

آشنایی با دولت‌های رفاه

فروغ متقیمی

(فوق لیسانس روابط بین‌الملل، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)

برای رفع بحران مذکور، برنامه‌های اصلاحی در هر کشور ارائه و اجرا شده است. اما برخی از آثار منفی ناشی از دخالت دولت در اقتصاد، پس از اجرای برنامه‌های رفاهی گسترده، همچنان باقیمانده است.

در این مقاله، با استفاده از شیوه توصیفی و تحلیلی و با ذکر نمونه‌های دولت رفاه در برخی از کشورها، مباحث زیر ارائه می‌شود: پیشینه اندیشه‌های مربوط به دخالت حکومت در امور اجتماع، عوامل و زمینه‌های موثر در ایجاد دولت‌های رفاه، مفهوم و ویژگی‌های دولت رفاه، پیدایش نخستین دولت‌های رفاه، منابع تامین رفاه فردی، انواع دولت رفاه، هزینه رفاه، انتقاد از دولت رفاه، اصلاحات جزئی و اصلاح عمیق دولت رفاه و نتیجه.

پیشینه اندیشه‌های مربوط به دخالت حکومت در امور اجتماع

شاید بتوان گفت افلاطون از نخستین متفکرانی است که درباره دخالت هیأت یا فرد حاکم در جامعه، در امور جامعه سیاسی و وظایف حاکم اظهار عقیده کرده است. از دیدگاه افلاطون، وظیفه خاص این هیأت یا فرد، تشخیص منافع کلی همگان و انتخاب بهترین راه برای تامین منافع مذکور است.^(۱) سایر متفکران جوامع بشری نیز در دوره‌های زمانی گوناگون درباره دولت و منشأ شکل‌گیری آن و وظایف آن به اظهار نظر پرداخته‌اند.

قطع نظر از اختلاف نظر درباره منشأ پیدایش و ضرورت وجود دولت، نظریه‌پردازان علوم سیاسی، آن را پدیده‌ای عمومی دانسته‌اند که برای پاسخگویی به برخی از نیازهای عمومی انسان و کارویژه‌هایی دارد. کارویژه اصلی و اولیه یا حداقل دولت، تامین امنیت مردم در برابر خطرهای داخلی و خارجی و نهادینه کردن امنیت جمعی بوده است.^(۲) این کار ویژه اصلی دولت به

این مقاله، ضمن مروری بر زمینه‌های تاریخی شکل‌گیری دولت رفاه، شرایط کنونی آن را به بحث می‌گذارد و معتقد است که دولت رفاه فراگیر بر اثر تحولات جاری، ناچار از کوچک کردن خود است.

مقدمه

تامین رفاه فرد و اجتماع از سوی دولت، از دیر باز در میان متفکران و جوامع گوناگون مورد بحث بوده و از جهات مختلف بررسی شده است. مفهوم «دولت رفاه»، به معنای دولتی که نقش کلیدی در حمایت و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی و تامین رفاه شهروندان ایفا می‌کند، در دوره معاصر صورت عینی به خود گرفته است. استقرار دولت رفاه بر اصول زیر استوار بوده است: ایجاد برابری فرصت، توزیع ثروت و مسوولیت عمومی دولت در برابر افرادی که قادر نیستند شخصاً حداقل شرایط زندگی خوب را برای خویش مهیا کنند. ویژگی اساسی دولت رفاه، بیمه اجتماعی است که در کشورهای صنعتی پیشرفته، پیش از سایر کشورها مقرر شده است. مانند: بیمه ملی در انگلستان و بیمه‌های سالمندی، بازمندگان و ناتوانی در آمریکا. دولت رفاه موارد زیر را نیز دربر گرفته است: تامین آموزش‌های اساسی، خدمات بهداشتی و مسکن. در این امور، دولت رفاه در کشورهای اروپایی گسترده‌تر از آمریکا بوده است.

دولت رفاه تحت تاثیر اندیشه‌های کینز، برای ایجاد اشتغال در جامعه و حل بحران‌های اقتصادی و اجتماعی شکل گرفت و به شکوفایی رسید. ولی به علت افزایش هزینه‌های دولت و بروز مشکلات و بحران‌هایی مانند بیکاری، رکود همراه با تورم در کشورهای با نظام سرمایه‌داری، دولت‌های رفاه با بحران مواجه شدند، به گونه‌ای که دیگر نمی‌توانستند بار سنگین ناشی از تامین رفاه عمومی را تحمل کنند. بنابراین،



تدریج گسترش یافت و تنظیم روابط انسان‌ها با یکدیگر و اشیاء و اموال را نیز در بر گرفت. علاوه بر آن، چنین انتظامی مشتمل بر برداشتی از مفهوم عدالت نیز بود؛ در نتیجه نهاد دولت مفهوم تکامل یافته‌تری یافت. مفهوم تامین عدالت به عنوان کار ویژه دولت در فلسفه سیاست و اخلاق مورد بحث قرار گرفته است و برای آن مفاهیم حداقلی و حداکثری در نظر گرفته شده است. در نگاه حداقلی، انتظار می‌رود که دولت به منظور تامین عدالت، در ایجاد تعادل میان منافع مختلف اجتماعی تلاش کند. از نگاه حداکثری نیز انتظار می‌رود با مداخله فاصله طبقاتی را کاهش دهد. افزون بر آن، از جمله کار ویژه‌های دولت، کوشش برای دستیابی به اهداف معین است. امروزه یکی از اهداف مهم دولت‌ها، اهداف اقتصادی است و سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها در راس اولویت‌ها قرار دارد؛^(۳) بنابراین، دولت‌ها متناسب با سیاست‌گذاری‌های خود، برای تامین رفاه جامعه و برقراری عدالت اجتماعی برنامه ریزی و تلاش می‌کنند.

عوامل و زمینه‌های موثر در ایجاد دولت‌های رفاه

در قرن‌های هجدهم و نوزدهم و آغاز قرن بیستم میلادی، عقاید اقتصاددانان مکتب کلاسیک در جهان حاکم بود. در چارچوب نظریه‌های ارائه شده این مکتب، نیروهای عرضه و تقاضا یا ساز و کار بازار با کارایی بالا می‌توانند فعالیت‌های اقتصادی جامعه را به نحوی سامان بدهند که حداکثر رفاه را برای اعضای جامعه دربرداشته باشد. تعادل اقتصادی و اشتغال کامل نیز از این رهگذر حاصل می‌شود.^(۴) وقوع بحران اقتصادی در نیمه نخست قرن بیستم میلادی (سال‌های ۱۹۲۹-۳۴) نشان داد که دست نامرئی بازار نارسایی‌هایی دارد و ممکن است به جای رفاه و اشتغال کامل، فقر و بیکاری به بار آورد. بنابراین، آزادی کامل و فعالیت‌های اقتصادی، بدون نظارت و کنترل دولت، زیر سوال رفت. بروز بحران اقتصادی مذکور، ظهور نظریه جان مینارد کینز اقتصاددان بزرگ انگلیسی را در پی داشت که خواهان مداخله دولت در اقتصاد برای رفع بحران مذکور و اشتغال کامل بود. کینز نظام سرمایه داری را نظام فعالی می‌دانست و اعتقاد داشت که این نظام باید اصلاح شود تا کارآمدتر شود. در دهه ۱۹۳۰، بخش بزرگی از منابع، بلااستفاده بود. کینز علت آن را در نقص ریشه‌دار ساز و کار بازار جست و جو می‌کرد. کینز نشان داد که رفتار فردی لزوماً با منافع همگانی سازگار نیست؛ برای ؟؟؟، نشان داد که وقتی افراد بیشتر پس‌انداز کنند، امکان افت درآمد ملی و در نتیجه وقوع بیکاری وجود دارد.^(۵) کینز در ۳۱ دسامبر ۱۹۳۳ نظرهای خود را طی نامه‌ای به روزولت رئیس جمهوری وقت آمریکا اعلام کرد. پیام او بسیار ساده بود: «دولت آمریکا باید بیش از هر چیز، تاکید خود را بر افزایش قدرت خرید عام معطوف کند و برای این کار باید اعتبارات لازم را از طریق استقراض تامین کند.»^(۶) نظامی که کینز ارائه داد، می‌توانست بحران رکودی را که از نظر وی پدیده‌ای موقت بود، اصلاح و به ایجاد اشتغال و توسعه رفاه در جامعه بحران‌زده کمک کند. از این رو، دولت آمریکا با استفاده از عقاید کینز، به اصلاح امور اقتصادی کشور پرداخت. در آن زمان، اشتغال کامل یکی از اهداف اصلی دولت‌ها بود، زیرا کمونیسم، رقیب سرسخت سرمایه‌داری، بیکاری را از بین برده بود و حق کار کردن را برای همه تضمین می‌کرد. علاوه بر آن، در سال‌های میان دو جنگ جهانی اول و دوم، آثار جدی بیکاری شدید، به صورت بی‌ثباتی سیاسی و ناآرامی‌های اجتماعی و فاشیسم، تهدیدی سخت برای نظام سرمایه داری بود. از این رو، کشورهای مختلف صنعتی، برای رفع مشکلات اقتصادی و اجتماعی،

با استفاده از نظریه کینز، به ایجاد اشتغال برای افراد و تامین رفاه عمومی روی آوردند و با احساس مسوولیت نسبت به شهروندان خود، حداقل سطح رفاه را برای آنان در نظر گرفتند و برای تامین آن، به تصویب قوانین گوناگون پرداختند.

مفهوم و ویژگی‌های دولت رفاه

دولت رفاه، به معنای دولتی است که در آن، دولت در حمایت از شهروندان و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی و تامین رفاه آنان نقش کلیدی ایفا می‌کند.^(۷) در هر نظام اجتماعی، اشتباهات، خسارت‌ها و بلایای ناگهانی وجود دارد که فرد نمی‌تواند به تنهایی با آن‌ها مقابله کند. دولت در این گونه موارد به مداخله می‌پردازد تا شهروندان را مورد حمایت قرار دهد. بنابراین، تامین رفاه اجتماعی جزء کار ویژه‌های دولت رفاه محسوب می‌شود.

دولت رفاه بر اصول زیر استوار است: برابری فرصت، توزیع ثروت و مسوولیت عمومی در برابر کسانی که خودشان نمی‌توانند به حداقل شرایط زندگی خوب دست یابند. ایده محرک دولت رفاه، عدالت اجتماعی است: دولت رفاه به برابری توزیعی نظر دارد که در آن بر دسترسی افراد به فرصت‌های یکسان تاکید می‌شود تا پرداخت‌های یکسان به همه. برای مثال، در اتحادیه‌های کارگری گرچه همه کارگران حقوق یکسانی نمی‌گیرند، ولی تمایل دارند در طبقه‌بندی‌های ویژه خود، نرخ برابری دریافت کنند؛ در اینجا پرداخت برابر در مقابل شغل یکسان مطرح است.^(۸) ویژگی اساسی دولت رفاه، بیمه اجتماعی است که در کشورهای صنعتی پیشرفته مقرر شده است. مانند بیمه ملی در انگلستان و بیمه‌های سالمندی، بازماندگان، ناتوانی و بهداشتی در آمریکا. دولت رفاه همچنین موارد زیر را در بر می‌گیرد: تامین آموزش‌های اساسی، خدمات بهداشتی و مسکن. در این موارد، دولت رفاه در کشورهای اروپایی از ایالات متحده گسترده‌تر است.

پیدایش نخستین دولت‌های رفاه

الف. آلمان

در میان دولت‌های عصر جدید، نخستین دولتی که برنامه رفاه اجتماعی را در مقیاسی گسترده و به شکل رایج امروزی در اغلب کشورها عرضه کرد، دولت تازه بنیاد آلمان به رهبری «صدر اعظم آهنین»، اتوفون بیسمارک بود. وی در اوایل دهه ۱۸۸۰ میلادی، برنامه رفاه اجتماعی جامعی را عرضه کرد که براساس آن، کارگران در مقابل تصادف‌ها، بیماری، بیکاری و پیری بیمه می‌شدند. محرک بیسمارک در این کار، احساسی پدران به نسبت به طبقات پایین اجتماعی بود که با نوعی سیاست بسیار هوشمندانه در آمیخته بود؛ اقدام او به زودی زیر پای سوسیال دمکرات‌ها را که تازه سربر آورده بودند، خالی کرد.^(۹)

ب. انگلستان

در انگلستان نیز نخستین مقررات مربوط به تامین اجتماعی در سال‌های ۱۹۰۸ و ۱۹۱۱، تحت عنوان قانون بازنشستگی و قانون بیمه ملی، به تصویب رسید. براساس قانون بازنشستگی، به هر فرد بیش از هفتاد سال و درآمدی کمتر از میزان مشخص یک مقرری هفتگی تعلق می‌گرفت. میزان آن به درآمد دریافت کننده آن بستگی داشت. شخص

دریافت کننده این مقرری، در زمان اشتغال، هیچ کمکی به سازمان پرداخت کننده نمی‌کرد. بنابراین، مقرری مذکور صرفاً در حکم کمک بلاعوض بود. به تعبیر دیگر، این مقرری گسترش بخشی از قانون فقرا بود که از قرن‌ها پیش، در انگلستان وجود داشت. ولی با قانون فقرا تفاوت اساسی داشت. زیرا بازنشستگی حقی تلقی می‌شد که دریافت آن، دریافت کننده را از هیچ امتیاز یا حقی محروم نمی‌کرد و نیز دال بر هیچ نوع ناتوانی دریافت کننده نیز نبود.^(۱۰)

قانون بیمه ملی انگلستان به تأمین دو هدف توجه داشت: نخست آنکه هر کس در انگلستان شاغل است باید از سن ۱۶ تا ۱۷ سالگی در برابر بیماری بیمه باشد. یعنی وسایل معالجه بیماریش تأمین می‌شود. دیگر آنکه، فرد شاغل در کار معین تصریح شده در قانون، باید در مقابل بیکاری بیمه باشد. به عبارت دیگر، باید تضمین شود که در زمان بیکاری برای او کمک فراهم می‌شود. برخلاف بیمه بازنشستگی، نظام بیمه ملی مبتنی بر همکاری بیمه شونده‌گان بود. یعنی قسمتی از بودجه آن از سوی کارگران تأمین می‌شد و قسمتی را کارفرما تأمین می‌کرد و قسمتی از آن را دولت می‌پرداخت.^(۱۱) پس از وقوع جنگ جهانی، دولت انگلستان نخستین کشوری بود که به طور عملی به تشکیل دولت رفاه پرداخت؛ تحت تاثیر اندیشه‌های کینز دولت اقدام به مداخله در اقتصاد با اهداف سیاسی کرد و این تفکر پذیرفته شد که دولت باید حداقل برخی از معیارهای تأمین اجتماعی را فراهم نماید.

ج. آمریکا

در آمریکا نیز برنامه موسوم به «نیو دیل» یا «گام‌های تازه» فرانکلین روزولت رئیس جمهور وقت آمریکا، در سال ۱۹۳۰ عرضه شد. این برنامه برای حل بحران اقتصادی آمریکا و زمینه سازی برای مداخله دولت در اقتصاد ارائه شد. بخش‌هایی از آن به اصلاح ساختار اساسی اقتصاد جامعه می‌پرداخت. البته برخی از آن‌ها پس از اعلام، اجباراً متوقف شدند. زیرا از سوی دیوان عالی کشور، مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شدند؛ برخی از آن‌ها مانند «کمسیون معاملات و تضمین» و برنامه «شورای ملی روابط کاری» به اجرا درآمدند. برنامه دوم به حداقل دستمزد در سراسر کشور مربوط می‌شد. افزون بر آن، گام‌های تازه اقدام‌هایی را شامل می‌شد که به تمهید برنامه‌هایی به منظور تأمین برای روزمبادا اختصاص یافته بود. مانند: برنامه تأمین اجتماعی (بیمه پیری و بازماندگان) و بیمه بیکاری و کمک‌های عمومی.^(۱۲)

جنگ جهانی دوم، در عین حال که اساس «نیو دیل» را محکم کرد، اجرای آن را موقتاً متوقف کرد، زیرا مسائل جدیدی مطرح شده بود مانند بودجه‌های کلان دولتی، کنترل‌ها و دخالت‌های گسترده دولت در جزئیات زندگی اقتصادی از جمله تثبیت قیمت‌ها و دستمزدها، جیره بندی کالاهای مصرفی، ممنوعیت تولید برخی از کالاهای غیرنظامی و نظارت بر صادرات و واردات. پس از پایان جنگ، «قانون اشتغال» یکی از اولین لوایحی بود که لازم‌الاجرا شد؛ این قانون در سال ۱۹۴۶ به تصویب رسید و در آن بر مسؤولیت دولت در حفظ «حداکثر اشتغال و حداکثر تولید و قدرت خرید» تأکید شد. در واقع، این قانون سیاست کینز را به صورت قانون در آورد.^(۱۳)

منابع تأمین رفاه فردی در جوامع

انسان نیازهای گوناگونی دارد و با تحول جوامع بشری نیازهای جدیدی

نیز به آن‌ها افزوده می‌شود. اساساً علت اصلی تشکیل اجتماعات بشری را نیاز به تشریک مساعی برای دستیابی به خواسته‌های انسان‌ها دانسته‌اند. رفاه فردی در هر جامعه، حدود نیازمندی‌ها و خواسته‌هایی را که فرد می‌تواند آن‌ها را ارضا کند و سطحی را که در آن قدرت بر آوردن آن‌ها را دارد، نشان می‌دهد. نیازمندی‌ها و خواسته‌های انسان به هم وابسته‌اند و طبقه‌بندی‌های خاصی از نیازهای انسان در علوم مختلف مانند روانشناسی و اقتصاد وجود دارد. برخی از نیازها برای ادامه بقای بشر باید همواره رفع شوند. زیرا در غیر این صورت، امکان ادامه حیات وجود ندارد. علاوه بر آن، سلسله مراتبی برای نیازهای انسان ذکر کرده‌اند که از نیازهای اولیه آغاز می‌شود و به نیازهای والا مانند تقدیر از دیگران، عزت نفس و رسیدن به خود آگاهی می‌رسد. ممکن است برخی از افراد، هرگز حتی از نیاز به خود آگاهی نیز مطلع نشوند؛ چه اینکه برای رسیدن به آن تلاش کنند. به هر حال، در همه جوامع برای ارضای نیازهای افراد، منابعی وجود دارد. یکی از منابع مذکور، از خود فرد نشأت می‌گیرد. مانند سلامتی جسمی و روانی، دانایی، مهارت‌ها و دارایی‌ها. منبع دیگر، کوشش فرد برای رسیدن به خواسته‌های مورد نظرش است. علاوه بر آن، محیط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی که فرد در آن زندگی می‌کند نیز در بر آوردن نیازهای او موثر است. انسانی که در کشوری پیشرفته، ثروتمند و دارای حکومتی شایسته است، به مراتب بیش از فردی که در یک کشور فقیر جنوب متولد شده است و در همان کشور زندگی می‌کند، به خواسته‌ها و رفع نیازهایش نایل می‌شود. دیگر منابع رفاه فرد عبارت‌اند از: خانواده، شبکه‌های غیررسمی (بستگان، دوستان، همسایگان، همکاران)، بازار، سازمان‌های داوطلب و حکومت مرکزی و محلی (دولت). بنابراین، می‌توان اظهار داشت رفاه فرد از منابع متعدد حاصل می‌شود.

به صورت تاریخی، نخستین منبع رفاه فرد، خانواده بوده است. حتی امروزه نیز اقتصاد خانواده اهمیت دارد. دولت نیز به طور غیر مستقیم از طریق تأمین دفاع ملی و حفظ قانون و نظم و با پرداختن به برخی از امور اجتماعی. مانند خدمات آموزشی و مراقبت‌های بهداشتی، پرداخت یارانه‌ها و تخفیف‌ها یا معافیت‌های مالیاتی. برای تأمین رفاه فرد به ایفای نقش می‌پردازد.

تا پایان قرن نوزدهم میلادی، منابع رفاه فرد به شغل، شغل آزاد، خانواده و شبکه‌های ارتباطی غیر رسمی محدود می‌شد. مانند انجمن‌های دوستانه، موسسات خیریه خصوصی و خدمات اجتماعی بلاعوض. در پایان قرن نوزدهم میلادی، نخستین بار بیمه اجتماعی مبتنی بر حمایت دولت در آلمان پذیرفته شد. بیمه اجتماعی طی پنج دهه بعد گسترش زیادی یافت. به طوری که تا آغاز جنگ جهانی دوم، تعدادی از حمایت‌های اجتماعی تحت حمایت دولت ایجاد شد و در اغلب کشورهای اروپایی بوجود آمد.

پس از پایان جنگ جهانی دوم، دولت رفاه بوجود آمد، توسعه یافت و تا دهه ۱۹۷۰ ادامه پیدا کرد؛ تأمین رفاه عمومی یکی از مسؤولیت‌های این دولت محسوب می‌شد. در این دوره، اشتغال کامل، رشد اقتصادی و توسعه برنامه‌های تأمین اجتماعی به مثابه بازی با حاصل جمع مثبت بود؛ در عمل، تنظیم مناسب اقتصاد مبتنی بر بازار، آثار مثبتی مانند کاهش میزان بیکاری، رشد اقتصادی و بهره‌مندی مردم از استانداردهای بالای سطح زندگی به بار آورده بود؛ از این رو، اقدامات دولت رفاه منصفانه به نظر می‌رسید.

انواع دولت رفاه

نقشی که دولت رفاه در تامین رفاه عمومی ایفا می کند، در کشورهای مختلف و در دوره های زمانی گوناگون، متفاوت بوده است. به رغم این اختلاف، نقش رفاهی اساسی دولت، به دو صورت قابل تفکیک است: نقش تامین کننده باقیمانده نیازهای رفاهی و نقش تامین کننده جامع رفاه فردی. نقش نخست، در اقتصاد فردگرا و نقش دوم در اقتصاد جمع گرا متجلی شده است. در نوع اول، دولت نقشی محدود در تامین رفاه ایفا می کند. در این شکل از دولت رفاه، بر خود اتکایی تاکید می شود. مثلاً افراد سالم باید به تامین رفاه خود و خانواده هایشان بپردازند. علاوه بر آن، ترتیبات دیگری نیز مقرر می شود تا در صورت لزوم، از افراد سالم و خانواده هایشان حمایت شود. ترتیبات مذکور عبارت اند از: پس انداز، سرمایه گذاری و بیمه خصوصی. این موارد به هنگام بروز بیکاری، ناتوانی یا سالمندی و... قابل استفاده است. از آنجا که در درجه اول، افراد سالم مسوول تامین رفاه خود و خانواده هایشان هستند، دولت به عنوان تامین کننده رفاه در آخرین مرحله مورد توجه قرار می گیرد؛ دولت هنگامی اقدام لازم را انجام می دهد که دیگر منابع فردی کفایت نکنند و تهیه خدمات رفاهی اساسی و کمک های نقدی در سطح امرار معاش باشد. در این شکل از دولت رفاه، صلاحیت افراد برای برخورداری از خدمات و مزایا بر اساس آزمون های ایزاری احراز می شود.

دولت به عنوان تامین کننده جامع رفاه عمومی، فراهم کننده رفاه در درجه اول قلمداد می شود. مسوولیت دولت در قبال مردم، برای تامین رفاه آن ها «از گهواره تا گور» است. پوشش رفاهی عمومی و محدوده مزایای ارائه شده از سوی دولت، فراگیر است. خدمات رفاهی فراهم شده مذکور، در مرحله شروع، رایگان است. کمک های نقدی دولتی به همکاری های پیشین مربوط نمی شود و آزمون های ایزاری پذیرفته نمی شوند. از این رو، نقش سایر منابع رفاه فردی به صورت وسیع کاهش می یابد و سیاست های باز توزیع اجتناب ناپذیر می شوند. دولت های رفاه تاسیس شده در کشورهای اسکانندیناوی تا پایان سال ۱۹۸۰، نزدیک ترین نوع به شکل فراگیر دولت رفاه بودند. (۱۴)

در میان حدود مقررات رفاهی و قلمرو آن ها (مانند اشخاص تحت پوشش) تفاوت هایی وجود دارد. پوشش ممکن است باقیمانده، مربوط به شغل یا عمومی باشد. در مورد اول، آزمون های ایزاری کمک اجتماعی به اشخاصی محدود می شود که فاقد هر گونه وسیله خصوصی حمایت هستند. در مورد دوم، کمک ها بر اساس وضع شغلی دریافت کننده اعطا می شود. در مورد سوم، کمک ها به عنوان حقوق شهروندی در دسترس، برای همه اعضای جامعه طبق شرایط یکسان تعیین می شود. این امر بر شیوه تامین مالی اثر دارد. در موارد اول و سوم تامین مالی از طریق وضع مالیات عمومی صورت می گیرد، در مورد دوم، اصولاً

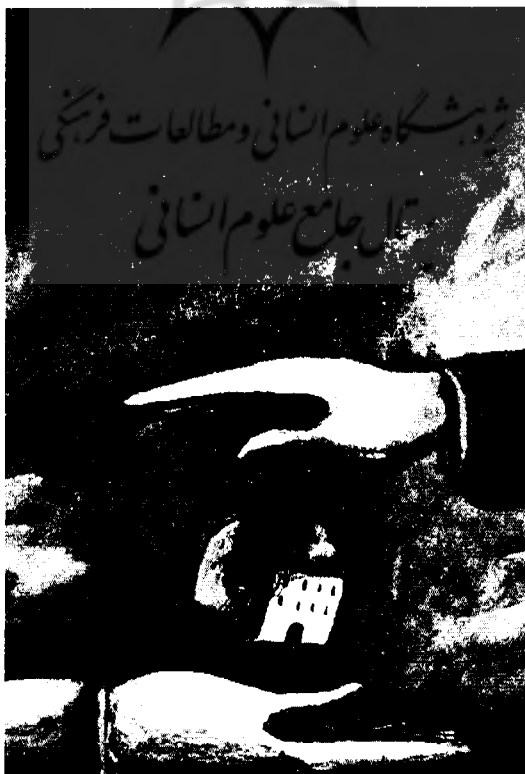
تامین مالی از طریق همکاری های کارفرما و مستخدم انجام می شود و فقط در مرحله بعدی، از طریق وضع مالیات عمومی است. در موارد اول و سوم به میزان مشخص تمایل دارند؛ ولی در مورد دوم، به صورت متناسب با همکاری ها یا درآمدهای سابق گرایش دارند. در عمل، میزان مشخص و کمک های متغیر نقدی با یکدیگر وجود دارد. تامین مالی مقررات رفاهی نیز متفاوت است. کمک های نقدی از طریق وضع مالیات تامین مالی می شود. سایر تسهیلات رفاهی ممکن است تنها از طریق وضع مالیات عمومی یا ترکیبی از همکاری کارفرما و مستخدم و وضع مالیات عمومی تامین مالی شوند. (۱۵)

درباره مراقبت های بهداشتی دو صورت قابل ذکر است: یک نوع که در مفهوم دولت رفاه محدود به صورت تلویحی بیان شده عبارت است از تامین مالی خصوصی، همراه با مراقبت های بهداشتی ارائه شده از سوی پزشکان و بیمارستان های خصوصی در ازای نوع دیگر که در مفهوم دولت فراگیر به صورت ضمنی آمده عبارت است از وضع مالیات عمومی، همراه با مراقبت های بهداشتی ارائه شده از سوی پزشکان استخدام شده به صورت عمومی و بیمارستان های متعلق به بخش عمومی. نظام های ترکیبی، مرکب از نسبت های متفاوت عمومی و خصوصی مراقبت های بهداشتی نیز وجود دارد. تا پایان سال ۱۹۸۰، نظام مراقبت های بهداشتی آمریکا، نزدیک ترین شکل به نظام خصوصی ناب بود. در سال ۱۹۹۰، سهم هزینه بهداشتی خصوصی از کل هزینه بهداشتی در آمریکا ۶۰ درصد بود. (۱۶)

هزینه های رفاهی دولت

دولت رفاه از زمان ظهور در پایان قرن نوزدهم، یعنی سال ۱۸۸۰، تا نیمه سال ۱۹۷۰ میلادی توسعه یافت. توسعه دولت رفاه طی سه دهه پس از جنگ جهانی دوم چشمگیر بود. به طوری که از دیدگاه برخی از اقتصاددانان مدافع نظام سرمایه داری و آزادی های فردی، در این دوره رفاه بیش از آزادی در کشورهای مورد نظر اهمیت داشت. سهم هزینه رفاهی دولت از تولید ناخالص داخلی در همه اقتصادهای بازاری سرمایه داری نسبتاً افزایش یافت. در دوره پس از جنگ جهانی دوم، در کشورهای عضو «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»، هزینه برنامه های اجتماعی عمومی مانند آموزش و مراقبت های بهداشتی به طور متوسط تا ۱۳/۱ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۶۰، و ۲۵/۶ درصد در سال ۱۹۸۱ و حدود ۲۷ درصد در سال های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۰ محاسبه شده است.

تا پایان دهه ۱۹۷۰ و آغاز سال ۱۹۸۰ در تعدادی از کشورها تلاش هایی برای مهار کردن هزینه های رفاهی صورت گرفت. (۱۷) گرچه این کوشش ها بر اثر عواملی دیگر از جمله محدوده و قلمرو مقررات رفاهی و ترکیب سنی جمعیت، تا حدی خنثی شده است. برخی از انواع



مستمری که محدوده و قلمرو مقررات رفاهی را گسترش می‌داد و نیز پیر شدن جمعیت موجب می‌شد سطح هزینه رفاه کاهش نیابد و بارسنگینی بر بودجه عمومی تحمیل شود.

انتقاد از دولت رفاه

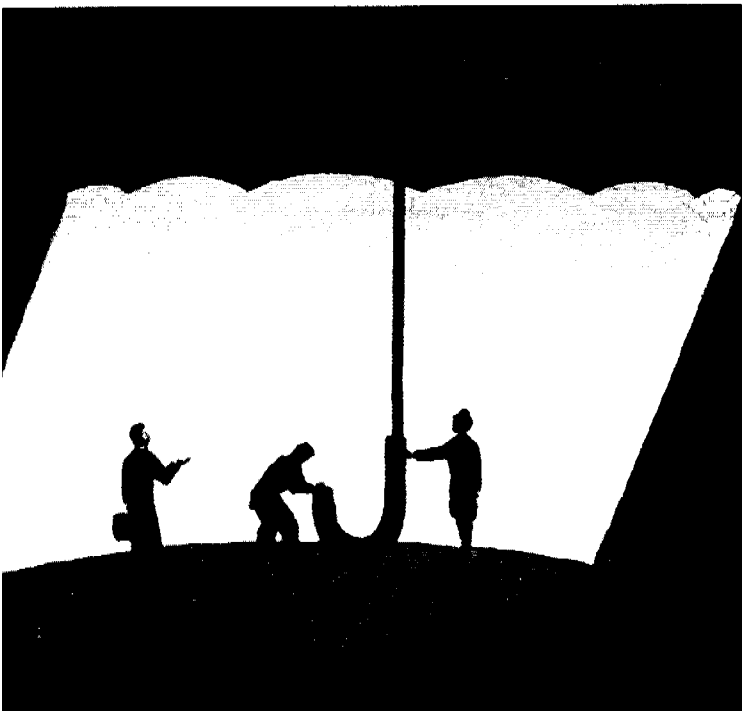
گرچه دولت رفاه طی دوره ۲۵ ساله پس از جنگ جهانی دوم توسعه یافت و تقویت شد، ولی با بحران‌هایی نیز مواجه شده است. این بحران در سال ۱۹۶۰ بروز کرد، و در نیمه دهه ۱۹۷۰ که هزینه‌های رفاهی افزایش شدیدی یافته بود، تشدید شد. دولت رفاه به این مسائل متهم شده است: متمرکز بودن، دیوان سالارانه بودن و نداشتن کارآیی، ایجاد خدمات رفاهی انحصاری و ایجاد فشارهای تورمی، تقدم قائل شدن برای مصرف و باز توزیع درآمد و ثروت، اثر نامطلوب بر خود انکابی، انتخاب مصرف کننده و میل به پس انداز، تامین خدمات رفاهی با کیفیت پایین و ناموفق بودن در کاهش و حذف فقر. علاوه بر آن، با اتهام وابسته کردن اشخاص از لحاظ اقتصادی به دولت نیز مواجه شده است.

بحران دولت رفاه ناشی از مداخله دولت در اقتصاد با اهداف سیاسی و ناسازگاری این مداخله با آزادی‌های فردی بود. به رغم حمایت از عموم مردم، در مواردی افراد نمی‌توانستند از حق انتخاب خود استفاده کنند و مجبور به پرداخت هزینه‌های دولت از طریق پرداخت مالیات یا حق بیمه بودند. یکی از اقتصاددانانی که به انتقاد شدید از مداخله دولت در اقتصاد پرداخته، میلتون فریدمن است. وی دولت رفاه را خیالی خام نامید و اعتقاد داشت برنامه‌های رفاه اجتماعی موجود، هرگز نباید به صورت قانون در می‌آمدند. از نظر وی، اگر این برنامه‌ها لازم الاجرا نمی‌شدند، بسیاری از مردمی که به آن‌ها اتکا دارند، به جای آنکه تحت تکفل و تولید دولت باشند، افرادی متکی به خود بار آمده بودند. علاوه بر آن، طرفداران سرسخت آزادی‌های فردی اعتقاد دارند که هر چه جامعه آزادتر باشد، افراد با میل و رغبت بیشتری به هم‌نوعان خود کمک خواهند کرد؛ حمایت از اقتصاد از طریق اخذ مالیات موجب تضعیف اقتصاد می‌شود؛ این منتقدان دولت رفاه، وجود تعداد زیادی بنیاد خیریه خصوصی در آمریکا را شاهدی بر این ادعا می‌دانند. این گروه حتی منکر رفاه عمومی هستند و اعتقاد دارند چیزی به عنوان رفاه عمومی وجود ندارد و آنچه وجود دارد، رفاه فردی است. (۱۸) علاوه بر آن، تامین اجتماعی از سوی دولت را با آزادی‌های فردی مغایر می‌دانند.

در پی بروز بحران‌هایی مانند بیکاری، رکود اقتصادی و تورم، آثار سیاسی ناشی از آن‌ها به صورت تغییر دولت‌ها و احزاب حاکم در کشورهای مختلف انعکاس یافت. در سال ۱۹۷۹ حزب محافظه کار انگلستان بر حزب کارگر غلبه کرد. زیرا مارگارت تاچر و حزبش اعلام کرده بودند که تغییرات مهمی را در سیاست دولت ایجاد می‌کنند. در سال ۱۹۷۶ مردم سوئد نارضایتی خود را از طریق صندوق‌های رای به نمایش گذاشتند و به حکومت چهل ساله سوسیال دمکرات‌ها پایان دادند و ائتلافی از سایر احزاب را جانشین آن کردند.

اصلاحات جزئی و اصلاح عمیق دولت رفاه

گرچه دولت رفاه دارای منتقدانی است، حامیان وفاداری نیز دارد. حامیان دولت رفاه تصور می‌کنند که افزایش رفاه تامین شده از سوی دولت به طور اجتناب‌ناپذیری به معنای افزایش رفاه در جامعه است و کاهش رفاه



تامین شده به وسیله دولت را به معنای کاهش رفاه در جامعه می‌دانند. بنابراین، تامین رفاه از سوی بازار یا سازمان‌های داوطلب و خانوارها را نمی‌پذیرند و آن‌ها را به عنوان نامناسب بودن، رد می‌کنند. در میان حامیان دولت رفاه تامین مالی شده از طریق وضع مالیات، افراد گوناگونی وجود دارند مانند دریافت کنندگان رفاه فعلی، و آینده، دیوان سالاران رفاه که در حفظ و گسترش دولت رفاه به منافع دست می‌یابند. از این رو، با تعدیل دولت رفاه مخالفت می‌کنند و منابع رفاهی را کافی نمی‌دانند و منابع اضافی را برای رفع مشکلات رفاهی مطالبه می‌کنند. از این جهت، در نظام‌های مردم سالار، دولت با گروه‌های فشار متقاضی هزینه رفاه بیشتر مواجه است. در صورت کاهش تسهیلات رفاهی نیز اعتراضاتی در جوامع بروز می‌کند. مانند راه پیمایی‌های اعتراض آمیزی که در سال‌های اخیر در کشورهای اروپایی مانند آلمان، ایتالیا و فرانسه، در پاسخ به کاهش هزینه‌های رفاهی در دولت‌های مذکور صورت گرفته است و کارگران و بازنشستگان نگرانی خود را از این طریق به دولت‌های خود ابراز کردند. کاهش هزینه‌های رفاهی می‌تواند در رفتار رای دهندگان نیز انعکاس یابد.

برای اعمال اصلاحات جزئی در دولت رفاه، معیارهایی برای مهار کردن هزینه رفاه اتخاذ می‌شود، ولی دولت رفاه باقی می‌ماند. از روش‌هایی مانند کاهش مزایای نقدی و یارانه‌های مسکن، تحت کنترل درآوردن مزایای نقدی، تحمیل هزینه‌هایی مانند ملزم کردن بیماران به پرداخت سهمی از مراقبت‌های بهداشتی که عملاً دریافت می‌کنند، برای کاهش هزینه‌های رفاهی استفاده می‌شود. علاوه بر آن، ممکن است معیارهایی برای بهبود کارایی خدمات رفاهی مورد عرضه بخش عمومی، اتخاذ شود.

در صورتی که اصلاحات عمیق مورد نظر باشد، دولت رفاه به صورت اساسی، کاهش مقیاس می‌یابد و یا از بین می‌رود. با محدود کردن دولت، تامین خصوصی رفاه اعمال می‌شود. تامین خصوصی با استفاده از بیمه کردن افراد از سوی خود آن‌ها و پس اندازهای فردی صورت می‌گیرد و این روش‌ها جایگزین تامین عمومی رفاه می‌شود. صندوق‌های رفاه فردی ایجاد می‌شود که در آن، مردم حقوق بیمه خود را می‌پردازند؛ و مزایایی را در

صورت بیکاری آشکار، بیماری، ناتوانی، بازنشستگی و غیره دریافت می‌کنند.

جایگزینی تامین خصوصی به جای تامین عمومی، نقش دولت رفاه را بسیار کاهش می‌دهد. از این رو، هزینه‌های رفاهی هم کاهش می‌یابد. دولت از تامین کننده ردیف اول بودن دست می‌کشد و نقش آن در تامین رفاه به موارد زیر محدود می‌شود: نظارت بر نظام خصوصی رفاهی، تامین درآمد حداقلی که نباید دریافتی کسی پایین‌تر از آن باشد، تشویق کار سازمان‌های اختیاری و برخورد با اموری که نادرست انجام می‌شود.

در عمل، تلاش‌ها برای کاهش هزینه‌های رفاهی در تعدادی از کشورها از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی و ابتدای دهه ۱۹۸۰ شروع شد. (۱۹) یکی از نخستین دولت‌ها که پیش از همه خصوصی سازی و محدود کردن فعالیت دولت در اقتصاد ملی را آغاز کرد، دولت مارگارت تاچر نخست وزیر محافظه کار انگلستان بود که به اصلاحات اقتصادی پرداخت و چون با اقتدار عمل می‌کرد، «بانوی آهنین» نامیده شد. پس از حاکم شدن حزب کارگر، تونی بلر نخست وزیر جدید نیز عملاً به راه وی ادامه داده و به اصلاحات مالیاتی و کاهش هزینه‌های رفاهی روی آورده است. در آمریکا نیز باروی کار آمدن رونالد ریگان نئولیبرال، گرایش به خصوصی سازی، بهترین روش برای تضمین رشد اقتصادی تشخیص داده شد. اساساً نئولیبرال‌ها سه اصل بازرگانی آزاد، سرمایه‌گذاری آزاد و خصوصی سازی را که اصول نئولیبرالیسم نامیده می‌شوند، اجرا می‌کنند. بررسی پایان کار دولت‌های رفاه پس از جنگ جهانی دوم نشان می‌دهد که در هر یک از آن‌ها متناسب با شرایط اجتماعی و ساختارهای اقتصادی و اوضاع سیاسی، اصلاحاتی برای تعدیل فعالیت‌های رفاهی دولت یا واگذار کردن بخش مهم آن به بخش خصوصی و محدود کردن دولت در مداخله در امور اقتصادی صورت گرفته است.

این اقدامات، متناظر با باز شدن اقتصادها، تایید بر مزیت نسبی اقتصادها و تعدیل میزان بهره سرمایه بوده است.

نتیجه

دو نوع دولت رفاه از هم قابل تمایز است: دولت رفاه باقیمانده و دولت رفاه فراگیر. (۲۰) دولت رفاه نوع اول، در آخرین وهله تامین کننده است و هنگامی اقدام می‌کند که تامین خصوصی به وسیله معاملات بازار و دیگر انتقالات خصوصی کافی نباشد. نوع دوم دولت رفاه، تامین کننده ردیف اول است؛ همه مردم را در برابر هر احتمال ممکن، «از گهواره تا گور» حمایت می‌کند. در حالی که ارزش محوری دولت رفاه باقیمانده، خود اتکالی است، ارزش محوری دولت رفاه فراگیر، شناسایی حق فرد به عنوان شهروند نسبت به رفاه تامین شده از سوی دولت است. نوع قبلی با تاکید بر خود اتکالی، فرد را به تلاش فردی، ابتکار عمل، پذیرش خطر و مسوولیت ترغیب می‌کند. برعکس، نوع دوم با تاکید بر حقوق رفاهی، تلاش فردی، ابتکار عمل و پذیرش خطر و مسوولیت را تضعیف و به ایجاد فرهنگ وابستگی کمک می‌کند و افراد را از نظر اقتصادی به دولت وابسته می‌سازد.

دولت‌های رفاه از دو طریق مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. شکست در رفع فقر و آثار اقتصادی و غیر اقتصادی گوناگون آن مانند تضعیف اخلاق کار، توقف تولید ثروت، کشاندن مردم تحت تولید دولت و تشویق به از هم پاشیدن خانواده‌ها.

با گسترش زیاد دولت رفاه، مرحله‌ای می‌رسد که در آن، اقتصاد دیگر

نمی‌تواند هزینه ایجاد شده از سوی دولت را تحمل کند. بنابراین، کاهش هزینه‌های رفاهی مطرح می‌شود که با اصلاحات جزئی دولت رفاه یا اصلاح عمیق آن صورت می‌گیرد. در اصلاح جزئی دولت رفاه، هزینه‌های رفاهی کاهش می‌یابد، ولی دولت رفاه حفظ می‌شود. اما در اصلاح عمیق دولت رفاه، تامین خصوصی رفاه جای تامین عمومی را می‌گیرد؛ دولت رفاه از بین می‌رود یا عملکرد رفاهی آن بسیار محدود می‌شود.

در شرایط نوین اقتصادی که جهانی شدن به عنوان روندی فراگیر مطرح شده است، مسائلی مانند رقابت شدید در بازارهای جهانی، ارتقای سطح استاندارد کالاها و خدمات تولید شده و ضرورت کاهش هزینه تولید نیز می‌تواند بر هزینه‌های رفاهی عمومی اثر بگذارد و کاهش بار ناشی از تسهیلات رفاهی عمومی بر اقتصاد کشورها را اجتناب‌ناپذیر کند.

پی‌نوشت‌ها و منابع:

۱. ابوالقاسم طاهری، تاریخ اندیشه‌های سیاسی در غرب، نشر قومس، ویرایش دوم، ۱۳۷۹، ص ۴۲.
۲. حسین بشیریه، آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری)، نشر نگاه معاصر، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۷۷-۸۰.
۳. همان، ص ۹۲.
۴. مهدی تقوی، «جهانی شدن و چالش‌های پیش رو»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال دوم، شماره پنجم (تابستان ۱۳۸۱)، ص ۱۳-۳۳.
۵. چون رابینسون، فلسفه اقتصادی، ترجمه با یزید مردوخی، چاپ دوم، انتشارات کتاب‌های جیبی، چاپ دوم، ۱۳۵۸، ص ۱۰۶-۱۰۸.
۶. جان کنت گالبرایت، سیری در اقتصاد معاصر، ترجمه محسن قانع بصیری، نشر فرزانه روز، ۱۳۸۰، ص ۱۲۷.

7. www.britannica.com/search?query=welfare+state

&ct=&searchsubmit.x=15&searchsubmit.y=9

8. <http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/101598.htm>

۹. میلتون ورتز فریدمن، آزادی انتخاب، ترجمه حسین حکیم زاده جهرمی، نشر پارسی، ۱۳۶۷، ص ۱۱۵-۱۱۶.

۱۰. همان، ص ۱۱۶-۱۱۷.

۱۱. همان، ص ۱۱۷.

۱۲. همان، ص ۱۱۰.

۱۳. همان، ص ۱۱۱.

14. Porket, Y. L., *Modern Economic Systems and their Transformation*. New York: St. Martin's Press Inc., 1998, p. 109.

15. Ibid., p. p. 110-111.

16. Ibid., p. p. 111-1112.

17. Ibid., p. 118.

۱۸. رابرت جی رینجر، دولت در آینه واقعیت، ترجمه حسین حکیم

زاده جهرمی، نشر پژوهش فرزانه روز، ۱۳۷۷، ص ۲۵۹.

۱۹. «خداحافظ خانم تاچر»، همشهری، ۲۷ اردیبهشت ۱۳۸۲.

20. op. cit. Porket, p. 119.