

# فقر زخمی کهنه بر پیکر سیاست اجتماعی ایران

با وجود شعارهای متعدد، فقر همچنان به‌عنوان میراثی مزمن در ساختارهای اقتصادی و قانونی کشور باقی مانده؛ اما چرا هیچ برنامه منسجمی برای حل آن وجود ندارد؟



محمد خدای

روزنامه نگار

## ضرورت بازنگری در سیاست‌های فقرزدایی

فقر، پدیده‌ای تصادفی یا طبیعی نیست بلکه برابند مستقیم ساختارهای قدرت و روابط اجتماعی هر جامعه است. برخلاف تصور رایج، این وضعیت نه ناشی از اقلیم یا سستی افراد بلکه زاییده تصمیم‌گیری‌های نهادی، سیاست‌های اقتصادی نابرابر و سازوکارهای سلطه‌گرایانه‌ای است که در سطح کلان عمل می‌کنند. نابرابری‌هایی که در نتیجه این سازوکارها شکل می‌گیرند، نه تنها کاهش نمی‌یابند بلکه با گذر زمان بازتولید شده و تعمیق می‌یابند. نهاد‌های قدرت نیز با قوانین و سیاست‌هایی که اتخاذ می‌کنند، اغلب به‌جای اصلاح شکاف‌های طبقاتی، آن‌ها را تثبیت و مشروعیت می‌بخشند.

در دنیایی که شاهد جهش‌های شگرف در دانش، فناوری، بهداشت و مدیریت هستیم، همچنان میلیون‌ها انسان از ابتدایی‌ترین امکانات حیات بی‌بهره‌اند. این تناقض یا پارادوکس توسعه، از منظر بسیاری از متفکران علوم اجتماعی تنها از مسیر تحلیل ساختارهای نابرابر قدرت قابل درک است، چرا در جوامع غنی از منابع، جمعیت‌های وسیعی با فقر، گرسنگی و محرومیت آموزشی و درمانی دست‌وپنجه نرم می‌کنند؟ پاسخ در ماهیت نهاد‌های سیاسی و اقتصادی نهفته است که منابع را به‌گونه‌ای ناعادلانه میان گروه‌های اجتماعی توزیع می‌کنند. حتی پیشرفت‌های علمی، بدون وجود عدالت ساختاری نمی‌توانند از بروز و گسترش فقر جلوگیری کنند. در ادبیات سنتی اقتصاد، فقر معمولاً با معیار خط فقر تعریف می‌شود، اما این رویکرد، ماهیت پیچیده، چندبعدی و ساختاری این پدیده را نادیده می‌گیرد. «آمارتاسن» اقتصاددان برجسته هندی، فقر را به‌عنوان محرومیت از آزادی‌ها و قابلیت‌های انسانی تبیین می‌کند؛ مفهومی که به ما یادآور می‌شود فردی که از تحصیل، تصمیم‌گیری، یا فرصت‌های برابر اجتماعی محروم است، حتی اگر درآمدی بالاتر از خط فقر داشته باشد، همچنان در وضعیت فقر به‌سر می‌برد. از این منظر، فقر نه فقط نبود درآمد بلکه انکار دسترسی به امکانات، آزادی‌ها و حقوق بنیادین انسانی است. در این میان، دولت‌ها به‌عنوان واسطه میان منابع و مردم، مسئولیت بنیادینی در اصلاح ساختارهای نابرابر دارند، اما واقعیت آن است که در بسیاری از کشورها، دولت‌ها یا در ایجاد فقر نقش فعال دارند، یا در مواجهه با آن دچار ناکارآمدی، بی‌تفاوتی یا فساد ساختاری‌اند. اگر سیاست‌های فقرزدایی در بستر بوروکراسی ناکارآمد و ساختارهای مبتنی بر رانت اجرا شوند، به‌جای حل مسئله، آن‌را پیچیده‌تر و مزمن‌تر می‌کنند. در چنین شرایطی، تخصیص بودجه به رفاه اجتماعی، بیش از آنکه اثربخش باشد، به ابزاری برای نمایش سیاسی بدل می‌شود. مقابله با فقر در نهایت، نیازمند بازآرایی بنیادین ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. راه‌حل، نه صرفاً در رشد اقتصادی یا توسعه فناوری بلکه در توزیع عادلانه قدرت، فرصت و منابع نهفته است. در این بین، آنچه بشر امروز بیش از هر زمان دیگر به آن نیاز دارد، عدالت ساختاری است.

فقر، واژه‌ای آشنا و در عین حال غریب، سال‌هاست در تاروپود ساختار اجتماعی و سیاسی جوامع ریشه دوانده؛ زخمی مزمن که هرچند توصیف آن ساده می‌نماید، اما تعریف دقیقی از آن همچنان میدان جدال نظریه‌پردازان و سیاست‌گذاران است. محرومیت به عنوان ابتدایی‌ترین نیاز انسانی، تصویر نخست فقر است، اما آیا فقر فقط به معنای نداشتن است؟ در حالی که میلیون‌ها نفر زیر سایه سنگین آن نفس می‌کشند، دستگاه‌های فکری و اجرایی همچنان درگیر پرسش‌هایی بنیادینند: فقر دقیقاً چیست؟ چرا به‌وجود می‌آید؟ چگونه می‌توان با آن مقابله کرد؟ پژوهش‌های پرشماری در این بازه انجام شده؛ از تحلیل‌های آماری تا روایت‌های میدانی، اما تنوع روش‌ها و گاه تناقض نتایج، خود به بخشی از مسئله بدل شده‌اند. آنچه امروز در برابر ما قرار دارد، نه صرفاً یک واقعیت اقتصادی بلکه پدیده‌ای پیچیده و چندلایه است که در بطن خود، تاریخ، سیاست، فرهنگ و ساختارهای قدرت را پنهان دارد. در این گزارش، به مسیر پرفراز و نشیب مطالعات فقر در ایران می‌پردازیم؛ از صورت‌بندی نظری این پدیده تا سیاست‌هایی که قرار بود آن را مهار کند، اما گاه خود تبدیل به بخشی از چرخه بازتولید آن شد.

فقر از جمله مفاهیمی است که به‌رغم ظاهر ساده‌اش، محل مناقشه نظری فراوانی بوده و هنوز هم اجماعی روشن درباره تعریف آن وجود ندارد. با این حال، در یک تعریف عمومی می‌توان آن را محرومیت از ضروریات اولیه زندگی دانست؛ محرومیتی که خود را در شاخص‌هایی چون تغذیه، بهداشت، مسکن، آموزش و دسترسی به فرصت‌ها نشان می‌دهد. از همین‌رو، فقر صرفاً کم‌درآمدی نیست بلکه مجموعه‌ای از نبود دسترسی‌ها و ناکارآمدی‌های مزمن در سطوح مختلف جامعه است. مطالعات فقر در ایران به‌رغم گسترش کمی و کیفی در دو دهه اخیر، همچنان گرفتار تشتت مفهومی و پراکندگی در روش است. از یک سو، داده‌ها و آمارهای قابل اتکا در دسترس نیست و از سوی دیگر، تحلیل‌ها اغلب ناظر به توصیف وضعیتند، نه تجویز راه‌حل. به همین دلیل، به‌رغم انبوه پژوهش‌های دانشگاهی، در سیاست‌گذاری فقر گام‌های مؤثر و ماندگاری تاکنون برداشته نشده است.

### سیاست گذاری فقر میان نظریه و عمل

فقر، اگرچه پدیده‌ای تاریخی و جهانی است اما در هر جامعه، بازتابی از الگوی توزیع منابع و ساختار قدرت است. آنچه از آن به‌عنوان سیاست‌گذاری فقر یاد می‌شود، در حقیقت مجموعه‌ای از تصمیمات و برنامه‌هایی است که نظام حکمرانی برای پیشگیری، کاهش یا ریشه‌کنی فقر طراحی می‌کند. اما آیا نظام سیاست‌گذاری ایران به‌درستی چنین کارکردی داشته است؟ در پاسخ باید گفت سیاست‌گذاری فقر در ایران با ضعف ساختاری مزمنی مواجه بوده است. شواهد آماری حاکی از آن است کیفیت عمومی زندگی در حال افول و بر شمار دهک‌های پایین درآمدی افزوده شده است. رشد نامتوازن اقتصادی، تمرکزگرایی در تخصیص منابع و سیاست‌های حمایتی مقطعی و پراکنده از جمله دلایل این ناکارآمدی است. نتیجه این وضعیت، آن است که فقر نه تنها کاهش نیافته بلکه در برخی ابعاد، ژرف‌تر و مزمن‌تر نیز شده است.

### حلقه مفقوده در طراحی سیاست‌های فقرزدایی

در بررسی دلایل این ناکامی باید نقش خط‌مشی‌گذاری عمومی را به‌عنوان موتور محرک سیاست‌گذاری جدی گرفت. نظام تصمیم‌سازی در ایران، بیش از آن که تابع یک چشم‌انداز منسجم باشد، متکی بر واکنش‌های کوتاه‌مدت و طرح‌های

موقتی است. این وضعیت باعث شده فقر همواره در حاشیه باقی بماند و به‌رغم اهمیت آن، هیچ گاه اولیوی پایدار در برنامه‌های توسعه‌ای کشور نداشته باشد. نمونه بارز این ناکامی، سرنوشت «لایحه فقرزدایی» است که در سال ۱۳۷۵ تدوین و تقدیم مجلس شد اما پس از تغییر دولت، بدون هیچ پیگیری مشخصی از دستور کار بیرون رفت. پس از آن نیز دیگر هیچ طرح جامع و الزام‌آوری درباره فقرزدایی تدوین یا اجرا نشد. این در حالی است که در همین بازه زمانی، چندین سند راهبردی دیگر در کشور تدوین و به مرحله اجرا رسید.

### ساختار اجتماعی یا ناکامی سیاست؟

در تحلیل ریشه‌های فقر، دو دیدگاه عمده وجود دارد. دیدگاه نخست، فقر را بخشی اجتناب‌ناپذیر از حیات اجتماعی انسان می‌داند؛ پدیده‌ای که به‌دلیل محدودیت منابع و رقابت برای بهره‌مندی از امکانات، همواره در جوامع وجود داشته و خواهد داشت. در مقابل، دیدگاه دوم که مبنای تحلیل بسیاری از متفکران معاصر است، فقر را محصول ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نابرابر می‌داند. از این نظر، فقر نه یک سرنوشت حتمی بلکه یک ساخته بشری است که قابل پیشگیری و حذف است. با اتکا به این دیدگاه، ضعف در سیاست‌گذاری فقر را باید نه امری عرضی بلکه نتیجه غفلت یا ناتوانی سیستماتیک در مواجهه با این موضوع تلقی کرد. فقدان برنامه‌ریزی‌های فراگیر، کم‌توجهی به داده‌های دقیق و بی‌ثباتی مدیریتی در نهاد‌های متولی مبارزه با فقر، تنها بخشی از دلایل تداوم این چرخه ناکارآمدی است.

### برنامه‌ریزی‌های پرشمار: اجرای اندک

مرور اسناد رسمی نیز این ادعا را تقویت می‌کند. در سال ۱۳۷۹، سندی با عنوان «برنامه مبارزه با فقر» و در سال

۱۳۸۴ گزارشی با عنوان «سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها» تدوین شد، اما هیچ‌یک به شکل برنامه، عملیاتی و دارای ضمانت اجرایی نشد. این اسناد عمدتاً حاوی جهت‌گیری‌های کلی بود و به‌جای تبدیل شدن به برنامه عملیاتی، در سطح شعار باقی ماند. همچنین در فصل هشتم برنامه چهارم توسعه به‌طور خاص به مقوله فقرزدایی پرداخته شد اما برای اجرایی کردن آن نیز نه ساختار اداری مناسبی تعریف شد و نه منابع پایدار تخصیص یافت. آنچه در عمل مشاهده شد، افزایش سهم بودجه نهاد‌های حمایتی مانند کمیته امداد یا بهزیستی بود، بدون آنکه برنامه مشخصی برای خروج پایدار خانوارهای تحت پوشش از چرخه فقر طراحی و اجرا شود.

### سیاست گذاری اجتماعی بدون قطب‌نما

در فقدان یک سیاست جامع، نظام رفاه در ایران به مجموعه‌ای از مداخلات حمایتی پراکنده محدود شده است. سیاست‌های یارانه‌ای، توزیع بسته‌های معیشتی و اعطای تسهیلات خرد، گرچه در کوتاه‌مدت می‌توانند به تخفیف موقت فقر کمک کنند، اما از حل مسئله ناتوانند. این اقدامات، نه تنها موجب ارتقای توان معیشتی گروه‌های فقیر نشده بلکه وابستگی این گروه‌ها به کمک‌های دولتی را نیز تشدید کرد. مسئله مهم‌تر، نبود انسجام میان نهاد‌های مسئول است. این در حالی است که نهاد‌هایی مانند وزارت تعاون، کمیته امداد، سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان و... هر یک برنامه‌هایی موازی را اجرا می‌کنند که گاه همپوشانی دارند و گاه در تضاد با یکدیگر عمل می‌کنند. نتیجه این وضعیت، اتلاف منابع، دوباره کاری و نارضایتی عمومی است.

**چرا قانون سکوت کرده است؟**  
در چنین شرایطی، فقدان یک قانون مادر برای فقرزدایی، یکی از مهم‌ترین کاستی‌های نظام حقوقی کشور است. در حالی که مسائل دیگری نظیر اشتغال، مسکن یا آموزش دارای قوانین جامع و مشخص هستند، فقرزدایی همچنان در حاشیه مانده است. این خلأ قانونی باعث شده سیاست‌های فقرزدایی از ثبات، استمرار و شفافیت لازم برخوردار نباشند و هر دولت بر اساس رویکرد سیاسی خود، تفسیر متفاوتی از حمایت اجتماعی ارائه دهد. در بسیاری از کشورها، قانون‌گذاری در حوزه فقر به مثابه ابزار الزام‌آور برای دولت‌ها عمل می‌کند. این قوانین، نه تنها منابع لازم را مشخص می‌کنند بلکه شاخص‌های سنجش عملکرد، نظام پایش و ضمانت‌های اجرایی مشخصی نیز دارند. نبود چنین چارچوبی در ایران، یکی از دلایل اصلی ناکامی سیاست‌ها در این حوزه است.

### گره کور فقر در تار و بود حکمرانی

تجربه ایران در مواجهه با پدیده فقر نشان می‌دهد صرف شعار، برنامه یا تخصیص منابع، راه‌حل این موضوع نیست. فقر، پیش از هر چیز، مسئله‌ای حکمرانی است. تا زمانی که سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران بر پایه برنامه‌ریزی علمی، داده‌محور و مبتنی بر مشارکت ذی‌نفعان شکل نگیرد و تا وقتی که قانون مشخص و الزام‌آوری برای ریشه‌کنی فقر تدوین نشود، نمی‌توان امیدی به کاهش پایدار آن داشت. بازتعریف سیاست فقرزدایی، مستلزم تغییر در نگرش سیاست‌گذاران، ایجاد هماهنگی میان نهاد‌ها، بازنگری در نظام بودجه‌ریزی و مهم‌تر از همه، تدوین یک قانون جامع و پایدار است؛ قانونی که نه تنها دولت‌ها را موظف به اقدام مؤثر می‌کند بلکه فقر را از یک شعار تبلیغاتی به مسئله‌ای ملی و نیازمند پاسخ فوری تبدیل می‌سازد.

## تحلیل مفهومی و اجتماعی فقر و غنا در اسلام

علی (ع)، فقر مادی به شدت نکوهش شده است. امام علی(ع) به صراحت می‌فرمایند: «فقر، عقل را سرگردان و دین را ناقص می‌کند». این هشدار، نه تنها ناظر بر آثار فردی فقر بلکه بیانگر آثار اجتماعی و سیاسی آن نیز هست؛ چرا که فقر، انسان را در معرض فحشا، ناامیدی و حتی از خودبیگانگی قرار می‌دهد. این همان نقطه‌ای است که پیامبر اسلام (ص) از آن با تعبیر «فقر، سیاه‌رویی در دنیا و آخرت است» یاد می‌کند. از منظر جامعه‌شناسی اسلامی، فقر مادی در یک جامعه، نشانه‌ای از بی‌عدالتی ساختاری است. وقتی حاکمان و اغنیاء نسبت به وضعیت تهیدستان بی‌اعتنا باشند، فقر، نه فقط مسئله‌ای فردی بلکه بحرانی اجتماعی خواهد شد که انسجام ایمانی و معنوی جامعه را نیز تهدید می‌کند؛ چنان که در کلام حضرت علی (ع) آمده است: «فقر، مرگ بزرگ است»؛ مرگی که نخست در قلب‌ها لانه می‌کند و سپس در ساختارهای اجتماعی تکثیر می‌شود.

در این میان، نقش انسان مؤمن، نه در ستایش فقر مادی بلکه در مبارزه با آن تعریف می‌شود. اسلام، هم‌زمان که به قناعت توصیه می‌کند، تلاش برای

در متون اسلامی، فقر تنها یک محرومیت اقتصادی نیست بلکه مفهومی چندوجهی است که می‌تواند هم منزلت معنوی باشد و هم تهدیدی بر ایمان. در این بین، قرآن کریم با صراحت، انسان را در جایگاه «فقیر الی الله» معرفی می‌کند؛ حال آنکه همان متن مقدس، فقر مادی را خطری برای دین، عقل و عزت نفس می‌داند. چنین دوگانگی‌ای، ما را با پرسشی بنیادی روبرو می‌سازد: آیا فقر در اندیشه اسلامی موهبتی معنوی است یا آفتی اجتماعی؟

نقطه عزیمت پاسخ به این پرسش، تشخیص تفاوت میان فقر معنوی و فقر مادی است. در قرآن کریم آمده است: «يَا أَيُّهَا النَّاسُ أَنْتُمُ الْفُقَرَاءُ إِلَى اللَّهِ وَاللَّهُ هُوَ الْغَنِيُّ الْحَمِيدُ». این آیه، فقر را ذاتی انسان در برابر هستی مطلق خداوند معرفی می‌کند؛ فقیر بودن، در این سطح، ناظر به نیاز مطلق بشر به ربوبیت الهی است. در عرفان اسلامی نیز همین معنا تعمیق یافته و فقر به‌عنوان «فخر» و اولیای الهی تعبیر شده است، چنانکه در سنت صوفیه آمده است «الفقر فخری».

با این حال، در نقطه مقابل، در احادیث معصومین (ع)، به‌ویژه امیرالمؤمنین

کسب رزق حلال و حفظ کرامت انسانی را نیز واجب می‌داند. تلاش، کار و کوشش در منظومه دینی، امری مقدس است و مسلمان کوشا را از مسلمان کاهل، برتر می‌داند؛ چرا که تن‌پروری، ذهن را مستعد وسوسه‌های شیطانی کرده و فرد را در گرداب شک و گناه فرو می‌برد. از منظر قرآنی نیز، فقر می‌تواند دستمایه شیطان برای اغواگری باشد. در آیه شریفه آمده است: «الشَّيْطَانُ يَعِدُكُمُ الْفَقْرَ وَيَأْمُرُكُمْ بِالْفَحْشَاءِ». یعنی شیطان، وعده فقر می‌دهد و انسان را به فحشا دعوت می‌کند. در چنین زمینه‌ای، فقر صرفاً کمبود مادی نیست بلکه بستری برای انحطاط اخلاقی و اجتماعی نیز به شمار می‌رود. با این اوصاف، راهکار اسلام برای مقابله با فقر، تنها به زهد و ساده‌زیستی خلاصه نمی‌شود بلکه بر مسئولیت اجتماعی اغنیاء، برقراری عدالت در توزیع و تقویت سازوکارهای معیشتی نیز تأکید دارد. در نهج البلاغه، کار و تولید، سنگ‌های ایمان معرفی شده‌اند؛ نه صرفاً فعالیت‌های اقتصادی، بنابراین جامعه‌ای که نسبت به تهیدستی اقشار خود بی‌تفاوت باشد، به‌زودی با بحران ایمان و هویت روبه‌رو خواهد شد.