

# حقوق شهروندی و تأمین اجتماعی

محمد مالجو<sup>۱</sup>

## چکیده

حقوق شهروندی به سه دسته حقوق مدنی و سیاسی و اجتماعی - اقتصادی تقسیم می‌شود. آخرین موج ارتجاعی که مقابله با حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان طبقات متوسط و پایین را در دستور کار قرار داده عبارت است از نقد معاصر به دولت رفاه و برنامه‌های تأمین اجتماعی، آن هم متعاقب شکل‌گیری موج جدید آزادسازی اقتصادی و جهانی کردن سرمایه. سرجمع دو گرایش افراطی از اساس با برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی ضدیت دارند. گرایش اول عبارت است از مارکسیسم ارتدکس که برنامه‌های رفاه اجتماعی در چارچوب نظام سرمایه‌داری را از آن رو مورد انتقاد قرار می‌دهد که چنین اصلاحاتی از شور انقلابی می‌کاهد و از این رهگذر باعث به تعویق افتادن انقلاب می‌شود. گرایش دوم نیز عبارت است از بازارگرایی افراطی که سخت‌پایند ایده آرمانشهرگرایانه بازارهای خود-تنظیم‌کننده است و از این رو مداخله دولت در ساز و کار بازار را بر نمی‌تابد. برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی، آگاه از شکست نظام بازار در زندگی اجتماعی و مؤمن

به قابلیت جبران مافات ناشی از نظم بازار، در حقیقت یکی از مؤلفه‌های مهم هر گونه راه‌حل بینایی است که با به رسمیت شناختن حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان در صدد جبران بازندگان نظام بازار است. با این همه، اجرای این برنامه‌ها با مشکلاتی روبروست. مشکل اصلی اجرای این برنامه‌ها به اصطلاح همان شکست اقتصاد دولتی در نیل به اهداف این برنامه‌ها است که چاره‌اش هم نه راه بازار بلکه راه جامعه مدنی است آن هم به مدد استقرار و تقویت نهادهایی که صدا و اعتراض مصرف‌کنندگان خدمات تأمین اجتماعی را به منزله مکانیسم تجدید قوای نظام تأمین اجتماعی کانالیزه کنند. مشکل دیگر استقرار نظام تأمین اجتماعی عبارت است از اضافه باری که بر دوش دولت می‌نهد. به نظر می‌رسد آن دسته از ناقدان این برنامه‌ها که بار مالی سنگین‌شان را مستمسک انتقاد خود قرار می‌دهند علی‌القاعده باید نوک پیکان حمله خود را به سوی هزینه‌های امنیتی نظام سیاسی مستقر نشانه روند که جای را بر هزینه‌های تأمین اجتماعی تنگ کرده است. به علاوه، دولت باید منابع مالی سستی‌ای را که پیشترها گاه برای مساعدت به اقشار فرودست، البته به شکلی ناکارآمد، به کار برده می‌شد به سوی اجرای برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی کانالیزه کند، مثلاً منابع مالی نهادهایی مذهبی از قبیل مساجد و حسینیه‌ها و زیارتگاه‌ها و بیوت آیات عظام و نظایر این‌ها.

### از موج‌های مترقی تا موج‌های ارتجاعی

رالف دارن‌دُرف<sup>۱</sup>، جامعه‌شناس آلمانی، یکی از اعضای گروهی که به سال ۱۹۸۵ متعاقب انتقادهای فزایندهٔ نومحافظه‌کاران از تأمین اجتماعی و سایر برنامه‌های رفاه اجتماعی در ایالات متحد برای بحث دربارهٔ بحران دولت رفاه گرد هم آمده بودند، در گزارش افتتاحیه‌اش موضوع بحث گروه را در بستری تاریخی جای داد<sup>(۱)</sup>، آن هم با یادآوری نطق مشهور تی. اچ. مارشال<sup>۲</sup> به سال ۱۹۴۹ دربارهٔ توسعه شهروندی در غرب تحت عنوان «شهروندی و طبقه اجتماعی»<sup>(۲)</sup>.

1. Ralf Dahrendorf
2. T. H. Marshall

مارشال مفهوم شهروندی را به سه بُعد تجزیه کرده بود: بُعد مدنی، بُعد سیاسی، و بُعد اجتماعی.<sup>(۳)</sup> بنا بر تقسیم‌بندی سه‌گانه سرراست مارشال، بُعد مدنی شهروندی عبارت بود از حقوق ضروری برای آزادی‌های فردی، از آزادی بیان و مذهب و اندیشه و سایر جنبه‌های آزادی فردی گرفته تا حق انعقاد قراردادهای معتبر. بُعد سیاسی شهروندی عبارت بود از حق مشارکت شهروندان در اعمال قدرت سیاسی، خواه در نقش عضو مجموعه‌ای که قدرت سیاسی به آن تفویض شده و خواه در نقش رأی‌دهنده‌ای که اعضای چنین گروهی را برمی‌گزیند. بُعد اجتماعی شهروندی نیز عبارت بود از دامنه گسترده‌ای از حق حداقلی از رفاه و تأمین اجتماعی برای شهروندان تا حق سهیم شدن در میراث اجتماعی و حق گذران زندگی بر وفق معیارهای مرسوم در جامعه، خلاصه، تأمین حداقل‌های آموزش و بهداشت و رفاه اقتصادی و از این رو تمهید امکان بهره‌گیری از ویژگی‌های مدنی و سیاسی شهروندی.<sup>(۴)</sup>

مارشال در شمای تاریخی‌اش نشان داده بود که کشورهای پیشرفته غربی چگونه طی سه سده بدین ابعاد سه‌گانه یکی پشت دیگری با موفقیت دست یازیده بودند. سده هجدهم مقارن بود با مبارزات گسترده برای احقاق حقوق مدنی و مطالبه برابری شهروندان در پیشگاه قانون که اولین مظاهر آن در مراحل اولیه انقلاب فرانسه شکل گرفت. سده نوزدهم قرن مبارزات وسیع برای کسب حقوق سیاسی شهروندان بود که همگام با گسترش حق رأی برای بخش‌های هر چه بیش‌تری از مردم به ثمر نشست، گو این‌که در بسیاری از کشورهای اروپایی پیشروی به سوی حق رأی همگانی (تا سده بیستم فقط برای مردان) حرکتی کاملاً بطئی بود. قرن بیستم اما قرن عنایت به حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان بود، آن هم از رهگذر ظهور دولت رفاه، البته نه به واسطه منطق درونی خود نظام سرمایه‌داری بلکه در اثر مبارزات طبقه کارگر بر ضد نظام سرمایه‌داری.

در نیمه قرن بیستم، هنگامی که مارشال این شمای تاریخی سه‌قرنی را در باب توسعه مرحله به مرحله کشورهای پیشرفته غربی ارائه می‌کرد، آزادی‌های مدنی برای شهروندان در آن سامان به رسمیت شناخته شده بود، دموکراسی سیاسی به معنای حق اعمال

قدرت سیاسی برای شهروندان استقرار یافته بود، و به نادرست تصور می‌شد که سومین مبارزه برای مطالبه حقوق شهروندی، یعنی مبارزه برای احقاق حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان، نیز از رهگذر برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی در آستانه پیروزی تمام و کمال است. سی و پنج سالی بعد از نطق مارشال، اما، دارنڈرف نشان داد که مارشال در باب زمینه‌های پیروزی احقاق حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان غربی زیاده از حد خوش‌بین بود.<sup>(۵)</sup> دوره مارگارت تاچر<sup>۱</sup> در انگلستان و رونالد ریگان<sup>۲</sup> در ایالات متحد سرآغاز دور جدیدی از یورش نومحافظه‌کاران به حقوق اجتماعی و اقتصادی بخش اعظمی از شهروندان طبقات متوسط و پایین نه فقط در آن ممالک بلکه در بسیاری از کشورهای دیگر نیز بود، آن هم متعاقب شکل‌گیری موج جدید آزادسازی اقتصادی و جهانی کردن سرمایه در اقصی نقاط عالم.

آلبرت هیرشمن<sup>۳</sup> از دارنڈرف قدمی فراتر می‌نهد و در کتاب کلاسیک خود، *خطابه ارتجاع* (منتشره به سال ۱۹۹۱)، برای مطالعه سه موج ارتجاع، که در مخالفت با سه موج اصلاحات در غرب شکل گرفته بود، مدلی منتظم و زیرکانه به دست می‌دهد. اولین موج ارتجاعی عبارت بود از جنبشی فکری که بر ضد مطالبه برابری در پیشگاه قانون و حقوق مدنی از دو سه سده پیش به راه افتاده بود، جنبشی ارتجاعی که با تأملاتی درباره انقلاب در *فرانسه*<sup>(۱۱)</sup> (منتشره به سال ۱۷۹۰) نوشته ادموند برک<sup>۴</sup> آغاز می‌شود و با سرآمدانی چون ژوزف دو مستر<sup>۵</sup> و آدام مولر<sup>۶</sup> گرفته تا الکسی دو توکویل<sup>۷</sup> ادامه می‌یابد. دومین موج ارتجاعی عبارت بود از موج مخالف با حق رأی همگانی که از ثلث آخر سده نوزدهم تا جنگ جهانی اول و دوره پس از آن در نوشته‌های متنوعی شامل فلسفه و روانشناسی و سیاست و ادبیات همه جور استدلال تصورپذیر را برای مذمت مفاهیمی چون توده‌ها و

1. Margaret Thacher
2. Ronald Reagan
3. Albert O. Hirschman
4. Edmund Burke
5. Joseph de Maistre
6. Adam Muller
7. Alexis de Tocqueville

اکثریت و حکومت پارلمانی و دولت دموکراتیک روی هم تلبار کرده بود، آن هم به مدد متفکران برجسته‌ای چون فوستل دو کولانژ<sup>۱</sup>، ماکس شلر<sup>۲</sup>، گوستاو لبون<sup>۳</sup>، هربرت اسپنسر<sup>۴</sup>، گائتانو موسکا<sup>۵</sup> و ویلفردو پاره‌تو<sup>۶</sup>. سومین موج ارتجاعی اما عبارت است از نقد معاصر به دولت رفاه و برنامه‌های تأمین اجتماعی و تلاش برای پس راندن برخی دستاوردهای‌شان.

هیرشمن در خطابه ارتجاع مواضع و شگردهای جدلی مورد استفاده جریان‌های ارتجاعی را صورتبندی می‌کند و از این رهگذر سه نوع الگوی استدلالی را مورد شناسایی قرار می‌دهد که جریان‌های ارتجاعی برای مخالفت با جنبش‌های ترقی‌خواهانه‌ای که معطوف به کسب حقوق شهروندی بودند به کار می‌بسته‌اند، خواه حقوق مدنی، خواه حقوق سیاسی، و خواه حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان. سه نوع استدلال مورد اشاره هیرشمن عبارتند از تز انحراف، تز بیهودگی، و تز مخاطره. آن قدر که به مخالفت محافظه‌کاران با حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان بر می‌گردد، تز انحراف قدیمی‌ترین الگوی استدلالی است که هم زیر لوای نظام سرمایه‌داری متقدم به کار بسته می‌شد و هم زیر چتر نظام سرمایه‌داری متأخر به کار بسته می‌شود. تز انحراف عبارت از این باور است که هرگونه اقدام هدفمند برای بهبود جنبه‌ای از سامان اجتماعی و اقتصادی فقط وضعیتی را وخیم‌تر می‌سازد که چشم‌ها به اصلاحش دوخته شده است. بر اساس این تز، برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی به جای این که باعث کاهش فقر شوند موجبات تشدید فقر را فراهم می‌کنند. براساس این ادعا، از باب نمونه، پرداخت‌های انتقالی به بیکاران و محرومان و تهی‌دستان در عمل کاهلی و هرزگی را تشجیع می‌کند، آویزان شدن به دیگران را رواج می‌دهد، نظام‌های حمایتی مفیدتر را نابود می‌سازد، و تهی‌دستان را بیش از پیش در منجلاب تهیدستی‌شان فرو می‌برد. اولین کاربردهای این تز طی قرن نوزدهم در مخالفت با

1. Fustel de Coulanjes
2. Max Scheler
3. Gustave Le Bon
4. Herbert Spencer
5. Gaetano Mosca
6. Vilfredo Pareto

قوانین حمایت از تهی‌دستان در انگلستان گل کرد. ناقدان این قوانین، از دفو<sup>۱</sup> گرفته تا برک و از مالتوس<sup>۲</sup> گرفته تا توکویل، بر این باور بودند که مساعدت اجتماعی به تهی‌دستان به جای تخفیف تهی‌دستی موجد آن است. چارلز ماری<sup>۳</sup> نیز صد و پنجاه سالی بعدتر در کتاب تبلیغاتی و پرخواننده‌اش، دیدگاه‌های محکوم به شکست<sup>(۷)</sup> (منتشره به سال ۱۹۸۴)، با همین استدلال به دولت رفاه در ایالات متحد یورش برد.<sup>(۸)</sup>

تز بیهودگی دومین استدلال در زرادخانه مرتجعان است. مطابق با این تز، مبادرت به دگرگونی‌سازی اجتماعی و اقتصادی اساساً بی‌ثمر و نافرجام است و هرگونه تغییر به این یا آن طریق غالباً سطحی و ظاهری و صوری و از این رو فریبنده بوده و هست و خواهد بود، زیرا ژرف‌ساخت‌های جامعه کماکان یکسره دست نخورده باقی می‌ماند. بر اساس این ادعا، از باب نمونه، پرداخت‌های انتقالی هرگز به دست ذی‌نفع‌های مورد نظر برنامه‌های تأمین اجتماعی نمی‌رسد، بلکه عمدتاً به سمت سایر گروه‌های اجتماعی با نفوذتر تغییر مسیر می‌یابد. از این دیدگاه، برنامه‌های رفاه اجتماعی عمدتاً خوراک ایجاد شغل است برای گروه بزرگی از مدیران و مددکاران اجتماعی و متخصصان گوناگونی که سبیل بورکرات‌هایی تشنه قدرت هستند که خود را در بست و قف گسترش دفتر و دستک و امتیازات جنبی‌شان می‌کنند. اقتصاددانان محافظه‌کاری چون جورج استیگلر<sup>۴</sup>، مارتین فلدشتاین<sup>۵</sup>، گوردن تالوک<sup>۶</sup>، و میلتون فریدمن<sup>۷</sup> هر یک به شیوه‌ای خاص خود همین شگرد را برای نقد برنامه‌های رفاه اجتماعی و از این رو مقابله با حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان طبقات فرودست به کار بسته‌اند.<sup>(۹)</sup>

سومین الگوی استدلالی مرتجعان در مقابله با برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی نیز عبارت است از تز مخاطره. این شگرد ارتجاعی البته حمله رو در رو به برنامه‌های رفاه

1. Daniel Defo
2. Thomas Robert Malthus
3. Charles Murray
4. George Stigler
5. Martin Feldstein
6. Gordon Tullock
7. Milton Friedman

اجتماعی را بر نمی‌تابد بلکه نشان می‌دهد که این برنامه‌ها، ولو چه بسا فی نفسه مطلوب هم باشد، در گرو این یا آن نوع از پیامدها و هزینه‌های ناپذیرفتنی است؛ به عبارت دیگر، نشان می‌دهد که اصلاحات جدید ای‌بسا اصلاحات قدیمی‌تر را با خطر مواجه سازد. بر اساس این دیدگاه، دولت رفاه اساساً یا آزادی را به مخاطره می‌افکند یا دموکراسی را یا هر دو را. فردریک هایک<sup>۱</sup> و ساموئل هانتینگتون<sup>۲</sup> از جمله بزرگ‌ترین متفکران محافظه‌کاری هستند که از این تز استفاده تمام و کمال می‌کنند. هر دو معتقدند تجاوز دولت به عرصه رفاه و تأمین اجتماعی اصولاً آزادی و دموکراسی را مورد تهدید قرار می‌دهد، هرچند هر یک دلایل خاص خود را برای ظهور این تهدید اقامه می‌کنند. از باب نمونه، ادعای هایک بر دلایل ذیل مبتنی است: یکم، مردم معمولاً فقط درباره کارهای همگانی بسیار معدودی می‌توانند با هم به توافق برسند؛ دوم، اگر بناست دولت خصلت دموکراتیک داشته باشد، باید بر اساس نظر اکثریت باشد؛ سوم، بنابراین دولت دموکراتیک فقط به شرطی امکان‌پذیر است که حکومت فعالیت‌هایش را به محدود مواردی محدود سازد که مورد توافق مردم است؛ و چهارم، لذا، اگر حکومت بخواهد وظایف خطیر دیگری به عهده گیرد درخواهد یافت که فقط با زورگویی چنین تواند کرد و از این رو هم آزادی فنا خواهد شد و هم دموکراسی.<sup>(۱)</sup> هایک این استدلال را با چنان اصطلاحات کلی‌ای ادا می‌کند که وقتی لوایح رفاه اجتماعی نیز در دستور کار اصلاح‌طلبان قرار می‌گیرد گویی کاربرد دارد.<sup>(۲)</sup> بدین سان، هیرشمن با صورتبندی ضدحمله‌های ایدئولوژیک طی دو سه دهه گذشته نشان می‌دهد که مارشال تا چه پایه از موج‌های ارتجاعی مخالف با حقوق شهروندی، خاصه حقوق اجتماعی و اقتصادی، در غرب غافل بوده است.

### از افراطی‌های دست چپی تا افراطی‌های دست راستی

در ایران نیز متجاوز از یک سده است که مبارزه برای احقاق حقوق شهروندی یا، به عبارت دیگر، فرایند تبدیل امت به ملت و رعیت به شهروند با فراز و نشیب‌های فراوان ادامه دارد.

1. Friedrich Hayek  
2. Samuel Hantington

آن قدر که به حقوق مدنی و سیاسی شهروندان مربوط است، میان نیروهای فکری پیشرو طی سال‌های اخیر در کلیات کم‌تر اختلاف نظر بنیادی وجود داشته است. اما در باب نحوه کسب حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان، خاصه طبقات متوسط و پایین، اختلاف نظرهای جدی و بنیادی است. به نظر می‌رسد احقاق حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان عمدتاً در گرو تأسیس و استقرار و استمرار نظام‌های جامع تأمین و رفاه اجتماعی باشد. اما دست کم دو گرایش فکری افراطی از بنیاد با چنین برنامه‌هایی ضدیت دارند. از سویی با مارکسیست‌های ارتدکس مواجه‌ایم که برنامه‌های رفاه اجتماعی و به طور کلی هرگونه برنامه اصلاحی در چارچوب نظام سرمایه‌داری را از آن رو مورد انتقاد قرار می‌دهند که چنین اصلاحاتی از شور انقلابی می‌کاهد و از این رهگذر باعث به تعویق افتادن انقلاب می‌شود.<sup>(۱۲)</sup> از دیگر سو، با طرفداران افراطی نظام بازار مواجه‌ایم که سخت پای‌بند ایده آرمان شهرگرایانه بازارهای خود - تنظیم کننده هستند. بازارگرایان افراطی بر این باورند که هرگونه مداخله در ساز و کار بازار به نتایج نامطلوب می‌انجامد. به عبارت دیگر، براساس این گرایش افراطی هر سیاستی که به نحوی از انحا تغییر پیامدهای بازار از قبیل قیمت‌ها و دستمزدها را هدف قرار داده باشد ناخواسته به اختلال در نظم بازار و از این رو کاهش رفاه همگانی می‌انجامد،<sup>(۱۳)</sup> حالا خواه این سیاست همان برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی باشد یا هر نوع مداخله دیگر.

مخالفان دست راستی برنامه‌های تأمین اجتماعی با تفکیک قلمرو اقتصادی از قلمروهای اجتماعی و سیاسی و فرهنگی صرفاً خواهان برقراری عقلانیت اقتصادی در قلمرو اقتصادی هستند<sup>(۱۴)</sup> و از این رو مداخله دولت در نظام اقتصادی و اجرای برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی را نوعی اختلال در عقلانیت اقتصادی حاصله از عملکرد نظام بازار می‌پندارند، غافل از این که، به قراری که سمیر امین<sup>۱</sup> به درستی می‌گوید، «عقلانیت بازار عدم عقلانیت‌های نظام اجتماعی را باز تولید می‌کند»<sup>(۱۵)</sup> آن هم به شکل بازتولید انواع آسیب‌های اجتماعی. واقعیت این است که نظام بازار به راستی یک نوع بازی پیچیده قدرت



است که ضرورتاً تعداد متناهی بازنده نیز به همراه دارد. چنانچه باخت بازندگان جبران نشود، بازندگان در حد توان صحنه بازی را به هم می‌ریزند. این امر متعاقب گسترش آسیب‌های اجتماعی رخ می‌دهد. فقر، بیکاری، روسپیگری، اعتیاد، بزهکاری، کودکان خیابانی، و جز آن در حقیقت آسیب‌هایی اجتماعی هستند که همان قدر از علل روان‌شناختی و جامعه‌شناختی نشأت می‌گیرند که از علل اقتصادی، گو این که تفکر محافظه‌کارانه دل‌بدین‌ترفند بسته است که آسیب‌های اجتماعی را صرفاً به مطالعات جامعه‌شناسانه و روان‌شناسانه تحویل دهد؛ پدیده فقر را به جامعه‌شناسی فقر، پدیده بزهکاری را به جامعه‌شناسی بزهکاری، پدیده اعتیاد را به جامعه‌شناسی اعتیاد، و غیره. آنچه در این میان معمولاً مغفول می‌ماند عبارت است از اقتصادشناسی آسیب‌های اجتماعی حاصل از نظام بازار.<sup>(۱۶)</sup>

برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی، آگاه از شکست نظام بازار در زندگی اجتماعی و مؤمن به قابلیت جبران مافات ناشی از نظم بازار، به دنبال جبران درصدی از باخت بازندگان بازی قدرت در زندگی اقتصادی هستند. یکی از دو گرایش افراطی مخالف با برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی در واقع منکر قابلیت جبران مافات ناشی از نظم بازار است، و دیگری منکر شکست بازار در زندگی اجتماعی. اگر اصطلاحات پیشنهادی هیرشمن در مقاله «دولت رفاه در محاصره: بحران سیستماتیک یا دردهای فزاینده؟»<sup>(۱۷)</sup> را به کار بندیم، شاید بتوان طرفداران گرایش اول را قائلان به مشکلات بنیادی نامید و طرفداران گرایش دوم را خیال‌آسودگان. قائلان به مشکلات بنیادی تصور می‌کنند معضلات نظام سرمایه‌داری چندان عمیق و بنیادی است که تنها با براندازی نظام و درانداختن طرحی نو درمان می‌شود نه با اصلاحاتی ظاهری از قبیل برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی، حال آن که خیال‌آسودگان بر این باورند که برنامه‌های رفاه اجتماعی اساساً محلی از اعراب ندارد.

## از چند معضل تا چند راهکار

برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی در حقیقت یکی از مؤلفه‌های مهم هر گونه راه‌حل بینابینی است که با به رسمیت شناختن حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان طبقات متوسط و فرودست درصدد تدارک حداقل‌هایی از امکانات بهداشتی و آموزشی و رفاه اقتصادی برای بازندگان نظام بازار است. با این همه، بی‌تردید اجرای این برنامه‌ها با مشکلاتی روبروست که در صورت عدم ارائه راه‌حل‌هایی کارگشا به نقض غرض می‌انجامند.

مشکل اصلی برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی به اصطلاح همان شکست بدنه دولتی در نیل به اهداف این برنامه‌ها است. به عبارت دیگر، دولت به صحنه می‌آید و به مداخله در نظام اقتصادی می‌پردازد تا بلکه برخی شکست‌های بازار را تصحیح کند، اما نکته این جاست که خود دولت نیز در تحقق اهدافش با شکست‌هایی روبروست. بدنه دولتی دچار ناکارآمدی‌های مختلفی است که به رغم صرف هزینه‌های سنگین برای ارائه خدمات اجتماعی ای‌سا هم کیفیت خدمات ارائه شده با هزینه‌های مربوطه نامتناسب باشد و هم کمیت خدمات عرضه شده. این همان نقدی است که طرفداران نظام بازار به درستی درباره اقتصاد دولتی مطرح می‌کنند. راه‌حلی که ناقدان اقتصاد دولتی در زمینه تأمین اجتماعی پیش می‌کنند عبارت است از خصوصی‌سازی فعالیت‌های تأمین اجتماعی. به سخن دیگر، بدیلی که ناقدان اقتصاد دولتی برای بخش دولتی در این زمینه مطرح می‌کنند عبارت است از بخش خصوصی. بر اساس این راه‌حل، از باب نمونه، واحدهای عرضه‌کننده خدمات مربوط به تأمین اجتماعی از قبیل بیمارستان‌ها و مدارس و جز آن به بخش خصوصی سپرده می‌شوند که بنا به تعریف کارآتر عمل می‌کند.

اما چنین می‌نماید که علاوه بر دولت و بازار (بخش خصوصی) در حقیقت بدیل سومی نیز وجود داشته باشد. زمینه‌های تئوریک این بدیل سوم را آلبرت هیرشمن در کتاب مشهور خروج، اعتراض، و وفاداری<sup>(۱۸)</sup> (منتشره به سال ۱۹۷۰) فراهم می‌کند: بنگاه یا سازمانی را در نظر بگیرید که عملکردش به عللی تصادفی و نامعلومی دستخوش افت شده است، عللی که نه چنان گریز ناپذیرند و نه چنان بادوام که از بازگشت به سطح عملکرد

سابق ممانعت کنند، البته مشروط به این که مدیران توجه و توان خود را به این کار معطوف کنند. در این حالت، مدیران از دو شیوه بدیل درباره نارسایی‌ها و نقطه ضعف‌هایشان کسب اطلاع می‌کنند. شیوه اول این است که برخی مشتریان از خریداری محصول بنگاه دست بکشند یا برخی اعضا سازمان را ترک گویند. این در حقیقت شیوه «خروج» است. در نتیجه، درآمدهای بنگاه کاهش می‌یابد، تعداد اعضای سازمان کم می‌شود و مدیران وادار می‌شوند به دنبال راه‌ها و ابزارهایی بگردند تا لغزش‌هایی را که به خروج مشتریان و اعضا انجامیده است تصحیح کنند. شیوه دوم این است که مشتریان بنگاه یا اعضای سازمان ناراضی‌شان را یا مستقیماً به مدیران اظهار کنند یا به برخی مقامات دیگری که مدیران زیردستان هستند یا این که از طریق مخالفت عمومی هر کسی را که مایل به شنیدن شکایت‌شان است خطاب قرار دهند. این نیز در حقیقت شیوه «اعتراض» است. در نتیجه، مدیران باز هم به جستجوی علل و راه‌های درمان احتمالی ناراضی‌های مشتریان و اعضا می‌پردازند.<sup>(۱۹)</sup>

روشن است که دو گزینه مذکور، یعنی خروج و اعتراض، دو مکانیسم برای اصلاح عملکرد و تجدید قوای بنگاه یا سازمان هستند. آن قدر که به بحث فعلی یعنی نحوه اصلاح ناکارآمدی واحدهای عرضه‌کننده خدمات مربوط به تأمین اجتماعی برمی‌گردد، گزینه خروج در حقیقت همان سپردن واحدهای مربوطه به دست بخش خصوصی است. به عبارت دیگر، سپردن واحدهای دولتی به بخش خصوصی از رهگذر افزایش رقابت این امکان را برای مصرف‌کنندگان آن واحدها فراهم می‌کند که در صورت ناراضی‌ها از خدمات فلان واحد به خروج از بنگاه یا سازمان رو به افت مبادرت ورزند و در عوض به بنگاه یا سازمان دیگر روی آورند. بنگاه‌های خصوصی عرضه‌کننده خدمات مربوطه برای ممانعت از خروج مشتریان ناگزیر از اصلاح عملکرد خود هستند. بدین اعتبار، رقابت به یک مکانیسم اصلاحی در واحدهای مربوطه بدل می‌شود و از این رهگذر نیروهای بازار را به جریان می‌اندازد تا واحدهای ارائه‌دهنده خدمات را به تجدید قوا وادارند. این در واقع گوهر استدلال مدافعان خصوصی‌سازی فعالیت‌های تأمین اجتماعی است. اما گویی آنان اصلاً توجه نمی‌کنند که برنامه‌های تأمین اجتماعی اساساً بدین خاطر مطرح شده‌اند که خدماتی

چون بهداشت و آموزش و مسکن و مانند این‌ها را از شکل کالایی شده‌اش در نظام بازار به در آورند و، قطع نظر از استطاعت مالی شهروندان، حداقلی از خدمات مذکور را به منزله حقوق حقّه اجتماعی و اقتصادی برای شهروندان فراهم کنند، حال آن که چنانچه ارائه این خدمات دوباره به نحوی از انحا زیر چتر بازار و نیروهای بازاری قرار گیرد این خدمات مجدداً به کالاهایی تبدیل می‌شوند که شرط ضروری تملک‌شان عبارت است از استطاعت مالی خریدار.

از این رو به نظر می‌رسد خصوصی‌سازی فعالیت‌های تأمین اجتماعی به منظور اصلاح ناکارایی تأمین اجتماعی دولتی یک خطای راهبردی بیش نیست. راه‌حل معقول برای کارآمدسازی نظام دولتی تأمین اجتماعی عبارت است از همان گزینه اعتراض و نه گزینه خروج.<sup>(۲۰)</sup> از رهگذر به کارگیری گزینه اعتراض در حقیقت این جامعه مدنی است که با صدای خودش ناکارآمدی‌های گوناگون بدنه دولتی تأمین اجتماعی را به اصلاح انحراف‌های موجود وامی‌دارد. به عبارت دیگر، صدای استفاده‌کنندگان خدمات تأمین اجتماعی به یک منبع اطلاعاتی غنی و از این رو یک مکانیسم تجدید قوا و کارآمدسازی نظام تأمین اجتماعی بدل می‌شود. این راه‌حل در حقیقت نه راه بازار را در پیش می‌گیرد و نه راه دولتی را. مسیر در این جا عبارت است از راه جامعه مدنی.<sup>(۲۱)</sup> استفاده از گزینه اعتراض موجب می‌شود که جامعه از بطن خود نیروهایی را عَلم کند تا صحنه گردانان نظام تأمین اجتماعی را به رفتار مقتضی برای عملکرد مطلوب باز گردانند. بدین اعتبار، سیاست‌گذاری مناسب برای کارآمدسازی نظام تأمین اجتماعی عبارت است از استقرار نهادهایی که صدا و اعتراض جامعه مدنی را به عنوان منبع اطلاعاتی دربارهٔ سوء عملکردها کانالیزه و نافذ کنند، نهادهایی چون اتحادیه‌های مستقل کارگری، سازمان‌های به راستی غیردولتی، مطبوعات مستقل، و نظایر این‌ها.

مشکل دیگری که پیش روی استقرار نظام تأمین و رفاه اجتماعی قرار دارد عبارت است از اضافه باری که برنامه‌های تأمین اجتماعی بر دوش دولت بار می‌کنند. این مشکل را

به زبان دیگری اولین بار طی دهه هفتاد میلادی جیمز اوکانر<sup>۱</sup> از موضع چپ مطرح کرد، ابتدا در مقاله‌ای تحت عنوان «بحران مالی دولت»<sup>(۲۲)</sup> و سپس به شکلی مبسوط‌تر در کتابی با همین عنوان.<sup>(۲۳)</sup> گوهر تز اوکانر از این قرار بود که دولت سرمایه‌داری مدرن درگیر دو وظیفه اصلی و اغلب متقابلاً متناقض است: وظیفه انباشت و وظیفه مشروعیت بخشی. وظیفه انباشت عبارت از این بود که دولت باید تضمین کند سرمایه‌گذاری خالص یا تشکیل سرمایه یا به اصطلاح مارکسی، انباشت به دست سرمایه‌داران، رخ می‌دهد؛ وظیفه مشروعیت بخشی نیز عبارت از این بود که دولت باید نگران حفظ مشروعیت خود باشد آن هم از طریق تمهید استانداردهای مناسب مصرفی و بهداشتی و آموزشی برای مردم. از نظر اوکانر این دو وظیفه با یکدیگر مغایرند و چندان زیر پای همدیگر را خالی می‌کنند که در نظام اقتصادی بحران پدید خواهد آمد.<sup>(۲۴)</sup> چند سالی بعدتر همین تضاد را یورگن هابرماس<sup>۲</sup> باز هم از موضع چپ در سطحی وسیع‌تر در کتاب پرنفوذش، بحران مشروعیت<sup>(۲۵)</sup>، صورتبندی کرد.<sup>(۲۶)</sup>

به نظر می‌رسد امروزه مشکل تناقض وظایف دولت در کشورهای در حال توسعه به ویژه کشورهایی که پایگاه مردمی ندارند ابعادی به مراتب وسیع‌تر دارد. در واقع، در این کشورها سه وظیفه یا فشار به شدت برگرده دولت‌ها سنگینی می‌کند: وظیفه معطوف به رشد اقتصادی و انباشت سرمایه یا فشار انباشت؛ وظیفه معطوف به برآوردن مطالبات اجتماعی و اقتصادی گروه‌های مختلف شهروندان یا فشار مطالبات اقتصادی، و وظیفه معطوف به برقراری امنیت داخلی و خارجی نظام سیاسی مستقر یا فشار امنیتی. فشار انباشت نماینده فقره‌هایی از فعالیت دولت است که یا مظهر مشارکت مستقیم خود دولت در فرایند تشکیل سرمایه‌اند یا به صورت گوناگون در پی تمهید زمینه‌های انباشت سرمایه به دست بخش خصوصی. کارکرد اصلی فشار انباشت عبارت است از افزایش نرخ رشد اقتصادی کشور که بدون تشکیل سرمایه میسر نخواهد بود. فشار مطالبات اقتصادی مظهر فقره‌هایی از فعالیت دولت است که بخش مهمی از آن در راستای تمهید حداقل شرایط آموزشی و بهداشتی و

1. James O'Connor  
2. Jurgen Habermas

رفاه اقتصادی برای شهروندان است. فشار امنیتی اما در عین حال که سایه پررنگ خود را بر بسیاری از فعالیت‌های دولت‌ها می‌افکند معمولاً کم‌تر ردپای روشنی از خود بر جای می‌گذارد و دشوار به پژوهش‌های مستند تن می‌دهد. منشأ فشار امنیتی در این کشورها را اساساً باید در نگاه ایدئولوژیک حکومت‌ها به عرصه‌های مختلف زندگی انسان و سوسه بی‌پایان تحمیل سلیقه‌های اقلیت حکومت‌کنندگان به اکثریت حکومت‌شوندگان جست و کارکردش را در ایجاد و ابقای سیادت ذهنی و عملی ایدئولوژی طبقات حاکم بر جنبه‌های گوناگون رفتار مدنی و فرهنگی و سیاسی شهروندان. پیام آشنای فشار امنیتی به شهروندان این مضمون تکراری تاریخ است که باید مطابق عقاید و صلاح‌دید و میل «ما» رفتار کنید. هر چه فاصله و جدایی میان خواسته‌های این «ما»ی حکومتی و مطالبات مدنی و سیاسی شهروندان بیش‌تر باشد یا به دیگر سخن هر چه شکاف بین ملت و دولت عمیق‌تر باشد؛ فشار امنیتی نیز بر گرده حکومت شدیدتر است.

به نظر می‌رسد این سه فشار متناقض و ناهمسو بر گرده دولت‌ها در این دسته از کشورها در گذر زمان کار را به جایی کشانده است که از سویی اضافه بار چشمگیری بر دوش دولت گذاشته شده و از دیگر سو باعث عدم ثبات در سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی شده و حاصل این که رفته رفته در کار کشاندن نظام اجتماعی و اقتصادی و سیاسی به بزنگاه یک بحران تمام عیار کنترل‌ناپذیری است. در واقع، مسأله مهم همانا نحوه تخصیص بودجه دولت‌ها برای پاسخگویی به این فشارهای سه‌گانه است. هر چه نظام سیاسی غیردموکراتیک‌تر و شکاف میان دولت و ملت عمیق‌تر باشد پاسخگویی به فشار امنیتی سهم بیش‌تری از بودجه دولت را می‌طلبد که ناگزیر به هزینه چشم‌پوشی از پاسخگویی به فشار انباشت و فشار مطالبات اقتصادی تأمین مالی خواهد شد. به عبارت دیگر، حکومت‌ها در نظام‌هایی از این دست ناگزیرند برای تحمیل سلیقه‌ها و سبک زندگی مورد نظر خود به شهروندان از منابعی مالی مایه بگذارند که علی‌القاعده می‌بایست یا صرف انباشت سرمایه و افزودن بر توان اقتصادی می‌شد یا صرف ارتقای استانداردهای زندگی شهروندان از رهگذر برنامه‌های تأمین و رفاه اجتماعی. تصحیح نگاه چنین نظام‌هایی به

عرضه‌های گوناگون زندگی شهروندان در حقیقت منابع مالی چشمگیری را آزاد خواهد کرد که می‌تواند یا در خدمت انباشت سرمایه قرار گیرد یا در خدمت برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی. به نظر می‌رسد آن دسته از منتقدان برنامه‌های تأمین اجتماعی که بار مالی سنگین این برنامه‌ها را وسیله توجیه انتقاداتشان قرار می‌دهند علی‌القاعده می‌باید نوک پیکان حمله خود را به سوی هزینه‌های امنیتی نظام‌های سیاسی نشانه روند نه به سمت سیاست‌های تأمین اجتماعی.

با این همه، باید توجه داشت که تدارک تأمین و رفاه اجتماعی برای شهروندان هم به منزله وظیفه دولت و هم به منزله حقوق حقه اجتماعی و اقتصادی شهروندان در حقیقت پدیده‌ای به تمامی مدرن است. دولت به منظور حسن اجرای این وظیفه مدرن از جمله ناگزیر است منابع مالی سنتی‌ای را که پیش‌ترها گاه برای مساعدت به اقشار فرودست، البته به شکلی ناکارآمد، به کار برده می‌شد به سوی اجرای برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی کانالیزه کند. نهادهای مذهبی در زمره مهم‌ترین نهادهای سنتی هستند که این منابع مالی را به وفور در اختیار دارند. در این میان مسجد یکی از بااهمیت‌ترین نهادهای مذهبی است، پدیده‌ای عمدتاً شهری که بعد از انقلاب به طرزی فزاینده چه در شهرها و چه در روستاها رو به فزونی گذاشت. حسینیه نیز یکی دیگر از نهادهای مذهبی است که عمدتاً در مناطق شهری وجود دارد، خواه حسینیه‌های موقتی که هر ساله در ماه محرم برای مراسم عزاداری بر پا می‌شوند و خواه حسینیه‌های دائمی که علاوه بر این قبیل مراسم عزاداری کارکردهای دیگری نیز دارند. زیارتگاه‌ها در مشهد، قم، شهر ری، شیراز، و فراوان حرم‌های امامزاده‌های دیگر نیز در زمره نهادهای مذهبی‌ای هستند که منابع مالی فراوانی در اختیار دارند. بیوت آیات عظام نیز از جمله نهادهایی است که منابع مالی قابل توجهی را به خود جذب می‌کند. البته اکثر نهادهای مذکور تا اندازه‌ای وظیفه حمایت از اقشار فرودست را به نحوی از انحا انجام می‌دهند. منتهی نکته مهم این جاست که نحوه مساعدت‌های مربوطه کاملاً سنتی و غیرسیستماتیک است، نه متکی به یک نظام مدرن اطلاع‌رسانی. برخی از این نهادها زیر نظر بنیادهای فرا دولتی هستند، مثلاً حرم امام هشتم در مشهد که زیر نظر آستان قدس رضوی

است. از این رو، به طور کلی انواع و اقسام بنیادهای فرا دولتی مربوطه نیز باید زیر چتر نظام جامع نظام تأمین اجتماعی قرار گیرند و از این رهگذر به عنوان منبع مالی برای برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی محسوب شوند. البته چنین تغییراتی در حقیقت نوعی بازتوزیع قدرت سیاسی را می‌طلبد که ای بسا در ایران امروز چندان سهل نباشد. اما به هر حال باید توجه داشت که استقرار یک نظام جامع تأمین اجتماعی از بعضی جهات یک اقدام متهورانه سیاسی نیز هست که برای باز توزیع ثروت اقتصادی میان جامعه گریزی از بازتوزیع قدرت سیاسی ندارد.

#### پی‌نوشت:

1. Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy* (The Belknap Press of Harvard University Press, 1991) p. 1.
  2. T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", in Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, (New York: Doubleday, 1965).
  3. Derek Heater, *What is Citizenship?* (Cambridge: Polity Press, 1999) P.13.
  4. See T. H. Marshall and T. Battamore, *Citizenship and Social Class* (London: Pluto Press, 1992) P. 8, in *What is Citizenship?* P. 13.
  5. Hirschman, *op. cit.*, P. 2.
  6. Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (First Published 1790), ed. and intro. L. G. Mitchell (Oxford: Oxford University Press, 1993).
  7. Charles Murray, *Losing Ground: America's Social Policy, 1950-1980* (New York: Basic Books, 1984).
  8. Hirschman, *op. cit.*, chap. 2.
  9. *Ibid.*, chap. 3.
  ۱۰. سرانجام همین اواخر سر و کله نوع وطنی این استدلال نیز در بازار کتاب پیدا شد. بنگرید به: محمد طیبیان، موسی غنی نژاد، و حسین عباسی علی کمر، *آزادی خواهی نافرجام: تگاهی از منظر اقتصاد سیاسی به تجربه ایران معاصر* (تهران: گام نو، ۱۳۸۰).
  11. Hirschman, *op. cit.*, chap. 4.
  ۱۲. مثلاً برای مطالعه برداشت این قبیل محققان از پدیده سازمان‌های غیردولتی به منزله یک ترفند رفورمیستی بنگرید به:
- James Petras, "Imperialism and NGOs in Latin America", *Monthly Review* (Volume 49, Number 7, December 1997).



۱۳. کسانی به غلط همواره اقتصاددانان نئو کلاسیک را نماینده این گرایش افراطی معرفی می‌کنند، حال آن که فقط بخشی از اقتصاددانان نئو کلاسیک چنین می‌اندیشند. واقعیت این است که در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان سه دسته از نئو کلاسیک‌ها را از هم متمایز کرد. یک دسته عبارتند از همان اقتصاددانان نئو کلاسیک طرفدار بازار از قبیل میلتون فریدمن که با مداخله در نتایج بازار از اساس ضدیت دارند. دسته دوم عبارتند از اقتصاددانان نئو کلاسیک شبه سوسیال دموکرات از قبیل کنت آرو و پل سامولسن که بر برخی شکست‌های بازار صحه می‌گذارند و از این رو مداخله دولت برای تصحیح این شکست‌ها را جایز می‌شمارند. دسته سوم نیز که شاید عنوان‌شان سخت اسباب تعجب باشد عبارتند از اقتصاددانان نئو کلاسیک مارکسیست از قبیل اسکار لانگه و جان رومر که برآند نظام بازار و مکانیسم قیمت‌ها را به طور دستوری و بدون تکیه بر مالکیت خصوصی عوامل تولید بازسازی کنند. به عبارت دیگر، وجه مشخصه اقتصاد نئو کلاسیک یک هسته تئوریک است که در عین حال که نحوه کار نظام قیمت‌ها را نشان می‌دهد قادر است در خدمت مواضع ایدئولوژیکی گوناگون از راست تا چپ قرار گیرد. برای مطالعه بیشتر در این باب بنگرید به:

Geoffrey M. Hodgson, "Theoretical Substance Should Take Priority Over Technique," *Post – Autistic Economics Review*, (Issue no. 14, 24 June 2002).

۱۴. هم اقتصاددانان راست‌گیش و هم بسیاری از اقتصاددانان دگراندیش در اعتقاد بدین جزم وجه مشترک دارند که گویی قلمرو مستقل و خودبنیادی موسوم به قلمرو اقتصادی وجود دارد که از سایر قلمروهای زندگی انسانی متمایز و مستقل است. ایده اکونومی (the economy) به منزله یک واقعیت طبیعی و نه یک بازنمایی (representation) کم‌تر از یک قرن سابقه دارد. برای تبارشناسی ایده اکونومی و نقد بنیادی آن بنگرید به مقاله منحصراً به فرد ذیل از تیموتی میچل:

Timothy Mitchell, "Origins and Limits of the Modern Idea of the Economy," (paper to be presented at the workshop on Positivism and Post – positivism, Wilder House, University of Chicago, October 13-14, 2001).

۱۵. پل سونیزی و دیگران، *آینده سوسیالیسم*، ترجمه ناصر زرافشان (تهران: نشر آگه، ۱۳۸۰)، ص ۱۹.

۱۶. برای مطالعه آسیب‌های اجتماعی از منظر اخیر بنگرید به مجموعه مقالات ارزنده ذیل: فریرز رئیس دانا، *بررسی‌هایی در آسیب‌شناسی اجتماعی ایران* (تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، ۱۳۸۰).

17. Albert O. Hirschman, "The Welfare State in Trouble: Systematic Crisis or Growing Pains?" *American Economic Review, Papers and Proceedings*, (Vol. 70, No.2, May 1980), P.113.

18. Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

19. *Ibid.*, Chaps, 1, 2, and 3.

۲۰. همین پیشنهاد در مقاله ذیل برای مورد خاص خدمات بهداشتی و درمانی ارائه شده است:

Marc Rodwin, "The Neglected Remedy: Strengthening Consumer Voice in Managed Care", *The American Prospect* (Vol. 8, Issue 34, September – October 1997).

۲۱. برای شرح مفصل تر راه جامعه مدنی در برابر راه بازار و راه دولتی بنگرید به: جان زایتس،

*مسائل جهانی*، ترجمه عشرت فرودی (تهران: فرهنگ و اندیشه، ۱۳۸۰)، فصل اول.

22. James O'Connor, "The Fiscal Crisis of the State", *Socialist Revolution 1* (Jan – Feb 1970): 12-54.

23. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's Press, 1972).

24. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction*, PP. 116-117.

25. Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston: Beacon Press, 1975).

ترجمه فارسی کتاب فوق اخیراً منتشر شده است. بنگرید به: یورگن هابرماس، *بحران مشروعیت: تئوری*

*دولت سرمایه‌داری مدرن*، ترجمه جهانگیر معینی (تهران: انتشارات گام نو، ۱۳۸۰).

26. Hirschman, "The Welfare State in Trouble: Systematic Crisis or Growing Pains?" P. 114.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی