

چکیده

هدف اصلی این تحقیق، بررسی اثرات انواع مخارج دولت بر کاهش فقر در ایران است. در این مطالعه برآورد عوامل موثر بر فقر بر اساس آمارهای سری زمانی برای دوره های ۱۳۸۳-۱۳۶۰ و با استفاده از ادبیات موجود سیستم معادلاتی از متغیرهای تاثیرگذار بر فقر برآورد گردید. این سیستم معادلات شامل توابع فقر، بهره‌وری نیروی کار، دستمزد، اشتغال، دستیابی به زیرساخت های اقتصادی (برق، آب، تلفن) و اجتماعی (آموزش، بهداشت) می باشد، که بر طبق آزمون اریب همزمانی و تست قطری بودن ماتریس وارینانس-کووارینانس جملات پسماندها از روش به حداقل مربعات سه مرحله ای استفاده شده است. هزینه های دولت در امور مختلف اثرات متفاوتی را با فقر دارا می باشند، بنابراین هزینه های دولت در به تفکیک امور اجتماعی شامل (آموزش، بهداشت، تامین اجتماعی و بهداشتی، تامین مسکن، عمران شهری و عمران روستایی) و امور اقتصادی (برق، آب، تلفن و راه) در نظر گرفته شده و اثرات نهایی مخارج دولت بر فقر از طریق محاسبه کشش های جزئی محاسبه گردیده است. نتایج این برآورد نشان می دهد، افزایش سرمایه گذاری بخش عمومی در بخش های بهداشت و درمان بیشترین تاثیر را بر کاهش فقر داشته است. هزینه های دولت در بخش تامین اجتماعی و بهداشتی پس از بهداشت بیشترین تاثیر را بر کاهش فقر داشته است. عملکرد دولت در بخش آموزش عمومی نشان دهنده اثر مثبت بر میزان بهره مندی از تحصیلات و کاهش فقر می باشد. در مقابل هزینه های دولت در بخش عمران شهری و روستایی اثر معنی داری بر کاهش فقر نداشته و سرمایه گذاری دولت در بخش مسکن اثر منفی بر کاهش فقر منجر شده است. در بین سرمایه گذاری دولت در امور زیربنایی، راه و ترابری و مخابرات اثرات معنی دارتری را نسبت به هزینه های دولت در بخش های برق، آب داشته است. در نهایت نتایج این برآورد نشان می دهد، هزینه های دولت در فصول امور اجتماعی مانند: بهداشت، تامین اجتماعی، آموزش در مقایسه با سایر بخش ها منفعت بیشتری را نصیب افراد فقیر جامعه می نماید.

یکی از دلایل مهم بازدهی مناسب هزینه های بخش عمومی در برخی از امور اجتماعی و زیربنایی به کالاهای عمومی و پدیده شکست بازار باز می گردد، اما به دلیل محدودیت درآمد دولت و اثرات مختلف کسری بودجه در کشور تخصیص بهینه و الویت بندی هزینه های دولت و تعیین بهترین عملکرد امری ضروری و اجتناب ناپذیر است، که باید رعایت گردد. همچنین باید در نظر داشت، از آنجایی که اقتصاد ایران از سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی تشکیل شده است، دولت می تواند با ایجاد چارچوب قانونی و محیطی مناسب برای سایر بخش ها زمینه فعالیت آن ها در بخش های مختلف بالاخص را در اموری که بازدهی بخش عمومی پایین است، فراهم نماید.

واژگان کلیدی: مخارج دولت، فقرزدایی، زیرساخت، حداقل مربعات سه مرحله ای، سیستم معادلات.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
فصل اول: کلیات تحقیق	
۱-۱- مقدمه	۲
۱-۲- بیان مسأله و تعریف اصلی تحقیق	۳
۱-۳- اهمیت تحقیق	۸
۱-۴- اهداف تحقیق	۱۱
۱-۵- سوالات تحقیق	۱۲
۱-۶- فرضیه ها / پیش فرض ها	۱۲
۱-۷- روش انجام تحقیق	۱۲
۱-۸- ساختار تحقیق	۱۳
فصل دوم: مبانی نظری و تجربی هزینه های دولت	
۲-۱- مقدمه	۱۶
۲-۲- پیدایش دولت و بررسی تحول آن در اقتصاد	۱۶
۲-۳- عوامل توجیه کننده نقش دولت در اقتصاد	۲۳
۲-۳-۱- کالاهای عمومی	۲۳
۲-۳-۲- کالا و خدماتی با پیامدهای خارجی	۲۶
۲-۳-۳- صنایع دارای هزینه های نزولی	۳۰
۲-۳-۴- ادوار تجاری	۳۱
۲-۴- وظایف اقتصادی دولت	۳۲
۲-۴-۱- نقش تخصیصی دولت	۳۲
۲-۴-۲- نقش توزیعی دولت	۳۴

- ۳۶..... نقش تثبیتی دولت ۳-۴-۲
- ۳۷..... جایگاه دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۵-۲
- ۳۸..... اهداف اقتصادی دولت از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱-۵-۲
- ۴۰..... وظایف اقتصادی دولت از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۲-۵-۲
- ۵۱..... جمع بندی ۶-۲

فصل سوم: بودجه و ساختار هزینه های دولت در قوانین بودجه در ایران

- ۶۷..... مقدمه ۱-۳
- ۵۵..... بودجه سیر تاریخی و تکوینی بودجه در ایران ۲-۳
- ۶۵..... بررسی ساختار هزینه های بودجه عمومی در قوانین بودجه ایران ۳-۳
- ۶۵..... طبقه بندی هزینه های دولت در قوانین بودجه ۱-۳-۳
- ۶۷..... بررسی روند کلی هزینه های جاری و عمرانی ۲-۳-۳
- ۶۹..... ترکیب هزینه های در امور مختلف در قوانین بودجه ۳-۳-۳
- ۷۱..... ترکیب هزینه های در فصل امور اجتماعی به تفکیک فصول ۴-۳-۳
- ۷۲..... ترکیب هزینه ها در فصل امور عمومی به تفکیک فصول ۵-۳-۳
- ۷۳..... ترکیب هزینه های امور اقتصادی به تفکیک فصول ۶-۳-۳
- ۷۵..... جمع بندی ۴-۳

فصل چهارم: تصویر فقر در ایران و جهان

- ۷۸..... مقدمه ۱-۴
- ۷۹..... تصویر فقر در ایران و جهان ۲-۴
- ۷۹..... مفهوم فقر و شاخص فقر و شاخص های توسعه انسانی ۱-۲-۴
- ۸۱..... اهداف توسعه هزاره ۲-۲-۴

- ۸۱-۲-۲-۴- اهداف اصلی و فرعی توسعه هزاره
- ۸۲-۲-۲-۴- شاخص های توسعه انسانی در ایران و جهان.....
- ۸۳-۲-۲-۴- فقر درآمدی
- ۸۸-۲-۲-۴- فقر آموزشی.....
- ۹۵-۲-۲-۴- فقر بهداشتی
- ۳-۴- اهداف کلان، خط مشی ها و عملکرد برنامه های توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی در راستای
فقرزدایی.....
- ۱۰۵-۳-۴- شرایط اقتصادی کشور پس از انقلاب اسلامی و دوره جنگ تحمیلی.....
- ۲-۳-۴- اهداف کلان، خط مشی ها و عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی در
راستای فقرزدایی.....
- ۱۰۷-۳-۴- اهداف کلان، خط مشی ها و عملکرد برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی در راستای
فقرزدایی
- ۱۱۱-۳-۴- اهداف کلان، خط مشی ها و عملکرد برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی در راستای
فقرزدایی
- ۱۱۵-۳-۴- اهداف کلان، خط مشی ها و عملکرد برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی در راستای
فقرزدایی
- ۱۲۱-۳-۴- اهداف کلان، خط مشی ها و عملکرد برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی در راستای
فقرزدایی
- ۱۲۴-۴- جمع بندی

فصل پنجم: برآورد مدل

- ۱۲۷-۱-۵- مقدمه.....
- ۱۲۷-۲-۵- مروری بر مطالعات تجربی در ارتباط اثر هزینه های دولت بر کاهش فقر
- ۱۲۷-۱-۲-۵- مطالعات انجام شده در خارج از کشور

- ۱۴۱..... ۲-۲-۵- مطالعات انجام شده در داخل کشور
- ۱۴۴..... ۳-۵- روش شناسی پژوهش
- ۱۴۴..... ۱-۳-۵- برآورد اثرات هزینه های دولت بر کاهش فقر در کل کشور
- ۱۴۴..... ۱-۳-۵- ۱-چارچوب مفهومی مدل
- ۱۵۲..... ۱-۳-۵- ۲-نتایج برآورد مدل
- ۱۵۲..... ۱-۳-۱-۲-۱-۵- برآورد معادله فقر
- ۱۵۳..... ۱-۳-۱-۲-۲-۵- برآورد معادله بهره وری نیروی کار
- ۱۵۴..... ۱-۳-۱-۲-۳-۵- برآورد معادله دستمزد
- ۱۵۵..... ۱-۳-۱-۲-۴-۵- برآورد معادله اشتغال
- ۱۵۶..... ۱-۳-۱-۲-۵-۵- برآورد اثرات هزینه های دولت بر زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی
- ۱۵۷..... ۱-۳-۱-۲-۶-۵- تخمین اثرات نهایی هزینه های دولت بر فقر
- ۱۶۰..... ۲-۳-۵- برآورد اثرات هزینه های دولت در مناطق روستایی بر کاهش فقر روستایی
- ۱۶۰..... ۱-۲-۳-۵- ۱-چارچوب مفهومی مدل
- ۱۶۴..... ۲-۲-۳-۵- ۲-نتایج برآورد مدل
- ۱۶۴..... ۱-۲-۲-۳-۵- برآورد معادله فقر روستایی
- ۱۶۵..... ۲-۲-۲-۳-۵- برآورد معادله بهره وری نیروی کار در بخش کشاورزی
- ۱۶۶..... ۳-۲-۲-۳-۵- برآورد معادله اشتغال در بخش کشاورزی
- ۱۶۷..... ۴-۲-۲-۳-۵- برآورد معادله اشتغال در بخش غیرکشاورزی در مناطق روستایی
- ۱۶۸..... ۵-۲-۲-۳-۵- برآورد معادله مهاجرت در مناطق روستایی
- ۱۶۹..... ۶-۲-۲-۳-۵- برآورد اثرات هزینه های دولت بر زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی
- ۱۷۰..... ۷-۲-۲-۳-۵- تخمین اثرات نهایی هزینه های دولت بر فقر

۴-۵- جمع بندی ۱۷۱

فصل ششم: جمع بندی و ارائه پیشنهادات

۱-۶- جمع بندی فصول ۱۷۴

۲-۶- نتایج و پیشنهادات ۱۷۹

۱-۲-۶- برآورد هزینه های دولت بر کاهش فقر کل کشور ۱۷۹

۱-۱-۲-۶- نتایج برآورد هزینه های دولت بر کاهش فقر کل کشور ۱۷۹

۲-۱-۲-۶- پیشنهادات ۱۸۱

۲-۲-۶- برآورد هزینه های دولت بر کاهش فقر در مناطق روستایی ۱۸۴

۱-۲-۲-۶- نتایج برآورد هزینه های دولت بر کاهش فقر در مناطق روستایی ۱۸۴

۲-۲-۲-۶- پیشنهادات ۱۸۵

۳-۲-۶- پیشنهادات برای مطالعات آتی ۱۸۷

فهرست منابع ۱۸۸

پیوست ها

پیوست (۱)- شاخص های توسعه انسانی ۱۹۴

پیوست (۲)- ماده / تبصره برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۲-۱۳۶۸) در راستای سیاست

های فقرزدایی ۱۹۸

پیوست (۳)- ماده / تبصره برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷۸-۱۳۷۴) در راستای سیاست

های فقرزدایی ۱۹۹

پیوست (۴)- ماده / تبصره برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۸۳-۱۳۷۹) در راستای سیاست

های فقرزدایی ۲۰۰

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول (۱-۱) - رویکردهای عمده در ایجاد زیرساخت های روستایی و توسعه شهری.....	۷
جدول (۱-۴) - شاخص های توسعه انسانی در جهان و ایران.....	۸۳
جدول (۲-۴) - گسترده فقر در مناطق مختلف جهان.....	۸۴
جدول (۳-۴) - شاخص های اقتصادی فقر مقایسه ایران با کشورهای منتخب.....	۸۶
جدول (۴-۴) - تعداد افرادی که از سوء تغذیه رنج می برند(درصد).....	۸۷
جدول (۵-۴) - شاخص گرسنگی و مقایسه ایران با کشورهای منتخب.....	۸۸
جدول (۶-۴) - نرخ برخورداری از تحصیلات ابتدایی (درصد).....	۸۹
جدول (۷-۴) - نرخ سواد و ثبت نام در مناطق مختلف جهان.....	۸۹
جدول (۸-۴) - نرخ سواد و ثبت نام در ایران کشورهای منتخب.....	۸۹
جدول (۹-۴) - نابرابری جنسیتی در آموزش در مناطق مختلف جهان.....	۹۲
جدول (۱۰-۴) - نابرابری جنسیتی در آموزش مقایسه ایران و کشورهای منتخب.....	۹۴
جدول (۱۱-۴) - شاخص برای زنان و مردان مقایسه ایران و کشورهای منتخب.....	۹۵
جدول (۱۲-۴) - وضعیت بهداشت و بقاء در مناطق مختلف جهان.....	۹۶
جدول (۱۳-۴) - وضعیت بهداشت و بقا مقایسه ایران با کشورهای منتخب.....	۹۹
جدول (۱۴-۴) - میزان دسترسی به آب آشامیدنی سالم و فاضلاب در مناطق مختلف جهان.....	۱۰۰
جدول (۱۵-۴) - میزان دسترسی به آب آشامیدنی سالم و فاضلاب مقایسه ایران با کشورهای منتخب.....	۱۰۲
جدول (۱۶-۴) - میزان ایجاد و گسترش سطح تکنولوژی در مناطق مختلف جهان.....	۱۰۲
جدول (۱۷-۴) - میزان ایجاد و گسترش سطح تکنولوژی در ایران و کشورهای منتخب.....	۱۰۳
جدول (۱۸-۴) - برآورد میزان تحقق اهداف توسعه هزاره.....	۱۰۴
جدول (۱۹-۴) - شاخص توزیع درآمد و فقر طی سال های (۶۷-۱۳۶۳).....	۱۰۷
جدول (۲۰-۴) - شاخص توزیع هزینه خانوار و سرشمار فقر در طی سال های (۷۳-۱۳۶۸).....	۱۱۰

- جدول (۴-۲۱) - شاخص توزیع هزینه خانوار در سطح کشور طی سال های (۱۳۷۸-۱۳۷۴) ۱۱۵
- جدول (۴-۲۲) - شاخص توزیع هزینه خانوار در سطح کشور طی سال های (۸۳-۱۳۷۹) ۱۲۰
- جدول (۵-۱) - متغیرهای درون زا و برون زا مدل ۱۴۷
- جدول (۵-۲) - برآورد معادله فقر ۱۵۲
- جدول (۵-۳) - برآورد معادله بهره وری نیروی کار ۱۵۳
- جدول (۵-۴) - برآورد دستمزد ۱۵۴
- جدول (۵-۵) - برآورد معادله اشتغال ۱۵۵
- جدول (۵-۶) - نتایج برآورد هزینه های دولت بر زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی ۱۵۶
- جدول (۵-۷) - نتایج برآورد کشش های فقر ۱۵۸
- جدول (۵-۸) - نتایج ارزیابی قدرت شبیه سازی مدل ۱۵۹
- جدول (۵-۹) - برآورد معادله فقر روستایی ۱۶۴
- جدول (۵-۱۰) - برآورد معادله بهره وری نیروی کار در بخش کشاورزی ۱۶۵
- جدول (۵-۱۱) - برآورد معادله اشتغال در بخش کشاورزی ۱۶۶
- جدول (۵-۱۲) - برآورد معادله اشتغال در بخش غیر کشاورزی در مناطق روستایی ۱۶۷
- جدول (۵-۱۳) - برآورد معادله میزان مهاجرت از مناطق روستایی ۱۶۸
- جدول (۵-۱۴) - نتایج برآورد اثرات هزینه های دولت بر زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی ۱۶۹
- جدول (۵-۱۵) - نتایج برآورد کشش های فقر ۱۷۰

فهرست نمودارها

عنوان	صفحه
نمودار (۱-۲) - توزیع فرضی منفعت خالص اجتماعی مداخله طیف دولت در اقتصاد.....	۲۰
نمودار (۲-۲) - تقسیم بندی کالاها براساس خصوصیات استثناء پذیری و رقابت پذیری.....	۲۴
نمودار (۳-۲) - وجود پیامدهای خارجی و کوتاهی در مکانیزم بازار.....	۲۸
نمودار (۱-۳) - روند کل هزینه های دولت به تفکیک جاری و عمرانی برحسب میلیارد ریال (۱۳۵۷-۸۳).....	۶۸
نمودار (۲-۳) - هزینه های دولت به تفکیک امور مختلف بر حسب میلیارد (۱۳۵۷-۸۳).....	۷۰
نمودار (۳-۳) - هزینه های دولت در امور اجتماعی به تفکیک فصول بر حسب میلیارد ریال (۱۳۵۷-۸۳).....	۷۲
نمودار (۴-۳) - هزینه های دولت در امور عمومی به تفکیک فصول بر حسب میلیارد ریال (۱۳۵۷-۸۳).....	۷۳
نمودار (۵-۳) - هزینه های دولت در اموراتصادی به تفکیک فصول برحسب میلیارد ریال (۱۳۵۷-۸۳).....	۷۵
نمودار (۱-۵) - نحوه اثرگذاری سیاست های بخش عمومی بر فقر.....	۱۴۵
نمودار (۲-۵) - نحوه اثرگذاری هزینه های دولت بر فقر روستایی.....	۱۶۱

فصل اول :

کلیات تحقیق

با نگاهی اجمالی به تاریخ بشری مشاهده می شود، مسأله فقر در جوامع مختلف همواره یکی از مقولات مورد بحث کارشناسان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بوده است. فقر واژه ای ناخوشایند است که جوامع مختلف بشری همواره با آن و پیامدهای نامطلوبی که به همراه داشته، مواجه بوده اند. از این رو یکی از اهداف اصلی توسعه اقتصادی، زدودن فقر از جامعه عنوان می گردد و مکاتب مختلف اقتصادی هم به این پدیده اقتصادی - اجتماعی توجه جدی داشته اند.

شکل گیری دولت های رفاه، سیستم تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف توجه نهادهای منطقه ای و بین المللی در سطح جهان و قرار گرفتن برنامه های فقرزدایی در رأس دستور کار دولت های مختلف نمونه ای از تحولات انجام گرفته در مبارزه با فقر است. در سال ۲۰۰۰ همزمان با اعلام اهداف توسعه هزاره سازمان ملل متحد، سران دولت ها بر آن شدند که نهایت تلاش در جهت ریشه کنی فقر، اعتلای شأن بشر، دستیابی به صلح، برابری و حفظ محیط زیست انجام دهند و با کمک یکدیگر در راه دستیابی به اهداف واقعی برای پیشبرد توسعه و کاهش فقر تا سال ۲۰۱۵ تلاش نمایند. دستیابی به این اهداف تنها زمانی با موفقیت همراه خواهد بود که به عنوان سند ملی در هر کشور تبدیل شود. از این رو اتخاذ سیاست ها و راهبردهایی جهت کاهش فقر که جامعیت انسجام و قابلیت اجرایی داشته باشد، اجتناب ناپذیر است.

ایران هم به عنوان کشوری در حال توسعه می بایست با اتخاذ استراتژی مشخص که بیشترین اثر بخشی در زمینه کاهش فقر را داشته باشد، گام جدی در این راستا بردارد. یکی از استراتژی هایی که می توان در این زمینه اتخاذ نمود افزایش ظرفیت ها و قابلیت های انسانی است، که از طریق بسط و توسعه زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی محقق می گردد. از این رو با توجه به ماهیت این گونه کالا و خدمات که نقش ویژه دولت را می طلبد، در این تحقیق سعی شده است اثرات و نقش دولت در این زمینه بر کاهش فقر مورد بررسی قرار گیرد.

۱-۲- بیان مسأله و تعریف اصلی تحقیق

در ادبیات اقتصادی با تکیه بر تجربیات علمی و نظری دوران معاصر در پی آن بوده اند، که رهیافتی را برای توسعه اقتصادی کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه توصیه و تجویز نمایند، که به گذار این کشورها از فقر و عقب ماندگی و دستیابی به سطوحی از توسعه و پیشرفت یاری رساند. در این مسیر به سه الگوی اقتصادی می توان اشاره نمود:

- الگوی رشد اقتصادی: در این الگو هدف اولیه و اصلی برنامه ریزی اقتصادی توسعه دولت دستیابی به نرخ رشد بالای اقتصادی بدون توجه به نحوه توزیع درآمد در جامعه و فشارهای اقتصادی متوجه اقشار آسیب پذیر است. این الگو که در ادبیات اقتصادی دهه نود به "سیاست تعدیل اقتصادی" مشهور گردید و عمدتاً توسط نهادهای بین المللی (بانک جهانی^۱ و صندوق بین المللی پول^۲) پشتیبانی می گردید، در کشورهای بسیاری به اجرا درآمد. اما در اکثر این کشورها از جمله ایران به دلیل بروز مسایل و مشکلات اقتصادی و اجتماعی با موفقیت قرین نشد و از نیمه راه رها گشت و در مجموع الگوی ناموفقی جلوه نمود.

- الگوی توزیع درآمد: در این الگو هدف اولیه و اصلی برنامه ریزی اقتصادی توسط دولت دستیابی به نوعی توزیع درآمدی عادلانه بدون توجه به نرخ رشد اقتصادی و تولید ثروت در جامعه است. این الگو که بیشتر در ادبیات اقتصادی به "سیاست سوسیالیست" مشهور است و عمدتاً توسط نظریه پردازان و گروه های چپ گرا توصیه و پشتیبانی می گردید، در بخش قابل توجهی از کشورها به اجرا درآمد، اما سرانجام به دلیل توزیع عادلانه فقر و عقب ماندگی اقتصادی به الگوی شکست خورده تبدیل و رها گشت.

- الگوی رشد، توسعه و عدالت: در این الگو که به طور همزمان به مسأله رشد، توسعه و عدالت اقتصادی مدنظر می باشد و سیاست گذاری ها در جهت دستیابی به هر سه هدف یادشده اتخاذ می گردد. در این الگو که بدون دستیابی به نرخ رشد بالای اقتصادی تحقق توسعه و عدالت اجتماعی ناممکن است، بنابراین همه سیاست

^۱. World Bank

^۲. International Monetary Funds

گذاری ها و اقدامات اقتصادی باید معطوف به تحقق هدف رشد اقتصادی بالا باشد، اما در این مسیر باید اقشار آسیب پذیر اجتماعی و گروه هایی که فشار اقتصادی متوجه شان است، مورد حمایت ویژه قرار گیرد و در عین حال با گسترش خدمات همگانی (آموزش، بهداشت، ارتباطات و ...) تحقق هدف توسعه را در جامعه پی گرفت. به طور کلی می توان بیان نمود، توسعه پیرامون انسان ها و برای آن هاست. لذا از تشخیص نیازهای انسانی آغاز می گردد و هدف نهایی آن باید بهبود سریع زندگی تمامی آحاد جامعه است. یکی از مهم ترین معضلات اقتصادی- اجتماعی که به پدیده ای جهان مشمول تبدیل شده و البته قدمتی دیرینه دارد فقر است. از آنجایی که فقر، پیامدهای نامطلوبی را در جامعه مترتب می سازد، بر طرف نمودن آن و توزیع عادلانه درآمد به عنوان راهکارهایی برای تحقق عدالت اجتماعی، یکی از مهم ترین آرمان های نظام تصمیم گیری سیاسی و اقتصادی برشمرده می شود. مکاتب اقتصادی هم از زمان طرح نظریات کلاسیک آدام اسمیت^۱ در اواخر قرن هجدهم تا به امروز به این پدیده توجه داشته اند. فقر و شکاف اجتماعی سرچشمه های گوناگونی دارد که برای غلبه بر آن باید همه این سرچشمه ها را شناخت و به شکل مقتضی به مقابله با آن ها پرداخت.

رویکرد جدی کاهش فقر از پنجاه سال پیش و در واکنش به دشوار شدن درک پیچیدگی های توسعه پدید آمده است. در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی دیدگاه های اقتصادی، سرمایه گذاری فیزیکی در امور زیربنایی به عنوان ابزار اصلی توسعه تلقی می گردید. اما در دهه ۱۹۷۰ این بینش مطرح شد که سرمایه گذاری فیزیکی به تنهایی کافی نمی باشد و آموزش و بهداشت نیز نقش مهمی را ایفا می نمایند. این موضوع در گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۸۰ مورد توجه قرار گرفت و تأکید گردید که آموزش و بهداشت به صورت صرف مهم نمی باشند، بلکه از آن جهت اهمیت دارد که باعث افزایش رشد درآمد فقر می گردد. در دهه ۱۹۸۰ و در پی بحران بدهی ها و رکود جهانی و تجربیات آسیای شرقی، آمریکای لاتین، جنوب آسیا و حوزه صحرای آفریقا بهبود مدیریت اقتصادی و قائل شدن نقش بیشتر برای عوامل بازار در کنار نقش حداقل دولت

^۱ . Adam Esmith

در کانون توجه قرار گرفت.^۱ این دهه همراه با تدوین و تأکید بر اجرای سیاست های تعدیل اقتصادی در کشورهای در حال توسعه بود، که شامل آزادسازی تجاری و مالی، خصوصی سازی گسترده، حداقل سازی دولت و سپردن بازار به دست مکانیزم قیمت ها بودند، به طوری که حتی مساله و راهبردها و سیاست های کاهش فقر نیز از این منظر پیگیری می گردید.

در دهه ۱۹۹۰ میلادی بانک جهانی و سازمان ملل متحد^۲ به عنوان پیشگامان اجرای سیاست های کاهش فقر، تلاش خود را برای ایجاد تعریف واحدی در زمینه ارتباط با فقر و استراتژی های کاهش فقر آغاز نمودند، که نتایج آن را می توان در گزارش های سال ۱۹۹۰-۱۹۹۱ این دو سازمان مشاهده نمود که به طور سنتی فقر تنها به ناکافی بودن درآمد اطلاق شده است و با تعیین خط فقر آن هایی که زیر خط فقر قرار می گیرند فقیر محسوب می شوند. در گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۰، فقرزدای دارای یک راهبرد دو وجهی است:

۱- ترویج فعالیت های کاربر از طریق آزادسازی اقتصاد و سرمایه گذاری در امور زیربنایی.

۲- تأمین خدمات و پایه برای فقرا در زمینه های آموزش بهداشت.

از این رو اعتقاد بر این بودند، رشد اقتصاد ملی عاملی قوی برای کاهش فقر می باشد و با بهبود شرایط اقتصادی کشورها متوسط میزان فقر درآمدی در آن ها کاهش یافته و دیگر شاخص های رفاه، مانند متوسط سطح تحصیلات و بهداشت ارتقا می یابد. اما عملکرد این قبیل برنامه ها نشان دهنده اثر بخشی چندانی نبوده و در سیاست های "تعدیل رشد محور"^۳ حتی در برخی از کشورها، که دارای رشد اقتصادی مطلوبی بوده اند. متناسب با رشد کیفیت زندگی بخش های فقیر جامعه بهبود نیافته و به دلیل توزیع ناعادلانه منافع رشد، فقر کماکان باقی مانده است. زیرا هدف اصلی این سیاست ها رشد و ثبات اقتصادی بوده است نه کاهش فقر. در گزارش توسعه انسانی سال ۱۹۹۶ بیان شده است، رشد اقتصادی بدون بهبود اساسی آموزش و بهداشت و

^۱.World Bank

^۲.United Nation (UN)

^۳.Growth Oriented Adjustment

زیرساخت‌ها پایدار نمی‌شود و همچنین از سوی دیگر علاوه بر رشد اقتصادی، تلاش برای افزایش دسترسی به فرصت‌های اقتصادی بهتر برای افراد بسیار مهم است، به شرط آنکه منابع حاصل از رشد به صورت یکسان توزیع گردیده باشد. توجه صرف به رشد اقتصادی فقط به دو جهت می‌تواند ضروری باشد اول آنکه رشد اقتصادی به طور مستقیم فقر درآمدی بسیاری از خانوارها را کاهش می‌دهد، پس اندازه آن‌ها را افزایش داده و منابع را برای سرمایه‌گذاری در توسعه انسانی مهیا می‌نماید. کشورهای بدون رشد اقتصادی نمی‌توانند نسبت افرادی را که در فقر درآمدی زندگی می‌کنند را کاهش دهند و دوم آنکه رشد اقتصادی درآمد دولت را افزایش می‌دهد و از آنجا که بخش اعظم سرمایه‌گذاری در توسعه انسانی (بهداشت، تغذیه، آموزش و ...) از بخش‌های عمومی حاصل می‌گردد، منابع بیشتر برای تحقق اهداف توسعه ضروری است.

تعریف رویکرد پولی، معمولی‌ترین روش برای تعریف فقر است و محدودیت این رویکرد در آن است که امکان دسترسی به خدمات اجتماعی را که می‌تواند رفاه یک فرد را افزایش دهد، در نظر نمی‌گیرد. با طرح ایده "ظرفیت و کارکردهای انسانی" این واقعیت مهم آشکار می‌گردد که دستیابی به زندگی بهتر؛ بیش از آنکه نیازمند مصرف بیشتر کالاها و خدمات باشد ثمره پرورش و بسط استعدادها و ظرفیت‌های انسانی است. در گزارش ۲۰۰۱-۲۰۰۰ بانک جهانی فقر مترادف با محرومیت از رفاه بیان شده است.

در سال ۲۰۰۰ به منظور بهبود رفاه مردم، کمک در جهت درک پتانسیل‌های انسانی، کاهش نااطمینانی و افزایش فرصت‌ها، تضمین امنیت منافع برای نسل فعلی و نیز بهبود آن در آینده "اهداف توسعه هزاره"^۱ طراحی و تدوین گردید که بهبود فقر آموزشی، فقر درآمدی و بهداشتی، ارتقای منزلت و موقعیت زنان و مشارکت در توسعه جهانی از اولویت‌های این برنامه است. برای تحقق این اهداف علاوه بر هدف رشد فراگیر از طریق ثبات اقتصادی کلان در برنامه‌ها، استراتژی کاهش فقر بالاخص در کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته در چارچوب عملیاتی باید مدنظر قرار گیرد. در این راستا دولت‌ها موظف می‌باشند که استراتژی‌های فقرزدایی را تدوین و در مرحله اجرا گذارند. یکی از مهم‌ترین راهکارها در این حیطه ارتقاء قابلیت فقرا از

^۱.Millennium Development Goals

طریق بهبود خدمات اساسی است، که این امر به واسطه توسعه زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی در تحقق می یابد و اقتصاددانان معتقدند که ایجاد و توسعه این امور در هر جامعه ای از طریق برپا نمودن ساختارهای مختلف، منجر به تولید مزایا و منافع فراوانی می شود و در فرآیند توسعه و کاهش فقر یک نقش استراتژیک ایفا می کنند. از این در جدول (۱-۱) رویکردهای اصلی در ایجاد زیرساخت های روستایی و شهری در استراتژی کاهش فقر بیان گردیده است.

جدول (۱-۱) - رویکردهای عمده در ایجاد زیرساخت های روستایی و توسعه شهری

حوزه ها	روش های سیاسی
زیر ساخت های روستایی	
جاده های روستایی	- توسعه و حفظ جاده های روستایی - ایجاد و حفظ شبکه جاده ای اتصال فعالیت های کشاورزی به بازار
بازارهای روستایی	- اطمینان از تسهیل بازاریابی محصولات از طریق توسعه یا ایجاد بازارهای روستایی و گسترش ارتباط آن ها با بازارهای شهری
زیرساخت های همگانی اساسی	- ارتقای دسترسی به زیرساخت های همگانی اساسی از جمله برق، آب آشامیدنی و ارتباطات تلفنی
زیرساخت های آموزشی	- فراهم ساختن زیرساخت های آموزشی مناسب و تسهیل دسترسی به آموزش های پایه در مناطق مختلف
آبیاری	- بهبود سیستم های آبیاری روستایی - تسهیل حضور و ارتقای سرمایه گذاری بخش خصوصی در آبیاری
توسعه شهری	
ایجاد مسکن	- فراهم نمودن شرایط مناسب دسترسی به مسکن
توسعه مناطق فقیر نشین	- تغییر مکان فقرای شهری و فراهم ساختن زمینه های دسترسی آن ها به مسکن و زمین مناسب
توسعه زیرساخت ها	- توسعه جوامع شهری از طریق بهبود وضعیت آب و بهداشت و زیرساخت های اقتصادی

منبع: سازمان ملل متحد، ۲۰۰۴

مطابق با سیر اندیشه های اقتصادی، ناتوانی بازار از اداره کلیه امور اقتصاد امری بدیهی است که در طول زمان توسط کشورهای مختلف تجربه شده است. از جمله مواردی که نیازمند مداخله دولت است تولید و ارائه کالا و خدمات عمومی، اموری که اثرات خارجی دارند و مفاهیم اجتماعی آن در قالب تئوری های بازار نمی گنجد، است. غالب خدمات زیربنایی نیز در این زمره قرار دارند، که با توجه به ماهیت موردی آن شایسته

دخالت دولت است و بخش عمومی می تواند با توسعه و ایجاد زیرساخت ها اثرات مطلوبی در کاهش فقر داشته باشد.

۱-۳- اهمیت تحقیق

با توجه به پیامدهای منفی فقر در جوامع مختلف و آثار آن که بر اقتصاد جهانی مرتبط است، سران کشورها و نهادها و مؤسسات بین المللی را بر آن داشت، که پدیده فقر را نه فقط به عنوان تهدیدی داخلی برای جوامع مختلف بلکه به عنوان معضلی جدی در چارچوب اقتصاد جهانی بنگرند. از این رو تحلیل و بررسی راهکارها و استراتژی های کاهش فقر در بعد بین المللی در دستور کار بسیاری از نشست ها و گزارش های سالانه نهادهای بین المللی و منطقه ای به خصوص سازمان ملل متحد و بانک جهانی قرار گرفته است. بانک جهانی برای تحقق دنیایی رها از فقر، جهانیان را به اقدام مؤثر و برخورداری عمومی از بهداشت، مسکن و آموزش دعوت نمود. سازمان ملل متحد سال ۱۹۹۷ به عنوان سال فقرزدایی و دهه ۲۰۰۶-۱۹۹۷ دهه فقر زدایی نام گذاری نموده بودند. رهبران جهان در جریان اجلاس هزاره ملل متحد در سپتامبر ۲۰۰۰ (شهریور ۱۳۷۹) سلسله اهداف معین و زمان بندی شده ای را برای مبارزه با فقر، گرسنگی، بیماری، بی سواد، تبعیض بر علیه زنان و فرسایش محیط زیست تحت عنوان "اهداف توسعه هزاره" مورد توافق قرار دادند، این اهداف در بطن دستور کار جهانی قرار گرفته و رهبران جهان در اعلامیه اجلاس سران هزاره چگونگی ادامه تلاش متمرکز در زمینه حقوق بشر، حکومت مداری مطلوب مردم سالاری و نیز پیشگیری از درگیری و برقراری صلح را به اجماع مورد تاکید قرار دادند و همه دولت های عضو ملل متحد متعهد شده اند تا سال ۲۰۱۵ به این اهداف در کشورهای خود دست یابند و بدین جهت تدوین و اجرای استراتژی مناسب ضروری است.

علاوه بر الزاماتی که از سوی نهادهای بین المللی در راستای فقرزدایی وجود دارد، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کاهش و در نهایت ریشه کنی فقر به مثابه یک هدف پر اهمیت و اساسی مورد توجه قرار گرفته شده است و این توجه در تعداد زیادی از اصول قانون اساسی تبلور یافته است. به عنوان مثال علاوه

بر قانون اساسی در اصول ۳، ۲۱، ۲۹، ۳۱، ۴۳ به صراحت به رویکرد ضد فقر و حتی تأمین رفاه مطرح شده تا آنجا که به اعتقاد برخی صاحب نظران در قانون اساسی وعده شکل گیری نوعی دولت رفاه به ملت داده شده است. بنابراین کشور ما، ایران، نیز به عنوان کشور در حال توسعه که با مشکل فقر مواجه است باید اقدامات گسترده ای برای رفع این معضل آغاز نماید، اگر چه مبارزه با فقر در ایران به شکل پراکنده سابقه طولانی دارد و اما مردمی بودن اقدامات و نوآوری ها در این زمینه در کاهش فقر در جوامع محلی و حداقل در نگه داشتن آن مؤثر بوده است. از سویی جهت گیری انقلاب اسلامی به رشد اقتصادی فراگیر همراه عدالت اجتماعی، مبانی انجام اقدامات و عملیاتی از سوی دولت بوده است. برخی از اقدامات حمایتی در تدوین و اجرای برنامه های پنج ساله توسعه گنجانده شده است که عمدتاً این اقدامات در توسعه خدمات در زیربنای کشور، پوشش حمایتی گسترده از خانوارهای فقیر نمود یافته است. به بیان بهتر طی سال های اخیر، امکانات آموزشی و بهداشتی، آب آشامیدنی، برق و ارتباطات و خدمات سازندگی و ترویجی برای روستاها تا حدی تأمین گردید و نیز با اجرای طرح هایی مانند: طرح شهید رجایی، سالمندان بالای ۶۰ سال روستایی از حمایت مالی دولت برخوردار شده اند. از سوی دیگر گسترش خدمات بهداشتی در سراسر کشور، تعمیم و گسترش خدمات بیمه همگانی و ایجاد زیربنای مناسب شهری همراه با اجرای برنامه های حمایت از اقشار نیازمند توسط نهادهای حمایتی و مردمی، رسیدگی به خانوارهای آسیب پذیر، حمایت از گروه های اجتماعی نظیر معلولان، زنان سرپرست خانوار و ... از مهم ترین اقدامات فقرزدایی در سطح ملی بوده اند (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۰، ص ۵۱). اما با نگاهی همزمان به ارقام عملکرد رشد اقتصادی و شاخص های فقر در سه برنامه توسعه نشان می دهد، در جوامع شهری و روستایی کاهش پایدار فقر محقق نگردیده و نه تنها موفقیتی در کاهش فقر به دنبال نداشته بلکه فقر و توزیع نابرابری درآمد گسترش یافته است، که این امر می توان علل متفاوتی مانند: عدم به کار گیری سیاست های کاهش فقر به صورت یک برنامه استراتژیک و پایدار در طول برنامه های توسعه و فقدان یک برنامه استراتژیک جامع فقرزدایی، توزیع نامتناسب منابع، عملکرد نامطلوب اقتصاد کشور و عدم وجود ضمانت اجرایی لازم برشمرد. به بیان دیگر بدون داشتن استراتژی مشخص، سیاست

ها و اقدامات اجرایی از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نخواهد بود. در انتخاب این راهبردها، توجه به اصولی خاص از جمله جامعیت انسجام، قابلیت اجرایی برنامه ضرورت دارد.

در اقتصاد ایران پایین بودن سطح بهره وری و غیرمولد بودن برخی از مشاغل و گسترش بیکاری علل بروز فقر در جامعه است. بر این اساس توانمندسازی فقرا برای خروج طبیعی آن ها از گردونه فقر با تأکید بر ایجاد اشتغال، سیاست گذاری برای ارتقا بهره وری و ضریب بازدهی برخی مشاغل و افزایش درآمد خانوارهای فقیر و کم درآمد، اعمال حمایت های مستقیم از نیازمندان فاقد توان کار می تواند به عنوان یک استراتژی مهم در امر فقرزدایی محسوب گردد. این امر به معنای توانمندسازی افراد و خانوارهایی است، که فقر آن ها ناشی از کمبود درآمد بوده و این نیز به نوبه خود ناشی از مولد نبودن و اندک بودن بهره وری شغل و دستمزد این افراد است. افزایش توانمندی افراد و ظرفیت سازی تبدیل مشاغل غیرمولد به مولد به عنوان هدف های قابل طرح در اقتصاد ایران است. از مهم ترین اقداماتی که دولت در این زمینه می تواند انجام دهد سرمایه گذاری در امور زیربنایی اقتصادی و اجتماعی است، هزینه های دولت در امور مختلف در قالب بودجه سالیانه گنجانده می شود که یکی از محورهای اساسی بخش عمومی و اندازه دولت، همین بحث هزینه ها است. این هزینه ها در واقع، از برخی ابعاد بیانگر سیاست گذاری در بخش عمومی است. اتخاذ سیاست های متفاوت در تخصیص منابع به بخش های مختلف پیامدهای رفاهی و توزیعی گوناگون را در بردارد و می بایست کارآمدترین سیاست قابل دسترسی مورد استفاده قرار گیرد. هر برنامه ای که توسط منابع مالی بخش عمومی تأمین می گردد حساسیت خاصی را برخوردار می باشد، زیرا از یک سو انجام هر طرح نوعی هزینه فرصت روشن بر بودجه عمومی تحمیل می نماید، این امر بدان معناست که بودجه اختصاص یافته می تواند در مصارف مختلف دیگر به کار گرفته شود. از سوی دیگر تامین منابع کمیاب و نحوه کسب درآمد و سیاست های مرتبط با آن مانند میزان مالیات و ... دارای آثار عمیق و مختلفی بر اقتصاد است. به عبارت بهتر سیاست های مرتبط با تنظیم بودجه در زمینه های مختلف اقتصادی نتایج متفاوتی را مترتب می سازد و باید