

ارائه‌ی شیوه‌ای برای محاسبه‌ی خط فقر رسمی

در ایران

مجری

فریده باقری

همکاران طرح

خلیل حیدری - نیما دانش‌پرور - حسین کاوند - سید حسین پیمان

گروه پژوهشی آمارهای اقتصادی

پژوهشکده‌ی آمار

تابستان ۱۳۸۶

به نام خداوند جان و خرد

پیش‌گفتار

در خصوص فقر و اندازه آن در ایران و همچنین تأثیر سیاست‌های اقتصادی مختلف بر فقر مطالعات مختلفی صورت گرفته است. بررسی نتایج این مطالعات نشان می‌دهد که اندازه فقر در این مطالعات طیف وسیعی را در بر می‌گیرد. برای وجود تفاوت اندازه فقر در مطالعات مختلف چند دلیل را می‌توان برشمرد. اول آنکه مفهوم فقر از نظر محققین مختلف ممکن است متفاوت باشد. دوم آنکه برای اندازه‌گیری خط فقر روش واحد مورد توافقی وجود ندارد و هر محقق از یک روش خاص برای محاسبه فقر استفاده می‌کند. سوم آنکه متغیر یا متغیرهایی که به کمک آنها فقر ارزیابی می‌شود متعدد می‌باشند و همین امر موجب تفاوت در اندازه خط فقر در مطالعات مختلف می‌شود.

پژوهش حاضر در ادامه‌ی فعالیت‌های گذشته پژوهشکده‌ی آمار در خصوص محاسبه خط فقر و شاخص‌های فقر در پی آن است تا با توجه به وضعیت داده‌ها و امکانات موجود شیوه‌ای را برای محاسبه خط فقر به عنوان خط فقر رسمی ارائه نماید.

این پژوهش در گروه پژوهشی آمارهای اقتصادی پژوهشکده‌ی آمار با همکاری خانم فریده باقری (مجری طرح و مدیر گروه پژوهشی آمارهای اقتصادی پژوهشکده‌ی آمار)، آقایان خلیل حیدری (پژوهشگر مؤسسه‌ی مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)، نیما دانش‌پرور (کارشناس پژوهشکده‌ی آمار)، حسین کاوند (پژوهشگر پژوهشکده‌ی آمار)، سید حسین پیمان (کارشناس ارشد دفتر آمارهای

اجتماعی- اقتصادی خانوار مرکز آمار ایران) و مشاورت عالمانه دکتر فرهاد خدادادکاشی انجام شده

است که بدین وسیله از زحمات یکایک آنها تقدیر و تشکر می‌شود.

گزارش حاضر به همت سرکار خانم میرمحمد تایپ و اصلاح شده است که از زحمات ایشان

نیز تقدیر و تشکر می‌گردد.

گروه پژوهشی آمارهای اقتصادی

تابستان ۱۳۸۶

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

فصل اول: مفاهیم مربوط به اندازه‌گیری فقر

- ۱-۱- مقدمه ۳
- ۱-۲- مفهوم رفاه و فقر ۴
- ۱-۳- چرا فقر اندازه‌گیری می‌شود؟ ۵
- ۱-۴- اندازه‌گیری فقر ۸

فصل دوم: خط فقر و شاخص‌های فقر

- ۲-۱- مقدمه ۲۵
- ۲-۲- چگونه باید خط فقر را تعریف کرد ۲۶
- ۲-۳- موارد مربوط به انتخاب خط فقر مطلق ۲۹
- ۲-۴- خطوط فقر عینی ۳۱
- ۲-۵- روش انرژی غذایی دریافتی ۳۴
- ۲-۶- خط فقر ذهنی ۳۷

فصل سوم: کنترل ثبات شاخص‌های فقر

- ۳-۱- مقدمه ۴۷
- ۳-۲- خطای نمونه‌گیری ۴۷
- ۳-۳- خطای اندازه‌گیری ۴۸
- ۳-۴- مقیاس‌های برابری ۴۹
- ۳-۵- انتخاب خط فقر و معیار فقر ۵۱

فصل چهارم: تجربه سایر کشورهای در زمینه آمارهای فقر

۵۵	۴-۱- مقدمه
۵۵	۴-۲- فیلیپین
۵۷	۴-۳- اندونزی
۵۹	۴-۴- بنگلادش
۶۳	۴-۵- کامبوج
۶۵	۴-۶- تایلند
۶۶	۴-۷- نپال
۶۷	۴-۸- ویتنام
۶۸	۴-۹- چین

فصل پنجم: محاسبه خط فقر و شاخص‌های فقر در ایران

۷۳	۵-۱- مقدمه
۷۴	۵-۲- تعیین نوع خط فقر در مناطق شهری و روستایی
۷۶	۵-۳- داده‌های مورد استفاده
۷۷	۵-۴- برآورد خط فقر بر اساس روش نیاز به کالری
۸۱	۵-۵- نتایج برآورد
۹۱	۵-۶- خلاصه و جمع‌بندی
۹۵	منابع و ماخذ
۹۷	پیوست

فصل اول

مفاهیم مربوط به اندازه‌گیری فقر

۱-۱- مقدمه

تصمیم‌گیری برای مبارزه با فقر و تخصیص اعتبار برای کاهش فقر به تعریف از فقر، نحوه محاسبه خط فقر و شاخص انتخابی برای اندازه‌گیری فقر وابسته است. فقر پدیده‌ای چند بعدی است از این رو ارائه یک تعریف جامع و دقیق از آن کار ساده‌ای نمی‌باشد. از دهه ۱۹۹۰ بانک جهانی و سازمان ملل متحد تلاش‌هایی در جهت رسیدن به اجماع در ارتباط با مفهوم فقر و استراتژی‌های کاهش فقر آغاز کرده‌اند که نتایج آن را می‌توان در گزارش‌هایی که به عنوان راهنما منتشر شده مشاهده نمود. سازمان ملل متحد مفهوم فقر را از چهار منظر رویکرد پولی، رویکرد توانمندی، رویکرد محرومیت اجتماعی و رویکرد مشارکتی مورد توجه و بررسی قرار داده است. رویکرد پولی معمول‌ترین روش برای تعریف و اندازه‌گیری فقر است.

در ادبیات موضوعی، فقر به محرومیت از رفاه تعریف شده است. در اقتصاد، رفاه بر حسب مطلوبیت مشخص می‌شود و تابع مطلوبیت بر اساس مصرف کالاها و خدمات تعریف می‌شود. در واقع این تابع مطلوبیت، ترجیحات افراد را نسبت به سبدهای مختلف کالاها و خدمات مشخص می‌کند. با توجه به این مطلب در تعاریف مربوط به فقر، فقیر به کسی اطلاق می‌شود که درآمد یا مصرف وی برای تامین حداقل نیازهای اساسی کفایت نکند. خط فقر نیز بر اساس کفایت توانایی مالی در به دست آوردن حداقل استاندارد زندگی تعیین می‌شود. هر فردی که درآمدش (هزینه‌هایش) کمتر از خط فقر باشد به عنوان فرد فقیر شناخته می‌شود.

در این فصل با توجه به مفهوم فقر ابتدا به دیدگاه‌های موجود در زمینه مفهوم رفاه پرداخته شده است و در ادامه مراحل اندازه‌گیری فقر و نقاط قوت و ضعف طرح‌های خانواری مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۱- مفهوم رفاه^۱ و فقر

مطابق با تعریف بانک جهانی در سال ۲۰۰۰، فقر به «محرومیت آشکار از رفاه» تعریف شده است.

البته این تعریف مستلزم آن است که منظور از رفاه تعیین شود؟

در رابطه با مفهوم رفاه چندین دیدگاه وجود دارد. یک دیدگاه این است که به رفاه یک فرد از منظر در اختیار داشتن کالاها در معنای کلی آن نگریسته شود. بر اساس این دیدگاه هرچه منابع در اختیار مردم بیشتر باشد آن‌گاه آن‌ها از وضعیت رفاهی بهتری برخوردار خواهند بود. در این دیدگاه تمرکز اصلی بر روی این مسئله است که آیا افراد یا خانوارها منابع کافی برای تأمین نیازهایشان را در اختیار دارند؟ بر اساس این دیدگاه فقر نوعاً از طریق مقایسه درآمد یا مصرف یک فرد (یا خانوار) با یک آستانه مشخصی اندازه‌گیری می‌شود. افرادی که درآمد آن‌ها زیر این آستانه قرارگیرد فقیر و افرادی که درآمد آن‌ها بالای آستانه قرارگیرد غیر فقیر محسوب می‌شوند. این نظریه که در آن فقر عمدتاً به صورت پولی مدنظر قرار می‌گیرد، مرسوم‌ترین دیدگاه بوده و نقطه شروعی برای تحلیل‌های بیش‌تر از فقر به حساب می‌آید.

دیدگاه دوم نسبت به رفاه (و در نتیجه فقر) به این صورت است که از مردم سؤال شود آیا قادر به تهیه انواع خاصی از کالا، مثلاً غذای کافی، سرپناه، مراقبت‌های بهداشتی یا آموزش و پرورش هستند یا نه؟ در این دیدگاه دامنه تعیین فقیر از غیر فقیر گسترده‌تر خواهد بود. به‌عنوان مثال ممکن است فقر غذایی از طریق بررسی فرزندان از رشد بازمانده یا فوت شده و فقر آموزش و پرورش با تعداد افراد بی‌سواد در خانوار و یا از طریق سال‌هایی که افراد به‌طور رسمی در مدرسه گذرانده‌اند، اندازه‌گیری شود. شاید کلی‌ترین دیدگاه در ارتباط با رفاه (یا فقر) دیدگاهی است که توسط آمارتیا سن^۲ در سال ۱۹۸۷ ارائه شد. از نظر وی رفاه از قابلیت^۳ افراد برای انجام وظیفه در جامعه نشأت می‌گیرد. بنابراین

^۱ Well-being

^۲ Amartya Sen

^۳ Capability

فقر زمانی شیوع پیدا می‌کند که مردم کمبودهایی در قابلیت‌های اساسی داشته باشند، به طوری که این امر منجر به درآمد یا تحصیلات ناکافی، بهداشت پایین، ناامنی، کاهش اتکا به نفس، احساس ضعف قدرت و یا فقدان حقوقی نظیر آزادی بیان گردد. با چنین نگرشی فقر یک پدیده چند بعدی می‌باشد و لذا با راه‌حل‌های ساده کم‌تر قابل حل خواهد بود. برای مثال اگرچه افزایش درآمد به کاهش فقر کمک شایانی خواهد نمود اما در کنار آن بایستی معیارهایی برای توانمند کردن فقرا، حمایت از آنها در مقابل خطرات و یا برطرف کردن کمبودهای خاص (نظیر دسترسی ناکافی به مدرسه یا خدمات بهداشتی ناسالم) وجود داشته باشد.

فقر مرتبط با نابرابری و آسیب‌پذیری اما متفاوت از آن است. نابرابری بر روی توزیع صفاتی نظیر درآمد یا مصرف تمرکز دارد. در چارچوب تحلیل‌های فقر بررسی نابرابری در صورتی ضرورت پیدا خواهد کرد که محققان معتقد باشند رفاه یک فرد به موقعیت اقتصادی او نسبت به سایر افراد جامعه وابسته است. آسیب‌پذیری به خطر قرار گرفتن فرد در وضعیت فقر در آینده تعریف شده است. این امر اغلب در اثر شوک‌هایی نظیر خشکسالی، کاهش شدید قیمت محصولات کشاورزی و یا یک بحران مالی رخ می‌دهد. از آنجایی که آسیب‌پذیری، رفتار افراد (بر حسب سرمایه‌گذاری، الگوی تولید، راهکارهای نسخه‌برداری شده) و درک آنها از موقعیتشان را تحت تأثیر قرار می‌دهد لذا یک بعد اساسی از رفاه محسوب می‌شود.

۳-۱- چرا فقر اندازه‌گیری می‌شود؟

از آنجایی که اندازه‌گیری فقر صرفاً از طریق داده‌های جمع‌آوری شده از طرح‌های خانواری انجام می‌گیرد لذا این امر نیازمند صرف زمان، انرژی و هزینه می‌باشد. بنابراین چرا باید برای اندازه‌گیری فقر خود را به زحمت انداخت؟ برای پاسخ به این سؤال می‌توان حداقل به ۴ دلیل اشاره نمود.

۱- در دستور کار قرار دادن فقرا

شاید همان طوری که روالین در سال ۱۹۹۸ بیان داشته است قوی ترین توجیه برای اندازه گیری فقر فراهم آوردن یک ابزار معتبر برای متمرکز کردن توجه سیاست گزاران به شرایط زندگی فقرا باشد. به عبارت دیگر اگر فقرا از لحاظ آماری قابل مشاهده نباشند به سادگی می توان آنان را نادیده گرفت. بنابراین برای این که فقرا در دستور کار سیاستمداران و اقتصاددانان قرار بگیرند، داشتن معیاری از فقر ضروری است.

۲- هدفمند کردن یارانه ها و کمک های دولت

دومین دلیل برای اندازه گیری فقر هدفمند کردن یارانه ها و کمک های دولت است. واضح است تا زمانی که مشخص نشود چه کسانی فقیر هستند نمی توان انتظار داشت که یارانه ها و کمک های دولت هدفمند باشد. بنابراین هدف از ارائه نمای فقر این است که واقعیت های اصلی فقر (مثل نابرابری) را تعیین و سپس الگوی فقر را برای مشاهده تغییرات آن بر حسب سطوح جغرافیایی (منطقه، شهر، روستا و ...) و ویژگی های خانوار (مثل تحصیلات سرپرست خانوار، بعد خانوار) مورد بررسی قرار داد. ارائه یک نمای خوب از فقر بسیار با ارزش است اگرچه برای ارائه این نما از شیوه های اولیه نظیر جداول و نمودارها استفاده شود.

شاید مهم ترین استفاده از نمای فقر حمایت از تلاش هایی باشد که سعی در هدایت منابع توسعه ای به سمت مناطق فقیر دارند. اما این که کدام منطقه مقدم بر دیگری است سؤالی است که پاسخ آن صرفاً با استفاده از داده های آمارگیری امکان پذیر است.

یک نمای خوب از فقر ممکن است به هدف گذاری در زمینه ی اشتغال نیز کمک کند. به عنوان مثال یک بررسی در کشور کامبوج نشان داد خانوارهایی که سرپرست آنها کشاورز هستند فقیرتر از خانوارهایی هستند که سرپرست آنها شغل دولتی دارند لذا بر اساس این نتیجه پیشنهاد شد که در

سیاست‌گذاری برای کاهش فقر از طریق افزایش قابلیت‌های ایجاد درآمد باید بخش کشاورزی مورد هدف قرار بگیرد. علاوه بر اشتغال، فقر با تحصیلات و جنسیت نیز ارتباط نزدیک دارد.

۳- نظارت و ارزیابی پروژه‌ها و ملاحظات سیاسی تنظیم شده برای فقرا

سومین دلیل برای اندازه‌گیری فقر امکان پیش‌بینی و سپس ارزیابی اثرات سیاست‌ها و برنامه‌های طراحی شده در جهت کمک به فقرا می‌باشد. اغلب سیاست‌هایی که از منظر تئوریک و نظری مناسب به نظر می‌رسند ممکن است در عمل چندان تأثیرگذار نباشند.

اطلاعات در زمینه‌ی فقر به درک بسیاری از سیاست‌های دولت نیز کمک می‌کند. با جمع‌آوری اطلاعات بر روی خانوار و موقعیت اقتصادی آن‌ها می‌توان فهمید چه کسانی از خدمات عمومی و کمک‌های یارانه‌ای دولت بهره‌مند می‌شوند. اگر این کمک‌ها و خدمات قطع شوند با کمک‌داده‌های فقر می‌توان تأثیر این برنامه‌ها را متوجه شد. با استفاده از اطلاعات فقر می‌توان اثر سیاست‌های مختلف را شبیه‌سازی نمود.

۴- ارزیابی تأثیرگذاری مؤسساتی که هدف آن‌ها کمک به فقرا است

چهارمین دلیل برای اندازه‌گیری فقر کمک به ارزیابی مؤسسات می‌باشد. تا زمانی که اطلاعات کافی و مناسب در زمینه‌ی فقر وجود نداشته باشد نمی‌توان در مورد اقدامات سودمند دولت در مبارزه با فقر اظهار نظر نمود. این مطلب صرفاً مختص دولت نیست و شامل کلیه مؤسسات داخلی و خارجی که در زمینه‌ی فقر فعالیت می‌کنند نیز می‌باشد. لذا قضاوت در خصوص موفقیت این مؤسسات صرفاً با داشتن یک معیار مناسب از فقر امکان‌پذیر است.

۴-۱- اندازه‌گیری فقر

حال که مشخص شد اندازه‌گیری فقر ضرورتی اجتناب ناپذیر است، بررسی مراحل اندازه‌گیری فقر، روش‌های اندازه‌گیری و معیارهای آن لازم به نظر می‌رسد. این بخش از مطالب به چنین مواردی می‌پردازد.

۴-۱-۱- مراحل اندازه‌گیری فقر

در این قسمت از بحث سعی خواهد شد روش‌های عملی برای اندازه‌گیری فقر معرفی شوند. به طور کلی برای اندازه‌گیری فقر باید سه مرحله‌ی زیر انجام شود.

۱- تعریف یک نماگر از رفاه

۲- تعیین حداقل استاندارد قابل قبول از آن نماگر به منظور تفکیک فقرا از غیر فقرا (خط فقر)

۳- اندازه‌گیری شاخص فقر

اصولاً چندین دیدگاه مفهومی برای اندازه‌گیری رفاه وجود دارد. معمول‌ترین این دیدگاه‌ها اندازه‌گیری رفاه اقتصادی بر پایه‌ی هزینه‌های مصرفی یا درآمد خانوار می‌باشد که با تقسیم آن بر تعداد افراد خانوار، معیار سرانه هزینه‌های مصرفی یا درآمد خانوار به دست می‌آید. دیدگاه دیگر استفاده از معیارهای غیر پولی نظیر نرخ مرگ و میر نوزادان در یک منطقه، امید به زندگی، سهم مخارج اختصاص یافته به خوراک، شرایط مسکن و رفتن فرزندان به مدرسه می‌باشد. به این ترتیب مفهوم عام رفاه فراتر از مفهوم اقتصادی آن است که صرفاً برخورداری فرد از کالاها را اندازه‌گیری می‌کند.

برای برآورد فقر بر مبنای مصرف یا هزینه سرانه خانوار بهتر است از یک تابع هزینه استفاده شود که حداقل مخارج لازم برای دستیابی به یک سطح مشخص از مطلوبیت (u) ناشی از بردار کالاها (x) در قیمت‌های P را نشان می‌دهد. با استفاده از یک روش بهینه‌سازی می‌توان تابع هدف (هزینه) را برای یک سطح معین از مطلوبیت با فرض ثابت بودن قیمت‌ها حداقل نمود.

فرض کنید که میزان مصرف خانوار i ام، y_i باشد. در این صورت تابع رفاه را می‌توان به صورت زیر نشان داد:

$$y_i = p \cdot q = e(p, x, u) \quad (1-1)$$

که در آن (P) بردار قیمت کالاها و خدمات، (q) بردار مقدار کالاها و خدمات مصرف شده، $e(\cdot)$ تابع هزینه، (x) بردار ویژگی‌های خانوار (نظیر تعداد افراد بالغ، تعداد جوانان و ...) (u) سطح مطلوبیت یا رفاه دریافت شده توسط خانوار می‌باشد.

معمولاً سطح واقعی y_i از داده‌های مربوط به آمارگیری خانوار که در برگرفته اطلاعات مصرف نیز می‌باشد برآورد می‌شود. با به دست آوردن y_i می‌توان مصرف سرانه خانوار را برای هر فرد خانوار با فرض ضمنی سهم برابر از مصرف در بین اعضای خانوار محاسبه نمود. در این دیدگاه هم‌چنین باید فرض شود که افراد خانوار دارای نیازهای یکسانی هستند. البته چنین فرضی سخت است زیرا در واقعیت افراد مختلف بر حسب ویژگی‌های فردی (نظیر سن، جنس، شغل و ...) دارای نیازهای متفاوتی هستند.

در هر حال برای ارزش‌گذاری رفاه خانوار از یک معیار پولی (معمولاً درآمد و یا هزینه خانوار) استفاده می‌شود.

۱-۱-۴-۱- معیار درآمد

اصولاً رفاه خانوار باید به وسیله‌ی درآمد خانوار اندازه‌گیری شود. اما معمولاً در عمل استفاده از این معیار با مشکلاتی همراه است و این سؤالات را پیش می‌آورد که منظور از درآمد چیست و آیا می‌توان آن را به درستی اندازه‌گیری کرد؟ معمول‌ترین فرمول پذیرفته شده برای محاسبه‌ی درآمد توسط هایگ و سیمونس^۱ به صورت زیر ارائه شده است:

$$\text{درآمد} = \text{مصرف} + \text{تغییر در ثروت خالص}$$

^۱ Haig & Simons