



به نام خدا



## گزارش کارشناسی

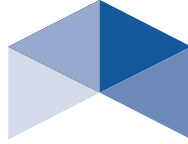
نظریه دولت و ساز و کار مطلوب تامین اجتماعی  
با تأکید بر نظام حقوقی ایران



مجلس شورای اسلامی ایران

مدیریت حکمروایی فناوری





موسسه عالی پژوهش‌های اجتماعی

## نظریه دولت و ساز و کار مطلوب تامین اجتماعی باتأکید بر نظام حقوقی ایران

واژه‌های کلیدی:  
دولت

تأمین اجتماعی

عدالت

رفاه

نظام حقوقی ایران

تدوین: دکتر حسین خالق پرست  
ناظرین علمی: دکتر حسین امامی، دکتر یونس چربگو

شماره مسلسل: ۹۷(۱۸)ML۰۸ADF

تاریخ انتشار گزارش: ۹۷/۰۱/۱۵



خواننده گرامسی از طریق  
اسکن بارکد، می‌توانید جهت  
شرکت در نظرسنجی این  
کتاب به لینک مربوط به آن  
مراجعه کنید.



## فهرست مطالب

۴	پیشگفتار مؤسسه
۶	مقدمه
۹	بخش نخست: مفهوم و مبانی نظری تأمین اجتماعی
۹	فصل اول - تعریف، مفهوم و اهداف تأمین اجتماعی
۱۰	گفتاریکم - تعریف تأمین اجتماعی
۲۳	گفتاردوم - مفهوم تأمین اجتماعی
۲۹	فصل دوم - مبانی و تحولات تأمین اجتماعی
۲۹	گفتاریکم - مبانی نظری
۳۸	گفتاردوم - سیر تحولات تأمین اجتماعی
۴۶	بخش دوم - اصول و شاخص‌های تأمین اجتماعی مطلوب
۴۸	فصل اول - اصول کلی حاکم بر تأمین اجتماعی مطلوب
۴۹	گفتار یکم - اصول عام حاکم بر تأمین اجتماعی
۵۵	گفتاردوم - اصول خاص حاکم بر صندوق‌های بیمه‌ای
۵۷	فصل دوم - شاخص‌های محوری تأمین اجتماعی مطلوب
۶۵	بخش سوم: تحلیل نظریه‌های دولت بانظام تأمین اجتماعی مطلوب
۶۵	فصل اول - نظریه‌های رایج دولت
۶۶	گفتاریکم - دولت رفاه
۷۳	گفتاردوم - دوران پسارفاهی
۸۱	فصل دوم - نظریه دولت سازگار
۸۱	گفتار یکم - دوران پسارفاهی و بحران در نظام تأمین اجتماعی
۸۶	گفتاردوم - نظریه دولت مسئول
۹۷	نتیجه‌گیری
۱۰۳	منابع

## پیشگفتار مؤسسه

امروزه نظام تأمین اجتماعی از برجسته‌ترین مکانیسم‌های تحقق عدالت اجتماعی قلمداد می‌شود. امری که تقریباً و تنها با اختلاف در میزان اهمیت در همه نظریه‌های دولت، از دولت لیبرال تا دولت رفاه و حتی دولت‌های پسارفاهی، مشترک است. در ایران نیز با شروع مدرنیته، دولت‌ها توجه ویژه‌ای به نظام تأمین اجتماعی داشتند. نظام تأمین اجتماعی مطابق مقاله نامه ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (۱۹۵۲)، به منزله حمایتی است که جامعه را در قبال آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی متعهد می‌نماید تا به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد به علت بیماری، بارداری، حوادث و بیماری‌های ناشی از کار، بیکاری، از کار افتادگی، سالمندی، و فوت و نیز افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری؛ به اعضای خود ارائه دهد.

برخلاف دیدگاه رایج، ساختار حقوقی تأمین اجتماعی ایران به لحاظ اصول لازم الاجرا برای یک نظام مطلوب و اثربخش، فاقد کاستی است و اصول مربوطه از جمله فراگیری، برابری، حمایت دولت، حداقل بودن حمایت‌ها، جامعیت، پیشگیری، توانمندسازی، در حقوق موضوعه ایران جایگاه محکمی دارند. همچنین، وضع





نظام موجود از منظر الگوی انتخابی نیز محل تامل است. در این میان می توان به سیر تحول از الگوهای سنتی شامل پس انداز و الگوهای مداخله و تضمین شخص ثالث و سیر تدریجی به سوی الگوهای پیشرفته تأمین اجتماعی نظیر الگوهای مبتنی شغل و نظام های عام تأمین اجتماعی با رویکرد حقوق عمومی، اشاره کرد. بنابراین باید گفت، نظام تأمین اجتماعی ایران دست کم، از منظر انتخاب الگویی مناسب و همچنین به لحاظ سیر تحول تاریخی الگوها در گذار از سنتی به مدرن، در وضعیتی نامطلوب نیست و با نظام های استاندارد فاصله ای ندارد.

نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران، به عنوان سیستمی که از یک سو اقتضا دارد که در راستای عدم وابستگی کامل فرد به حمایت دولت قرار داشته باشد، و از دیگر سو می بایست در جهت پوشش و تعمیم حداقلی حقوق شهروندان در حوزه تأمین اجتماعی مطلوب گام بردارد؛ به دلیل پذیرش اصول جهانی و انتخاب الگوهای مناسب، تنها در حوزه های سیاست گذاری، مقررات گذاری و همچنین در عرصه اجرا با چالش های متعددی مواجه است. این پژوهش سعی دارد تا با بررسی تحولات نظریه دولت در حوزه تأمین اجتماعی، موضوع را مورد تحلیل و کنکاش قرار دهد و ضمن تحلیل شاخص های رویکرد و الگوی مطلوب، پیشنهادات اصلاحی لازم را در خصوص نظام حقوقی ایران ارائه نماید. دریافت نظرات و پیشنهادات برای ارائه پژوهش های آتی مزید امتنان خواهد بود. شایان ذکر است که دیدگاه های ارائه شده در این گزارش لزوماً بیانگر نظرات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی نیست و مؤسسه در خصوص آثار ناشی از کاربست پیشنهادات و مطالب درج شده در آن هیچ گونه مسئولیتی ندارد.

دکتر شهرام غفاری  
رئیس مؤسسه  
بهار ۹۷

## مقدمه

در مقام بیان مسئله مورد نظر در گزارش پژوهشی حاضر باید اشاره کرد که امروزه برخلاف گذشته مسئول و پاسخگو بودن دولت‌ها امری بدیهی و علی-الاصول بی‌نیاز از دلیل، دست کم در نظام‌های دموکراتیک، است. از این رو در عرصه عمل، آموزش، بهداشت و برقراری تأمین اجتماعی برای شهروندان، سه حوزه عمده‌ای است که در زمره تکالیف و تعهدات دولت مسئول به شمار می‌رود.

با وجود این، باید افزود که اصل مسئولیت دولت‌ها در این زمینه‌ها، محل بحث نبوده بلکه تنها میزان حمایت، دخالت و نظارت دولت‌ها محل اختلاف است. اینکه قلمرو حداقل و حداکثر تکفل عمومی به چه میزان است و برای نمونه دولت‌ها در زمینه بهداشت یا آموزش موظف به چه میزان تکفل حداقلی هستند، امری که در طول سالیان متمادی دست خوش تغییر گردیده و از دولت لیبرال (دولت کوچک) به سمت دولت رفاه (دولت بزرگ) متحول شده است. هر چند که با عقب نشینی سیاست‌های رفاهی، اکنون با دوره پسا رفاهی مواجهیم: دوره‌ای که دولت‌ها رفاه پس از عدم توانایی در تأمین مالی اهداف خود، چتر رفاهی را بسیار محدود کرده و حجم عمده‌ای از پوشش‌های بیمه‌ای و





حمایتی را قطع نموده‌اند. متأثر از این شرایط، این‌گونه به نظر می‌رسد که نظریه دولت رفاه شکست خورده است. از طرف دیگر این پرسش مطرح می‌شود که حال با توجه به واقعیات اقتصادی جوامع چه الگویی را باید جایگزین دولت رفاه نمود یعنی در زمان پسا رفاهی الگوی مطلوب کدام است؟ از این رو گزارش حاضر می‌کوشد از پرتو تحلیل و تبیین مبانی، اصول و شاخص‌های تأمین اجتماعی، تأثیر آن بر نظریه دولت را بررسی نماید. بدیهی است تبیین الگوی مطلوب دولت در حوزه تأمین اجتماعی از جمله نتایج گزارش پژوهشی حاضر بوده که با نظام حقوقی ایران نیز تطبیق داده می‌شود تا از رهگذر آن بتوان میزان مطابقت الگوی حاکم بر نظام حقوقی تأمین اجتماعی در ایران با الگوی مطلوب مشخص، و در صورت نیاز، رهنمودهایی جهت اصلاح آن ارائه نماید. به بیان دیگر در این گزارش از میان الگوی‌های متفاوت تأمین اجتماعی به دنبال یافتن الگویی مطلوب هستیم که از یک طرف با واقعیات اقتصادی و بودجه دولت‌ها همخوانی داشته باشد و از طرف دیگر از حداقل‌ها پیش نرود. از این رو گزارش پیش رو، آنچه به عنوان نتیجه و برون داد به دست می‌آید به این مهم می‌پردازد که نظام مطلوب تأمین اجتماعی با کدام نظریه دولت همخوانی و سازگاری بیشتری دارد.

از جمله اهداف گزارش پژوهشی حاضر می‌توان به مواردی از این دست اشاره کرد: بررسی تحولات نظریه دولت در حوزه تأمین اجتماعی؛ تحلیل این امر که رویکرد و الگوی مطلوب از چه شاخصه‌هایی برخوردار است، و همچنین بررسی اینکه نظام حقوقی ایران با کدام الگو منطبق است و الگوی فعلی تا چه حد با الگوی مطلوب فاصله دارد.

باید اذعان داشت که سازمان تأمین اجتماعی، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ه)، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و امور ایثارگران

و سازمان بهزیستی از جمله نهادها و سازمان‌هایی هستند که از نتایج کاربردی گزارش پژوهشی حاضر بهره خواهند برد.

از این رو، گزارش پژوهشی حاضر در سه بخش کلی و فصل‌ها و گفتارهایی چند به شرح زیر تنظیم شده و در نظر دارد که در بخش نخست، به تبیین تعریف و مفهوم و ماهیت و بررسی سیر تحولات و مبانی نظری تأمین اجتماعی بپردازد؛ در بخش دوم، اصول و شاخص‌های تأمین اجتماعی را تبیین نماید؛ و در بخش سوم، پس از مرور نظریه‌های مرتبط دولت با نظام تأمین اجتماعی به معرفی نظریه مطلوب و سازگار با نظام تأمین اجتماعی پرداخته و در جهت اثبات مدعای گزارش پژوهشی حاضر پیش رود. همچنین روش تحقیق گزارش حاضر، نظر به ماهیت تئوریک آن بر مبنای گردآوری مطالب به روش کتابخانه‌ای بوده که نگارنده به منظور روز آمدی هر چه بیشتر مباحث، کوشیده از منابع فارسی و لاتین به روش توصیفی-تحلیلی، بهره گیرد.

همچنین در پایان، پس از شکر به درگاه خداوند یکتا و ائمه معصومین(ع)، به ویژه حضرت معصومه(س)، بجاست قدردان و منت‌گزار بزرگان و عزیزانی باشم که از آغاز تا انجام این اثر، نگارنده را یاری رسانیده‌اند:

از پدرم و مادرم و برادران ارجمند و گرامی‌ام که همواره پشتوانه محکم زندگانی‌ام بوده‌اند؛ از استادان فرزانه و فرهیخته‌ام جناب آقای دکتر محمد راسخ و جناب آقای دکتر عمران نعیمی که اثر حاضر تحت نظارت علمی آن دو بزرگوار به انجام رسید؛ همچنین از جناب آقای دکتر احسان آقامحمدآقایی که در معرفی و تهیه منابع و تدقیق مفاهیم صمیمانه نگارنده را یاری رسانیده و جناب آقای دکتر وحید آگاه که رهنمودهای وی ره‌گشاینده بوده است؛ در خاتمه نیز، از تمامی بزرگوارانی که در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی موجبات انتشار این اثر را فراهم نمودند، به ویژه جناب آقای دکتر غفاری، جناب آقای دکتر نیکوپور، جناب آقای دکتر امامی و جناب آقای دکتر چریگو، کمال تشکر و امتنان را دارم.



## فصل اول

### تعریف، مفهوم و اهداف تأمین اجتماعی

از تأمین اجتماعی بر اساس نحوه نگرش و کارکرد مورد انتظار از آن، می‌توان تعاریف گسترده‌ای به دست داد. در مقام تعریف نخست لازم است به جایگاه حقوقی این ایده در اسناد بالادستی موجود در نظام حقوقی ایران پردازیم. در اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعریف جامعی از تأمین اجتماعی صورت گرفته است. از این رو به طور کلی، برخورداری از تأمین اجتماعی، از نظر بازنشستگی، بیکاری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، حوادث و سوانح، نیاز به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی به صورت بیمه‌ای و غیربیمه‌ای، حقی است همگانی و دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد تأمین کند.

بنابراین برای تدقیق در سوابق و با توجه به مفاهیم کلیدی و اساسی تعریف تأمین اجتماعی و همچنین مد نظر قرار دادن مفاد دیگر اصول قانون اساسی، می‌توان گفت توجه به ایده تأمین اجتماعی، به ویژه در بندهای ۳، ۸، ۹، ۱۲، و ۱۴ از اصل سوم و اصول ۲۱ و ۲۸، ۲۹ بازتابیده شده است. محتوای این اصول بر سه امر کلی



بدین مضامین تأکید دارد که:

**نخست:** تأمین اجتماعی، حقی است همگانی و عمومی و تکلیفی است که دولت باید انجام دهد؛

**دوم:** ادای این حق باید از کفایت لازم برخوردار باشد؛

**سوم:** نظام اجتماعی می‌باید دارای جامعیت، فراگیر باشد و خواه در قالب بیمه‌ای و غیربیمه‌ای مورد حمایت قرار گیرد.

## گفتار یکم- تعریف تأمین اجتماعی

### بند ۱. خدمات اجتماعی

خدمات اجتماعی، آن دسته از خدمات سازمان یافته‌ای است که به منظور سازگار کردن فرد و محیط با یکدیگر انجام می‌گیرد (مجتبوی نایینی، ۱۳۷۲، ۱۸). تحولات اجتماعی و فراز و نشیب آن‌ها ضرورت توجه به خدمات اجتماعی را دو چندان کرده است. انقلاب صنعتی و ظهور ماشین و نیز جنگ‌های جهانی اول و دوم را می‌توان در ردیف مهمترین مسائلی ذکر کرد که بر اثر آن‌ها سازگاری متقابل فرد و محیط اجتماعی در سده‌های اخیر با چالش روبه رو شد و ضرورت توجه به خدمات اجتماعی را بیشتر حس کرد. برای رفع این چالش‌ها، خدمات اجتماعی تنها توانمند کردن فرد را هدف قرار نمی‌دهد و ایجاد محیط اجتماعی مناسب را هم مد نظر دارد. بنابراین سعی می‌کند با اقدامات پیشگیرانه و تنظیم خانواده، در راستای ایجاد یک محیط اجتماعی مناسب قدم بردارد و در کنار آن، مراقبت از سالمندان و معلولین و خدمات بهداشتی، توان‌بخشی، مشاوره و روان‌درمانی را در راستای توانمند کردن فرد، مورد توجه قرار دهد (دفتر بین‌المللی کار، ۱۳۷۳، ۹).

در مقام تبیین موضوع باید اشاره داشت که هر چند این نکته که خدمات اجتماعی، در اصل برای مساعدت به افراد یا گروه‌های آسیب‌پذیر، مصیبت‌زده و گرفتار تدارک دیده شده، دور از واقعیت نیست؛ با توجه به گستره مفهومی خدمات اجتماعی، که پیشگیری و کنترل و رفع حادثه‌های اجتماعی را خواه

جسمی و خواه روانی در بر می‌گیرد، به نظر می‌رسد موضوع آن، تمام افراد جامعه باشد (موسوی و محمدی، ۱۳۸۸، ۱۴۴-۱۴۵).

بنابراین، در سازگاری جامعه با فرد، نمی‌توان فردی را استثناء کرد و در سازگاری فرد با جامعه نیز بسیاری از افراد و گروه‌های اجتماعی دخیل هستند. این سخن که فعالیت‌های خدمات اجتماعی شامل معلولان اجتماعی، جسمی و روانی می‌گردد (طالب، ۱۳۷۷، ۳۵). در «سازگاری فرد با جامعه» به خوبی منظور را می‌رساند. از این رو، مراد از «معلولان اجتماعی» را باید معتادان، زندانیان، روسپیان، افراد بی‌سرپرست، خانواده‌های بی‌سرپرست یا دارای سرپرست زن، سالمندان، افراد ولگرد، متکدی و... دانست. معلولان جسمی شامل نابینایان، ناشنوایان، افراد دارای نقض عضو، بیماران صعب‌العلاج و... می‌گردند و منظور از معلولان روانی نیز بیماران روانی و عقب‌ماندگان ذهنی و... است. برخی دامنه خدمات اجتماعی را محدودتر می‌بینند و حمایت‌های پیشگیری را جزئی از آن نمی‌دانند. به عقیده ایشان، خدمات اجتماعی در واقع یکی از روش‌های ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی است و «از مهمترین حمایت‌های خدمات اجتماعی، می‌توان به نگهداری افراد بی‌سرپرست، کودکان یتیم و معلولان جسمی و ذهنی و همچنین بازپروری و ایجاد زمینه‌های شغلی و مهارتی برای گروه‌های فوق‌الذکر اشاره نمود» (پناهی، ۱۳۷۶، ۷۳).

ذکر این نکته لازم است که گروه اخیر، تأمین اجتماعی را به معنای مذکور در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر در نظر دارند که مفهومی است بس وسیع و البته مبهم. از این دیدگاه، تأمین اجتماعی گستره وسیعی دارد و اقدامات پیشگیری و نیز «کنترل و رفع آثار خطرهای اجتماعی» را شامل می‌شود و خدمات اجتماعی، اخص از آن خواهد بود و بخشی از فعالیت‌های تأمین اجتماعی را عهده‌دار است. ولی با توجه به تعریفی که از خدمات اجتماعی در ابتدا ارائه شد، به نظر می‌رسد این رابطه، عکس باشد؛ یعنی تأمین اجتماعی به معنای اخص، بخشی از فعالیت‌های خدمات اجتماعی به شمار می‌آید و یا حداقل، رابطه عموم و خصوص من وجه بین آن دو برقرار باشد. البته اگر معنای اعم تأمین اجتماعی را مد نظر داشته باشیم، این دو واژه بسیار به هم نزدیک می‌شوند.

در پی آنچه به تحلیل آن پرداختیم، این پرسش به ذهن می‌آید که آیا خدمات اجتماعی با مددکاری اجتماعی یکسان است یا دست کم این دو مفهوم با یکدیگر بسیار نزدیکند؟ در مقام پاسخ به این پرسش، اگر نیک بنگریم در خواهیم یافت که هدف‌های مددکاری اجتماعی، جدا از اهداف خدمات اجتماعی نیست. مددکاری اجتماعی می‌خواهد تا حد امکان به افراد و گروه‌های اجتماعی مساعدت کند تا بتوانند استقلال شخصی و اجتماعی خود را کسب کنند و به رضایت خاطر فردی و اجتماعی مطلوب نائل آیند (طالب، ۱۳۷۷، ۳۵).

این نکته را هم باید افزود که ارائه خدمات اجتماعی در بسیاری از کشورهای جهان، هم توسط دولت‌ها و هم توسط سازمان‌های مردمی صورت می‌گیرد. در ایران، سازمان بهزیستی کشور و نیز بنیادهای خیریه مساعدت به بیماری‌های خاص (بیماران هموفیلی، کلیوی و...) در حقیقت، مثال‌هایی از نهادهای ارائه دهنده خدمات اجتماعی محسوب می‌شوند.

## ▲ بند ۲. حمایت اجتماعی

حمایت اجتماعی را باید مساعدت‌هایی دانست که از طریق بیمه‌های اجتماعی یا تأمین اجتماعی نسبت به طبقه خاص یا تمام طبقات اجتماع صورت می‌گیرند و یکی از راه‌های توزیع مجدد درآمدها و تأمین عدالت اجتماعی هستند (مجتبوی نائینی، ۱۳۷۲، ۱۸). در این تعریف، حمایت اجتماعی، چیزی جز هدف یا نتیجه فعالیت‌های تأمین اجتماعی یا بیمه‌های اجتماعی نیست. فعالیت‌های تأمین اجتماعی - هر چه باشد - یک هدف را دنبال می‌کند و آن، حمایت اجتماعی است و حمایت اجتماعی نیز به منظور رسیدن به هدف نهایی تأمین اجتماعی، یعنی عدالت اجتماعی صورت می‌گیرد. مطرح بودن اصل تعمیم در بیمه‌های اجتماعی، به واقع برای این است که دایره مشمولان این حمایت اجتماعی گسترش یابد و در نتیجه بتوان یک قدم بیشتر به عدالت اجتماعی نزدیک شد (آراسته‌خو، ۱۳۷۴، ۹).

به عقیده برخی دیگر، حمایت اجتماعی عبارت است از اقدامات دولتی با هدف حمایت در آمدی از افراد یک جامعه در این تعریف که بیشتر بر جنبه

اقتصادی حمایت اجتماعی تأکید دارد، نقش اصلی و عمده را دولت عهده‌دار است و از طرف دیگر، همه ابزارهای اقتصادی برای رسیدن به این حمایت را در بر می‌گیرد، یعنی از بیمه از کارافتادگی تا مداخله در بازار کار و کاهش بیکاری (همایون‌پور، ۱۳۸۶، ۳۳). در این صورت، هماهنگی این مفهوم از حمایت اجتماعی با تأمین اجتماعی مورد تردید جدی است؛ چرا که اولاً اگر تأمین اجتماعی بخواهد در سایه حمایت اجتماعی به عدالت اجتماعی دست یابد، این سرانجام تنها با اتکا به امکانات دولتی میسر نیست. همانگونه که اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلام ایران به آن اشاره کرده و درآمدهای حاصل از مشارکت مردمی را برای تحقق اهداف تأمین اجتماعی لازم و ضروری دانسته است؛ ثانیاً همه ابزارها و توسل به همه آنها برای رسیدن به حمایت اجتماعی، در حوزه تأمین اجتماعی به مفهوم اخص قرار نمی‌گیرد. مداخله در بازار کار و کاهش بیکاری، ابزاری است اقتصادی، مضافاً آنکه ممکن است جنبه پیشگیرانه داشته باشد و در حوزه‌هایی جدا از تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد؛ زیرا می‌دانیم تأمین اجتماعی، به مفهوم اخص، اصولاً از ابزارهای پیشگیرانه استفاده نمی‌کند. در هر حال، منطق حمایت اجتماعی این است که مداخله دولت یا دیگر نهادها (از جمله نهادهای مردمی) با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، به افزایش همبستگی، انسجام اجتماعی و ثبات سیاسی منجر شود. بنابراین اگر سیاست‌های حمایت اجتماعی به نحو مقتضی طراحی و اجرا شود، احتمال تحقق شرایط لازم برای توسعه پایدار و مبتنی بر مشارکت و مآلاً عدالت اجتماعی بیشتر خواهد شد (همایون‌پور، ۱۳۸۶، ۳۳).

حمایت اجتماعی با توجه به اهمیتی که دارد از نگاه بانک جهانی نیز پنهان نمانده است. تعریف بانک مذکور از حمایت اجتماعی، بدین قرار است: مداخله دولت و حوزه عمومی با هدف:

**نخست:** یاری به افراد، خانواده‌ها و جوامع همبسته برای مدیریت هر چه بهتر خطرها.

**دوم:** حمایت مستقیم از کسانی که با فقر شدید دست به گریبانند.

### بند ۳. مساعدت‌های اجتماعی

یکی از ابزارهای مورد استفاده برای تحقق اهداف و سیاست‌های تأمین اجتماعی، مساعدت و یاری است. این سیستم قدیمی، از آنجا که با شأن و منزلت انسان به عنوان یک موجود اجتماعی مناسبت نداشته و علاوه بر آن از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نبوده است، نمی‌توانسته ابزار سودمندی باشد (عراقی و دیگران، ۱۳۸۶، ۱۸).

اما در دوران معاصر، این ابزار، البته نه به صورت ساده و ابتدایی آن، در کنار نظام بیمه‌ای برای تحقق اهداف تأمین اجتماعی مورد توجه است و با نام «مساعدت‌های اجتماعی» از آن یاد می‌شود و برای افرادی که به یک یا چند دلیل از قلمرو برنامه اصلی بیرون قرار می‌گیرند یا برای کسانی که حمایت‌های بیمه‌ای برای رفع نیازهایشان کافی نیست، مورد استفاده واقع می‌شود (دفتر بین‌المللی کار، ۱۹۹۲، ۷).

تأمین مالی نظام مساعدت‌ها از راه مالیات‌ها است، نه از طریق بیمه و این نکته، تفاوت اصلی مساعدت‌های اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی را - به عنوان یک نظام جهت تحقق هدف‌های تأمین اجتماعی - آشکار می‌سازد (پناهی، ۱۳۷۶، ۴۴).

دانمارک را اولین کشوری دانسته‌اند که این روش را به کار برده است (مجتبوی نائینی، ۱۳۷۲، ۲۲). با وجود این، امروزه بسیاری از کشورها، از جمله دیگر کشورهای اسکاندیناوی، استرالیا و زلاندنو به این راه حل رو آورده‌اند. در ایران، در کنار نظام بیمه‌ای از این روش نیز استفاده می‌شود. هر چند نهادهایی خارج از سازمان تأمین اجتماعی، مانند کمیته امداد و بنیاد شهید و سازمان بهزیستی و... عهده‌دار خدمات آن هستند که البته با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در تاریخ ۲۱ اردیبهشت ۱۳۸۳، همه آنها در زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند. به طور کلی باید دانست که ارائه حمایت‌های حداقل برای همه ساکنان یک کشور، می‌تواند از طریق این روش و بدون توجه به میزان حق بیمه پرداختی انجام پذیرد و می‌تواند شامل مستمری‌های مربوط به سالمندان، بیوه‌ها، یتیمان و یا از کار افتادگان و... باشد (دفتر بین‌المللی کار، ۱۹۹۲، ۷).

#### بند ۴. مساعدت‌های متقابل

مساعدت‌های متقابل را باید ابزاری دانست که در شرایط خاصی در گذشته برای تحقق هدف‌های تأمین اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گرفته است. امروزه هر چند وجود این روش به تنهایی کفایت نمی‌کند، ولی همگان سودمند بودن آن را در کنار نظام بیمه‌ای مورد تأکید قرار داده‌اند (عراقی و دیگران، ۱۳۸۶، ۱۸). در دوران معاصر، در برخی از کشورهای در حال توسعه جهان که قادر به طراحی، اجرا و تعمیم نظام بیمه‌های اجتماعی به منظور حمایت از افراد شاغل نیستند، این مساعدت‌های متقابل به تنهایی یا در کنار نظام بیمه‌های اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد (پناهی، ۱۳۷۶، ۷۵).

مساعدت‌های متقابل در گذشته، اغلب بدون مداخله دولت صورت می‌گرفته و هر فرد، داوطلبانه عضو آن می‌شده و در قبال پرداخت مبالغی مشخص، خود و یا خانواده‌اش را در مقابل برخی وقایع بیمه می‌کرده است. انجمن مساعدت‌های متقابل در فرانسه و انجمن دوستانه در انگلستان را می‌توان به عنوان مثال ذکر کرد (نعیمی، پرتو، ۱۳۹۳، ۵۶).

در توضیح باید یادآور شد که مساعدت‌های متقابل همواره خصوصی نبوده، در مواردی نیز با دخالت دولت، این مساعدت‌ها صبغه اجباری به خود گرفته است و وسیله‌ای برای پس‌انداز اجباری تلقی می‌شده است.

طرح‌های صندوق احتیاط را که از جمله در کشور ما در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید، باید نوعی مساعدت متقابل اجباری دانست.

همچنین در حوزه مساعدت‌های متقابل اجباری، مانند صندوق احتیاط مصوب ۱۳۰۹، نقش مسئول توزیع مساعدت‌ها را دولت عهده‌دار است و با برداشت اجباری مبالغی از دستمزد کارگران، ضمانت اجرای محکمی را برای مساعدت‌های متقابل فراهم می‌سازد. بنابراین، دو ایراد بنیادین بر مساعدت‌های متقابل وارد است که وجود آن را به تنهایی با تردید مواجه می‌سازد:

**نخست:** ناهماهنگ بودن مبالغ اخذ شده با تحولات اقتصادی، از جمله تورم؛

**دوم:** عدم جامعیت، بدین معنا که همه حوادث را در بر نمی‌گیرد، بلکه حوادثی

را شامل می‌شود که می‌توانند موضوع پیش‌بینی آماری قرار گیرند. از این رو، اجرای این نظام در مورد بیکاری و... به آسانی ممکن نیست (فیض‌زاده و مدنی قهفرخی، ۱۳۷۹، ۳۴).

با وجود این، نکته مثبتی که وجود مساعدت‌های متقابل را در کنار دیگر نظام‌های تأمین اجتماعی تأیید می‌کند، این است که مبالغ اخذ شده در عمل به افراد محدودی که گرفتار خطر می‌شوند، اعطاء می‌گردد و در واقع به صورت خطر احتمالی به دیگران انتقال می‌یابد. در این نهادها دریافتی صندوق یا مؤسسه، در واقع، به صورت خطر احتمالی به دیگران انتقال می‌یابد (عراقی و دیگران، ۱۳۸۶، ۱۸-۲۱).

از این رو با توجه به تعریف به عمل آمده در اصل ۲۹ قانون، نظام تأمین اجتماعی را می‌توان به صورت زیر ترسیم کرد: (نعیمی، ۱۳۹۳، همان).





همچنین تعریف تأمین اجتماعی مطابق اسناد بین‌المللی، از جمله مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های مهم سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup>، و مهم‌ترین آن‌ها مقاوله‌نامه شماره ۱۰۲، سازمان بین‌المللی کار، به منزله نظامی دانسته شده که در بردارنده حداقل‌های تأمین اجتماعی است و به عنوان پایه و اساس هر تعریف دیگری از تأمین اجتماعی، تلقی می‌گردد.

افزون بر تحلیل‌های یاد شده، وفق ماده ۲ قانون ساختار: «نظام جامع تأمین اجتماعی شامل سه حوزه کلی شامل موارد زیر است:

۱. **حوزه بیمه‌ای:** شامل بخش بیمه‌های اجتماعی، از جمله بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، از کار افتادگی و بازماندگان و بخش بیمه‌های درمانی (بهداشت و درمان) است.

۲. **حوزه حمایتی و توان بخشی:** شامل ارائه خدمات حمایتی و توابعی و اعطای یارانه و مساعدت‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمندی است که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا درآمد آنان تکافوی حداقل زندگی آنان را نمی‌نماید.

۳. **حوزه امدادی:** شامل امداد، نجات در حوادث غیرمترقبه». این حوزه‌ها جهت برقراری امور ذیل برقرار می‌گردد:

الف) بازنشستگی، از کار افتادگی و فوت

ب) بیکاری

---

۱- لازم به یادآوری است که سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۱۹ در پایان جنگ جهانی اول در زمان تشکیل کنفرانس صلح که ابتدا در پاریس و سپس در کاخ ورسای تشکیل شد، ایجاد گردید. نهایتاً در آوریل سال ۱۹۱۹ تشکیل این سازمان در کنفرانس صلح به تصویب رسید. انگیزه اولیه تأسیس این سازمان، جنبه حمایتی داشت. شرایط کارگران، تعداد رو به رشد آن‌ها و بهره‌کشی از کارگران بدون توجه به سلامت، خانواده و پیشرفت آنها، غیرقابل قبول بود. در اولین کنفرانس بین‌المللی کار، دو نماینده از دولت و یک نماینده از کارفرمایان و یک نماینده از کارگران هر کشور عضو در ۲۹ اکتبر ۱۹۱۹ در واشنگتن گرد هم آمدند. در اولین کنفرانس، ۶ کنوانسیون بین‌المللی کار به تصویب رسید که شامل ساعت کار در کارخانه، بیکاری، حمایت از مادران، شب‌کاری زنان، حداقل سن و شب‌کاری جوانان در کارخانه بود. همچنین سازمان بین‌المللی کار، در تابستان ۱۹۲۰ در ژنو تأسیس و راه‌اندازی شد. اشتیاقی که باعث سرعت حرکت سازمان بین‌المللی کار بود، خیلی سریع کاهش پیدا کرد. به اعتقاد برخی از دول، این کاهش به علت تعدد کنوانسیون‌ها، نشریات منتقدانه و بودجه بالا بود. بعد از جنگ جهانی دوم آن‌ها بیش از ۳۵ مقاوله‌نامه و ۲۵ توصیه‌نامه بوده است.

ج) پیری

د) در راه ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی

ه) حوادث و سوانح

و) ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی

ز) بیمه خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی


ح) حمایت از مادران به خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند

ط) حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست. ی) ایجاد بیمه خاص بیوه‌گان، زنان سالخورده و خود سرپرست

ک) کاهش نابرابری و فقر

ل) امداد و نجات

همچنین مطابق ماده ۶ قانون ساختار، اصول و سیاست‌های ساختاری نظام تأمین اجتماعی به شرح زیر است:

- 
- ۱) هماهنگی در حوزه‌ها به معنی ساماندهی و هماهنگی فعالیت‌ها و خدمات در هر یک از حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در جهت افزایش کارآمدی و منع هم‌پوشانی؛
  - ۲) هماهنگی بین حوزه‌های بیمه‌ای، حمایت و امدادی با محوریت نظام بیمه‌ای؛
  - ۳) اصل مشارکت اشخاص تحت حمایت در تأمین منابع مالی لازم؛
  - ۴) اصل حمایت دولت و تأمین بخشی از هزینه‌های مالی لازم؛
  - ۵) بهینه‌سازی فعالیت‌های حوزه تأمین اجتماعی از طریق تخصصی کردن سازمان‌ها و نهادهای مربوط؛
  - ۶) تمرکز سیاستگذاری از سوی دولت و عدم تمرکز فعالیت‌های اجرایی؛
  - ۷) ایجاد فضای رقابتی بین نهادهای بیمه‌ای اجتماعی.
- باید به این نکته مهم اشاره کرد که برخی از این تکالیف از طریق قانونگذاری،

برخی از راه تأمین منابع مالی و قسمی نیز، از طریق نظارتی محقق می‌شوند. مراد از اصول ساختاری، اصولی است که در بین ساختارهای تأمین اجتماعی، یعنی در بین مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای جریان دارد. این اصول عبارتند از:

(الف) اصل رقابت‌پذیری در فعالیت مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای اجتماعی

(ب) اصل جواز فعالیت اشخاص حقوق خصوصی در زمینه بیمه‌های اجتماعی

(ج) اصل منع ایجاد هرگونه انحصار و کنترل در بازار حمایت‌های بیمه‌ای اجتماعی

(د) یکسانی نرخ حق بیمه در تمامی مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای در خصوص مزایای پایه

(ه) یکسانی نرخ حق بیمه در تمامی مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای درمانی در خصوص مزایای پایه

(و) اصل جواز تغییر صندوق بیمه‌ای.<sup>۱</sup>

این اصول و سیاست‌ها در ماده ۷ قانون ساختار نیز آمده است که عبارتند از:

۱) ایجاد پایداری منابع مالی نهادهای بیمه‌ای از طریق استفاده از منابع عمومی، منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها، ایجاد تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بیمه‌ای، مشارکت دولت و کارفرما، درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها و مدیریت وجوه و ذخایر دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی، سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی؛

۲) نظارت مالی بر منابع دستگاه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، نهادها و صندوق‌های فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی.

افزون بر این دو مورد، سیاست‌های مالی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بدین شرح قابل شناسایی است:

(الف) وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های تأمین اجتماعی و درمانی در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه

۱- این اصل در بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه نیز آمده است.

تحت پوشش است

ب) محاسبه مطالبات صندوق‌های بیمه‌ای از دولت براساس نرخ واقعی روز<sup>۱</sup>

ج) اصل منع تحمیل بار مالی به صندوق‌های بیمه‌ای

د) اصل جواز استفاده از منابع حاصل از نذورات و مساعدت‌های مردمی در صندوق‌های بیمه‌ای<sup>۲</sup>

در خصوص عمومی تلقی کردن اموال صندوق‌های بیمه‌ای و درمانی، باید به اثر این حکم قانونی اشاره کرد. برخی از آثار این تلقی بدین شرح است: تصرف در اموال این صندوق‌ها در حکم تصرف در اموال عمومی بوده و چنانچه از سوی کارمندان این صندوق‌ها باشد، مصداق اختلاس به حساب می‌آید. همچنین ارجاع اختلافات راجع به این‌گونه اموال مشمول احکام عمومی راجع به ارجاع اختلافات مربوط به اموال عمومی خواهد بود.

همچنین این اصول و سیاست‌ها در ماده ۸ قانون ساختار آمده است و عبارتند از: مشارکت متولی نظام جامع تأمین اجتماعی در تصمیمات اقتصادی، خصوصاً در مذاکرات مربوط به تعیین حداقل دستمزدها و مشارکت در شورای اقتصاد، شورای عالی اشتغال، شورای عالی کار، شورای پول و اعتبار، شورای عالی بیمه خدمات درمانی، شورای عالی سلامت و شورای عالی خانواده.

---


۱- در نظام حقوقی ما، محاسبه میزان طلب براساس ارزش روز امری استثنایی و منوط به تصریح قانون‌گذار است.

۲- این اصل در بند ۳ ماده ۲۶ و ماده ۲۹ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه نیز تکرار شده است: بر این اساس به موجب بند ۳ ماده ۲۶: «همچنین ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌ها ممنوع است. تعهدات تکلیف شده فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراء است.» مطابق ماده ۲۹ نیز: «کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین تصمیمات و مصوبات هیئت‌های امانا و مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه، به استثنای احکام محاکم قضایی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های پانزشتگی یا دستگاههای اجرایی و دولت باشد، در صورتی قابل اجراء است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذیربط تأمین اعتبار شده باشد. در غیر اینصورت، عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق‌های مربوط نخواهد بود. دستگاه‌ها و صندوق‌های مربوط، مجاز به اجرای احکام مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یاد شده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است. در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاههای اجرایی و صندوق‌ها، غیرقابل پذیرش می‌باشد. مسئولیت اجرای این بند به عهده رؤسای دستگاهها و صندوق‌ها و مدیران و مقامات مربوط است.»

موضوع اصلی این ماده، مشارکت فعال متولی نظام جامع تأمین اجتماعی (به نمایندگی از مؤسسات و صندوق‌های نظام) در امر تصمیم‌گیری در موضوعات مربوطه است. بدین ترتیب که قانون‌گذار به درستی دریافته است که هرگونه تصمیم‌گیری در موضوعات مذکور در ماده، باید با هماهنگی متولی امر تأمین اجتماعی باشد.

در واقع ارتباط تأمین اجتماعی با حوزه‌های مزبور ارتباطی تنگاتنگ است. برای نمونه، تعیین حداقل دستمزد بدون استماع دیدگاه‌ها راجع به تأمین اجتماعی و هزینه‌های آن فاقد مبانی کارشناسی کافی است.

افزون بر موارد یاد شده، مطابق ماده ۹ قانون ساختار، اصول و سیاست‌های اجرایی نظام جامع تأمین اجتماعی به شرح زیر است:

- 
۱. سیاست جامعیت
  ۲. سیاست کفایت
  ۳. سیاست فراگیری
  ۴. سیاست پیشگیری
  ۵. سیاست توانمندسازی
  ۶. سیاست کارگستر
  ۷. سیاست نیازمندیابی فعال: رسیدگی به حقوق افراد با استفاده از

سیستم جامع آماری و اطلاعاتی و تأکید بر کرامت انسانی و نفی روش‌های تحقیرآمیز.

در توضیح باید اشاره داشت که سیاست کارگستری، ساز و کاری غیرحمایتی است و با ایجاد زمینه‌های اشتغال فرد، امکان تأمین نیاز توسط خود او فراهم می‌شود و به معنای ارائه خدمات رفاهی به شرط انجام تعهدات معین است.

در خصوص نقد ماده ۹ قانون یاد شده نیز، باید اشاره داشت که این ماده، علیرغم داشتن مقررات مهم و بنیادین، دارای ایرادات عدیده‌ای، چه در لفظ و چه در محتواست. واژه سیاست مذکور در ماده، گاهی به معنی هدف و گاهی در معنی اصل به کار رفته است. برای نمونه، در ترکیب سیاست کفایت در معنای

اصل آمده است که اصل مزبور از اصول مسلم و پذیرفته شده تأمین اجتماعی است، بنابراین نمی‌تواند به معنی هدف باشد. بدین معنا که دولت نمی‌تواند هدف خود را ارائه حداقل حمایت قرار دهد. در عین حال از واژه سیاست در ترکیب سیاست جامعیت و فراگیری افاده هدف شده است. در حالی که جامعیت و فراگیری نیز از اصول حقوق تأمین اجتماعی است. بنابراین شایسته بود تا قانونگذار از لفظ اصل و نه سیاست استفاده می‌کرد. عنوان ماده، اصول و سیاست‌های اجرایی است؛ در حالی که مفاد ماده با عنوان آن هماهنگی ندارد. بدین توضیح که اصولی چون اصل فراگیری و کفایت، نمی‌تواند جزو اصول اجرایی تأمین اجتماعی محسوب شود.

با وجود این، مفاد ماده متضمن مقررات قابل دفاعی است. از جمله اینکه اهداف نظام تأمین اجتماعی را به خوبی روشن می‌سازد. همچنین نوع جدیدی از حمایت‌ها، یعنی حمایت‌های غیرمستقیم و نیز سیستم نیازمندیابی فعال را معرفی می‌کند که طی آن شناسایی افراد نیازمند با استفاده از شیوه‌های نوین که متضمن صدمه کمتری به شخصیت اشخاص نیازمند است، به عمل می‌آید. موضوع دیگر منوط کردن ارائه حمایت به انجام برخی تعهدات است. برای نمونه، ممکن است ارائه حمایت منوط به انجام دوره‌های کارورزی یا کسب مهارت‌های خاص در دوره زمانی معینی گردد. افزون بر نقد وارده به ماده ۹ که به بررسی آن پرداختیم، این ماده، یکی از مبانی قانونی متضمن توصیف رابطه حقوقی بیمه شده و بیمه‌گر در نظام حقوق تأمین اجتماعی ایران است. براساس بند ۱ این ماده: «سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی ماهیت تعهدی داشته و حق بیمه‌شدگان نسبت به صندوق‌ها، منحصر به دریافت تعهدات قانونی است». علت گنجانیدن این بند، رفع ابهام از بند ۷ ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع است. مطابق این بند: «وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است...». قانون‌گذار در مقام بیان این امر است که علیرغم تعلق اموال صندوق‌های بیمه‌ای به بیمه‌شدگان، حق بیمه‌شدگان بر عین اموال این صندوق‌ها تعلق نمی‌گیرد، بلکه بیمه‌شدگان حق دارند تا در فرض وجود شرایط قانونی برخی حمایت‌ها و مزایا را مطالبه نمایند؛ در برابر، صندوق نیز

مكلف است تا در صورت وجود این شروط، به تعهد خویش در ارائه حمایت و مزایا عمل نماید.

مطابق مادهٔ ۱۰ قانون ساختار نیز، «اتخاذ سیاست‌های یارانه‌ای در چهارچوب قانون و براساس سیاست‌های کلی نظام به منظور هدفمند کردن یارانه‌ها، با استفاده از نظام‌های اطلاعاتی جامع و مسنجم کشور مانند طرح کد ملی و یا نظام مالیاتی کشور، صورت می‌گیرد. به نحوی که به تدریج یارانه اعطایی به خانواده‌های پردرآمد کاهش یافته و یا حذف گردد و میزان یارانه اعطایی به خانواده‌های کم‌درآمد، افزایش یابد. منابع حاصل از حذف یا کاهش یارانه خانواده‌های پردرآمد، برای تأمین منابع مورد نیاز نظام جامع تأمین اجتماعی منظور خواهد شد».

در جهت اجرای سیاست مذکور، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۸ به تصویب رسید. مطابق این قانون، در مرحله اول یارانه به همه افراد متقاضی پرداخت می‌شود. در مراحل آتی، یارانه به سمت افراد نیازمند سوق داده می‌شود<sup>۱</sup>.

## گفتار دوم - مفهوم تأمین اجتماعی

با لحاظ آنچه راجع به تعریف تأمین اجتماعی یاد شد، به شناسایی حوزهٔ مفهومی تأمین اجتماعی شامل دو مفهوم عام و خاص تأمین اجتماعی، می‌پردازیم.

### بند ۱. مفهوم عام تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی به حمایت‌هایی اطلاق می‌گردد که قانون‌گذار به اشخاصی که به علت ناتوانی یا کم‌توانی در اشتغال در معرض خطر فقر<sup>۲</sup> قرار می‌گیرند، ارائه می‌نماید. خاستگاه این تعریف را می‌توان در قانون تأمین اجتماعی فرانسه سراغ گرفت.<sup>۳</sup> در این تعریف، توجه به پاره‌ای نکات الزامی است:

۱- در این باره، ن. ک. ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع.

۲- لازم به توضیح است که این ناتوانی می‌تواند به صورت واقعی نمود یابد یا اینکه به عنوان یک فرض حقوقی (FICTION)، در نظر گرفته شود.

3- Article 111, 1- "... Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risqué de toute nature susceptible de réduire ou de supprimer leur capacité de gain de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille... ».

## الف- مبنای قانونی داشتن حمایت‌ها (نقش آفرینی قانون‌گذاران)

در اصل، حمایتی در حوزه تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد که مبنای قانونی داشته باشد. به عبارتی، از طرف قانونگذار به عنوان یک حق مورد حمایت قرار گرفته باشد. از این‌رو مساعدتی که تحت عنوان صدقه یا با انگیزه‌های انسان دوستانه دیگری به افراد نیازمند می‌شود، اگر چه در رفع فقر آن‌ها مؤثر است، ولی تا زمانی که براساس ساختاری نظام‌مند از سوی دولت جذب و ارائه نشده باشد، در حوزه تأمین اجتماعی، به مفهوم نوین خود قرار نمی‌گیرد. این مساعدت از طرف قانون‌گذاران ارائه می‌شود. به بیانی، ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی، وظیفه دولت است نه افراد یک جامعه. در نتیجه مساعدت‌هایی که در قالب زکات و فطریه به عمل می‌آید، جزء حمایت‌های تأمین اجتماعی در مقام انجام تکلیف دولت نیست.

### مبنای ارائه حمایت‌ها

مبنای ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی، جلوگیری از خطر کاهش درآمد است. البته این خطر می‌تواند واقعی یا فرضی باشد. برای نمونه، مساعدتی که از طرف سازمان‌های حمایتی، مانند کمیته امداد ارائه می‌گردد و یا مستمری بازماندگانی که به پدر و مادر بیمه شده متوفی ارائه می‌شود، مبتنی بر فقر واقعی است. از این رو چنانچه ثابت شود این دو دسته فاقد نیاز مالی هستند، از دریافت حمایت محروم خواهند شد.

همچنین برخی از حمایت‌های تأمین اجتماعی بر مبنای عدم اشتغال واقعی یا فرضی ارائه می‌شوند. برای نمونه، مستمری بازنشستگی علی‌الاصول به سالمندانی پرداخت می‌گردد که اشتغال به کار نداشته باشند. با این حال، ممکن است دریافت برخی حمایت‌ها فرع بر عدم اشتغال واقعی نباشد، ولی قانون‌گذار، این‌طور فرض کرده است که افراد مشابه نوعاً بیکارند.

در حقوق انگلستان نیز، اصطلاح تأمین اجتماعی به مجموعه‌ای از مزایا اطلاق می‌گردد که معمولاً به شکل نقدی به متقاضیان واجد شرایط قانونی پرداخت می‌شود. بر این اساس، در این کشور، برخلاف کشورهای اروپای غربی، مراقبت‌های پزشکی یا حمایت‌های راجع به اشتغال و آموزش، جزء نظام



تأمین اجتماعی محسوب نمی‌شود (پارتینگتون، ۲۰۰۰، ۵).

## ▲ بند ۲. مفهوم خاص تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی در معنای خاص چنانکه یاد شد، حمایتی دانسته می‌شود که از بیمه‌پردازان و افراد تحت تکفل آنان در برابر خطرهایی چون پیری، از کارافتادگی، بیماری و مرگ در قالب یک نظام منسجم و قاعده‌مند به عمل می‌آید. این تعریف با مفهوم تأمین اجتماعی در قانون تأمین اجتماعی ایالات متحده تلائم دارد (عراقی و دیگران، ۱۳۸۶، ۲).

از این رو، نظام تأمین اجتماعی در معنای خاص، کلیه مشمولان صندوق‌های بیمه‌ای اجتماعی را در برمی‌گیرد؛ به گونه‌ای که با پرداخت حق بیمه مقرر، مطابق مقررات مربوط به بیمه‌های اجتماعی، اشخاص از حمایت‌های مختلفی نظیر دریافت مستمری‌های بازنشستگی، بازماندگان، از کار افتادگی، خدمات درمانی و... برخوردار می‌گردند. بنابراین، کلیه شاغلان بیمه‌پرداز، اعم از شاغلین لشکری و کشوری و کارکنان بخش خصوصی، مشمول تأمین اجتماعی به معنای خاص هستند.

## الف- نقش دولت در تحقق تأمین اجتماعی در مفهوم خاص

در برخی صندوق‌ها مانند سازمان تأمین اجتماعی، تأمین بخشی از منابع مالی به عهده دولت است. وفق ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی، ۳ درصد از حق بیمه کارگران از سوی دولت پرداخت می‌شود. در برخی صندوق‌ها، مانند صندوق بازنشستگی کشوری، دولت سهم کارفرمایی دارد. بدین معنا که برخی از منابع مالی صندوق، از سوی دولت تأمین می‌گردد. در توضیح باید افزود که دولت در تحقق تأمین اجتماعی به مفهوم خاص، نقش کارفرما را ایفا می‌کند.

## ب- بررسی مقایسه‌ای مفاهیم عام و خاص تأمین اجتماعی

### ۱. از جهت قلمرو

تأمین اجتماعی به مفهوم خاص ابزاری است، برای تحقق اهداف تأمین اجتماعی به مفهوم عام. به عبارتی ارائه حمایت از طریق بیمه‌های اجتماعی، شیوه‌ای است در جهت ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی شیوه‌ای است در

جهت ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی به مفهوم عام.

از این رو، می‌توان گفت قلمرو تأمین اجتماعی به مفهوم عام از جهت قلمرو اعم است از تأمین اجتماعی به مفهوم خاص؛ به نحوی که می‌توان گفت بین این دو مفهوم رابطه عموم و خصوص مطلق وجود دارد. بهترین تغییر از این رابطه در ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶ آمده است. بر این اساس، برخورداری از تأمین اجتماعی، از جمله بیمه‌های اجتماعی، از جمله حقوق اشخاص است.

## ۲. از جهت اشخاص تحت حمایت

در خصوص مشمولان تأمین اجتماعی به مفهوم عام، به تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار مراجعه می‌کنیم: «برخورداری از تأمین اجتماعی، به نحوی که در این قانون می‌آید، حق همه افراد کشور و تأمین آن، تکلیف دولت محسوب می‌شود». تنظیم مناسب این تبصره قابل توجه است. بدین ترتیب که حق مقابل مفهوم تعهد است. به عبارتی حق افراد جامعه در برخورداری از حمایت‌های تأمین اجتماعی، ملازمه دارد با تکلیف دولت به ارائه حمایت. البته باید اذعان داشت که کاربرد واژه حق و تکلیف در این تبصره در معنای واقعی خود نبوده است؛ زیرا اوصاف حق از جمله قابلیت مطالبه و ضمانت اجرای حقوقی را با خود ندارد.

در حالی که مشمولان تأمین اجتماعی به مفهوم خاص، بیمه‌شدگان هستند. مقصود از بیمه شده، شخصی است که با پرداخت مبالغی تحت عنوان حق بیمه از حمایت‌های تأمین اجتماعی سازمان یا مؤسسه بیمه‌گر<sup>۱</sup> برخوردار می‌شود. مطابق بند ط ماده ۹ قانون ساختار: «ارائه تعهدات بیمه‌ای صندوقها در قبال افراد عضو و تحت پوشش براساس قاعده عدالت و به تناسب میزان مشارکت (سنوات و میزان پرداخت حق بیمه) و با تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها، طبق محاسبات بیمه‌ای صورت می‌پذیرد». از این رو، باید گفت دایره مشمولان تحت حمایت تأمین اجتماعی به مفهوم عام، بسی افزون از مشمولان تأمین اجتماعی به مفهوم خاص، هستند.

1- Insurer.

### ۳. از جهت اصول حاکم

گفته شد که تأمین اجتماعی به مفهوم خاص، از طریق مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای مانند سازمان تأمین اجتماعی محقق می‌گردد. این قبیل سازمان‌ها و صندوق‌ها در زمره بیمه‌های اجتماعی‌اند و از اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی پیروی می‌کنند. ولی در تأمین اجتماعی به مفهوم عام، ضرورتاً از ابزار بیمه اجتماعی<sup>۱</sup> استفاده نمی‌شود و از این رو خبری از اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی نیست. همچنین در تأمین اجتماعی به مفهوم عام، اصل غیرمشارکتی بودن حمایت و در آن دیگری اصلی مشارکتی بودن مزایا جاری است. اولی حقی است برای ملت که در برابر تکلیف دولت قرار می‌گیرد، در حالی که در دومی، بیمه شدگان براساس شرایط بیمه‌پردازی، حقی را بر سازمان یا صندوق بیمه‌ای پیدا می‌کنند.

### ۴. از جهت نقش دولت

در تأمین اجتماعی به مفهوم عام، دولت تکلیف دارد تا به طور مستقیم و غیرمستقیم ارائه حمایت نماید و هزینه لازم را تأمین کند. در حالی که در تأمین اجتماعی به مفهوم خاص، دولت بیشتر نقش ناظر و حامی دارد. سیاست‌گذاری‌های لازم و تهیه قوانین مناسب برعهده دولت است و در عین حال باید تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای را تضمین نماید. مطابق بند ح ماده ۹ قانون ساختار: «حقوق افراد عضو و تحت پوشش در قبال تعهدات قانونی سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای این نظام، تحت ضمانت دولت خواهد بود و دولت مکلف است تمهیدات مالی، اعتباری و ساختاری لازم در این زمینه را اتخاذ نماید».

### ۵. از جهت رسالت و هدف

تأمین اجتماعی به مفهوم عام، اهداف مختلفی را دنبال می‌کند که مبارزه با فقر<sup>۲</sup>، ایجاد عدالت اقتصادی<sup>۳</sup>، حفظ کرامت انسانی<sup>۴</sup>، ایجاد امنیت خاطر در

1- Social Insurance / assurance social

2- Poverty

3- Economic Justice

4- Human Dignity

دورانی که افراد جامعه به دلایلی قادر به کار نیستند و... در زمره آن است. همین اهداف در تأمین اجتماعی به مفهوم خاص نیز دنبال می‌شود، با این تفاوت که رسیدن به این اهداف در اولی، رسالت اصلی ارائه دهنده حمایت (دولت) است و در دومی، نتیجه انجام وظایف قانونی مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای است. بدین توضیح که تکلیف اصلی مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای، ارائه حمایت در چهارچوب مقررات قانونی است که ارائه حمایت را منوط به بیمه‌پردازی می‌کند؛ البته نتیجه انجام این تکلیف، رسیدن به اهدافی است که دولت‌ها در تأمین اجتماعی به مفهوم عام دنبال می‌کنند. (کارنی، ۲۰۰۶، ۴۴).

### ۶. از جهت تکلیف نهاد ارائه دهنده حمایت

دولت به صرف دولت بودن، مکلف است حمایت‌های تأمین اجتماعی را برای آحاد جامعه فراهم نماید. به عبارتی مبنای تکلیف دولت، نمایندگی وی از عموم و نیز در دست داشتن اموال عمومی است. در اصل ۲۹ قانون اساسی ما، تکلیف دولت به ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی منوط به هیچ شرطی نشده است.

از همین روست که این‌گونه امور جزو وظایف حاکمیتی دولت به حساب می‌آید. در حالی که در تأمین اجتماعی به مفهوم خاص مبنای تکلیف مؤسسات بیمه‌ای، بیمه‌پردازی متقاضیان حمایت است که بر مبنای قانون و یا قرارداد موجد تکلیف به ارائه حمایت است. همچنین می‌توان گفت سازمان تأمین اجتماعی، یکی از ارائه دهندگان حمایت‌های تأمین اجتماعی به مفهوم خاص و از متولیان امر تحقق حمایت‌های اصل ۲۹، که همان تأمین اجتماعی به مفهوم عام است، محسوب می‌شود (نعیمی، عمران و دیگران، ۱۳۸۹، ۲۰). ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی ۱۳۵۴ نیز در این معنا تصریح دارد: «به منظور اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی... سازمان مستقلی به نام «سازمان تأمین اجتماعی»... تشکیل می‌گردد».



## فصل دوم مبانی و تحولات تأمین اجتماعی

در این فصل، مبانی و تحولات تأمین اجتماعی را طی سه گفتار پی خواهیم گرفت. در وهله نخست به تحلیل مبانی نظری تأمین اجتماعی می‌پردازیم، سپس مبانی تاریخی آن را بررسی خواهیم کرد و سرانجام به سیر تحولات و زمینه‌های پیدایش ایده تأمین اجتماعی خواهیم پرداخت.



### گفتار یکم - مبانی نظری

در بدو امر باید به این نکته کلی داشت که شاید بتوان گفت هیچ‌گاه، آنچه توسط دولت به عنوان اندیشه‌ها و اصول بیان می‌شود سیاست‌ها را تعیین نمی‌کند و اصول به اصطلاح، توجیهاتی عقلانی هستند برای تصمیم‌هایی که به هر حال باید اتخاذ شود (بلیک مور، ۱۳۸۵، ۶۳-۶۵). از این رو در گفتار حاضر، به کلی‌ترین مبانی نظری و ارزشی که در ساخت اندیشه تأمین اجتماعی و توسعه نظام تأمین اجتماعی مطلوب سهم دارند، اشاره خواهیم کرد:

#### ▲ بند ۱.۱. حق‌ها<sup>۱</sup>

تأمین اجتماعی در واقع، به مثابه یکی از حقوق طبیعی<sup>۲</sup> مطرح است

1- Rights

2- Natural Rights

که به خودی خود و بدون نیاز به جعل قانون گذار موجود است و همه حاکمان مکلف به شناسایی این حق‌های طبیعی هستند. و همچنین توجه به این مهم که تأمین اجتماعی همچون یکی از حقوق بشری که هر انسانی به صرف انسان بودن و فارغ از جنس<sup>۱</sup>، نژاد<sup>۲</sup>، تابعیت<sup>۳</sup>، رنگ<sup>۴</sup>، سن<sup>۵</sup>، مذهب<sup>۶</sup>، شغل<sup>۷</sup> و نظایر آن، داراست. برای نمونه حق حیات (ماده ۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر)، حق برخورداری از امنیت (ماده ۲۲ اعلامیه)؛ حق بر تأمین اجتماعی (ماده ۳۴ منشور حقوق بنیادین اروپا)؛ جملگی معرف وجه حقوق بشری تأمین اجتماعی است (نعیمی، عمران و پرتو، ۱۳۸۹، ۳۶-۳۷).

در ادامه برای تبیین بیشتر این وجه حقوق تأمین اجتماعی، وفق نظریه «مارشال»<sup>۸</sup> به وجوه حق بشری بودن تأمین اجتماعی در سه بخش، می‌پردازیم. الف) «حق‌های مدنی»<sup>۹</sup>: حق‌ها آزادی‌های اساسی قانونی را در بر می‌گیرد، مانند آزادی انتشاروبیان؛

ب) «حق‌های سیاسی»<sup>۱۰</sup>: که مبتنی بر آزادی، استقلال بر اساس حق رأی، مشارکت در احزاب سیاسی و پرسشگری از دولت بنا نهاده شده است؛

ج) «حق‌های اجتماعی»<sup>۱۱</sup>: که درگیر با تعهدات بیشتری است از جمله حق دسترسی به منابع آموزشی، حقوق تأمین اجتماعی که از منظر تاریخی این سه مقوله به تدریج توسعه یافته‌اند (بلیک مور، ۱۳۸۵، ۵۹) و اساساً شامل حقوق خاص و ویژه‌ای می‌شد و مرتبط با عضویت در یک مجموعه حقوق

- 
- 1- Gender
  - 2- Race
  - 3- Natinal origin
  - 4- Colour
  - 5- Age
  - 6- Religion
  - 7- Occupation
  - 8- Marshall
  - 9- Civil rights
  - 10- Political rights
  - 11- Social rights

اختصاصی بود. مثلاً در انگلستان این حقوق بر اساس «حق شهروندی»<sup>۱</sup> است، به دیگر معنا شهروند بودن حقی است که خود حقوقی دارد، البته این فلسفه نیز انحصارات یا محدودیت‌هایی دارد و به همان اندازه‌ای که می‌تواند شامل حقوق افراد شود، قادر است حقوق آنان را کتمان کند، مثلاً حق شهروند بودن در مقابل نداشتن حقوق شهروندی (کامکار، ۱۳۸۳، ۲۱).

بیشتر متفکران سیاسی جدید اندیشه‌های خود را بر حسب حقوق یا استحقاقات بیان کرده‌اند، به همین علت در وهله نخست، این نکته اهمیت دارد که بتوانیم بین حقوق قانونی و حقوق اخلاقی قائل به تمایز شده، و مشخص کنیم که در مباحث سیاست اجتماعی و دولت‌های رفاهی کدام دسته از حقوق مذکور مور نظر است (اندر و هیوود، ۱۳۸۳، ۲۸۱).

## ▲ بند ۲. آزادی

مفهوم آزادی در یک روایت کلی، یعنی فرد نباید از کاری که می‌خواهد انجام دهد باز داشته شود، و این مفهوم خود دارای سه بعد است:

**الف) روان شناختی:** افراد باید قادر به انتخاب باشند؛

**ب) منفی<sup>۲</sup>:** افراد نباید مورد ممانعت قرار گیرند؛

**ج) مثبت<sup>۳</sup>:** افراد باید قادر به عمل کردن باشند؛

اصولاً در دیدگاه‌های اجتماعی، فقر آزادی را منفی یا خنثی می‌کند<sup>۴</sup> (آمارتیا سن، ۱۳۸۲، ۱۰۱). اما بهزیستی موجب توانمندی افراد و آزادی آنان می‌شود می‌توان گفت که آزادی هم یک مفهوم و هم یک اصل است و حول یک پرسش محوری می‌چرخد: «آزادی یک فرد چگونه با آزادی جمع سازش‌پذیر است؟» (کامکار، ۱۳۸۳، ۲۲). اندیشمندانی چون افلاطون و ارسطو معتقد بودند که آزادی فقط وقتی می‌تواند تحقق پذیرد که مختصات فردی و اجتماعی،

---

1- Citizenship

2- Negative

3- Positive

۴- در این چشم‌انداز، فقر را باید بیشتر به مثابه محرومیت از توانمندی‌های پایه‌ای دید تا صرفاً پایین بودن درآمد، که ملاک معمول تشخیص فقر است.

به شکلی معقول و سازگار با الزامات ناشی از اصل عدالت هماهنگ شوند. به نظر آنها آزادی مقوله‌ای خاص شهروندان نبه بود، اما در عصر مدرن برخی آزادی را مظهر منافع شخصی در یک بازار آزاد سرمایه‌داری می‌پندارند. آدام اسمیت معتقد بود که بازار آزاد ابزاری است که به واسطه آن آزادی یک فرد می‌تواند با آزادی دیگران سازگار شود. (پتريک، ۱۳۸۳، ۴۹). فیلسوفان سیاسی مدرن نیز آزادی را یکی از مبانی حاکمیت قانون می‌دانند. (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵، ۸۲). اما در نهایت باید گفت که به دشواری می‌توان درباره دانش‌واژه آزادی بحث کرد، زیرا دانشمندان اجتماعی و فیلسوفان در همان حد متعارفی آن را به کار برده‌اند که نظریه‌پردازان سیاسی، اما توجه آنها به این مفهوم متفاوت است. به عنوان مثال در فلسفه، آزادی را به‌طور معمول صفت و خاصیت اراده می‌دانند، در حالی که در اقتصاد و جامعه‌شناسی، آزادی را همیشه یک رابطه اجتماعی می‌دانند، اما بسیاری بهترین راه شناخت آزادی را مشخص کردن آن از «نا آزادی» می‌دانند. و بیشتر مناقشات در این باب نیز ریشه در همین تمیز دارد. (اندرو هیوود، ۱۳۸۳، ۳۷۵).

### ▲ بند ۳. برابری

برخی معتقدند برابری طلبی، نه وجه افتراق که وجه مشترک مکاتب مختلف فلسفه و اقتصاد سیاسی است و تمامی نظریات مهم اخلاقی در مورد ساماندهی اجتماعی در تأیید برابری براساس یکی از متغیرهای قانونی مشترک هستند، و اگر به نفی نوعی از برابری پردازند در واقع به دنبال تأیید نوعی دیگر از برابری هستند (آمارتیاسن، ۱۳۷۹، ۴). این اصل برای کسانی که در طرف چپ طیف سیاسی قرار دارند به معنای ابزارها و سازوکارهایی برای ایجاد خدماتی بهتر و در نتیجه جامعه‌ای منصف‌تر است، اما از منظر طیف راست سیاسی به معنای هزینه قابل توجه و «بار مالیاتی»<sup>۱</sup> برای صاحبان درآمدهای بالا و متوسط است (بلیک مور، ۱۳۸۵، ۳۴). بسیاری دیدگاه برابری را سیمای تعیین‌کننده اندیشه سیاسی جدید می‌دانند. بدین معنا که متفکران عهد باستان و سده‌های میانه پذیرفته بودند که سلسله مراتب، وضعیتی طبیعی یا ناگزیر است، اما متفکران جدید معتقدند که همه انسان‌ها ارزش اخلاقی برابری



دارند؛ برابری مفهوم پیچیده‌ای است و به تعداد شیوه‌های مقایسه‌ی اوضاع و احوال زندگی انسان صورت‌هایی از برابری وجود دارد. به عنوان مثال برابری در فرصت، نیازمند حرکت در جهت رسیدن به برابری بیشتر اجتماعی و اقتصادی است در حالی که برابری‌سازی در نتایج دگرگونی‌های بنیادی را در بسیاری سطوح اجتماعی می‌طلبد، به دیگر سخن، توجه به نتایج، نه فرصت‌ها نظر را از بخت‌ها به پاداش‌ها می‌کشاند، یعنی از آغاز زندگی به نتایج پایانی آن، در حالی که برابری فرصت به یک جامعه‌ی شایسته‌سالار و تحت فرمانروایی نخبگان و روشنفکران می‌اندیشد (اندرو هیوود، ۱۳۸۳، ۴۲۵-۴۳۳). به هر حال، برابری مفهومی فلسفی و هم اصلی سیاسی است، که نمی‌توان به شکل مطلق به آن نگرست، به عنوان مثال هنگامی که در مورد برابری اجتماعی سخن می‌گوییم منظور ما مساواتی خام نیست بلکه اصولاً میزانی مطلوب از برابر سازی مد نظر است، به عبارت دیگر میزانی حداقل از ثروت، که نباید اجازه داد هیچکس به پایین‌تر از آن سقوط کند؛ بدیهی است که یک مساوات طلب به آسانی تصدیق می‌کند که آدمیان از جهت برخی خصوصیات با یکدیگر تفاوت دارند، و لذا نمی‌توان ادعا کرد که همگان می‌بایست به صورت مطلق برابر باشند (پتريک، ۱۳۸۸، ۸۵-۹۲).

#### ▲ بند ۴. انصاف

در اندیشه برابری تمایلی وجود دارد که در صدد است ما را بر «یکسانی»<sup>۱</sup> یا «شباهت»<sup>۲</sup> متمرکز کند، اما یک «رویکرد منصفانه»<sup>۳</sup> به این معنا است که با افراد منصفانه و عادلانه، اما به طور متفاوت برخورد شود، تا مطمئن شویم در نهایت «برابری»<sup>۴</sup> برای آن‌ها میسر خواهد بود، بر این اساس در سیاستگذاری‌های اجتماعی منصفانه، با هر خانواده به طور متفاوت رفتار می‌کنند که بستگی به نیازها و شرایط آن‌ها دارد (بلیک مور، ۱۳۸۵، ۴۳). انصاف را معمولاً در دو معنای اصطلاحی بکار می‌برند: یکی در مفهوم برابری است در حقوق شکلی و ماهوی و دیگری آنکه در تصمیم‌گیری در برابر وجدان و حق

1- Sameness

2- Similarity

3- Equitable approach

4- Equally

عواملی دیگر را دخالت می‌دهد (بشیریه و دیگران، ۱۳۸۳، ۱۱۰). اما در مباحث مربوط به سیاست اجتماعی خیلی با این تعاریف و اصطلاحات کاری نداریم و همانطور که در بالا نیز اشاره کردیم، رویکردی عدالت محور با در نظر گرفتن تفاوت‌ها مدنظر است؛ بر همین اساس به کار بستن اصل انصاف می‌تواند مشکلاتی را به وجود آورد، زیرا تقاضای انصاف، تعریف قابل قبول و کاملی از نیازهای انسانی را طلب می‌کند، که به راحتی نمی‌توان در برخورد با طبقات مختلف اجتماعی آنها را تعریف و احصاء کرد (بلیک مور، ۱۳۸۵، ۴۵).

## بند ۵. شهروندی

مفهوم شهروندی را مبتنی بر دو اصل می‌توان دانست: اول دولتی تکثرگرا و دمکراتیک، زیرا دولت‌های دیکتاتوری و سلطنتی دارای رعیت هستند؛ دوم وجود جامعه مدنی باز و آزاد، و بر همین اساس دولت و جامعه مدنی باید عامل متعادل کننده یکدیگر باشند. (بشیریه و دیگران، ۱۳۸۳، ۱۲۰). همانطور که دمکراسی‌های لیبرال بر آزادی و دمکراسیهای توده‌ای بر برابری اهمیت خاصی می‌دادند، «میانه روان جدید»<sup>۱</sup> یا به عبارتی سوسیال دمکراسی نو به مفهوم شهروندی فعالانه افراد در حاکمیت معتقد است (آلن دوبنوا، ۱۳۷۸، ۱۴۷). آنها افزون بر حقوق سنتی مانند آزادی بیان و آزادی اجتماع بر نیاز حیاتی به حقوق که از مداخله حکومت بر می‌آید تأکید دارند. آنها حقوق اقتصادی و اجتماعی را صرفاً حقوق مشروع شهروندی نمی‌دانند بلکه آن را بنیان زندگی متمدن تلقی می‌کنند، سوسیال دمکرات‌ها بدان سبب به اندیشه شهروندی اجتماعی جذب شدند که این اندیشه به همه شهروندان جایگاهی با معنا در جامعه می‌دهد؛ شهروندی در اندیشه سیاسی یونان باستان ریشه دارد، همچنین یکی از موضوع‌های اصلی جمهوری خواهی است، یک شهروند در ساده‌ترین صورت، عضو اجتماعی سیاسی است که ردیفی از حقوق و ردیفی از تکالیف بر عهده دارد، بنابراین رابطه شهروندی رابطه بین فرد و دولت را نشان می‌دهد؛ البته بر اساس اندیشه شهروندی اجتماعی، شهروندی صفتی عام است که همه اعضای اجتماع از آن بهره‌مند هستند و برای تمامی آنها حقوق و سزاواری‌های برابری وجود دارد، در سده بیستم، شهروندی اجتماعی

بطور گسترده‌ای پذیرفته شد اما پیوند بین شهروندی اجتماعی و دولت رفاه همیشه روشن نیست، دولت رفاه در بهترین حال وسیله‌ای است برای ایجاد شرایط اجتماعی، تا شهروندان قادر باشند مشارکتی مؤثر و معنادار در جامعه داشته باشند (اندرو هیوود، ۱۳۸۳، ۳۰۸-۳۲۱).

## ▲ بند ۶. بهزیستی و نیاز

بهزیستی مفهومی چند جانبه است و نظریه‌های مختلف دربارهٔ حدود و کیفیت آن اختلاف نظر دارند، ولی به طور کلی این مفهوم اشاره دارد به:

**(الف) نیاز:** شامل چیزهایی که مردم باید داشته باشند؛

**(ب) علایق:** چیزهایی که برای مردم خوب است؛

**(ج) خواست‌ها:** چیزهایی که مردم برای خود انتخاب می‌کنند، بر این اساس برقراری یک نظام جامع بهزیستی نیازمند حضور مؤثر دولتی مردم‌سالار است.

مفهوم نیاز نیز، از جمله مفاهیم «غامضی»<sup>۱</sup> است که پیچیدگی خاص خود را دارد، بدین معنا که به آسانی تعریف نمی‌شود و بر سر آن وفاق وجود ندارد، به بیان بهتر وقتی سعی می‌کنیم تصمیم بگیریم که آیا نیازهای یک گروه یا شخص از گروه یا شخص دیگر بیشتر است یا نه، دچار مشکلاتی می‌شویم، در واقع بحث اصلی همانطور که پیشتر نیز اشاره کردیم، برسر تعریف و تعیین نیازهای طبقات مختلف اجتماعی است، بر همین اساس عده‌ای معتقدند که بقا<sup>۲</sup>، تعریف محدودی از «نیازهای اساسی»<sup>۳</sup> است، اما برخی متفکران دیگر آموزش، امنیت اقتصادی، محیط زیست بدون خطر را نیز جزو نیازهای اصلی تعریف می‌کنند (اندرو هیوود، ۱۳۸۵، ۴۹-۵۵). اما آنچه بدیهی و مورد وفاق تمامی اندیشه‌ها می‌باشد، آنست که محروم شدن از نیاز - به هر صورت و کیفیتی که باشد - زیان‌های بسیار جدی ایجاد می‌کند، که در برخی موارد جبران بسیار سخت یا غیر ممکن خواهد بود (اندرو هیوود، ۱۳۸۵، ۵۶).

---

1- Problematic

2- Survival

3- Basic needs

## بند ۷. سیاست و نظریه دولت

با نگاه به دیگر مبانی یاد شده، به نظر می‌رسد رژیم‌های قوی و دولت‌های سلطنتی مشروطه مانند: آلمان، اتریش و سوئد، در تحمیل تأمین اجتماعی بنابر دلایل زیر بسیار کارا تر از دمکراسی‌های پارلمانی هستند:

- الف) دمکراسی‌ها بیش از آن‌ها نیاز به صرف وقت و هزینه برای سر به راه کردن کارگراها و مبارزه با احزاب سوسیالیستی نوزاد جهت استقرار مشرووعیت خود داشتند؛
- ب) رژیم‌های قوی از یک سازمان اداری مقتدر برای اداره این نظام‌های پیچیده برخوردار بودند؛
- ج) آن‌ها با استفاده از اقتدار خود می‌توانستند هزینه‌های مالی بیشتری را به طبقات متوسط شهری تحمیل کنند؛ شاید یکی از علل عقب ماندگی فرانسه همین عدم ثبات سیاسی و شکاف در داخل خود طبقه کارگر (انقلاب ۱۸۴۸) باشد.

از این رو دولت‌های اجتماعی مدرن اصولاً برای طبقه کارگر ایجاد شد، به این معنا که تجمع پرولتاریای شهری موجب شد همه متوجه نیازهای اجتماعی شوند، حتی در مواردی که گروه‌های دیگری وجود داشتند که وضعیتشان از کارگران بدتر بود، مراکز سندیکایی اروپایی بر خلاف همتهای آمریکایی<sup>۱</sup> خود به دنبال اصلاحات اقتصادی و اجتماعی کلی بودند و به علت ارتباطشان با احزاب سیاسی مسیحی یا سوسیالیست، دخالت دولت را در امور طلب می‌کردند و بیشتر به میانجی‌گری دولت امید داشتند تا به اعتصاب؛ لکن بر خلاف نظر رایج، تأمین اجتماعی فقط پیروزی کارگری نبود بلکه ناشی از صنعتی شدن، ثروتمند شدن، و تضعیف تدریجی گروه‌های اجتماعی مخالف<sup>۲</sup> حق بیمه اجباری در مقابل طبقات متوسط<sup>۳</sup> موافق با تأمین اجتماعی بود؛

تأثیر این گروه غیرقابل انکار است، افرادی چون فردیناند لاسال<sup>۴</sup>، تی‌اچ مارشال<sup>۵</sup>؛

۱- مراکز سندیکایی آمریکایی، بیشتر به توسعه و شرایط کار و دستمزد می‌پرداختند.

۲- مانند: پزشکان، پیشه‌وران و کشاورزان.

۳- مانند: مزدبگیران، کارکنان دولت، کارگران و نیازمندان.

4- Ferdinand Lassalle

5- T.H. Marshall

بورج و تیموس نقشی بسیار تأثیرگذار بر توسعه، تحول و جهت‌گیری رفاه و تأمین اجتماعی داشته‌اند. به عنوان مثال مدرسه علوم سیاسی و اقتصادی لندن در تضعیف لیبرالیسم کهنه مکتب منچستر که با اصلاحات اجتماعی مخالف بود، نقش بسزایی داشت (دینتینانو، ۱۳۸۰، ۳۴-۴۰).

دمکراسی مانند آزادی یا برابری، درحقیقت اصطلاحی است با رشته‌ای یگانه از معنا که در تمام کاربردها و تفسیرهای متنوعی که از این واژه می‌شود، نهفته است. در واقع در ریشه تمامی تعاریف دمکراسی، ایده قدرت جمعی و وضعیتی نهفته است که در آن قدرت و شاید اقتدار نیز متکی بر مردم است (آنتونی آربلاستر، ۱۳۷۹، ۲۳). این نظام اشاره دارد به:

**(الف) یک نظام دولتی؛** براساس نمایندگی مجلس؛ بدین مفهوم دمکراسی پارلمانی یک نظام در دولت انتخابی است که براساس تلاش رقابتی، به دست آوردن آرای عمومی و دولتی مسئول و پاسخگو به مردم، شکل می‌گیرد؛

**(ب) یک نظام تصمیم‌گیری؛** بر اساس دمکراسی مشارکتی یا مستقیم که تصمیم‌گیری را به مردم واگذار می‌کند؛

**(ج) جامعه‌ای که در آن افراد از حقوق لازم برخوردارند،** بر این اساس بهزیستی همراه با دمکراسی رشد کرده و حقوق سیاسی پایه‌ای برای حفظ حقوق اقتصادی و اجتماعی است (کامکار، ۱۳۸۳، ۲۳).

البته، فکر و مکتب دمکراسی از افکار و مکاتب دیگری چون لیبرالیسم آزادمنش‌تر نیست، دمکراسی حتی می‌تواند به کشتار و قتل عام منجر شود، برقراری دمکراسی در یک کشور معمولاً با انقلاب و حداقل با اعمال قهر و خشونت میسر می‌شود (فروند، ۱۳۸۱، ۳۰)؛ دمکراسی رژیمی است که ثباتش دقیقاً ناشی از عدم ثبات مصالح و منافع و آرای آدم‌هایی است که با یکدیگر رقابت می‌کنند و به همین دلیل است که لازمه دمکراسی شهامت بسیار است که به صورت آگاهی‌های شهروندانه ملت‌ها جلوه‌گر می‌شود (همان، ۶۹). حکومت‌های دمکراتیک، در گذر سده‌ها تغییرات زیادی یافته‌اند، اما بنیادی‌ترین فرق بین آنها در مستقیم یا غیرمستقیم بودن مشارکت عموم در حکومت است، و درک و فهم جدید از دمکراسی زیر سلطه و نفوذ شکل

دمکراسی انتخاباتی است که در جهان صنعتی غرب رشد یافته و آن را اغلب دمکراسی لیبرالی می‌نامند (اندرو هیوود، ۱۳۸۵، ۳۲۹).

## گفتار دوم - سیر تحولات تأمین اجتماعی (زمینه‌های پیدایش نظریه تأمین اجتماعی)

به طور کلی در تبیین زمینه‌های ظهور تأمین اجتماعی در دوران جدید، به دو چهره تاریخی می‌توان اشاره کرد که دو نظریه عمده را در رابطه با بیمه اجتماعی ارائه داده‌اند. در این میان، در قرن نوزدهم، صدر اعظم آلمان اتو ون بیسمارک<sup>۱</sup>، و سیاستمدار و نویسنده بریتانیایی، لرد بورجیج<sup>۲</sup>، عقاید دوران‌سازی را مطرح ساخته‌اند. براساس دیدگاه بیسمارک<sup>۳</sup>، هدف بیمه‌های اجتماعی، پوشش جمعیت شاغل، به ویژه کارگران، است. در این دیدگاه<sup>۴</sup>، میزان و طول دوره اعطای مزایا براساس سنوات کاری افراد و میزان و سابقه پرداخت حق بیمه آنان و همچنین درآمدی که پیش از وقوع مخاطره اجتماعی داشته‌اند، تعیین می‌شود. (علی آبادی، ۱۳۸۰، ۲۰). منابع مالی طرح‌های بیمه اجتماعی از طریق حق بیمه‌هایی تأمین می‌شود که از درآمدهای شغلی کارگران، کارکنان و همچنین کارفرمایان آنها پرداخت می‌شود. مدیریت و اداره این طرح به گروه‌هایی سپرده می‌شود که مستقیماً از ذینفعان طرح محسوب می‌شوند، مانند اتحادیه‌های صنفی کارگران و کارفرمایان. از سوی دیگر هدف طرح بیمه اجتماعی بورجیج<sup>۵</sup> پوشش همگانی جمعیت است. در این دیدگاه مزایایی با نرخ ثابت در نظر گرفته می‌شوند که منابع مالی آن‌ها از طریق مالیات تأمین می‌شود و دولت نیز عمدتاً مسئول مدیریت و اداره طرح است.<sup>۶</sup>

1- Otto Von Bismarck.

2- Lord Beveridge.

۳- دیدگاهی که صرفاً در مناطقی از قاره اروپا اعمال شد.

۴- نظام بیسمارکی دارای اشکالاتی به این شرح است: ۱. شهروندانی که کاری نمی‌کنند، از تأمین‌های خاص و سبب تأمین برخوردار نیستند. ۲. در بین گروه‌های مختلف نابرابری در هزینه تأمین وجود دارد که ممکن است یکپارچگی ملی را به خطر اندازد. ۳. تحول نامناسب مشاغل و جمعیت ممکن است ورشکستگی صندوق‌ها را موجب شود. در نظام بیسمارکی، یک دولت قوی باید قادر باشد حداقل هماهنگی و اقدامات احتیاطی را اعمال کند. همچنین نحوه اداره این نظام، محتاج افراد حرفه‌ای و علاقه‌مند به امور عمومی است که بتوانند از وسوسه‌های صنفی برکنار بمانند.

۵- دیدگاهی که فراتر از قاره اروپا و کشورهای حوزه اسکاندیناوی در قاره آمریکا نیز رواج پیدا کرد.

۶- این نظام توسعه و ادامه نظام بیسمارکی و مبتنی بر سه اصل جدید بود: ۱. اصل همگانی بودن به

با وجود اهمیت تفاوت‌های این دو دیدگاه، امروزه اجماع گسترده‌ای در این رابطه وجود دارد که هر دو نوع این بیمه‌های اجتماعی را نمی‌توان در شکل «کامل» خود در نظام‌های تأمین اجتماعی یافت و همچنین نمی‌توان نمونه‌ای از نظام تأمین اجتماعی کشوری را نام برد که بتوان آن را جانشین تمام و کمال دیدگاه بیسمارک یا بوریج از تأمین اجتماعی دانست. نظام‌های بیمه اجتماعی اکثر کشورها دارای ویژگی‌هایی از هر دو نوع این دیدگاه‌ها هستند. نظام‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر دیدگاه متعارف بیسمارک، غالباً پوششی همگانی<sup>۱</sup> از خدمات نظام سلامت و مساعدت هزینه‌های عائله‌مندی ارائه می‌دهند. از طرف دیگر در دیدگاه بوریج غالباً علاوه بر بیمه‌های اجتماعی قانونی، بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر درآمدی نیز وجود دارند که در این خصوص می‌توان به مستمری‌های سالمندی اشاره کرد.<sup>۲</sup>

#### ▲ بند ۱. الگوهای سنتی

این شیوه‌ها به دو دسته تقسیم می‌شوند:

الف) شیوه فردی؛

ب) شیوه‌هایی که با مداخله شخص ثالث همراهند.

#### الف - الگوی فردی

برای مصون ماندن از حوادثی که می‌توانند امنیت اقتصادی انسان را به خطر بیندازند و تهدید کنند، شخص می‌تواند به پس‌انداز کردن روی آورد؛ یعنی بخشی از درآمد خود را به کناری نهد تا در وقت دلخواه بتواند از آن بهره‌بردار و با بیماری و پیری مقابله کند. به عبارت دیگر، پس‌انداز همان صرفه‌جویی در مصرف کنونی برای مصرف آینده است (عراقی، ۱۳۸۶، ۱۱-۱۲).

---

این معنا که همه مردم صرف نظر از وضع حرفه‌ای در مقابل مخاطرات اجتماعی تأمین باشند. ۲. اصل وحدت یعنی یک سازمان واحد کشوری مجموع درآمد و هزینه را اداره کند. ۳. اصل یکنواختی به این معنا که هر کس برحسب نیازهایش و مستقل از درآمدش مساعدت دریافت کند.

#### 1- Universal Coverage

۲- همچنین یادآوری این مطلب ضروری است که رویکردی بر مبنای دیدگاه بوریج به صورت مستقل در کشورهای حوزه اسکاندیناوی توسعه یافت که هم اکنون از آن به عنوان دیدگاه «نوردیک» یا «اسکاندیناوی» به تأمین اجتماعی یاد می‌شود. همچنین می‌توان از کشورهایی نام برد که پیشتر دارای نظام کمونیستی بودند، در این کشورها، تمایز مشخصی میان دیدگاه‌های بیسمارک و بوریج وجود نداشت.

این شیوه با ویژگی ارادی و آزادانه بودن همراه با مسئولیت اخلاقی، شیوه‌ای جالب به نظر می‌رسد، ولی برای تأمین اقتصادی فردی، در برابر خطرهای مشخص با مشکلات زیر مواجه است (پناهی، ۱۳۷۶، ۲۲).

**اولاً:** صرفه‌جویی برای کسانی که مجبورند تمامی درآمد خود را برای تأمین ضروری‌ترین نیازهایشان هزینه کنند و در عین حال در برابر برخی خطرهای چون بیکاری، حوادث ناشی از کار و... از آسیب‌پذیرترین قشرها محسوب می‌شوند، مسئله‌ای است که در عمل غیر ممکن می‌نماید؛

**در ثانی:** همچنین اگر ساختارهای اقتصادی دولت‌ها از ثبات لازم برخوردار نباشد و تورم در آن حوزه وجود داشته باشد، استفاده از این روش هیچ ثمری ندارد (همایون‌پور، ۱۳۸۶، ۲۲-۲۳).

### ب- الگوی مداخله شخص ثالث

در ابتدا این پرسش ممکن است به میان آید که اگر قرار است هر فرد، خودش آثار خطرهای اجتماعی را متحمل شود و سرانجام نیز خودش از عهده آنها برآید، پس چرا این همه از تأمین اجتماعی و تضمین امنیت اقتصادی صحبت می‌شود؟ بنابراین، اندیشه تضمین، با مداخله شخص ثالث، خواه ناخواه پیوندی ناگسستنی دارد. مداخله شخص ثالث، در حقیقت، حرکت آغازین بشر برای ایجاد نظام‌های تأمین اجتماعی و رسیدن به هدف‌های تأمین اجتماعی است. با پذیرفتن اساس این دخالت، بعدها حدود این مداخله مورد بحث قرار می‌گیرد و ضرورت گسترش آن بیشتر احساس می‌شود.<sup>۱</sup> برای تدقیق بیشتر موضوع، الگوی مداخله شخص ثالث را در الگوی خردتر: ابتدایی و پیشرفته، بررسی می‌نماییم.

### ۱- الگوی ابتدایی مداخله

#### ۱-۱- مساعدت و یاری

به عنوان یک فرض کلی، هرگاه اخلاق عمومی جامعه یا یک گروه اجتماعی خاص به چنان مرتبه‌ای رسیده باشد که مساعدت به فقرا و نیازمندان، در شرایط نیازمندی، یک وظیفه و تکلیف اجتماعی محسوب شود؛ آنگاه می‌توان

۱- منظور تحولی است که در بیمه‌های اجتماعی ایجاد شد و به پیدایش تأمین اجتماعی انجامید.



گفت که آن جامعه از رفاه نسبی برخوردار خواهد بود. این شیوه یک شعار نیست و با وجود نظام‌های قوی تأمین اجتماعی، هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند خود را بی‌نیاز از آن بداند (عراقی، ۱۳۸۶، ۱۴-۱۵).

اما از طرف دیگر نیز برای ایجاد رفاه اجتماعی نباید به آن بسنده کرد و خود را بی‌نیاز از نظام‌های نوین تأمین اجتماعی دانست؛ چرا که با اخلاق نمی‌توان جامعه را اداره کرد. مبنای قواعد حقوق، هر چند ممکن است اخلاق باشد و به نظر عده‌ای، حقوق، «رسوب تاریخی اخلاق» است (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ۵۹).

## ۲-۱ مسئولیت

اگر در مورد مساعدت و یاری، مسئولیت اخلاقی پایه و اساس به شمار می‌آید. در اینجا منظور از مسئولیت، همان مسئولیت حقوقی است. هنگامی که شخص خسارتی را به دیگری وارد می‌کند، تحت شرایطی، موظف به جبران آن است. هر چند می‌توان به عنوان یک روش حمایتی، در برنامه‌های تأمین اجتماعی به این روش نگریست (پتریک، ۱۳۸۵، ۱۰۱-۱۲۴). ولی دارای معایب زیر است:

- ۱) در بسیاری از خطرها، از جمله پیری و بیماری، از شخص ثالثی که به عنوان مسئول زیان، قابل مؤاخذه باشد، خبری نیست
- ۲) شرایط مسئولیت باید وجود داشته باشد و در همه موارد نیز این شرایط جمع نیست
- ۳) مسئول نیز باید توانایی پرداخت خسارت را داشته باشد و می‌دانیم که در برخی موارد، شخص مسئول معسر است؛



## ۳-۱ بیمه و همیاری

ایجاد دو روش «بیمه» و «همیاری»، به منزله اعلام جدا شدن از شیوه‌های پیشین و پای گذاردن در مسیری است که به ناگزیر، به تأمین اجتماعی می‌رسد. از این رو، پژوهش در بیمه‌های تجاری و تحولاتی که این بیمه‌ها پشت سر نهادند تا به بیمه‌های اجتماعی برسند، نکته‌ای بس جالب و خود شاهدی بر تحول از حقوق خصوصی به سوی حقوق عمومی است (همان، ۱۸). باری اصلی که دو روش یاد شده بر آن استوارند، گسترش و توسعه مسئولیت

جبران خسارات وارده از جانب یکی از اعضای جامعه یا گروه به همه اعضای آن جامعه و گروه است. از این رو نکته‌ای که در اینجا باید به آن توجه داشت، تغییر مفهوم مداخله شخص ثالث است. در روش مسئولیت و مساعدت و یاری، شخص مداخله کننده، یکی از اعضای جامعه است؛ در حالی که در همیاری و بیمه، شخص مداخله کننده، کل جامعه یا گروه اجتماعی است. با وجود این هر چند، این دو روش، معایب دو روش پیش گفته را ندارند، در مسیر رسیدن به هدف‌های متعالی تأمین اجتماعی، با کاستی‌هایی مواجه هستند.

در مورد کاستی‌های این روش‌ها نیز باید گفت که بیمه خصوصی نمی‌تواند به عنوان یک نظام برای رسیدن به اهداف تأمین اجتماعی مفید باشد؛ زیرا قشرهای آسیب‌پذیر جامعه، اغلب این توانایی را ندارند که با پرداخت حق بیمه‌های گزاف، تمام مزایای تأمین اجتماعی را به دست آورند.

در مقام مقایسه باید اشاره کرد که در ایران نیز، تشکیل صندوق احتیاط وزارت طرق و شوارع، در حقیقت، براساس روش همیاری بود و نخستین گام به سوی نظام بیمه‌های اجتماعی محسوب می‌شود.

برای ایجاد درکی بهتر بجاست تا به صورت گذار، ویژگی‌های نظام صندوق احتیاط وزارت طرق و شوارع (مصوب ۱۳۰۹) را به قرار زیر بر شماریم:

- ۱) هزینه‌ها همه بر عهده خود کارگران و مزدبگیران بود و کارفرما و دولت در تأمین هزینه، هیچ نقشی نداشتند؛
- ۲) مقررات حاکم بر این صندوق، فقط حوادث ناشی از کار و بیماری‌های شغلی را شامل می‌شدند؛
- ۳) بیماری نیز باید ناشی از کار می‌بود تا مزایایی بابت آن به کارگر تعلق می‌گرفت.

باری، استفاده از بیمه خصوصی نیز در راستای اهداف تأمین اجتماعی، پس از سال‌های ۱۳۱۸ در ایران مطرح شد و بخشی از مؤسسات خصوصی، دولتی و ارتش، کارگران و نیروی خود را نزد شرکت سهامی بیمه ایران در مقابل برخی از خطر‌ها، همچون خطر‌های ناشی از کار، بیمه کردند (طالب، ۱۳۷۷، ۲۲۱-۲۲۵).

## بند ۲. الگوهای پیشرفته

اشکال عمده نظام‌های قدیمی، این بود که دولت در سازمان دادن به این نظام‌ها، کوچک‌ترین دخالتی نداشت؛ با وجود این، از جمله پرسش‌هایی که ممکن است قدری چالش برانگیز به نظر آید، را به صورت زیر مطرح می‌توان ساخت: پرسش نخست اینکه، چرا دولت در ایجاد شرایط بهتر دخالت نمی‌کرد و قشرهای آسیب‌پذیر جامعه را در تأمین هزینه‌های تأمین اجتماعی یاری نمی‌رسانید؟ دو دیگر آنکه، چرا دولت به نحوی وارد عرصه نمی‌شد تا از این طریق بتواند سوء استفاده‌های مختلفی را که از گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه صورت می‌گیرد، مهار کرده و میزان آن را کاهش دهد؟ سوم آنکه، چرا این نظام‌ها کلیه خطرهای اجتماعی را تحت پوشش قرار نمی‌دهند و به صورت گزینشی عمل می‌کنند؟ چهارمین چالش آنکه، چرا بیمه‌ها همه گروه‌های اجتماعی را تحت پوشش قرار نمی‌دهند؟ در مقام پاسخگویی به پرسش‌های یاد شده باید گفت که اینکه چرا دولت دخالت نمی‌کرد به خاطر فشار مکتب اقتصاد آزاد بود که دولت را از دخالت منع می‌کرد. شعار این مکتب چنین بود: «به هر کس به اندازه کارش». اینکه چرا دولت به عنوان جامعه و از طرف جامعه دخالت نمی‌کرد نیز به دلیل فشار مکتب اصالت فرد بود. در حقیقت، تلاش‌های مکتب‌های سوسیالیستی و مارکسیستی و حزب‌های سیاسی پیرو این مکاتب را در ایجاد بیمه‌های اجتماعی نمی‌توان انکار کرد. هر چند تولد بیمه‌های اجتماعی در آلمان برای مبارزه با همین سوسیالیست‌ها صورت گرفت ولی کاملاً تحت تأثیر اندیشه آن‌ها قرار داشت. با ایجاد بیمه‌های اجتماعی، به دو پرسش نخست پاسخ گفته شد؛ ولی دو پرسش دیگر بدون پاسخ ماند. یادآور باید شد که دو پرسش اخیر نیز، در زمان ایجاد بیمه‌های اجتماعی مطرح نبودند و تنها با رشد و توسعه سیاست‌های تأمین اجتماعی مطرح شدند. از این رو، نخست می‌بایست سیاست‌های تأمین اجتماعی رشد و گسترش می‌یافت و در کنار آن نیز لازم بود تا پیشرفت‌های اقتصادی و اجتماعی صورت گیرد، تا از رهگذر این تحولات، بتوان نظام‌ها را به طور کامل پایه‌ریزی کرد و در پی آن، به روش اصلاحی - ترمیمی، سیاست‌گذاری نمود. بر بنیاد چنین چالش‌هایی که سخن از تعمیم بیمه‌های اجتماعی و اصلی به نام «اصل تعمیم» در بیمه‌های اجتماعی مطرح شد. (برنا، ۱۳۵۱، ۲۴).

یادآور می‌شویم که اگرچه بیمه‌های اجتماعی در جهت سیاست‌های تأمین اجتماعی، آرام آرام گسترش یافت، اما در مواردی دیگر، نظام بیمه‌های اجتماعی پاسخگو نبود و پس از آن بود که از قواعد حمایتی و امدادی استفاده شد؛<sup>۱</sup> یعنی همه مزایا و مساعدت‌هایی که نهادهای مختلف به مردم ارائه می‌دادند، تنها در قالب بیمه‌های اجتماعی نمی‌توانست باشد و به اصطلاح به خدمات بیمه‌ای محدود نمی‌شد و لذا نهادهای حمایتی و امدادی نیز به وجود آمد و رو به گسترش نهاد. در این مرحله، نظام‌های تأمین اجتماعی، شامل نظام‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی است. (پناهی، ۱۳۷۶، ۲۹).

### الف - تمایل به همگانی کردن تأمین اجتماعی

گسترش حمایت‌های تأمین اجتماعی به گروه‌های اجتماعی، مشخصه بارز تحول نظام‌های معاصر تأمین اجتماعی، پس از جنگ دوم جهانی است. با وجود این، بین دو جریان می‌باید قائل به تفکیک شد. گسترش تأمین اجتماعی بر مبنای فعالیت شغلی و بی‌توجه به جنبه شغلی آن (همایون پور، ۱۳۸۶، ۸۷).

#### ۱. نظام‌های مبتنی بر شغل

در این جریان فکری، حق برخورداری از تأمین اجتماعی، در اصل، بر یک فعالیت حرفه‌ای استوار است و این فعالیت نیز می‌تواند با اجرت و حقوق یا بدون اجرت و حقوق باشد. این باور و جریان فکری، البته با تفاوت‌های محسوسی در جزئیات، بر اکثر نظام‌های تأمین اجتماعی در اروپای غربی حکم‌فرما است. برای مثال می‌توان از کشور فرانسه نام برد که به استثنای مزایای خانوادگی و مستمری سالمندی غیرمعوض که برای برخورداری از آن پرداخت حق بیمه لازم نیست، در موارد دیگر، در مقابل ارائه مزایا، حق بیمه مربوط را نیز اخذ می‌کند.

#### ۲. نظام‌های عام

این نظام‌ها در دو شکل و قالب اصلی اجرا می‌شوند و هر کدام اتکا بر فعالیت

---

۱- به هر حال، بیمه‌های اجتماعی مبتنی بر یک نظام سه پایه‌ای است؛ یعنی دولت، کارگر و کارفرما در آن دخیلند و برای گسترش تأمین اجتماعی در بخش‌های حمایتی و امدادی، این نظام سه پایه‌ای کفایت نمی‌کرد.

حرفه‌ای را برای تضمین حمایت از همه اعضای جامعه ملی نادرست می‌داند، چه در برابر همه خطرها باشد (مانند نظام انگلیس و دانمارک)، چه در برابر برخی از آن‌ها (مانند بیمه پیری در سوئد یا حمایت خانوادگی در فرانسه). قالب یا شکل اول، «بیمه ملی» است که در چارچوب آن، از هر شخص خواسته شده تحت نظام معافیت یا تطبیق، سهم حق بیمه خود را بپردازد که برای مثال، به بیمه مالی انگلیس می‌توان اشاره کرد. قالب دوم که می‌توان آن را به بدهکاری جامعه به اعضاء تعبیر کرد و در آن، شیوه بیمه‌ای می‌تواند کاملاً کنار گذاشته شود و جامعه ملی، به عنوان یک کل، خود را بدهکار اعضای خویش می‌داند. برای مثال، می‌توان به سازمان‌های خدمات ملی سلامت انگلستان و دانمارک، یا نظام‌های مستمری در سوئد و دانمارک اشاره کرد.

### ب- تمایل به یکپارچگی ساختاری

نظام‌های عام، نظام‌های همراه با وحدت و یکپارچگی ساختاری هستند. با این حال، نظام‌هایی که بر مبنای یک معیار حرفه‌ای عمل می‌کنند، اغلب به سختی بر اصول بنیادی خود پابرجا می‌مانند و تقریباً همیشه، در این نظام‌ها تمایلاتی به وحدت مالی ظاهر می‌شود؛ تمایلاتی که به نظر می‌رسد در نتیجه مطالبات مردم بر «برابری» حقوق و دستمزد، ظاهر شده است (موسوی و محمدی، ۱۳۸۸، ۲۷۵).

### ج- تحول و دگرگونی در حوزه تکنیک‌ها

اولین نظام‌های حمایت اجتماعی، به طور وسیع از امکانات و ابزارهای حقوقی عصر خود استفاده کردند و از راه تطبیق تکنیک‌های در دسترس با مسائل اصلی که در خصوص جبران خسارات ناشی از خطرهای اجتماعی پیش آمده بود، سعی در حل مشکلات خود داشتند؛ ولی ضعف روش‌های قدیمی با مرور زمان مساعدتم آشکار و آشکارتر می‌شود. ابتدا باید متذکر شد که تأمین بودجه، تأمین اجتماعی از راه نظام مالیاتی که معمولاً به وسیله نظام‌های عام اتخاذ می‌شود و در قالب بیمه ملی قرار نمی‌گیرد، در حقیقت، به نوعی توزیع مجدد درآمد ملی است.

## مقدمه

هر چند برقراری عدالت و مبارزه با فقر، همواره از محوری‌ترین برنامه‌های نظام جمهوری اسلامی ایران بوده است و سیاست‌گذاران برای زدودن جلوه‌های عریان فقر بسار تلاش داشته‌اند، همچنان جامعه شاهد تشدید فقر، افزایش فاصله طبقاتی و گسترش بی‌عدالتی است.

از جمله عللی که زمینه‌ساز شکست برنامه‌ها است را می‌توان درک ناصحیح مدیران از مخارج خانوار و سیاست‌گذاری نامتناسب با میزان تأثیرگذاری آن‌ها دانست که از مصادیق آن، هزینه‌های مراقبت‌های سلامتی است. از این رو، بخش مهمی از هزینه‌های مراقبت‌های سلامتی در ایران توسط خانوار به صورت پرداخت نقدی در هنگام مراجعه انجام می‌شود، به طوری که بیش از نیمی از هزینه‌های سلامت در کشور به صورت پرداخت نقدی خانوار است. لزوم پرداخت نقدی برای خدمات سلامتی مورد نیاز در کنار ماهیت گریزناپذیر هزینه‌های مراقبت‌های سلامتی به نوبه خود منجر به افزایش خطر فاجعه مالی و فقر می‌شود. بنابراین، سلامت فرد و جامعه در گرو ارائه خدماتی با کیفیت مناسب و متناسب با نیاز مردم است. به استناد اصل بیست و نه قانون اساسی، بر خورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری،



پیری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث، سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه، حقی است همگانی و دولت موظف است بر طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای تمام افراد کشور تأمین کند، اما بخش قابل توجهی از توان دولت صرف تأمین و ارائه خدمات می‌شود و بخش سیاست‌گذاری، نظارت و ارزشیابی آن کم‌رنگ جلوه می‌کند.

در این بخش طی سه فصل، نخست به اصول عام حاکم بر تأمین اجتماعی مطلوب می‌پردازیم، سپس در فصل دوم اصول خاص حاکم بر صندوق‌های بیمه‌ای را مدنظر قرار می‌دهیم و سرانجام در فصل سوم، شاخص‌های محوری تأمین اجتماعی مطلوب را تبیین و شناسایی خواهیم کرد.

## فصل اول

### اصول کلی حاکم بر تأمین اجتماعی مطلوب

منظور از اصول و سیاست‌های عام نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تکالیفی است که می‌بایست از طرف همه اشخاص درگیر در این حوزه رعایت گردد. از این رو، نخست به اصول کلی حاکم بر نظام تأمین اجتماعی اشاره می‌نماییم، سپس با نظر به حوزه‌های تأمین اجتماعی، به تکلیف مقرر در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی می‌پردازیم که بر اساس آن، به لزوم ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی به مفهوم عام و نیز نظارت بر عملکرد مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای، اصول و سیاست‌های کلی حاکم بر نظام جامع تأمین اجتماعی پرداخته است. این اصول و سیاست‌ها به پنج دسته کلی شامل اصول و سیاست‌های ساختاری، مالی، اقتصادی، اجرایی و یارانه‌ای تقسیم می‌شود. لازم به ذکر است که مهم‌ترین اصول بنیادین نظام تأمین اجتماعی، در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱<sup>۱</sup> و دیگر قوانین و مقررات مرتبط در خصوص

۱- این قانون، یکی از قوانین اصلی و مادر در زمینه حقوق تأمین اجتماعی است، و بی‌تردید دارای محاسن و معایب خاص خود است. یکی از عیوب اصلی آن، غیرعملیاتی و اجرایی بودن مقررات آن است. توضیح اینکه برخی از احکام آن مانند لزوم حمایت از همه افراد جامعه نیازمند بودجه عظیم و ساز و کار اجرایی است که متأسفانه تمهیدی برای آن اندیشیده نشده و به همین جهت بسیاری از احکام آن هنوز اجرایی نشده است. جهت مطالعه نقد و بررسی این قانون ن. ک: بادینی، حسن، صندوق‌های تأمین اجتماعی و مشترکین آن‌ها در قانون مدیریت خدمات کشوری، فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷، شماره ۱، ص ۶۹.





تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> و مقاولنامه‌های بین‌المللی از جمله مقوله نامه بین‌المللی شماره ۱۰۲ ILO آمده است که با تمرکز بر ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، که به نظر می‌رسد واجد جنبه جهانی بوده و افقی رو به آینده داشته باشد<sup>۲</sup>، به شرح زیر به بررسی آن می‌پردازیم:

## گفتار یکم - اصول عام حاکم بر تأمین اجتماعی

### بند ۱. اصل فراگیری

منظور از این اصل آن است که حمایت‌های تأمین اجتماعی به مفهوم عام، شامل همه افراد ملت می‌شود. اصل ۲۹ قانون اساسی، تبصره ۱ ماده ۱ و بند ج ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸، ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز بر این موضوع تأکید دارد. بدین معنا که برخوردار از این مزایای نمی‌تواند محدود به اشخاص یا طبقه خاصی گردد و همه انسان‌ها به صرف انسان بودن، حق برخوردار از مزایای تأمین اجتماعی را دارند. از این رو در تردید بین بهره‌مندی یا محرومیت از این حمایت‌ها، اصل بر خورداری افراد ملت است. در تحلیل نقایص نظام تأمین اجتماعی ایران، نکته قابل تأمل آن است که عدم پوشش بیمه‌ای یا دست کم بیمه اجباری بخش قابل توجهی از جمعیت فعال و البته غیر فعال کشور، مشهود است. به طوری که برخی از بیمه شدگان نظام بیمه‌ای ممکن است قبل از رسیدن به سن بازنشستگی و یا احراز شرایط دریافت مستمری از کارافتادگی از شمول این نظام خارج شوند. در تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، به کسانی که بنا به هر علتی از ردیف بیمه شدگان اجباری خارج هستند، اجازه

۱- برای مطالعه قوانین و مقررات مرتبط ن.ک: عمران نعیمی و دیگران، قوانین تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات مرتبط، تهران، دفتر قوانین و مقررات معاونت حقوقی و امور مجلس، ۱۳۹۴.

۲- در بیان جهانی بودن باید اشاره کرد که به طور متوسط ۲۵ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص ملی سالانه کشورها صرف مزایا و حمایت‌های تأمین اجتماعی می‌شود. در این باره، ن.ک: Wikeley, NJ & Ogus, A London, p, 2002, 1. همچنین باید افزود در ایران، یارانه‌هایی که به بخش تأمین اجتماعی تعلق می‌گیرد، بالغ بر ۲۵ هزار میلیارد تومان، ۵۰ درصد بودجه کشور، است. حسن بادی، جستاری نقادانه در نظام حقوق تأمین اجتماعی ایران، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳، شماره ۴، ۱۳۸۲، ص ۵۹.

داده است تا بیمه خود را به صورت اختیاری ادامه دهند و از تمام یا برخی از حمایت‌های قانون تأمین اجتماعی برخوردار شوند.<sup>۱</sup>

## بند ۲. اصل برابری

در حقوق تأمین اجتماعی، اصل برابری<sup>۲</sup> در جهت تأمین منافع و برخورداری از مزایا بیمه شدگان<sup>۳</sup> حاکم است. بدین معنا که برخورداری از حمایتی خاص نمی‌تواند مختص به جنس، طبقه، پیروان مذهب یا نژاد خاصی گردد. با این حال ممکن است ارائه برخی حمایت‌ها مانند مساعدت هزینه عائله‌مندی<sup>۴</sup> یا فرامت دستمزد ایام زایمان، فقط به یکی از دو جنس پرداخت شود، حقوق تأمین اجتماعی در کنار حقوق کار، یکی از حوزه‌هایی است که دولت در آن تبعیض مثبتی به نفع زنان در نظر می‌گیرد. برای نمونه، سن و شرایط بازنشستگی خصوصاً بازنشستگی بانوان، عموماً از شرایط مناسب‌تری نسبت به بازنشستگی مردان برخوردار است.<sup>۵</sup> در این میان، بنا بر قانون اصلاح تبصره ۲ ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظایف و مستمری وراثت کارمندان مصوب ۱۳۳۸/۹/۲۸، و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲، تحت پوشش مزایای تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند. (بادپنی، ۱۳۸۷، ۶۵). در واقع دولت می‌تواند برخی کاستی‌های قوانین و مقررات حوزه حقوق کیفری و مدنی را که تغییر آن به دلایل مختلف آسان نیست، با برقراری تبعیض مثبت<sup>۶</sup> در حقوق کار و تأمین اجتماعی جبران نماید.<sup>۷</sup>

۱- بر اساس اصلاحی بند ۳ صورتجلسه سیصد و هفتمین جلسه شورای عالی تأمین اجتماعی مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۲۰، ادامه بیمه به صورت اختیاری، منوط به داشتن ۳۰ روز سابقه با رعایت حداکثر ۵۵ سال برای مردان و زنان، شده است. همان، صص ۶۰-۵۹.

2- Principal of Equality

3- Insuring person

4- Child allowance / family allowance

۵- ن. ک.: ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی و قانون بازنشستگی پیش از موعد بانوان کارگر، بند ۱ و ۲ اصل ۲۱ قانون اساسی و بند ۳ ماده ۳، بندهای ر، ط، ک، ل و م ماده ۴ و ماده ۱۰ قانون ساختار.

۶- علی اکبر گرجی ازندریانی، حامد طبری، مریم میرمحمدصادقی، تبعیض مثبت: تبعیض عادلانه یا درمان اثرات تبعیض، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۵۵، ۱۳۹۳.

۷- تبعیض منفی در بند ۹ و ۱۴ اصل ۳، اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی و ماده ۱ قانون ساختار منع شده است.

### بند ۳. اصل تکلیف دولت به حمایت‌های موضوع تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی به مفهوم کلی، این دولت است که مسئول ارائه حمایت‌های موضوع تأمین اجتماعی است. البته مقصود این است که دولت تکلیف کلی برقراری نظام جامع تأمین اجتماعی را برعهده دارد. در عمل، دولت به ندرت به صورت مستقیم اقدام به ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی می‌کند و این کار را از طریق نهادهای بیمه‌ای، حمایتی، امدادی در حوزه‌های تأمین اجتماعی، به انجام می‌رساند.<sup>۱</sup>

اصل ۲۹ قانون اساسی و نیز تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار، متضمن این معناست. تکلیف دولت به ارائه این حمایت‌ها در برابر حق ملت در الزام دولت به انجام این تکلیف قرار می‌گیرد. این اصل به اصل همبستگی<sup>۲</sup> نیز شهرت یافته است و وجه تسمیه آن نمایندگی دولت از آحاد ملت است.<sup>۳</sup> مطابق این اصل، در حقوق تأمین اجتماعی، دولت به دنبال کسب سود و منفعت نیست، بلکه هدف دولت، حمایت از آحاد جامعه است. اصل حمایتی بودن، دولت را مکلف می‌کند تا هزینه قابل توجهی را صرف حمایت‌های تأمین اجتماعی نماید، حتی اگر در ظاهر هیچ سودی نصیب دولت نشود.

اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بندهای ۲ و ۴ اصل

---

۱- در این راستا برای نمونه می‌توان به ماده ۷ قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۶ در بیان تکلیف دولت در تأمین حق بیمه سهم کارفرما توسط سازمان بهزیستی کشور برای کارفرمایانی که افراد معلول را به کار می‌گیرند، و ماده ۱۳ قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، در بیان تکلیف دولت به تأمین ۱۰۰ درصد هزینه بهداشتی و درمانی به صورت بیمه سلامت، بیمه همگان، بیمه مکمل و بیمه خاص (خدماتی که مشمول قوانین بیمه همگانی و تکمیلی نمی‌گردند، استناد جست. ن.ک: نعیمی و دیگران، همان، صص ۴۶ و ۳۳۰-۳۲۹.

#### 2- Solidarity / correlation- dolidarite

۳- مکلف دانستن دولت به ارائه حمایت‌های اجتماعی، موجد برخی آثار است. برای نمونه براساس قانون بیمه بیکاری ۱۳۶۹ دولت تکلیفی به پرداخت حق بیمه بیکاری یا هرگونه وجهی جهت تأمین منابع مالی صندوق بیمه بیکاری ندارد. با وجود این و با اتکای به اصل تکلیف دولت به ارائه حمایت‌های تأمین اجتماعی می‌توان گفت چنانچه صندوق پیش گفته در پرداخت مقرری بیمه بیکاری دچار مشکل شود، دولت مکلف است منابع لازم را در اختیار این صندوق قرار دهد. به موجب اصل همبستگی اجتماعی، می‌بایست دولت خطراتی را که در انتظار برخی اقشار مانند پیران، از کار افتادگان و کلاً کسانی است که در معرض خطر هستند، بین تمامی افراد جامعه تقسیم کند؛ به نحوی که همه افراد جامعه در مساعدت به یکدیگر سهیم باشند.

۲۱ قانون اساسی و ماده ۱ و بند ۲ ماده ۲ قانون ساختار، به نوعی مؤید این اصل است. از آثار و نتایج این اصل، منع بیمه مضاعف<sup>۱</sup> است. اصل تضمین تعهدات سازمان‌های بیمه‌ای از سوی دولت، نتیجه اصل تکلیف دولت به برقراری حمایت‌های تأمین اجتماعی است.<sup>۲</sup>

#### ▲ بند ۴. اصل حداقلی بودن حمایت‌های تأمین اجتماعی

اصل حداقلی بودن تأمین اجتماعی به معنای کفایت<sup>۳</sup> و جامعیت<sup>۴</sup> حمایت‌های تأمین اجتماعی بوده و بیان می‌دارد که این حمایت‌ها شامل تأمین کمینه امکانات لازم جهت تداوم زندگی شرافت‌مندانه بوده و تماماً بر عهده دولت است. حق اشخاص نیز در همین محدوده خلاصه می‌شود. به عبارتی، در این حقوق، بحث کسب سود یا مستمری بالاتر از سوی بیمه‌شدگان نیست. از همین روست که بیمه شده نمی‌تواند علی‌الاصول از دو مستمری بهره‌مند شود.<sup>۵</sup> در عین حال باید توجه داشت که این اصل دارای مرزی باریک با اصل کفایت است. حمایت‌های تأمین اجتماعی در عین حداقلی بودن، باید کافی باشند؛ بدین معنا که برای داشتن یک زندگی شرافتمندانه کفایت کنند.<sup>۶</sup> اصل حداقلی بودن یا کفایتِ حمایت‌های تأمین اجتماعی، به مثابه اصلی پایه‌ای

۱- در حقوق ما، استثنائات این اصل زیاد است. برای نمونه می‌توان به بند و ماده ۲۸ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، رأی شماره ۱۰۵ هـ.ع.د.ع.ا و ... اشاره کرد. برای نمونه مطابق ماده واحده قانون پرداخت حقوق وظیفه به فرزندان مستخدمین متوفی مصوب ۱۳۵۵/۱۱/۳: «در صورت فوت مادر و پدری که مستخدم وزارخانه‌ها یا مؤسسات یا شرکت‌های دولتی یا شهرداری‌ها باشند، فرزندان آنان می‌توانند ... از هر دو حقوق وظیفه ... استفاده نمایند ...».

۲- در این راستا، ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی فرانسه نظام تأمین اجتماعی این کشور را مبتنی بر اصل همبستگی ملی اعلام کرده است:

“L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale...”.

در ماده ۱-۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی فرانسه که به مفهوم عام تأمین اجتماعی نظر دارد، کلیه سکنه کشور فرانسه جزء مشمولین نظام تأمین اجتماعی می‌باشند که البته نوع حمایت‌های ارائه شده برای همه اشخاص یکسان نمی‌باشد؛ ولی در مجموع می‌توان گفت نظام تأمین اجتماعی فرانسه بر پایه اصل فراگیری بنیان نهاده شده است. همچنین در ماده ۱-۲-۱۱۱ تعبیری جالب عنوان شده است که دولت می‌بایست حمایت‌های درمانی را در سراسر کشور ارائه نماید. ن.ک: عراقی و دیگران، همان.

3- Principle of Sufficiency

4- Principle of Comprehensiveness

۵- البته گاهی دیده می‌شود که مفاد این اصل، چه در قانون و چه در رویه نادیده گرفته شده است. برای نمونه، مقررات راجع به برقراری بیمه‌های تکمیلی بازنشستگی.

۶-ر.ک: بند ب ماده ۹ قانون ساختار.

در نظر گرفته می‌شود. این اصل در ماده ۹۲ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی و مواد ۲۷، ۳۲ و ۳۸ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین باید در خصوص اصل جامعیت اشاره کرد که مضمون این اصل، پوشش همه خطرهایی است که پیامدهای این اصل، موجب کاهش درآمد می‌شود. مطابق این اصل، تأمین اجتماعی می‌بایست در هر وضعیت تهدید کننده، حداقل استانداردهای لازم جهت تداوم حیات شرافتمندانه را تأمین کند. از این رو حمایت‌های تأمین اجتماعی دارای انواع متعددی است. بند الف ماده ۹ قانون ساختار، به این اصل اشاره دارد.

با نگاهی به مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار می‌توان گفت که به طور کلی سه گونه حمایت از نه‌حمایتی که در مقاله‌نامه استانداردهای حداقلی تأمین اجتماعی مصوب ۱۹۵۲ آمده است، اجباری تلقی می‌شوند و در زمره حمایت‌های ضروری دانسته شده‌اند.<sup>۱</sup>

بر این اساس، نظام تأمین اجتماعی مکلف است این حمایت‌ها را برای آحاد جامعه فراهم نماید. حمایت‌های نه‌گانه موضوع مقاله‌نامه فوق، بدین شرح، در بردارنده مراقبت‌های پزشکی، مزایای بیماری، مزایای بیکاری، مزایای سالمندی، مزایای آسیب دیدگی ضمن کار، مزایای عائله‌مندی، مزایای زایمان، مزایای نقص عضو و مزایای بازماندگان است. در مقام مقایسه باید گفت که تا کنون نظامی خاص برای پرداخت و ارائه مزایای نقدی کوتاه مدت همانند غرامت دستمزد، مساعدت بارداری و ازدواج، مساعدت عائله‌مندی و اولاد و مساعدت هزینه کفن و دفن، طراحی نشده است. در این میان، اشاره به ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح بند ب و تبصره ۳ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی

۱- در خصوص مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ باید گفت این مقاله‌نامه از سوی سازمان بین‌المللی کار (International Labour Organization) پیشنهاد شد. مقاله‌نامه یا همان کنوانسیون مزبور در زمره معدود و یا حتی تنها سند بین‌المللی است که متضمن استانداردهای حداقلی حمایت‌های تأمین اجتماعی (Security) است و نه حمایت را در زمره این حمایت‌ها قرار داده است. مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ مبتنی بر اصول بنیادین تأمین اجتماعی است. نکته مهم اینکه این مقاله‌نامه در مورد بیمه کارگران می‌باشد. بنابراین مقررات آن در خصوص سایر بیمه‌شدگان مانند بیمه‌شدگان صندوق‌هایی چون صندوق حمایت و کلا، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و... قابل استناد نمی‌باشد. جهت دیدن متن فارسی مقاله‌نامه مزبور، ر. ک.: سهپری، محمدرضا، مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار، تهران، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳.

مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۹ در ارتباط با صاحبان حرف و مشاغل آزاد و همچنین ماده ۷ آیین نامه ادامه بیمه به صورت اختیاری مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۴ شورای عالی تأمین اجتماعی در خصوص افرادی که بیمه خود را به صورت اختیاری ادامه می‌دهند، می‌تواند شاهدهی بر مدعا باشد. (بادینی، ۱۳۸۷، ۶۳-۶۲).

#### ▲ بند ۵. اصل پیشگیری

این اصل در بند ۹ ماده ۹ قانون ساختار آمده است. وفق این بند: «اعمال این سیاست شامل هر سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی است و مطابق آن بر ضرورت هماهنگی با سایر دستگاه‌های مؤثر تأکید می‌شود، به نحوی که تلاش برای پیشگیری از ظهور یا گسترش انحرافات و مشکلات اجتماعی به عنوان یک سیاست هماهنگی فرابخشی، مبنای عمل قرار گیرد». در شناسایی مبنای قانونی اصل پیشگیری، افزون بر این بند، قانون پنجم توسعه در بخش اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی، ماده ۲۷، با قائل شدن به سه لایه حمایتی و مساعدت‌های اجتماعی مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵؛ ماده واحده قانون پرداخت مستمری به فرزندان زنان متوفی، مشمول قانون تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۵ و ماده واحده قانون اصلاح سن فرزندان ذکور مشولین صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشگری و تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌ها در برخورداری از خدمات درمانی مصوب ۱۳۸۷/۵/۲۰، در مسیر تأکید بر اصل پیشگیری حرکت کرده‌اند (نعیمی و دیگران، ۱۳۸۹، ۲۶۴، ۲۶۷ و ۲۷۰).

باید افزود بسیاری از حقوق‌دانان نیز با این مسئله که تأمین اجتماعی شامل پیشگیری هم بشود، مخالفت دارند. علت مخالفت این است که در این صورت نمی‌توان برای تأمین اجتماعی حد و مرزی قائل شد (عراقی و دیگران، ۱۳۸۶، ۳).

#### ▲ بند ۶. اصل کار گستری و توانمندسازی

طبق بند (و) ماده ۹ قانون ساختار: «سیاست کار گستری، ساز و کاری غیر حمایتی است و با ایجاد زمینه‌های اشتغال فرد، امکان تأمین نیاز توسط خود او فراهم می‌شود و به معنای ارائه خدمات رفاهی به شرط انجام تعهدات معین است».

سیاست کارگستری جزء اصول حاکم بر تأمین اجتماعی تلقی نمی‌گردد، بلکه می‌تواند از اهداف آن محسوب شود که از طریق نهادهای حمایتی و غیرحمایتی اجرا می‌گردد. در این میان افزون بر قانون ساختار، مقررۀ دیگری که در راستای اشاعۀ اصل کارگستری می‌توان بدان استناد جست، قانون رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوۀ مجازات متخلفان مصوب ۱۳۹۱/۹/۲۹ است که وفق تبصرۀ ۲ آن، کلیۀ مراجع اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی که مانع اجرای این قانون و محرومیت کارگران ساختمانی شوند، با رأی محاکم صالحه محکوم می‌گردند.

همچنین براساس بند هـ ماده ۹ قانون ساختار: سیاست توانمندسازی به معنای کاهش روش‌های مبتنی بر تأمین مستقیم نیاز و متقابلاً افزایش توانایی‌های فردی و جمعی به منظور تأمین نیازها توسط خود افراد وابسته می‌باشد». همچنین افزون بر این بند، به مواد ۷۴ و ۷۵ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۹ و اصلاحات بعدی آن می‌توان اشاره کرد که تلویحاً قابلیت تفسیر را در راستای توانمندسازی بیمه‌شدگان که دچار حادثۀ ناشی از کار شده یا ابتلا به بیماری شده‌اند و توانایی و کارایی خود را از دست داده‌اند، با پرداخت غرامت نقص عضو یا مستمری از کار افتادگی، به صورت ماهانه، دارد. در ادامه باید افزود که اجرا و پیاده‌سازی این سیاست از طریق نهادهای حمایتی و بیمه‌ای و با استفاده از روش‌های متنوع در راستای ایجاد زمینۀ حداکثری برای بهره‌مندسازی شهروندان از خدمات حمایتی - بیمه‌ای قابل پیگیری خواهد بود (شهبازی نیا، ۱۳۸۲، ۶۲).

## گفتار دوم - اصول خاص حاکم بر صندوق‌های بیمه‌ای

در این خصوص، اصولی چون اصل اختصاص حمایت به بیمه‌شدگان صندوق، اصل مشارکتی بودن مزایا که نتیجه اصل اول است، اصل تضمین تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای از سوی دولت، اصل مشارکت دولت در تأمین منابع مالی صندوق‌های بیمه‌ای و کلاً هزینه لازم جهت ارائه حمایت‌های موضوع تأمین اجتماعی به معنی خاص، اصل عدم تبعیض در برخورداری از مزایا، اصل منع عضویت در دو صندوق بیمه‌ای و... جریان دارد. اهمیت مطالعه و شناخت این

اصول پوشیده نیست. در این قسمت به مطالعه دو از این اصول می‌پردازیم.

### ▲ بند ۱. اصل تضمین تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای توسط دولت

از اصول حاکم بر حمایت‌های تأمین اجتماعی به معنی خاص، اصل تضمین تعهدات (صندوق‌های بیمه‌ای) توسط دولت می‌باشد. بنابراین، چنانچه صندوقی به علت مشکلات مالی قادر به ایفای تعهدات خود در قبال بیمه‌شدگان نباشد، دولت مکلف به مساعدت مالی به صندوق و ارائه حمایت به بیمه‌شدگان است.

براساس بند ح ماده ۹ قانون ساختار: «حقوق افراد عضو و تحت پوشش در قبال تعهدات قانونی سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای این نظام تحت ضمانت دولت خواهد بود و دولت مکلف است تمهیدات مالی، اعتباری و ساختاری لازم در این زمینه را اتخاذ نماید».

### ▲ بند ۲. اصل منع عضویت در دو صندوق بیمه‌ای

با توجه به مفاد تبصره ۳ ماده ۳ قانون ساختار، باید گفت اصولاً عضویت در دو صندوق بیمه‌ای پایه ممنوع است. این حکم مطابق قاعده می‌باشد؛ زیرا فرض بر این است که هر صندوق بیمه‌ای، حداقل حمایت لازم را از بیمه‌شدگان خویش به عمل می‌آورد. به عبارتی دقیق‌تر، اصل بر حداقلی بودن حمایت‌های صندوق بیمه‌ای است. از طرفی، چنانچه شخصی عضو دو صندوق بیمه‌ای پایه باشد، جمع دو مستمری حداقلی صورت می‌پذیرد و در این حالت اساساً مفهوم حداقلی بودن مزایا منتفی می‌گردد.<sup>۱</sup>

---

۱- نمونه عملی این مورد در خصوص صندوق بیمه بیکاری مشاهده می‌شود. بدین ترتیب که در اثر عوامل مختلف، از جمله افزایش بیکاری، پرداختی‌های صندوق فوق بر دریافتی‌های آن فزونی یافت. ممکن است برخی مدعی باشند که چون در قانون بیمه بیکاری، در خصوص تکلیف دولت به حمایت از صندوق بیمه بیکاری و جبران کسری مالی آن تصریحی وجود ندارد، لذا تکلیفی بر دوش دولت جهت تأمین هزینه لازم جهت پرداخت بیمه بیکاری نیست. در حالی که با مطالعه اصل تضمین تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای، روشن شد که تعهد دولت مطابق اصل است و نیازی به تصریح قانونگذار ندارد.

۲- البته باید افزود هدف صندوق‌های بیمه‌ای تأمین حداقل معیشت نمی‌باشد. لذا در عین حال که صرفاً براساس قانون حداقل معیشت را فراهم می‌کند، برای بیمه‌شدگانی که طبق مقررات، حق بیمه بیشتری پرداخته‌اند، مستمری بالاتری برقرار می‌گردد. از طرفی همه مستمری‌ها حداقلی نمی‌باشد. بند ط ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع نیز به ارائه حمایت به تناسب میزان مشارکت اشاره کرده است.



## فصل دوم

### شاخص‌های محوری تأمین اجتماعی مطلوب

امروزه «شاخص‌های تأمین اجتماعی» به عنوان مهم‌ترین پایه اطلاعاتی برای برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران امور اجتماعی به شمار می‌آید. بر پایه این تعبیر می‌توان گفت که کاربرد اصلی این شاخص‌ها، اندازه‌گیری میزان پیشرفت جامعه در نیل به هدف‌های اجتماعی - اقتصادی یک جامعه از لحاظ برخورداری از امکانات مربوط به رفاه اجتماعی و مقایسه جوامع مختلف از لحاظ میزان توسعه‌یافتگی یا عدم آن از این شاخص‌ها است.

باید در نظر داشت که غالباً در ترسیم سیمای یک جامعه از نظر رشد و توسعه اجتماعی - اقتصادی، شاخص‌هایی که بر واقعیات اجتماعی منطبق و به آسانی قابل اندازه‌گیری باشند، ارجحیت دارند. دلیل این برتری آن است که از یک سو توافق در مورد آن‌ها نیز بیشتر است و از دیگر سو، دخالت یافته‌های محققان و کارشناسان درباره آن‌ها، به سبب عینی بودن‌شان، به حداقل می‌رسد.

در مطالعاتی که در زمینه معیارهای رفاه اجتماعی در سال‌های اخیر از سوی سازمان‌های بین‌المللی انجام گرفته، تأکید بیشتر بر روی ابعادی از زندگی اجتماعی بوده است که در اهمیت آن‌ها جای



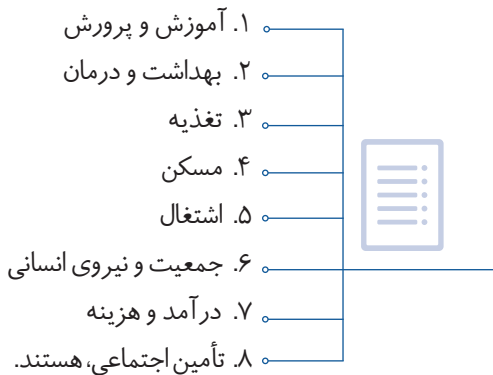
شک و تردید نیست. از مجموعه‌های پیشنهادی این معیارها، شاخص‌هایی که از طرف سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup> که اکثر اعضاء آن را کشورهای صنعتی اروپای غربی تشکیل می‌دهند، معروفیت و پذیرش بیشتری دارد. این مجموعه ابتدا در سال ۱۹۷۳ و سپس با تغییراتی در سال ۱۹۷۶ انتشار یافت و از سال ۱۹۷۸ به صورت طرح مشترک در بیشتر کشورهای عضو سازمان مزبور به اجرا درآمد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵، ۶).

موضوع مهم در به کارگیری معیارهای رفاه اجتماعی در جوامع مختلف این است که در وهله نخست، زمانی این شاخص‌ها می‌توانند بیانگر واقعیت‌های موجود باشند که شرایط خاص اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی آن جامعه در نظر گرفته شود. به همین جهت است که در مراحل اولیه تهیه معیارهای رفاه اجتماعی برای هر کشور، حتی هر منطقه‌ای از یک کشور، مجموعه‌های مختلفی از شاخص‌ها به طور آزمایشی تنظیم و سپس مورد بررسی و نقد قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، اشتغال و کیفیت زندگی در دوران اشتغال، یکی از جنبه‌های مهم زندگی اجتماعی را تشکیل می‌دهد و موقعی این موضوع در بررسی‌های مربوط به معیارهای رفاه اجتماعی، بیانگر حقیقت خواهد بود که زمینه‌هایی نظیر اوضاع اقتصادی خاص آن جامعه (یا منطقه)، ساخت و ترکیب نیروی کار و توزیع آن در بخش‌های مختلف اقتصادی، قوانین مربوط به آموزش اجباری و غیره در نظر گرفته شود. در ثانی تصویری که شاخص‌های رفاه اجتماعی اندازه‌گیری شده از یک جامعه به دست می‌دهد و آنچه که اعضاء همان جامعه از زندگی اجتماعی خود و کیفیت آن در ذهن خود دارند، گاهی اوقات ممکن است متفاوت باشد. مثلاً شاخص‌های اندازه‌گیری شده در یک جامعه، آن را به عنوان جامعه‌ای که محروم از امکانات اوقات فراغت است، نشان می‌دهد، در حالی که مردم آن جامعه، چنین محرومیتی را احساس نمی‌کنند و لذا از آنجایی که مفهوم کیفیت زندگی در غایت امر باید بر آنچه خود افراد در زندگی روزمره تجربه و احساس می‌کنند، استوار گردد. نوع دیگری از شاخص‌های اجتماعی که آن‌ها را «شاخص‌های اجتماعی ذهنی» گویند، نیز در طی چند سال اخیر مورد توجه محققان و کارشناسان رفاه اجتماعی قرار گرفته است.

1- (O.E.C.D)

کاربرد اصلی این شاخص‌ها، اندازه‌گیری کیفیت زندگی افراد در زمینه‌های مختلف، از دیدگاه خودشان است و غالباً، هدف از به کارگیری این معیارها، تعیین میزان رضایت فرد از شرایط زندگی خود در زمینه‌های گوناگون و تعیین همبستگی بین میزان رضایت فرد در هر یک از این زمینه‌ها و رضامندی وی به طور کل در زندگی می‌باشد. در رابطه با شاخص‌های ذهنی، باید توجه داشت که اولاً رضایت یا عدم رضایت هر فرد از جنبه‌های مختلف زندگی، خود تا حد زیادی با میزان آشنایی وی با شرایطی متفاوت با آنچه خود در آن زندگی می‌کند و یا میزان سازگاری و انطباقی که او با شرایط زندگی فعلی خود دارد، بستگی پیدا می‌کند. ثانیاً در زمینه‌هایی مانند برنامه‌های آموزش اجباری، بیمه‌های اجتماعی، بهداشت محیط و غیره، میزان رضامندی متفاوت افراد درباره جنبه‌های مختلف زندگی خود، ممکن است تحت تأثیر برداشت‌ها و منافع کوتاه مدت آن‌ها قرار گیرد.<sup>۱</sup> شاخص‌هایی که در ایران توسط کارشناسان و محققان و سازمان‌های مختلف به کار گرفته شده است، همان معیارهای عینی مبنی بر آمارهای منتشره از سوی مرکز آمار ایران و سایر سازمان‌های دولتی بوده است.

**این شاخص‌ها را معمولاً در دو گروه اصلی و فرعی مورد بحث قرار می‌دهند:**

- 
۱. آموزش و پرورش
  ۲. بهداشت و درمان
  ۳. تغذیه
  ۴. مسکن
  ۵. اشتغال
  ۶. جمعیت و نیروی انسانی
  ۷. درآمد و هزینه
  ۸. تأمین اجتماعی، هستند.

۱- معیارهای رفاه اجتماعی به کار گرفته شده از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در ۹ زمینه خلاصه می‌شود. (۱) بهداشت؛ (۲) آموزش و یادگیری؛ (۳) اشتغال؛ (۴) اوقات فراغت؛ (۵) محیط فیزیکی زیست؛ (۶) محیط و روابط اجتماعی؛ (۷) امنیت فردی و اجتماعی؛ (۸) مشارکت؛ (۹) فرصت‌های اجتماعی.

## افزون بر شاخص‌های اصلی، شاخص‌هایی نظیر:

- ۱) گذران اوقات فراغت و دسترسی به تسهیلات فرهنگی
- ۲) محیط زیست
- ۳) امنیت فرد در برابر تجاوزات مالی و جانی هستند که در کنار معیارهای اصلی هشت‌گانه قرار می‌گیرند.<sup>۱</sup>



در گزارش سازمان ملل، تصریح شده است که امروزه اکثر مردم بیشتر از ناحیه نگرانی‌های مرتبط با زندگی روزمره، احساس ناامنی می‌کنند تا ترس از وقوع یک حادثه فاجعه‌آمیز جهانی. امنیت شغلی، امنیت از جهت درآمد، امنیت از بابت سلامتی، امنیت زیست محیطی، ایمنی از جرایم و جنایات، این‌ها نگرانی‌هایی هستند که در ارتباط با امنیت انسانی در سراسر جهان به ظهور می‌رسند و در نهایت توسعه انسانی پایدار را اساس توسعه یافتگی معرفی کرده و اضافه می‌کند که «توسعه انسانی پایدار، توسعه‌ای است طرفدار مردم، طرفدار ایجاد شغل و سازگار با طبیعت. در این -گونه توسعه، کاهش فقر، اشتغال مولد، یکپارچگی اجتماعی و تجدید حیات زیست محیطی، بالاترین اولویت را پیدا می‌کند.» (برنامه توسعه سازمان ملل متحد، ۱۹۹۴، ۴ و ۶).

شاخص‌های توسعه انسانی<sup>۲</sup> به صورت مقایسه‌ای، وضعیت مورد نظر را در کشورهای عضو سازمان ملل نشان می‌دهد و چنانچه قبلاً نیز بیان شد، مبنای این گزارش‌ها، اطلاعات ارائه شده توسط نهادهای مختلف وابسته به سازمان ملل است. شاخص توسعه انسانی، سه بعد از مفهوم توسعه انسانی را در نظر می‌گیرد که شامل:

۱. زندگی طولانی، توأم با سلامت؛
۲. سطح و میزان تحصیلات؛
۳. برخورداری از زندگی شایسته متناسب با استانداردهای بین‌المللی است.<sup>۳</sup>



۱- مهمترین شاخص‌های مربوط به رفاه اجتماعی را به اختصار مورد بررسی قرار خواهیم داد. طی دهه اخیر، برنامه توسعه سازمان ملل (U.N.D.P) از مجموعه شاخص‌های مورد نظر با تأکید بر ۳ شاخص: سطح سواد، قدرت خرید و طول عمر توأم با سلامتی، محوری را در قالب «توسعه انسانی» مطرح می‌کند و اصلی‌ترین مشخصه آن را امنیت انسانی معرفی می‌کند و چنین امنیتی را در سایه رفاه مادی و معنوی، ممکن می‌داند.

2- Human Development Index (H.D.I)

۳- این شاخص‌ها به عنوان مفهوم جدید توسعه از سال ۱۹۹۰ مورد توجه برنامه عمران سازمان ملل

لازم به ذکر است که افزون بر سه شاخص سه شاخص تکمیلی، شاخص‌هایی است که مبین جنبه‌های خاصی از توسعه انسانی است نظیر:

۱. شاخص فقر انسانی؛

۲. شاخص توسعه وابسته به جنس؛

۳. شاخص توانمندسازی جنسی.



در توضیح شاخص‌های یاد شده باید گفت که شاخص فقر انسانی، فقر را در کشورهای در حال توسعه اندازه می‌گیرد که تأکید آن بر سه بُعد از محرومیت است؛ طول عمر (عدم دستیابی به ۴۰ سالگی)، دانش (نرخ بی‌سوادی بزرگسالان)، خدمات اجتماعی (آب سالم در دسترس پایدار و درصد کودکان که نسبت به سنشان کم وزن هستند). دو شاخص دیگر، توجه به نابرابری‌های جنسی را در ابعاد مختلف مد نظر قرار می‌دهند. لازم به یادآوری است که برخی از جنبه‌های اساسی توسعه انسانی، از قبیل توانایی مشارکت در تصمیم‌گیری اثربخش بر زندگی فرد در آن لحاظ نمی‌شود. لحاظ کردن شاخص آزادی انسانی در سال ۱۹۹۱ و آزادی سیاسی در سال ۱۹۹۲ نیز با دشواری‌هایی مواجه شد که استمرار پیدا نکرد<sup>۱</sup>.

از این رو، در گزارش یاد شده، مفهوم آزادی انسان نیز به شکلی مورد توجه قرار گرفته است که البته به جهت سختی در سنجش این مفهوم و تفاوت در تلقی‌ها و برداشت‌ها نسبت به ابعاد آن، همواره مورد مناقشه کارشناسان بوده است (سپهری، ۱۳۸۵، ۱۳).

نکته بسیار مهمی که در جدیدترین گزارش‌های برنامه توسعه سازمان ملل متحد شایان توجه است، اینکه علیرغم پیشرفت‌هایی که در خصوص شاخص‌های توسعه در کشورهای مختلف ملاحظه می‌شود، ولی این پیشرفت‌ها

متحد قرار گرفت و یک گروه تحقیقاتی مأمور بررسی و ارائه گزارش‌هایی در این زمینه شدند که به صورت مرتب از سال مذکور منتشر می‌شود و مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاستمداران کشورهای مختلف قرار گرفته است. نخستین گزارش توسعه انسانی با پرداختن به مفاهیم و رهیافت‌ها، اندازه‌گیری توسعه انسانی بر سه محور اساسی طول عمر، سطح دانش و سطح معاش آبرومند را مورد بحث قرار می‌دهد و وضعیت کشورهای عضو سازمان ملل را از منظر این سه محور مورد مقایسه قرار می‌دهد.

۱- در این میان، معیار مقایسه در سه شاخص فوق عبارت است از امید به زندگی معادل ۷۸ سال، نرخ باسوادی با میزان صد در صد و درآمد رسمی معادل ۴۸۴۱ دلار تعدیل شده بر حسب برابری‌های قدرت خرید در نه کشور صنعتی.

در کشورهای توسعه یافته، به مراتب بیش از کشورهای در حال توسعه است و برآیند این وضعیت، افزایش فاصله و شکاف بین کشورهای فقیر و غنی است. برای نمونه، فاصله در امید به زندگی از مهمترین این نابرابری‌هاست.<sup>۱</sup>

در گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۵ میلادی، جایگاه جمهوری اسلامی ایران در بین ۱۷۷ کشور، ردیف ۹۹ بوده است که نسبت به سال ۲۰۰۴، دو رتبه ارتقاء پیدا کرده است. اعلام برخی از شاخص‌های توسعه انسانی برای ایران در سال ۲۰۰۵، شایان توجه است. امید به زندگی برای مردان ایرانی ۶۹ سال و برای زنان ایرانی ۷۱/۹ سال اعلام شده است که متوسط ۷۰/۴ سال را نشان می‌دهد. نرخ تورم در سال مورد نظر ۱۶/۵ درصد اعلام شده است. دو درصد از مردم ایران با کمتر از یک دلار در روز و ۷/۳ درصد نیز با کمتر از دو دلار در روز زندگی می‌کنند. ضمن اینکه هفت درصد مردم ایران به آب بهداشتی و سالم دسترسی دائمی ندارند. دو دهک پایین درآمدی، ۵/۱ درصد درآمد و مصرف را در کشور به خود اختصاص می‌دهند، در حالی که دو دهک بالای درآمد ۴۹/۹ درصد درآمد و مصرف را از آن خود می‌کنند. ضمناً نرخ فعالیت اقتصادی زنان ۳۰/۵ درصد کل فعالیت‌های اقتصادی کشور اعلام شده است (سپهری، ۱۳۸۵، ۲۵۷-۲۵۹).

در ادامه تحلیل شاخص‌های محوری تأمین اجتماعی، عمده‌ترین شاخص‌های رفاه اجتماعی در ایران را به اختصار مورد بررسی قرار می‌دهیم.<sup>۲</sup>

همچنین لازم به توضیح است که توزیع غیر ناعادلانه درآمدها، منجر به کاهش سهم صاحبان عامل کار (که اکثریت جمعیت فعال و شاغل کشور را تشکیل می‌دهند)، می‌شود. این کمبود مداوم، ضعف مصرف ملی را موجب

---

۱- گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۵ به عنوان یکی از جدیدترین مباحث مربوط به توسعه و شاخص‌های آن، موضوع دنیای نابرابر امروز را مورد توجه قرار می‌دهد و این سؤال اصلی را مطرح می‌کند که در هزاره جدید، دولت‌های جهان در راستای یک تعهد بین‌المللی، چگونه می‌توانند با نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی مقابله کنند. راهی انسان از فقر به عنوان یک استراتژی برای تحقق توسعه انسانی مطرح است.

۲- براساس گزارش منتشره در برنامه سوم توسعه، حدود ۶۲٪ از جرایم مطروحه در دادگاه‌های انقلاب اسلامی با مواد مخدر مرتبط هستند. همچنین در دادگاه‌ها و محاکم عمومی، پرونده‌های مربوط به جرایم مالی ۱۲٪، ایراد ضرب و جرح ۱۰٪، سرقت ۶٪، طلاق ۲٪ و قتل ۱٪ از جرایم را به خود اختصاص داده‌اند. بر این اساس، پس از بررسی روند آمار مربوط به مواد مخدر، ضرر و جرح، سرقت، طلاق و خودکشی، رابطه تغییرات انجام شده در این موارد را با شاخص فقر مورد بررسی قرار می‌دهیم.

می‌گردد. به تبع این وضعیت، امکان سرمایه‌گذاری بیشتر و افزایش تولید و رشد فعالیت‌های اقتصادی فراهم نمی‌گردد و به بحران‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و رشد پدیده‌های آسیب‌شناختی می‌انجامد. برای خروج از چنین وضعیتی، سیاست‌هایی به کار برده می‌شود که به آن اشاره می‌کنیم.<sup>۱</sup>

این سیاست به منظور تعدیل بی‌عدالتی اعمال می‌شود. ضعف قدرت عمل و محدود بودن حقوق کارکنان در مقابل قدرت عمل و اختیارات حقوقی وسیع و نامتناسب کارفرمایان و سرمایه‌داران از سویی و بیکاری و عدم امکان اشتغال و ناتوانی پاره‌ای از نیروهای فعال در انجام دادن کار که به موجب رشد گروه‌های فقر و مسکین می‌شود، از سویی دیگر، ایجاد می‌کند که دولت‌ها از گروه‌های آسیب‌پذیر یا آسیب دیده جامعه حمایت نمایند. این اقدام دولتی از طریق ساز و کارهایی انجام می‌پذیرد که برای سهولت درک و تسریع در دریافت آن، می‌توانیم آن را در دو تدبیر به منظور عملیاتی کردن توزیع مجدد (بازتوزیع) درآمدها شناسایی کنیم، که فرآیند بازتوزیع درآمدها شامل تدابیر اقتصادی است که دولت‌ها از طریق ساز و کارهای مالیاتی به توزیع مجدد درآمدها می‌پردازند که برای کاستن از حجم مطالب به همین میزان اکتفا می‌کنیم و وارد بحث فنی آن نمی‌شویم؛ و تدابیر اجتماعی است که پاره‌ای از کشورهای دارای بودجه اجتماعی مستقلی هستند، به طوری که برنامه‌ها و یا سیاست‌های اجتماعی در چارچوب آن مشخص می‌شود، به گونه‌ای که عواید و هزینه‌های بودجه عمومی مجزاست. سیاست‌های اجتماعی گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر را مورد پوشش‌های حمایتی قرار می‌دهد. همچنین باید افزود که بازتوزیع درآمدها موجب انتقال قسمتی از درآمدهای اخذ شده در دو جهت عمودی و افقی می‌شود، منظور از توزیع مجدد درآمدهای عمودی، انتقال قسمتی از درآمد طبقات ثروتمند به گروه‌های کم‌درآمد است که از طریق سیاست‌های مالیاتی و اجتماعی انجام می‌گیرد.

---

۱- شاخص‌های ردیف ۵ براساس دهک‌های هزینه خانوار و متوسط کل هزینه هر خانوار در هر سال محاسبه شده است. این شاخص نشان دهنده درصد خانوارهایی است که هزینه ماهیانه آنها کمتر از متوسط هزینه خانوارهاست. میزان شاخص مذکور نشان می‌دهد در فاصله سال‌های ۱۳۷۱ لغایت ۱۳۷۷ به نسبت خانوارهای با هزینه ماهیانه کمتر از متوسط افزوده شده است و از ۶۲/۲۶۲ درصد در سال ۱۳۷۱، به ۷۲/۲۲۹ درصد در سال ۱۳۷۷ رسیده است. بررسی‌های دیگر نیز افزایش شمار خانوارهای زیر خط فقر و زیر خط متوسط هزینه خانوار در ایران را نشان می‌دهد.

در باز توزیع درآمد افقی، گروه‌های آسیب‌پذیر و بی‌بضاعت و کم‌درآمد با انتقال قسمتی از عادی خویش در داخل گروه خود، به باز توزیع و معاضدت می‌پردازند.

باز توزیع درآمد، باید دارای دو ویژگی باشد:

۱. منجر به انتقال واقعی قدرت خرید به گروه‌های کم‌درآمد و خرج آن در داخل اقتصاد ملی شود.

۲. بخش‌های تولید کننده محصولات مصرفی مورد تقاضا دارای کشش‌پذیری عرضه و ظرفیت تولیدی لازم باشد. در غیر اینصورت، هرگونه توزیع درآمد بیشتر، موجب تورم می‌شود.

به طور کلی اعمال سیاست‌های توزیع درآمد با شرایط مذکور، برای همه طبقات اجتماعی مفید و مؤثر خواهد بود. و در جهت عدالت اجتماعی پیش خواهد رفت ولی به قول شومپتر، نباید از توزیع مجدد درآمد انتظار بنیان‌گذاری تمدن و نظام اقتصادی مبتنی بر مساوات داشت، یعنی انتظار تغییر کلی در نظام سرمایه‌داری از آن نمی‌رود (لایارد، ۱۹۹۸، ۱۲۷-۱۲۵).





## فصل اول

### نظریه‌های رایج دولت

امروزه دولت‌ها نقشی اساسی در زندگی شهروندان بازی می‌کنند، و از هنگام تولد تا مرگ افراد به نوعی تحت تأثیر اقدامات دولت‌ها هستند، (رنی و آستین، ۱۳۷۴، ۹) از این رو، به باور برخی، دولت باید درست رفتاری بی‌وقفه پرورش دهد، زندگی اخلاقی مردم را اصلاح و کنترل کند؛ اما کارویژه‌های دولت یا حکومت به تدریج بیشتر شده است، در سده‌های هیجدهم و نوزدهم، حکومت یک پلیس بود، فردگرایی در حد کامل وجود داشت و اجازه نمی‌داد دولت یا حکومت کمترین دخالتی در کارها بکند، به عنوان مثال، جان استوارت میل نوشت: «مطلوب است از شر افزایش قدرت دولت جلوگیری شود، هر وظیفه تازه‌ای بر دوش دولت بگذاریم، موجب می‌شود که تسلط دولت بر بیم‌ها و امیدهای مردمان توسعه یابد و به مرور افراد فعال و با همت را تبدیل به اشخاصی کند متکی به دولت و یا متکی بر حزبی که احتمال می‌رود قدرت دولت را بدست آورد» (جان استوارت میل، ۱۳۴۰، ۲۵۵)؛ اما بعد از چندی نگاه به دولت یا حکومت تغییر کرد، و در سده بیستم حکومت به



یک نوع تعاون خدمات اجتماعی تبدیل شد، و این پدیده به طلوع عصر سوسیالیسم منجر شد، اما در واقع دولت‌هایی اندیشه رفاه را مطرح کردند که سوسیالیسم را نپذیرفتند، و بدین طریق دولت رفاه مطرح شد. دولت رفاه، دولتی بود که نه مفهوم دولت فردگرا پذیرفت که هدف آن حمایت بود و نه مفهوم دولت کمونیستی را که منجر به رفاه برای همه به بهای از دست رفتن آزادی‌های اساسی آن‌ها بود. شاید بتوان گفت که دولت رفاه از ناشایستی‌های اصلی هردو نظریه دولت دست شست در حالی که فضیلت‌های هردو را دارا شد (عالم، ۱۳۸۸، ۳۷۵).

## گفتار یکم - دولت رفاه

سنگ بنای دولت رفاه فرد و توسعه هماهنگ نیازهای اوست، بنابراین هدف دولت رفاه تأمین حد اعلای پیشرفت و راحتی فرد است، عده‌ای دولت رفاه را جامعه‌ای می‌دانند که در آن حداقل سطح زندگی و فرصت تضمین شده و در اختیار همه شهروندان قرار دارد، برخی آنرا نظامی می‌دانند که در آن حکومت متعهد می‌شود سطوح معینی از اشتغال، درآمد، آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی، و مسکن را برای همه شهروندان خود فراهم کند (عالم، ۱۳۸۸، ۳۷۷). مارشال نیز معتقد است، ویژگی اصلی دولت رفاه فردگرایی شدید و جمع‌گرایی آن است، فردگرایی به حق مطلق فرد برای رسیدن به رفاه اشاره دارد و جمع‌گرایی وظیفه‌ای را بر عهده دولت می‌گذارد تا کل جامعه را که ممکن است از جمع خواست‌های فرد برتر باشد، پیشرفت دهد و حفاظت کند، پس دولت رفاه دارای ماهیتی نیمه سوسیالیستی و نیمه لیبرالیستی است (تی. اچ. مارشال، ۱۹۶۳، ۲۸۴)، و آخر آنکه، دولت رفاه دولتی است که در بند دغدغه آزادی به مفهوم ساده انگارانه نیست، به عبارت دیگر، این دولت با کارکرد جدیدی که پیدا می‌کند، به سوی گسترش مداخلات در شئون مختلف و حوزه‌های گوناگون به منظور پر کردن یا تعدیل شکاف طبقاتی و نابرابری‌های اجتماعی پیش می‌رود و در این دوران، عدالت از آزادی درخشندگی بیشتری پیدا می‌کند (رحمت‌الهی، ۱۳۸۸، ۱۰۶). بنابراین، از تحلیل تعاریف فوق می‌توان

به خصوصیات زیر در خصوص دولت رفاه پی‌برد:

۱. در دولت رفاه فرد موقعیت محوری دارد؛
۲. حداقل سطح زندگی و فرصت را برای شهروندان بی‌توجه به نژاد، عقیده یا رنگ تضمین می‌کند؛
۳. رشته گسترده‌ای از خدمات را برای همه شهروندان تضمین می‌کند؛
۴. توزیع متناسب درآمد را برای همه شهروندان تضمین می‌کند؛



در سده حاضر دولت رفاه محبوبیت زیادی یافته است. برخی دمکراسی‌های عقب مانده و در حال رشد نیز اندیشیدن بر این اساس را آغاز کرده‌اند، و به همین دلیل آرنولد توینبی پیش بینی کرد: «در آینده قرن بیستم به یاد خواهد ماند، نه به خاطر جنگ‌ها، دهشت‌ها و جنایاتش، بلکه به خاطر این واقعیت که نخستین دوره در تاریخ است که در آن مردم جرات کردند فکر کنند، بهره‌مندی از تمدن موجود برای کل نژاد بشر امکان‌پذیر است (عالم، ۱۳۷۸، ۳۷۸).

### بند ۱. تعریف و مفهوم دولت رفاه

در مقام تعریف دولت رفاه، این نظریه دولت، اساساً بر مسئولیت دولتی اشاره دارد که ناظر به رفاه همگان باشد، بر این اساس اگر دولت دغدغه رفاه شهروندان خود را دارد، باید تا حدودی مسئولیت «حمایت اجتماعی»<sup>۱</sup> را به عهده گیرد. با توجه به این گفته ارسطو که مبین آن است که: «دولت به خاطر زیستن به وجود می‌آید و به خاطر خوب زیستن ادامه می‌یابد»، می‌توان مفهوم دولت را به مثابه کارگزار رفاه انسان دانست. از این رو به لحاظ تاریخی، فلاسفه سیاسی انگلیسی مدعی شدند اندیشه دولت رفاه نخست در انگلستان پدیدار شد و این الگوی دولت، محصول پیوند ذوق سیاسی بریتانیا و رشد تدریجی حرکتی بود که از چهار و نیم سده پیش (انقلاب شکوهمند ۱۶۸۸) به این سو آغاز شده است. (دی.ال. هوبمن، ۱۹۷۱، ۱۰).

1- Social protection

## بند ۲. کارکردهای دولت رفاه<sup>۱</sup>

در تحلیل کارکردهای دولت رفاه باید اشاره کرد که کشورهای اروپایی با نوعی توافق سیاسی - اجتماعی و تجدید شکلی نوین از جامعه اقتصادی به امید ایجاد اصلاحات ساختاری به جنگ جهانی دوم پایان دادند، اصلاحات مذکور شامل: ملی کردن صنایع اساسی و مادر، تأسیس سازمان‌های برنامه‌ریزی، سرمایه‌گذاری در فعالیتهای بازسازی، ایجاد ساختارهای تسهیل‌کننده در مشارکت کارگران در سطوح ملی و بخشی، سرمایه‌گذاری در فعالیتهای بازسازی و زیرساخت‌های اقتصادی و وضع قوانین جهت تحمیل وجدان جمعی به بازار و خارج کردن آن از بی‌طرفی، بود؛ که مورد حمایت صاحبان صنایع، بانکداران و روشنفکران قرار گرفت (رابسن، ۱۹۵۷، ۳۱). این اصلاحات در شمار سیاست‌های کنترل تقاضای مؤثر یا مدیریت تقاضا از سوی دولت به شمار می‌روند، به این معنا که دولت برای تأمین هزینه‌های فزاینده خود سیاست کسری بودجه را در جهت تحریک تقاضای مؤثر در پیش می‌گیرد، چرا که در آن دوران، کاهش هزینه‌های دولتی موجب کاهش سطح تقاضا می‌شد، از سوی دیگر دولت‌های اروپایی برای مقابله با رکود، میزان سرمایه‌گذاری را افزایش دادند، و در جهت کاهش فاصله طبقاتی اقدام به افزایش تصاعدی مالیات‌ها بویژه مالیات بر ارث<sup>۲</sup>، مالیات بر ثروت و درآمد و کاهش مالیات بر دستمزدها نمودند، دامنه این اصلاحات به حدی بود که برخی معتقدند «سیاست اجتماعی» دولت‌های رفاهی آنچنان بود که ویژگی سوسیالیستی داشت.

در نتیجه اصلاحات انجام شده، افزایش هزینه‌های عمومی و تأمین خدمات

---

۱- در مقام تفکیک کار ویژه‌های دولت رفاه می‌توان به دو حوزه حمایتی شامل: الف) حفظ حاکمیت در برابر بی‌نظمی‌های داخلی و تجاوز خارجی، ب) وضع قانون به خاطر حفظ حاکمیت و تقویت اطاعت و ایجاد شرایط امنیت کامل، ج) حفظ نهادهایی مانند خانواده و مالکیت، د) سازمان دادن به حمل و نقل و ارتباطات، ه) تنظیم کار بازارها، و) حفظ روابط دیپلماتیک با کشورهای دیگر، ز) جمع‌آوری مالیات و رفاهی اشاره کرد. از میان همه خدمات اجتماعی، خدمات رفاهی گسترده‌ترین عرصه را دارد، زیرا به تقریب همه افراد نیازمند از مادران بیوه گرفته تا کودکان محروم، از پیران ناتوان از مراقبت از خود گرفته تا زنان مطلقة دارای فرزند، از زندانیان سابق که نمی‌توانند کار پیدا کنند گرفته تا افراد بیمار جسمی و روانی، از مهاجران بی‌وطن گرفته تا خانواده‌های دارای مشکلات را در بر می‌گیرد.

۲- این امر که باهدف جلوگیری از انباشت سرمایه‌های غیر مکتسب صورت می‌گرفت، تا حدی بود که گاهی تا هشتاد درصد ارث توسط دولت مصادره می‌شد.

عمومی رایگان چون آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> شامل همه حتی بیگانگان هم شد، برای تأمین مسکن اقشار پایین دست جامعه، دولت‌های رفاهی ایجاد خانه‌های شورایی را به صورت گسترده به ویژه در آلمان، فرانسه و انگلستان آغاز کردند که موجی از فشرده‌سازی<sup>۲</sup> بیش از حد نیاز آپارتمان را در پی داشت؛<sup>۳</sup> از نظر اقتصادی موضوعی که در این دوران اتفاق افتاد و به «سرمایه داری سازمان یافته» مشهور شد، افزایش نقش و حضور دولت در بیشتر عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بود؛<sup>۳</sup> دولت‌های رفاهی در تمام فعالیت‌های اقتصادی از طریق کنترل دستمزدها، کنترل جریان‌های پولی و مالی، کنترل گمرک و... حضور و تأثیر داشتند که این، در نهایت منجر به گسترش ساخت اداری دولت گردید؛ بر اساس آنچه گفته شد، دولت‌های رفاهی پنج هدف اصلی را برای خود تعریف کرده بودند: اشتغال کامل، استفاده از ظرفیت کامل تولیدی، ثبات قیمت‌ها، افزایش دستمزدها همگام با افزایش بهره‌وری نیروی کار، و تعادل تراز پرداخت‌ها (توحید فام، ۱۳۸۱، ۱۱۹).

گام بعدی به سوی اقتصاد مختلط<sup>۴</sup> در دولت‌های رفاهی زمانی برداشته شد که دولت‌ها کنترل خود را روی سرمایه‌گذاری و استراتژی آن گسترش دادند و سرمایه‌گذاری به خصوص بعد از جنگ جهانی دوم به سبب رشد فناوری افزایش یافت، در این زمان این امکان وجود داشت که نظام اقتصاد بازار آزاد سخاوتمندانه عمل کند؛ کنترل دولت بر جریان سرمایه‌گذاری هنگامی امکان تحقق کامل می‌یافت که دولت برای مداخله، به اطلاعات آماری کافی دسترسی می‌داشت و سازمان‌های برنامه‌ریزی و آمار ابزار تحقق چنین هدفی بودند، دولت‌های رفاهی همچنین الگوهایی را برای تغییر ساختار اقتصادی و در نتیجه تغییر ساختاری دولت طراحی کردند؛ بر همین اساس و با رشد اقتصاد مختلط و توفیق دولت‌های غربی در اجرای سیاست‌های اقتصادی

۱- تأمین اجتماعی در سیاست دولت‌های رفاهی بسیار گسترده و علاوه بر خدمات عمومی رایگان، شامل بیمه بیکاری، حقوق بازنشستگی، از کار افتادگی و... نیز بود.

۲- بیشتر این مجموعه‌های مسکونی در دهه ۱۹۸۰ به علت آلوده‌سازی محیط زیست تخریب شدند.

۳- در این دوران نقش دولت در اقتصاد به بیش از ۴۰ درصد افزایش یافت.

#### 4- Mixed Economy

اقتصاد مختلط، معتقد به فعالیت‌هایی هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی می‌باشد.

مورد نظر کینز و هواداران او<sup>۱</sup>، دوران ۱۹۵۰-۱۹۷۳ را می‌توان به عنوان عصر طلایی سرمایه‌داری لیبرال شناخت، در این مقطع زمانی در کنار انحصارات و سرمایه‌های بزرگ و دولت بوروکراتیک، انحصارات کارگری یعنی اتحادیه‌های کارگری نیز برای تأمین مصونیت نیروی کار در مقابل بازار سرمایه پدیدار شدند، در این دوران جوامع غربی به وضعیت اشتغال کامل دست یافتند و دولت‌های رفاهی نه تنها وظیفه تحریک و رشد اقتصادی را به عهده گرفتند، بلکه عهده‌دار برطرف کردن موانع بر سر راه رشد درازمدت اقتصادی نیز شدند؛ تحقق اقتصاد مختلط در غرب نیز یکسان نبود، برخی کشورها نوعی اقتصاد مختلط را انتخاب کردند که فرمول اقتصادی آن ماهیتاً رویه‌ای اشتراکی به سبک جدید بود، در این گروه بی‌تردید فرانسه پیشگام بود و پس از آن بریتانیا، ایتالیا و ژاپن در رده‌های بعدی جای گرفتند، سایر کشورها در ابتدا روش سوسیالیستی‌تر اقتصاد بازار آزاد را انتخاب کردند، که شامل آمریکا و آلمان می‌شد و سرانجام گروه سوم، کشورهایی چون سوئد، هلند، اتریش و بلژیک بودند که بیشتر بر مشاوره و برنامه‌ریزی اجتماعی در امور اقتصادی تأکید نمودند (توحید فام، ۱۳۸۱، ۱۲۰).

چنان‌که یاد شد، تحولات سیاسی-اجتماعی، تغییر ساختار دولت لیبرال را سبب شد و ساختاری جدید به نام دولت رفاه را پدید آورد، در این دولت، مسأله اصلی، نحوه حل بحران‌های اجتماعی است، و به همین طریق افزایش دخالت دولت در امور شهروندان به حل بحران دهه ۱۹۳۰ انجامید و کشورهای غربی وضعی بسامان یافتند؛ این امر مرهون ساختار کینزی دولت و اقتصاد برای عبور از بحران بود که بسیار مؤثر افتاد، تردیدی نیست که دولت رفاه را نباید با دولت‌های مطلقه اروپایی قرون ۱۶ و ۱۷ یکی دانست، چون آن دولت‌ها هیچ اعتقادی به دموکراسی و حقوق مردم نداشتند، اما دولت رفاه، نوعی دولت دموکراتیک است که مداخلات آن صرفاً در جهت عرضه خدمات بیشتر به افراد است؛ هرچند در ربع آخر قرن بیستم دولت بزرگ رفاهی نیز باعث

---

۱- به اعتقاد کینز سطح تقاضای موثر به سه عامل روانی بستگی دارد: الف، ترجیح نقدینگی؛ که با نرخ بهره مناسب به عنوان جایزه چشم‌پوشی از نقدینگی باید توسط دولت مهار شود. ب، ترغیب سرمایه‌گذاری؛ که با چشم‌انداز سودمندی، افراد مایل می‌شوند از نقدینگی خود برای کارهای تولیدی که نهایتاً منجر به اشتغال و افزایش عرضه می‌شود، استفاده کنند.

بروز مشکلاتی شد که نهایتاً رویکرد عمومی به سمت نظریه «دولت حداقل» معطوف شد، اما آنچه اهمیت دارد آن است که دولت و ساختارهای آن به مثابه ابزار ساخت انسان، در صورت تغییر شرایط و در وضعیتی که نتواند پاسخگوی مسائل اساسی زندگی انسان باشد، تغییر می‌کند و تغییر ساخت دولت کوچک لیبرال به دولت بزرگ رفاهی، نتیجه تغییر اوضاع و احوال و زندگی انسان‌ها در برشی از تاریخ محسوب می‌شود.

**در زیر به کار ویژه‌های مهم دولت رفاه به صورت گذرا اشاره می‌نماییم:**

### **۱. رشد شخصیت فردی**

همانطور که گفته شد دولت رفاه برای رشد هماهنگ شخصیت فردی می‌کوشد، این دولت همه افراد را برابر می‌بیند و فرصتهای مناسبی را برای مردم به وجود می‌آورد، هیچ مانع ساختگی برای جلوگیری از رشد آنها روا دانسته نمی‌شود و نسبت به بخشهای ضعیف‌تر مردم توجه ویژه‌ای می‌شود. اینکه همه اجازه دارند از آزادی‌های اساسی، یعنی: آزادی اندیشه، آزادی بیان، آزادی عقیده و آزادی اجتماعی برای دست یافتن به هدف‌ها و مقاصد مشترک برخوردار باشند این بهره‌مندی از آزادی‌های اساسی انسان را قادر می‌کند، قوه داورى خود را در راه خیر عمومی به کار گیرد (عالم، ۱۳۷۹).

### **۲. توسعه بهداشت**

دولت برای تأمین بهداشت مردم اقدامات پیشگیرانه و نیز درمانی به عمل می‌آورد، بر همین اساس است بسیاری معتقدند، مردم قوی و سالم به تنهایی می‌توانند کشوری را بزرگ و مقتدر کنند، به همین دلیل وزیران بهداشت کوشش‌های زیادی به عمل می‌آورند تا از گسترش بیماری‌های واگیر پیشگیری کنند؛ همچنین برای پایان دادن به استثمار کارگران و حفظ بهداشت جسمی و روانی آنها، قوانینی در مورد تنظیم ساعت کار و بهبود شرایط عمومی محیط کار آنها تصویب می‌شود، برای مثال، کار کودکان زیر ۱۴ سال در کارخانه‌ها و صنایع پر خطر ممنوع می‌شود.

### ۳. گسترش آموزش و پرورش

دولت رفاه می‌کوشد آموزش و پرورش را در دسترس همگان قرار دهد، در چنین دولتی آموزش در انحصار خانواده‌های ثروتمند نیست، و تمامی افراد دست کم از تحصیلات ابتدایی بهره‌مندند و آموزش عالی در دسترس کسانی است که آمادگی کار فکری را دارند، برنامه‌های اعطای بورس و مساعدت هزینه‌های تحصیلی به اجرا درمی‌آید تا افراد مستعد بتوانند، دوره تحصیلی خود را به پایان ببرند، بدیهی است که بدون آموزش و پرورش شخصیت افراد رشد نمی‌کند، از این رو، دولت‌های رفاه مقرراتی برای نظام جامع آموزش و پرورش در تمامی سطوح - مقدماتی، عالی، عمومی، فنی - وضع می‌کنند تا همه افراد خواهان تحصیلات بتوانند به این امکان دسترسی داشته باشند.

### ۴. امنیت اقتصادی

اگر وضع بخشی از مردم از لحاظ اقتصادی بهبود نیابد، دولت رفاه یک وهم و خیال خواهد ماند، تفاوت‌های زیاد بین ثروتمندان و فقیران باید کنترل شود، به عقیده رابسون «از بین بردن واقعی فقر هدف عمده دولت رفاه است و هر کشوری که امکانات رسیدن به این هدف را داشته باشد، اما این کار را نکند نمی‌تواند به عنوان دولت رفاه احترامی یابد»؛ بیکاری و شرایط کار کارگران تا حد زیادی بهبود یابد و دستمزدها متناسب شود؛ در همین راستا دولت‌های رفاهی به استقرار نظام‌هایی گسترده برای بازتوزیع درآمد دست زده‌اند تا جایی که حتی برخی گروه‌های جمعیتی بزرگترین بخش درآمد خود را از دولت رفاه می‌گیرند (کریستینا برانت، ۱۳۸۳، ۱)؛ هاگرس<sup>۱</sup> معتقد است: «دولت رفاه مرحله آغازین سوسیالیسم کامل است و امروز بدیلی است میان کاپیتالیسم و سوسیالیسم».

### ۵. خدمات اجتماعی

شرط خدمات اجتماعی متناسب کارویژه دیگر دولت رفاه است، کشورهای غربی در این راستا نمونه‌هایی عرضه داشته‌اند، مثلاً فرانسه و آلمان جزء کشورهایایی بودند که آموزش و پرورش دولتی را برقرار کردند و بریتانیا بیمه



بیکاری ملی اجباری را برقرار کرد، افزون بر اینها، دولت رفاه در فراهم آوردن امکاناتی که نگرانی‌ها و تنش‌ها را از بین ببرد و موجب بازآفرینی هنری گردد، تسهیلاتی را فراهم می‌کند، به عنوان مثال در تشکیل موزه‌ها، کتابخانه‌ها و گالری‌های هنری همکاری مؤثری می‌نماید (عالم، ۱۳۸۰، ۲۷۶).

عده‌ای به دولت رفاه انتقاد کرده و گفته‌اند که دولت رفاه برای کشورهای فقیر نامناسب است، زیرا هزینه‌های زیادی را برای دولت یا حکومت به وجود می‌آورد، استقلال فرد را از بین می‌برد و ذهنیت بی‌محتوایی برای او می‌آفریند، بوروکراسی به طور ناروا در جامعه گسترش می‌یابد و حکومت بی‌ملاحظه پول خرج می‌کند که به ثبات اقتصادی آسیب می‌رساند و سطح تورم را دستخوش نابسامانی می‌کند، مارکسیست‌ها هم از دولت رفاه انتقاد می‌کنند و آن را شکل دیگری از دولت سرمایه‌داری با هدف استثمار طبقات زحمتکش و نفوذ بر آنها می‌دانند. به نظر آنها دولت رفاه کمیته اجرایی دستگاه بورژوازی است؛ بجز انتقاداتی که اشاره کردیم، موانعی نیز بر سر راه دولت رفاه وجود دارد، از جمله: سطح پایین تولید ملی، افزایش جمعیت، پرداخت نکردن مالیات و نگرانی از مالیات زیاد و در نهایت تنگ نظری‌هایی که می‌توانند موانع بسیاری در راه رسیدن دولت رفاه به اهدافش ایجاد کنند. (همان، ۳۸۱).

## گفتار دوم - دوران پسا رفاهی

موج سوم بحران اقتصاد سرمایه‌داری در دهه ۱۹۷۰ میلادی و مشکلات ناشی از آن، باعث تأثیر بر روابط اجتماعی و نظریه‌های دولت شد و این امر مبانی دولت رفاهی را به طور جدی زیر سوال برد. نتیجه این بحران، کاهش تولید ناخالص ملی در اغلب کشورهای غربی، افزایش شمار اعتصابات کاری، ناکامی دولت‌ها در اجرای سیاست‌های کینزی و اقتصاد مختلط، افزایش نرخ تورم و نظایر آن بود. بدین ترتیب، به تدریج دخالت‌ها و کنترل‌های دولت کاهش یافت و امور اقتصادی تحت کنترل شرکت‌های چند ملیتی و فعالان غیر دولتی قرار گرفت. در این دوران تمایل عمومی گرایش به سمت دولت‌های کوچک و حداقلی از نظر ساختاری بود؛ امری که اوج آن را در دوره ریگان (آمریکا) و تاچر (انگلیس) و آغاز نهضت خصوصی‌سازی شاهد بودیم. به نحوی که تحولات

سیاسی و اجتماعی یاد شده نهایتاً به افول نظریه کینز و ظهور اندیشه‌های جدید درباره الگوی دولت در قالب دولت‌های نتولیبرال با ساختاری کوچک و حداقلی، انجامید. در این مفهوم، دولت نتولیبرال به لیبرالیسم کلاسیک نزدیک‌تر بود و به نوعی می‌توان آن را بازگشت به همان دوره تلقی کرد. از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی در برخی کشورها<sup>۱</sup>، متأثر سیاست‌های کینزی تنظیم تقاضای کل جای خود را به سیاست‌های پولی و سیاست‌هایی داد که به جای تقاضا بر عرضه تأکید داشتند<sup>۲</sup>. علت اصلی این امر بروز بحران‌های اقتصادی این دهه است و مظاهر آن بحران در رشد همزمان تورم و عدم اشتغال، رکود سرمایه‌گذاری و ورشکستگی برخی صنایع و مؤسسات مالی آشکار شد. در نهایت نیز این اوضاع موجب بحرانی دیگر در کینزیانیسم شد و در نتیجه گرایش به سیاست‌های پولی و اقتصادی نتوکلاسیک افزایش یافت<sup>۳</sup> و دوران نتولیبرالیسم در قالب

۱- کشورهایی چون: انگلستان، آمریکا، استرالیا، زلاندنو، آلمان، فرانسه.

۲- پیروان کینز، توسعه اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم را به نظریه سیاست اقتصادی وی نسبت می‌دادند، به نظر آنها عوامل تثبیت تقاضایی که نظریه کینزی در اقتصاد غرب وارد کرد، موجب رشد و رفاه شده بود؛ اما مخالفان ادعا داشتند که پیروزی مکتب کینز نه علت، بلکه خود معلول توسعه اقتصادی پس از جنگ بوده است.

۳- از یک نگاه کلی، به سبب ناکارایی دولت رفاه سه جایگزین جدی برای آن مطرح شد: ۱- بازگشت به اقتصاد بازار و رقابت آزاد در میان طرفداران پیشگام مقوله اقتصاد بازار آزاد، از اقتصاددانان نتوکلاسیک می‌توان یاد کرد که در پایان دهه ۱۹۶۰ به رهبری افرادی چون میلتون فریدمن (Milton Friedman) پرچمدار این حرکت شدند و با عنوان پول‌گرایان شناخته شدند، آن‌ها از سوء مدیریت دولت‌های رفاهی به شدت انتقاد می‌کردند و معتقد بودند که اقتصاد مختلط، تحت پوشش ایجاد رنسانس، تعاونی‌گرایی (Corporatism) و ساختارهای بوروکراتیک، در جریان و کارآیی نیروهای اقتصاد کاملاً اختلال ایجاد کرده است، به عنوان مثال به نظریه‌هایک (F.A. Von Hayek)، لغو بازار و جایگزین کردن آن با برنامه‌ریزی مرکزی، نوعی جنون اقتصادی است، لغو بازار در واقع به معنای لغو نظر خود انگیخته جامعه آزاد و جایگزین کردن آن با سازمان سلسله‌مراتبی مبتنی بر دستورات و قواعد دستور مانند برای رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده است، و نمی‌گذارند افراد اهداف خود را دنبال کنند. ۲- انتقال به اقتصاد کاملاً متمرکز برنامه‌ریزی شده؛ این گروه، از کنار گذاشتن اقتصاد مختلط به نفع اقتصاد برنامه‌ریزی شده اجباری و متمرکز دفاع می‌کردند، این طرز فکر در عمل به ملی شدن بیشتر بخش‌های صنعتی و خدماتی و نیز تقویت کنترل متمرکز اقتصاد ملی منجر شد، در فرانسه، در اواسط دهه ۱۹۷۰ میلادی، ائتلاف احزاب چپ‌گرا چشم‌اندازی از تجربیات این نوع سازماندهی اقتصادی را ترسیم کرد، در بریتانیا، دیدگاه‌های رادیکال در بخشی از حزب کارگر روش مذکور را بجای اقتصاد مختلط به صحنه سیاسی کشاند و در ایتالیا نیز مصالحه تاریخی احزاب دمکرات مسیحی و کمونیست به گسترش بیشتر سیاست اقتصادی رادیکال منجر شد. ۳- حرکت به سوی نظام برنامه‌ریزی غیر متمرکز و نظام خود مدیریتی کارگران: احزاب جدید چپ‌گرا هسته مرکزی سومین گروه اصلاح‌گران را تشکیل دادند که طرفدار نظام برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و نظام خود مدیریتی کارگران بودند، این عده با ادغام حرکت‌های اعتراض آمیز دهه ۱۹۶۰ میلادی در احزاب سوسیالیست غرب سر برآوردند، این حرکت‌ها با اعتراض شدید الحن و انقلابی فیدل کاسترو (Fidel Castro) در کوبا و انقلاب فرهنگی

دولت‌های حداقلی آغاز گردید.

## بند ۱. عقب‌نشینی در سیاست‌های رفاهی و اندیشه‌های نئولیبرالی

با توجه به نقش کلیدی اندیشه‌های نئولیبرالی<sup>۱</sup> در سیاست‌گذاری‌های اجتماعی پس از دولت رفاه، به صورتی مختصر در این بند بدان خواهیم پرداخت.

لیبرالیسم نو، مجموعه‌ای از گرایش‌های جدید<sup>۲</sup> در تفکر سیاسی و اقتصادی غرب است که اصولاً در واکنش به پیدایش ساختار دولت رفاهی پس از بحران بزرگ بین دو جنگ جهانی و به ویژه پس از جنگ جهانی دوم پدید آمده و زمینه فکری سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی برخی از کشورهای غربی بر ضد ساختار دولت رفاهی و دخالت‌های دولت در اقتصاد و سوسیالیسم احزاب کارگری و گرایش کینزی در سرمایه‌داری غرب را فراهم آورده است (بشیریه، ۱۳۷۴، ۱۲۵). به دیگر سخن، در این دیدگاه «حوزه خصوصی یا خصوصی‌سازی، خوب و حوزه عمومی یا عمومی کردن، بد تلقی می‌شود»<sup>۳</sup> و مبارزه با تورم بر هدف‌هایی<sup>۴</sup> چون حفظ اشتغال، و حفظ امنیت اجتماعی اولویت دارد. (میشرا، ۱۳۸۵، ۲۵-۲۱). نگاه به دولت نیز ناشی از نوعی طرز

در چین آغاز شد و سپس به صورت الگوی مطلوب احزاب چپ درآمد. به هر حال، وجود سه گروه مذکور نشان از آن دارد که دولت رفاه تحت تأثیر امور اجتماعی-سیاسی، نقشی شبیه نقش دولت در دوره لیبرالیسم کلاسیک ایفا کرد، البته این خود به بازگشت به اقتصاد بازار و رقابت آزاد و گسترش حوزه جامعه مدنی و افزایش نقش افراد در تعیین سرنوشت خود انجامید، به بیان دیگر، گرایش عمومی به سمت دولت حداقلی، تلاشی برای رسیدن به دموکراسی است، و نشان از آن دارد که انسان در قرن بیستم خود را در چارچوب از پیش تعیین شده قرار نمی‌دهد. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک به: مایکل ایچ لسناف، فیلسوفان سیاسی قرن بیستم، خشایار دیهیمی، تهران، نشر کوچک، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۲۵۰-۴۰۱؛ همچنین محمد توحیدفام، همان منبع، ص ۱۳۰-۱۳۱؛ همچنین حسین رحمت‌الهی، همان منبع، ص ۱۲۲.

۱- لیبرالیسم نو در عرصه سیاسی و اقتصادی مبتنی بر دولت حداقلی و اقتصاد نئوکلاسیک، و متکی به اندیشه‌هایی است که در دوران اوج جهانی شدن (۱۹۸۰) مباحث بسیاری را ایجاد کرد. از جمله اندیشمندان نئولیبرال می‌توان به افرادی چون: فردریش هایک، میلتون فرید من، و رابرت نوزیک اشاره کرد.

۲- لیبرالیسم نو، گرچه از لحاظ تاریخ اندیشه، در متن جنبش فکری لیبرالیسم قدیم جای می‌گیرد، لیکن خود از جهاتی اندیشه نوین و مستقلی است که برآمده از شرایط اقتصادی و سیاسی غرب پس از جنگ دوم و تجربه دولت رفاهی به عنوان واکنشی نسبت به بحران سرمایه‌داری است.

3- A private, good-public, bad

۴- البته اهداف نئولیبرالیسم، از دهه ۱۹۷۰ تا کنون تغییر چندانی نیافته، اما آنچه تازه است مقررات‌دانی مالی و تحرک پول و سرمایه است که این اندیشه را از یک ایدئولوژی سیاسی در داخل دولت ملی به سمت یک سیاست سرمایه‌داری جهانی حرکت داده است.

تلقى از فشار و عدم آزادی و عنصری در جهت تضعیف عزت نفس و خلاقیت فردی است (توحیدفام، ۱۳۸۳، ۱۱۵). به این ترتیب، نئولیبرالیسم از قلمروی اقتصاد صرف، فراتر می‌رود و در عرصه اجتماعی به نقش آفرینی می‌پردازد (ژوزف لاژوزی، ۱۳۶۷، ۱۳۰-۱۳۵). از اواخر دهه ۱۹۷۰ در کشورهایی چون: انگلستان، آمریکا، آلمان، فرانسه و استرالیا، دولت‌ها به خصوصی‌سازی اقتصادی روی آوردند و سیاست‌های اجتماعی مبتنی بر رفاه را به تدریج کنار نهادند.<sup>۱</sup> کاهش هزینه‌های عمومی، راه حل نئولیبرالیسم برای بحران اقتصاد سرمایه‌داری بوده است. بدین‌سان این اندیشه کوششی برای بازگشت به شرایط پیش از پیدایش دولت رفاهی شده است و از همین رو موجب گسترش قدرت بخش خصوصی را فراهم آورده است. (بشیریه، ۱۳۸۰، ۱۸۱). داعیه نئولیبرالی در باب ضرورت عقب‌نشینی و کاهش هزینه‌های رفاهی اساساً بر این استدلال پایه دارد که نظام متعارف دولت رفاه و سیاست‌گذاری‌های اجتماعی آن، بخصوص در شرایط حاضر که نظام دنیا هرچه بیشتر رو به جهانی شدن می‌رود، و کشورها هم باید مثل شرکت‌ها<sup>۲</sup> قواعد اقتصاد جدید را رعایت کنند (لستر تارو، ۱۳۸۳، ۳۵۱)، برای وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورها زیانبار است، بنابراین کاهش نقش دولت‌ها در امور رفاهی ضروری است. بدون چنین کاهش، افول وضع کنونی ادامه خواهد یافت و به مرحله‌ای خواهد رسید که دیگر هیچ نوع انتخاب سیاسی بجز عقب‌نشینی میسر نخواهد بود.<sup>۳</sup> این دیدگاه، با نظریه «سرمایه انسانی»<sup>۴</sup> که معتقد است: «هزینه کردن دولت شرط لازم برای بهبود وضع رفاهی یک ملت است»، تضاد کامل دارد.<sup>۵</sup> از پایان جنگ جهانی تا اواخر دهه ۱۹۷۰، دیدگاه سرمایه‌انسانی بر سیاست‌های دولت حاکم بود، اما در طول دهه ۱۹۸۰، دیدگاه نئولیبرالی یا راست جدید دست بالا یافت، و افرادی

---

۱- این تحول در واکنش به بحران رکودی صورت گرفت که از اواسط دهه ۷۰ به تدریج اقتصاد غرب را در بر گرفت.

۲- زیرا نه تنها، دیگر سر رشته قوانین دست خودشان نیست، بلکه آنها نیز مانند شرکت‌ها باید یاد بگیرند که بازیکن باشند، نه داور.

۳- در این دیدگاه، عقب‌نشینی رفاهی سرنوشتی محتومی است که واقعیت‌های اقتصادی و طبیعت انسانی بر دولت‌ها تحمیل می‌کند.

#### 4- Human Capital

۵- این دو دیدگاه متعارض نسبت به فعالیت‌های دولت همیشه به سبب دلایل ایدئولوژیکی و کسب برتری سیاسی با یکدیگر رقابت داشته‌اند.

چون فریدمن در دهه ۱۹۸۰ استدلال کردند که سیاست‌های اجتماعی رفاهی اثرات سوء فراگیری بر کلیه وجوه جامعه دارد به نحوی که بیان داشتند: «خانواده را تضعیف می‌کند؛ انگیزه کار، پس‌انداز و ابداع را کاهش می‌دهد، از تراکم سرمایه می‌کاهد و باعث محدودیت آزادی ما می‌شود» (فریدمن، ۱۳۷۸، ۵-۱). جنبه اقتصادی این ادعا به تدریج با درجاتی متفاوت از سوی بسیاری از دولت‌ها پذیرفته شد، و به تدریج به عنوان علت اصلی مشکلات اقتصادی موجود قلمداد گردید و عقب‌نشینی در برنامه‌ها و سیاست‌های رفاهی را به صورتی موجه جلوه‌گر ساخت.<sup>۱</sup> بر همین اساس طی گزارشی تحت عنوان «رشد و اشتغال» در اتحادیه اروپا چنین نتیجه‌گیری شد که: «در سال‌های آینده برنامه‌ها باید به لاغر کردن دولت رفاه و افزایش کارایی آن معطوف باشد» (دیرز، ۱۹۹۴، ۸۲).

اما سخن آخر آنکه، نظریه نتولیرال به تأثیرات مثبت<sup>۲</sup> هزینه کردن دولتی بهای کافی نمی‌دهد و به عوامل ساختاری مؤثر بر اقتصاد یک کشور توجه کافی می‌ذول نمی‌دارد، هزینه‌های عمومی تأثیرات مثبت و نیز منفی بر جامعه دارد.<sup>۳</sup> با وجود این، ایجاد تعادل بین این دو وجه مقوله اصلی محسوب می‌شود، که این امر به مجموعه‌ای از عوامل پیچیده مانند: شیوه مدیریت نظام‌های مزایا، حدود خدمات حمایتی از بیکاران، دامنه برنامه‌های کارآموزی و بازآموزی، کیفیت نظام آموزشی و... بستگی دارد؛<sup>۴</sup> مزایایی چون مقرری‌های

۱- به عنوان مثال در ۱۹۷۹ دولت بریتانیا اعلام کرد که، هزینه‌های عمومی محور مشکلات اقتصادی کنونی بریتانیاست، همچنین، سوئد نیز در یک گزارش رسمی در ۱۹۹۴، همین هزینه‌ها را عامل بحران اقتصادی این کشور عنوان کرد.

۲- بخش عمده ادبیات مربوط به تأثیرات مثبت هزینه‌های دولتی، از نظریه‌های مربوط به سرمایه انسانی سرچشمه می‌گیرد.

۳- استدلال اجتماعی نتولیرال، دایر بر اینکه اقدامات رفاهی سخاوتمندانه به علت ایجاد فرهنگ وابستگی (Dependency Culture) و برآوردن طبقه‌ای فرودست (Underclass)، به یافت جامعه لطمه می‌زند، مورد توجه بسیاری از دانشگاهیان قرار گرفت، اما، بجز در ایالات متحده آمریکا، توجه مقامات دولتی را چندان جلب نکرد؛ استدلال سیاسی این دیدگاه، در این معنا که اقدامات رفاهی سخاوتمندانه باعث تزلزل ثبات سیاسی می‌شود، و «راه بردگی» را بر می‌گشاید، علاوه بر دولت‌ها، حتی توجه دانشگاهیان را نیز جلب نکرد.

۴- به عنوان مثال: اقدامات رفاهی کافی برای بخش‌های مختلف جمعیت، بخصوص اگر با اشتغال کامل همراه باشد، می‌تواند ثبات اجتماعی جامعه را افزایش دهد، همچنین شواهدی عمده در دست است که نشان می‌دهد تعدادی از خدمات عمومی، بخصوص امر آموزش، کیفیت کار را بهبود می‌بخشد، بین عرضه و تقاضای نیروی کار تعادل ایجاد می‌کند، و در نتیجه به بهبود نرخ‌های بهره‌وری و رشد اقتصادی مساعدت می‌کند.

تأمین اجتماعی به افزایش مصرف مساعدت می‌کند و بنابراین از امکان تشدید رکودهای اقتصادی می‌کاهد. به گونه‌ای که «انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی»<sup>۱</sup> اشاره می‌کند: «مزایای نقدی به شکلی روزافزون به صورت ابزار حفظ تقاضای مصرف درآمده است، بخصوص در جریان رکودهای اقتصادی که سطح مصرف

در بین جمعیت فعال رو به کاهش می‌گذارد؛ براساس شواهدی از این دست و همچنین بسیاری از شواهد آماری و تطبیقی، بر خلاف ادعای نئولیبرال‌ها، بسیار بعید است که مشکلات اقتصادی کنونی جوامع پیشرفته صنعتی - بیکاری و نرخ پایین رشد اقتصادی - عمدتاً حاصل سطح کنونی هزینه‌های عمومی یا برنامه‌های حمایتی موجود باشد؛ در نتیجه ادعای نئولیبرال‌ها دایر بر اینکه عقب‌نشینی رفاهی از الزامات ناگزیر و ضروری احیای اقتصادی است، برداشتی اساساً ایدئولوژیکی است، اما به رغم آنچه گفتیم، برداشت نئولیبرالی در میان بسیاری از دولت‌ها و تعدادی از نهادهای بین‌المللی حامیان سرسختی پیدا کرده است، و به همین جهت، تأثیر آن بر عقب‌نشینی در سیاست‌های اجتماعی رفاهی بسیار بیشتر از شواهد تحقیقی مورد توجه قرار گرفته است، به دیگر سخن، تعبیرهای سیاسی از شواهد - نه خود شواهد - عامل اثرگذار و تعیین‌کننده در سیاست‌گذاری اجتماعی دولت‌ها بوده است.

## بند ۲. محدود کردن دایره رفاه

عبارت «محدود کردن دایره رفاه»<sup>۲</sup> شرایطی را توصیف می‌کند که بیشتر دولت‌های رفاهی خود را درگیر آن یافتند، این امر، به مشکل مدیریتِ دو فشار متضاد اشاره دارد که اعتبار برنامه‌های اجتماعی را به خطر افکنده است: از یک سو، تقاضای افزایش حمایت‌های اجتماعی، به عللی چون: پیر شدن جمعیت، دگرگونی‌های پدید آمده در ساختار تولید، بالا رفتن سطح انتظارات مردم و امثال این‌ها، و از سوی دیگر، متزلزل شدن توان کشورهای صنعتی از نظر تأمین اعتبارات لازم برای هزینه‌های اجتماعی، به علت کاهش نرخ رشد اقتصادی، کم شدن قدرت دولت‌ها جهت افزایش نرخ‌های مالیاتی و اگرچه عمومی از اتخاذ سیاست کسر بودجه عنوان وسیله‌ای برای تأمین مالی دولت رفاه رو به توسعه؛

1- International Social Security Association (ISSA)

2- Squaring The Welfare Circle

در نتیجه به علت ناهماهنگی، هزینه‌های اجتماعی - به سبب سازو کارهای خاص غالب برنامه‌های اجتماعی، که در صدد جوابگویی به تقاضاهای فزاینده برای افزایش هزینه‌های اجتماعی هستند، رو به افزایش دارد، و محدودیت اعتباراتی که حکومت‌ها برای تأمین مالی دولت‌های رفاهی خود می‌توانند فراهم سازند، نگرانی‌های بسیاری به وجود آورده است؛ زیرا دولت‌ها به علت تحولات اقتصاد بین‌الملل (جهانی شدن)، و همچنین به لحاظ سطح مشارکت طبقه متوسط، یعنی عامل تعیین کننده در انتخابات - نمی‌توانند به راحتی درآمدهای مالیاتی را افزایش دهند، به علاوه با توجه به گسترش اندیشه‌های نئولیبرالی در بیشتر کشورهای غربی، به دشواری می‌توان دولتی را تصور کرد که آماده افزایش مالیات‌ها به خاطر ایجاد تعادل در مخارج و درآمدهای برنامه‌های رفاهی باشد، در این چارچوب است که دیدگاه غالب کنونی، دایره بر تغییر سیاست اجتماعی و محدود کردن دایره رفاه، به عنوان راه‌حلی احتمالی برای ایجاد تعادل در مخارج و درآمدها مورد توجه قرار می‌گیرد، بدیهی است این امر، بر حدود و میزان پاسخگویی به نیازها تأثیر خواهد گذاشت، اگر سیاست‌های ناظر بر عقب‌نشینی دولت رفاه با جدیت پیگیری شود، مخاطرات اجتماعی و نیازمندی‌هایی که کم و بیش با موفقیت از طریق دولت رفاه تحت پوشش قرار می‌گرفت، احتمالاً دوباره ظاهر خواهند شد؛ این گرایش به ایجاد تعادل بین هزینه‌ها و درآمدها را در غالب بررسی‌های مربوط به سیاست اجتماعی می‌توان مشاهده کرد، برخی توجه به این موضوع را نقطه شروع درک و شناخت دگرگونی سیاست اجتماعی در بریتانیا و اروپای غربی می‌دانند، مسئله اصلی این است که اصلاح نظام رفاهی بریتانیا در دهه ۱۹۸۰ و روند کنونی همسازی در بیشتر کشورهای اروپای قاره‌ای، به عنوان پاسخ به فشارهای دوقلوی ناشی از افزایش تقاضا و ناتوانی در بالا بردن درآمد تلقی می‌شود، آنچنان که بسیاری از نویسندگان معتقدند: «دولت‌های موجود در جوامع پیشرفته صنعتی ناچارند بین دو عامل ایجاد تعادل کنند: (گتورگ، ۱۹۹۶، ۴۳).

- ۱) بر آوردن نیازها و تقاضاهای فزاینده برای افزایش اقدامات رفاهی؛
- ۲) پاسخگویی به تقاضاهای مربوط به کاهش هزینه‌های عمومی، و در

همان حال، حفظ جاذبه و مقبولیت انتخاباتی، مجموعه‌ای پیچیده و متعادل از



عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و جمعیتی در این میان نقش دارد و بر راه‌هایی که دولت می‌کوشد برای ایجاد تعادل انتخاب کند تأثیر می‌گذارد» (گتورگ و میلر، ۱۹۹۴، ۲). دیدگاه‌های رسمی اعلام شده از سوی سازمان‌های بین‌المللی، نظیر، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup>، و کمیسیون اروپا نیز با دیدگاه فوق همخوانی دارد (اوکسلی و مارتین، ۱۹۹۱، ۱۲۳). اما به تازگی نوعی تغییر نگرش نیز در این سازمان‌ها به چشم می‌خورد، که حاکی از فاصله گرفتن از دیدگاه‌هایی با یک بعد الزامی<sup>۲</sup>، مانند کاهش هزینه‌ها، و برخوردی خوشبینانه‌تر نسبت به عنصر سرمایه‌گذاری در سیاست اجتماعی می‌باشد<sup>۳</sup>؛ در این دیدگاه به سیاست اجتماعی فقط به عنوان عامل رفع نیازها و خواسته‌های مردم نگاه نمی‌شود، بلکه، این سیاست‌ها را به عنوان اسبابی جهت فراهم کردن یک فضای اقتصادی همساز و تولیدی تلقی می‌کنند، به بیان کلی‌تر می‌توان گفت که محدود کردن دایره رفاه به شناخت دگرگونی‌های کنونی سیاست‌های رفاهی در مسیر تطبیق و تطابق آنها با شرایط جدید اشاره دارد، غالب برنامه‌های اجتماعی، در چند دههٔ قبل و در شرایط اجتماعی - اقتصادی بکلی متفاوتی به اجرا درآمده‌اند، این برنامه‌ها، در ارتباط با اشتغال و ساختارهای اجتماعی و جمعیتی، هنوز بر مفروضاتی قدیمی که دیگر مصداق ندارند مبتنی هستند، عناصری چون پایان اشتغال کامل، کاهش نقش خانواده، افزایش نسبت سالمندان، جملگی از عواملی هستند که برنامه‌های رفاهی سنتی را نابسند و نامتناسب می‌کنند (فرررا، ۱۹۹۶، ۳۲).

---

#### 1- Organization for Economic Co-operation and Development(OECD):

سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۱۹۴۸ تحت عنوان، سازمان همکاری اقتصادی اروپا(OEEC)، تاسیس شد. این مؤسسه تحت مدیریت رابرت مازولین (فرانسوی)، به منظور اجرای طرح بازسازی کشورهای اروپایی بعد از جنگ جهانی دوم، که توسط ایالات متحده جهت مبارزه با کمونیسم پشتیبانی می‌شد، تحت عنوان برنامه مارشال پایه‌گذاری شد.

#### 2- Normative Dimention

۳- برای مطالعه این دیدگاه ر.ک. به گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۱۹۹۴ با عنوان: OECD (1994a), New Orientations for Social Policy, Paris





## فصل دوم

### نظریه دولت سازگار

گفتار یکم - دوران پسارفاهی و بحران در نظام  
تأمین اجتماعی



در مباحث گذشته در مورد تغییر جهت در سیاست‌های اجتماعی دولت‌های رفاهی تحلیل شد. در این گفتار بر آنیم تا بدین موضوع پردازیم که آیا هنوز در دوران رفاه سرمایه‌داری بسر می‌بریم یا وارد عصر دولت پسارفاهی<sup>۱</sup> شده‌ایم؟ در این خصوص سه اندیشه وجود دارد، که وجه مشترک تمام آن‌ها این نظریه است که: ما از دولت رفاه سرمایه‌داری فراتر رفته‌ایم؛ در ابتدا به این سه نظریه می‌پردازیم و سپس به نقدی کوتاه از آن‌ها اشاره خواهیم کرد:

نخستین و بارزترین نظریه‌ای که تأکید دارد دولت رفاه عملاً مرده است، از آن راست رادیکال است، در این باره باید اشاره کرد که راست رادیکال بین آنچه دولت رفاه کلاسیک وعده داده و آنچه عملاً عرضه داشته است، قائل به تضاد و تناقض است و وعده‌های مذکور را صرفاً بلندپروازانه و سیاسی قلمداد می‌کند. طرفداران دومین نظریه پسارفاهی چنین استدلال کرده‌اند که، ما

1- Post Welfare State

دیگر نمی‌توانیم از حاکمیت ملی سخن بگوییم، زیرا دولت‌های ملی اکنون زیر امواج خروشان اقتصاد جهانی در حال غرق شدن هستند (اوهما، ۱۹۹۵، ۱۳۴). آن‌ها همچنین به مباحث جهانی شدن می‌پردازند.<sup>۱</sup> بنابراین دیدگاه، می‌تواند با جریان‌ها و امواج جهانی شدن همراه شد و سیاست‌های اقتصادی، عمومی و اجتماعی خود را عمدتاً با منافع سرمایه بین‌المللی و نیروهای بازار رقابتی همساز کرد. این مکتب بر آن است که نظام‌های رفاهی دوران پس از جنگ جهانی دوم یا مرددهاند یا در حال مرگند؛ ملت‌ها که اکنون در اقتصاد دنیا به مثابه «پایگاه‌های سرمایه‌داری» در هم ادغام شده‌اند، اگر هزینه‌های عمومی و مقررات اجتماعی خود را در سطوحی محدود کننده محفوظ نگاه ندارند، ناگزیر در عرصه رقابت آسیب خواهند دید. از این رو باید سطح هزینه‌های عمومی کاهش یابد و دولت‌ها خود را از نقش ارائه کننده رفاه و تأمین اجتماعی رهایی بخشند (گراهام، ۱۹۹۴، ۷۶).

سومین نظریه‌ای که موضوعیت دولت رفاه را به چالش می‌کشد، نه از تحولات اقتصادی و سیاسی که از تغییراتی که در فهم نظری ما از خودمان پدید آمده است سرچشمه می‌گیرد. طرفداران این دیدگاه را پس‌اساختارگرا<sup>۲</sup> می‌نامند. آنان با هر گونه تصور و مفهومی از دولت و قدرت سیاسی، به صورت امری متمرکز و مرئی و مبتنی بر حاکمیت و رضایت، مخالفت می‌ورزند. از نظر آن‌ها قدرت از خلال زبان<sup>۳</sup> است که فعال و به سازمان‌ها و نهادهای گوناگون منتقل

---

۱- از نظر این گروه جهانی شدن ناظر است بر روندها و جریان‌هایی که اقتصادهای ملی را روز به روز به یکدیگر وابسته‌تر می‌کند و تمیز بین آنها را غیرممکن می‌سازد.

## 2- Post structuralism

شیوه‌ای از تفکر که با اندیشه، حقیقت‌های جهان‌شمول به چالش بر می‌خیزد، و این ادعا که همه ساختارهای اجتماعی، مانند سیاست‌های دولتی و حکومتی، دارای نوعی از عقلانیت ضمنی است، زیر سوال می‌برد، و معتقد است که درباره علل مسائل اجتماعی، مانند فقر، و شیوه برخورد با آن تقریباً هیچ دیدگاه واحدی وجود ندارد که همگان آن را پذیرفته باشند، و با شیوه تفکر فراگیری که جزء لاینفک دولت رفاهی قدیمی بورژوازی است مخالفت می‌ورزد، بنابراین شاید بتوان گفت، که در این تفکر نیز همانند پسامدرنیسم، اندیشه تعریف سیاست‌هایی بر پایه مجموعه‌ای از اهداف یگانه و عقلانی، از اساس زیر سوال رفته است؛ مثلاً، پس‌اساختارگرایی با این فرضیه مخالف است که همه افراد واقع در مقوله‌ای معین، مانند: سالمندان یا زنان، نیازهای مشابهی دارند، و بنابراین باید یک دولت رفاهی فراگیر این نیازها را به شیوه‌ای یکسان برآورده سازد، از جمله متفکرین اصلی این دیدگاه می‌توان از ژاک دریدا و میشل فوکو نام برد.

۳- زبان خود نیز، از بعد تاریخی و فرهنگی، سیال، متغیر، ونسبی است؛ بنابراین اگر زبان واقعیت را شکل می‌دهد، بیش از آن که جهان‌شمول باشد نسبی است و عقیده‌ای که تاریخ را یک روایت کلان

می‌شود. بر همین اساس، دولت رفاهی، حقیقتی در درون خود نیست بلکه خود مصنوع و در عین حال سازنده طیفی از گرایش‌های رقیب، معناها و روابط قدرت است (موسوی و محمدی، ۱۳۸۸، ۱۸۴). به دیگر سخن، دولت رفاه چیزی نیست که نگران بهزیستی شهروندان خودمختار مقیم در جامعه مدنی باشد، بلکه رشته‌ای از مقرراتی در هم تنیده است. در نتیجه «دولت رفاه» نامی بی‌مُسمی است و راهی است که «تکنولوژی‌های قدرت» از طریق بخش‌های رسمی و غیر رسمی جامعه طی می‌کنند.

با این حال سه استدلال وجود دارد که مدعی است دولت رفاه، چه به صورت نهاد و چه به صورت مفهوم، مقوله‌ای زائد و بی‌مصرف نیست.

استدلال اول ما را به مفهوم جهانی شدن برمی‌گرداند، به اعتقاد برخی متفکران، این عقیده که بهترین کارکرد دولت، کنار کشیدن از کارآفرینی<sup>۱</sup> و تولید ثروت جامعه است، با آنچه در جریان توسعه دولت‌های آسیای شرقی اتفاق افتاده است، سخت در تناقض است. برخی از دولت‌های شرق آسیا<sup>۲</sup> برخلاف توصیه توجیه‌گران اقتصاد آزاد، پا عقب نکشیدند، برعکس، به صور مختلف در «نظام‌سازی»<sup>۳</sup> فعال بودند. آنها شاهد دورانی از صنعتی شدن شتابان بودند که دولت، از طریق اتخاذ استراتژی‌های سرمایه‌گذاری دراز مدت، که موجب سطوح بالای رشد اقتصادی بود، در آن مشارکت فعال داشته است. تأمین رفاه اجتماعی در این استراتژی از اهمیتی محوری برخوردار بوده است و نظام‌های تأمین اجتماعی پیش‌اندوخته<sup>۴</sup> باعث تأمین سطح بالایی از پس‌انداز ملی شدند. برای نمونه، در سنگاپور، صندوق احتیاط مرکزی<sup>۵</sup> نه فقط منابع مالی مراقبت درمانی، مزایا و مسکن را تأمین می‌کند، که ابزار اساسی مقررات‌گذاری اقتصاد کلان نیز هست<sup>۶</sup>. با توجه به آنچه در خصوص تجربه «دولت‌های توسعه‌ای» گفته شد، به نظر می‌رسد، استدلال جهانی شدن، در پاسخ به این شواهد، دچار

تکاملی می‌داند، مردود خواهد بود.

1- Entrepreneurial

۲- مانند: ژاپن، کره جنوبی، تایوان، هنگ‌کنگ و سنگاپور.

3- System Building

4- Funded Social Insurance

5- Central Provident Fund

۶- یعنی وسیله مبارزه با رکود و تسهیل طرح‌های سرمایه‌گذاری دراز مدت نیز محسوب می‌شود.

چالش جدی خواهد شد.

دوم، در ارتباط با غرب نیز می‌توان به استدلال‌های کم و بیش همانندی متوسل شد، زیرا بسیاری از نوکینزی‌ها نیز اعتقاد دارند که رهیافتی کینزی هنوز هم می‌تواند به کار گرفته شده، و دولت‌ها هنوز هم می‌توانند از طریق اقدامات مختلف، مستقیم و غیرمستقیم ایجاد شغل کنند<sup>۱</sup>. به عبارت دیگر، اگر بخواهیم رفاه سرمایه‌داری بقا یابد، به چیزی شبیه دولت رفاه کلاسیک<sup>۲</sup> نیاز حیاتی داریم (لایارد، ۱۹۹۸، ۵۶۰).

سومین گروه نیز طرفداران نظریه‌های پساوردیسم<sup>۳</sup> هستند و استدلال می‌کنند که قدرت دولت رفاه از بسیاری جهت زیاد شده است<sup>۴</sup>. این سخن بدان معناست که دولت باید تضمین کند که کارگران هم ماهرند و هم انعطاف‌پذیر، کم و کیف خدمات عمومی با خدمات مؤسسات بازرگانی برابری می‌کند، نظام مزایا به دستمزدهای پایین یارانه می‌دهد و مشوق تنبلی و بیکارگی نیست؛ برای بسیاری مارکسیست‌ها، دولت رفاه زنده و برقرار است و به خاطر خصوصیات نظام‌مند و تعادل‌بخش خود، همچنان مطرح و مورد نیاز محسوب می‌شود.

همچنین کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا و فرانسه نیز به نوبه خود هدفی را که کشورهای آلمان و انگلستان شروع کرده بودند، هر چند به روشی دیگر، دنبال کردند. کشورهای اروپایی سه دوره بازسازی<sup>۵</sup>، رشد و گسترش همه جانبه<sup>۶</sup> و در نهایت بحران نظام‌های تأمین اجتماعی را - با توجه به

۱- از این دیدگاه، دولت‌ها می‌توانند روابط سرمایه و کار را دوباره متعادل سازند، مشوق فرهنگ همکاری و نه کشمکش باشند، و برقراری سطوح پایین تورم را به دور از بیکاری زیاد و نابرابری اجتماعی تسهیل کنند.

۲- در این رابطه می‌توان، نظام مزایا را فعال‌تر ساخت، یعنی به ایجاد شغل و بازآموزی توجه بیشتری مبدول داشت؛ نظام آموزشی نیز می‌تواند به شکلی بهبود یابد که متضمن تأمین مهارت‌های پایه‌ای برای همگان باشد، مهارت‌هایی که اکنون بیش از همیشه برای شکوفایی فردی و ملی مورد نیاز است.  
3- Post-Fordism:

این نظریه در تقابل با دوران فورد-میتنی بر تولید انبوه در مقیاس بزرگ اقتصادی-بود، و بر انعطاف‌پذیری در تولید و متنوع شدن مصرف تأکید دارد.

۴- علی‌رغم آنکه قدرت دولت‌های ملی به سبب جریان جهانی شدن افول کرده است، اما بسیاری معتقدند که اکنون وظیفه دولت است که ادغام ملت را در روند رقابت‌پذیری بین‌المللی مدیریت کنند.

۵- منظور از دوران بازسازی، دورانی است که پس از پایان جنگ جهانی دوم، زمینه تصویب مقرراتی درباره تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف اروپایی فراهم گردید.

۶- در پی دوره گذار از بحران‌های اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای اروپای غربی،

دگرگونی‌های اقتصادی و اجتماعی - تجربه کردند.

در گذشته، پیشرفت و توسعه نظام‌های تأمین اجتماعی، در تقسیم درآمد ملی متبلور می‌شد و این وضعیت با شرایط افراد غیرفعال مناسبت بیشتری داشت، و میزان بهره‌مندی این افراد از آن - به نسبت فعالان - بسیار بیشتر بود؛ اما این مسأله نتیجه منفی هم داشت، به عبارت دیگر در این وضعیت، رشد هزینه‌های اجتماعی، بسیار بیشتر از رشد درآمد ملی بود<sup>۱</sup>، با بحران اقتصادی دهه ۷۴-۱۹۷۳، نظام‌های تأمین اجتماعی با دوره‌ای از مشکلات عظیم مالی روبرو شدند و جریان‌های نتولیبرال نیز از این اوضاع به نفع تئوری عدم دخالت دولت در امور به خوبی بهره بردند. افزون بر این، فقدان راه‌حل‌های مناسب نیز به وخیم‌تر شدن اوضاع دامن زد. به طور کلی، عوامل بحران نظام‌های تأمین اجتماعی را می‌توان به عوامل درونی و بیرونی تقسیم نمود که شرایط جدید اقتصادی از جمله عوامل درونی به شمار می‌آید. در توضیح باید گفت که از یک سو، درآمدهای تأمین اجتماعی در اثر بیکاری کاهش یافت<sup>۲</sup>، و از دیگر سو، هزینه‌های اجتماعی به میزانی اضافه شد که ناگزیر افراد بیکار و همه گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی از آثار ناگوار آن مصون نماندند. افزون بر آن در اثر مشکلات اقتصادی یاد شده، دولت‌ها مجبور به اتخاذ سیاست‌هایی شدند تا از رکود جلوگیری کنند. با وجود این؛ چنین سیاست‌هایی به طور غیر مستقیم موجب افزایش هزینه‌های تأمین اجتماعی شد<sup>۳</sup>. از این رو هزینه‌هایی که به آن‌ها اشاره شد و نیز ابزارهای قانونی که اتخاذ شد، عدم تعادل میان هزینه‌ها و درآمدها را در حوزه تأمین اجتماعی شدت بخشید و موجب بحران در این حوزه شد. از دیگر عوامل درونی، پیر شدن جمعیت و افزایش امید به

در شرایط مساعد اقتصادی قرار گرفتند، این دوره که با تورم شدید همراه بود، به مدت ربع قرن به طول انجامید.

۱- میزان رشد اقتصادی و تورم از یک طرف و تحول اندیشه‌ها در حوزه تأمین اجتماعی - که رشد و توسعه همه جانبه آن را موجب می‌شد از طرف دیگر، به گونه‌ای بود که ظهور عدم تعادل میان درآمد و هزینه‌های تأمین اجتماعی را اجتناب‌ناپذیر می‌ساخت.

۲- زیرا هر قدر بر شمار بیکاران افزوده می‌شد، به همان نسبت حق بیمه‌های پرداختی، کاهش می‌یافت.

۳- در این دوران، همانند دوران روزولت، تأمین اجتماعی به موازات نقش جبران خسارتی که به عهده داشت، در حال تبدیل شدن به ابزاری برای سیاست اشتغال بود، در این زمینه، می‌توان به مقرراتی اشاره کرد که به موجب آن‌ها برخی از گروه‌های اجتماعی را از بازار اشتغال کنار نهادند- بازنشستگی پیش از موعد- و نیز مقرراتی که استخدام را تسهیل می‌کرد، مانند، معافیت از پرداخت حق بیمه.

زندگی بود، که در اثر پیشرفت‌های پزشکی به وقوع پیوست، و سبب افزایش میزان پرداخت مستمري به شمار بیشتری از افراد شد. همچنین به دلیل توسعهٔ اجتناب‌ناپذیر نظام‌های تأمین اجتماعی<sup>۱</sup>، می‌بایست از رشد هزینه‌های اجتماعی جلوگیری می‌شد. هر چند که ساماندهی این هزینه‌ها، با مشکلات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی<sup>۲</sup> خاص خود همراه بود و هر یک از آن‌ها به نوبهٔ خود چالشی مخاطره آمیز به حساب می‌آمد. بنابراین، دولت‌ها تصمیم گرفتند، جهت کاهش هزینه‌ها، به ویژه در بخش تأمین اجتماعی، سیاست‌های اجتماعی خود را معطوف به تشکیل نهادهای بیمه‌ای خصوصی کنند. از این رو در دوران پسارفاهی شاهد گسترش بیمه‌های خصوصی و تکمیلی در بسیاری کشورها هستیم که این روند تاکنون نیز ادامه دارد. همچنین دولت‌های پسارفاهی تصمیم گرفتند افراد تحت پوشش سیاست‌های اجتماعی رفاهی خود را کاهش دهند، برای مثال، در این دوران اتباع خارجی از شمول سیاست‌های حمایتی کنار گذاشته شدند و در مورد اتباع داخلی نیز شرایط احراز و دریافت چنین حمایت‌هایی، به مرور سخت‌تر شد و به نوعی آزمون‌های توانمندی (وسع) دوباره به شکلی دیگر اجرا شدند.

## گفتار دوم - نظریه دولت مسئول

در گفتار حاضر خواهیم کوشید نظریه دولت مسئول<sup>۳</sup> را به عنوان نظریه‌ای که به لحاظ کارکردی می‌تواند در دوران پسارفاه مد نظر باشد، تبیین کنیم.<sup>۴</sup>

چنان‌که پیشتر نیز بدان پرداختیم، با توجه به کمبودهای موجود در منابع مالی، دولت‌ها دیگر نمی‌توانند بر اساس نظریاتی چون دولت رفاه پاسخگوی نیازهای شهروندان خود در حوزه‌هایی چون آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی

۱- توسعهٔ نظام‌های مذکور در اثر عواملی چون: تمایل به همگانی کردن حمایت‌ها و مزایای تأمین اجتماعی، توسعهٔ گستردهٔ پوشش هزینه‌های پزشکی و در نهایت افزایش تعهدات بیمه‌های سالمندی، به وقوع پیوست. همان.

۲- به عنوان مثال، از لحاظ سیاسی، کاهش تضمین‌های اجتماعی، منجر به نارضایتی مردم و در نتیجه کاهش سطح مشارکت آنها در انتخابات می‌شد؛ از لحاظ اجتماعی نیز، محدود کردن پوشش‌های اجتماعی، با این خطر همراه است که به عدم حمایت از محروم‌ترین گروه‌های اجتماعی منتهی می‌شود.

3- Responsible State

۴- پیش از ورود به این مبحث ذکر یک نکته الزامی است و آن اینکه، آنچه تحت عنوان دولت مسئول در این پژوهش مورد تبیین و کنکاش قرار گرفته است، دارای تفاوت‌هایی با اصطلاح رایج دولت مسئول است.

باشند. از این‌رو تبیین نظریهٔ دولتی که بتواند از یک سو پاسخگوی نیازهای رفاهی شهروندان بوده و موجبات حفظ کرامت انسانی آن‌ها را فراهم کند و از دیگر سو دولت‌ها نیز بتوانند با منابع موجود به تأمین مالی آن بپردازند، امری ضروری به نظر می‌رسد.

در کاربرد مفهوم دولت مسئول، اصولاً دولتی مد نظر است که در آن اعضاء پارلمان بر اساس حمایت آراء اکثریت مردم انتخاب شده و قوه مجریه نیز با اتکاء به پارلمان تشکیل می‌گردد و نه بر اساس حمایت و متکی به قدرت طبقهٔ الیگارش و حاکم؛ مانند پادشاه، از این رو چنین دولتی خود را مسئول و پاسخگو در قبال مردم دانسته و این مسئولیت‌پذیری<sup>۱</sup> و پاسخگویی<sup>۲</sup> جزء اصول اساسی دولت مسئول به شمار می‌آید. این مفهوم از دولت مسئول در میانهٔ قرن هجدهم موجب شکل‌گیری کنفدراسیون‌ها و در نهایت پیش زمینه استقلال دولتهایی چون کانادا بدون انقلاب گردید.

در حالی که در گفتار حاضر در عین پیش فرض دانستن اصل مذکور، بیشتر میزان مسئولیت‌پذیری و نحوه پاسخگویی دولت در قبال نیازهای اجتماعی شهروندان مدنظر بوده و در تبیین آن اهتمام خواهد شد. با این رویکرد، در خلال بحث در نظر است که الگوی متناسب و متناظر با تأمین اجتماعی مطلوب در چهارچوب نظریه دولت مسئول قرار گیرد. از این رو پس از مطالعه رویکردهای متفاوت دولت مسئول در حوزه تأمین اجتماعی؛ نظام حقوقی ایران نیز مورد بررسی قرار گرفت.

## ▲ بند ۱. چهارچوب نظری دولت مسئول

### ۱- برابری و وجوه مختلف آن

چنان‌که در تحلیل نظریهٔ دولت رفاه بیان شد، برابری به معنای تأکید بر فراهم ساختن فرصت‌های برابر برای همه افراد جامعه است. اعمال اصل برابری فرصت‌ها به معنای حاکمیت مقررات واحد، تدوین قوانین ضد تبعیض و در واقع اعطای نقطه شروع برابر در زندگی به همه افراد است. از این رو

1- Responsibility

2- Accountability

با این نگاه (آغاز از خط مساوی)، موفقیت در زندگی افراد بیشتر از استعدادها و سخت کوشی سرچشمه می‌گیرد، نه از بخت و اقبال و پیوندهای ناشی از خویشاوندی.

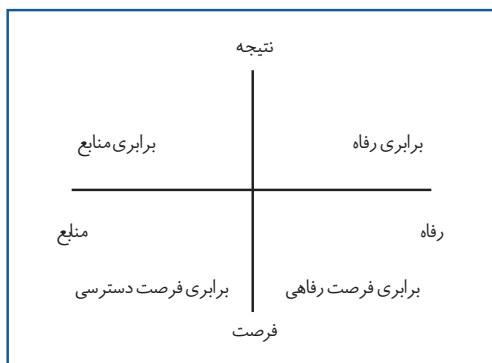
با وصف این، سه دلیل وجود دارد که بیان می‌دارد، برابری فرصت‌ها امری لازم ولی کافی نیست: نخست اینکه حاکم کردن مقررات واحد بر همه افراد، ممکن است برای جبران بسیاری از بی‌عدالتی‌های به ارث رسیده از گذشته کافی نباشد؛

ثانیاً، برابری فرصت‌ها به تنهایی نمی‌تواند فقر را از میان بردارد؛

ثالثاً، آنکه دلالت ضمنی این اصل، تأمین فرصت برابر برای افراد است تا نابرابر شوند و این امر بالقوه با ارزش‌های بنیادی مساوات‌طلبی تناقض دارد.

برای مثال ممکن است مالیاتی سنگین بر ارث وضع کنیم و درآمدهای حاصل از آن را به باز توزیع بین فقیرترین افراد اختصاص دهیم. با وجود این، مفهوم برابری از جانب کسانی که باور دارند تعیین و دستکاری نتایج رقابت، به معنای دخالت در امری است که نتیجه آن دقیقاً باید به شایستگی و استحقاق افراد برگردد، سخت مورد انتقاد قرار گرفته است (پتريک، ۱۳۸۱، ۵۹).

مفهوم برابری در حوزه منابع و رفاه، پیچیدگی خاصی به همراه دارد. در اینجا رفاه به معنای برآوردن ترجیحات و نیازها است، منابع نیز به منابع مادی (درآمد، ثروت، پس‌انداز) و نیز منابع درونی (استعدادها، قابلیت‌ها و شایستگی‌ها) اشاره دارد. بدین معنا که ظرفیت‌های ذاتی ما را قادر می‌سازند به آنچه برای ما





اهمیت دارد، دست یابیم. از این رو با کنار هم قرار دادن این دو وجه تمایز، می‌توان به صورت نموداری به توضیح مسئله پرداخت.

همچنین برابری در رفاه به معنای آن است که همه افراد از سطحی همانند در رضایت و ارضای نیازهایشان برخوردار باشند. در توضیح به نظر می‌رسد که تحقق این امر مستلزم برقراری یک دولت مسئول کاملاً پدر سالارانه باشد. همچنین مشکل در این است که اصل برابری در دولت مسئول، الزاماً به معنای یارانه دادن به گرایش‌ها و ذائقه‌های گران‌قیمت است. با وجود این، اگر شخصی مجاز به ارضای ذائقه گرانقیمت خود باشد، به چه دلیل دیگران باید متقبل هزینه آن شوند؟

از این رو، نظریه‌پردازان اندکی طرفدار مفهوم برابری رفاهی هستند. در عین حال، تعبیری ملایم‌تر از این اندیشه، ممکن است محل تأمل باشد. بدین معنا که دولتی مسئول شناخته شود که حداقلی برابر از رفاه مطلوب را برای همگان تضمین کند. از دیدگاه فرصت برابر در دولت مسئول، چون افراد کاملاً یا عمدتاً مسئول ذائقه‌ها یا پسندهای خود محسوب می‌شوند، حداکثر کاری که جامعه می‌تواند انجام دهد، حصول اطمینان از این امر است که هر کسی فرصت ارضای ذائقه یا پسند خود را داشته باشد<sup>۱</sup>. بدین ترتیب، از افراد خواسته می‌شود که خواسته‌های خود را تعدیل کنند؛ یا چنانچه ارضای آن‌ها غیرواقع‌بینانه است، از برخی از آن‌ها دست بشویند. در تحلیل بیشتر قضیه جامعه‌ای را می‌توان در نظر گرفت که در نقطه شروع شکل‌گیری ثروت، همه افراد ثروت مساوی دارند؛ از این رو چنین جامعه‌ای که در منابع برابر است، از یک سو، نسبت به خواسته‌ها و ذائقه‌های افراد حساس خواهد بود، و از دیگر سوی، در صدد ترمیم یا جبران شرایط بد و نامطلوبی بر خواهد آمد که مردم مسئول آن نیستند، مانند با راه‌اندازی یک صندوق بیمه (رونالد داو کین، ۱۹۸۱، ۲۸۳).

---

۱- مراد مسئولیت دولت در ایجاد بسترهای مساعد در جهت ایجاد حداقل تکفل امور اجتماعی شهروندان است.

## ۱-۱ برابری ساده و پیچیده<sup>۱</sup>

به عقیده مایکل والزر<sup>۲</sup> برابری ساده و برابری پیچیده متضمن مفاهیم متمایزی هستند؛ برابری ساده وقتی است که یک نظام واحد از عدالت باز توزیعی بر جامعه تحمیل شود. از این رو در فهم مسائل مربوط به عدالت اجتماعی، توجه ما عمدتاً به محدوده‌های حداقل و حداکثر باز توزیع مورد نظرمان معطوف است. در این تلقی، همه کالاهای عمومی مثل امنیت و آموزش و سلامت، باید خود به خود در حوزه‌های واحد از عدالت توزیعی استقرار یابند که به اعتقاد والزر، این برداشت نقاط ضعفی دارد (مایکل والزر، ۱۳۸۹، ۲۴-۲۶). همچنین حفظ چهارچوب عدالت توزیعی، مستلزم وجود نهاد متمرکز و بسیار نیرومندی در قالب دولت است. به این ترتیب، برابری ساده‌ای که دیگر دولت‌ها برقرار می‌کنند، بسا باعث نابودی تنوع، کثرت‌گرایی و خودمختاری‌های محلی شود و در عین حال، منافع گروه‌های مسلط اقتصادی را دست ناخورده باقی گذارد.

همچنین والزر استدلال می‌کند که ما باید به برابری پیچیده به مثابه بهترین بدیل برای این جریان متوسل شویم. نظریهٔ برابری پیچیده به جای قرار دادن کالاهای اجتماعی در محدوده‌های واحد از عدالت توزیعی، هر کالا را طبق معیارهایی که لزوماً برای همه یکسان نیست، در محدوده توزیعی خاص آن قرار می‌دهد. بدین ترتیب، برتری در یک محدوده خاص، باعث برتری در سایر حوزه‌ها نمی‌شود. برای مثال، من ممکن است از لحاظ ثروت، وضعیتی غالب داشته باشم، اما این امر نباید به این معنا باشد که از نظر دسترسی به مراقبت‌های درمانی یا فرصت‌های آموزشی نیز غلبه داشته باشم.

در واقع، مفهوم برابری ساده، اگر به شکلی مؤثر اجرا شود، متضمن این خطر است که انحصار سیاسی (قدرت دولت) را جایگزین انحصار اقتصادی (قدرت ثروتمندان) سازد، در صورتی که برابری پیچیده، براساس محورهایی که سازمان می‌یابد، همگانی و دموکراتیک است و از درون زمین بازی (عرصهٔ رقابت = جامعهٔ رقابتی)، شکل گرفته است. (گامبرگ، ۱۳۹۱، ۴۶-۴۴)

1- Complex

2- (Mille, D, Walzer, 1935)

## ۲-۱ برابری تکالیف

در این دیدگاه، بر مفهوم برابری حقوق کمتر تأکید می‌شود و برابری تکالیف مورد نظر است. همچنین تفاوت‌های طبقاتی، پیشینه اجتماعی و اقتصادی، دیگر به عنوان عذرهایی پذیرفته نمی‌شود که افراد با توسل به آن‌ها اجازه یابند مسئولیت‌های اجتماعی خود را به فراموشی بسپارند. هر چند برابری فرصت، هنوز هم مورد قبول است، بر این امر تأکید می‌شود که فقیران باید ارزش‌ها و عادت‌های خود را تغییر دهند تا بتوانند خود را با جریان غالب اجتماعی سازگار سازند نه آنکه جریان غالب اجتماعی به تجدید نظر در ارزش‌ها و عادت‌های خویش اقدام کند تا بتواند خود را با منافع و نیازهای فقیران تطبیق دهد.

## ۲- دیدگاه مکاتب اخلاقی در زمینه عدالت

مفاهیم مختلفی که می‌توان از برابری استنباط کرد، باعث شده است که مکاتب مختلف نیز بر این مبنا تعاریف متفاوتی از عدالت را پذیرفته و ارائه دهند.

یک نظریه اخلاقی، چارچوب و دلایلی را ارائه کرده و مشخص می‌کند چه اقداماتی باید انجام شود؛ حتی اگر این اقدامات با تحلیل‌های اثباتی<sup>۱</sup> در آن مورد هم متضاد باشد. نظریه‌های اخلاقی که بحث عدالت و انصاف در توزیع منابع اقتصادی را مطرح می‌کنند، در برخی موارد، عدالت اجتماعی<sup>۲</sup> نیز نامیده می‌شوند. در مجموع، می‌توان گفت که هر گونه تصویری از برابری، مبتنی بر یک نظریه اخلاقی یا شاید هم نظریه عدالت اجتماعی باشد. از این رو، به معرفی دیدگاه سه مکتب مهم اخلاقی مطلوبیت‌گرایی، انصاف‌گرایی و استحقاق‌گرایی درباره عدالت می‌پردازیم.

### ۲-۱ مطلوبیت‌گرایی

مطلوبیت‌گرایی که در قرن نوزدهم مطرح گردید، هنوز هم در قالب و شکل‌های اصلاح شده‌ای رایج است. در این مفهوم، عدالت به معنی بیشترین کالا برای بیشترین تعداد هستند. در شکل سنتی، این نظریه بر بهینه‌سازی اجتماعی از طریق حداکثر نمودن مجموع مطلوبیت‌های همه افراد جامعه دلالت

1- Normative Analyses

2- Social Justice

دارد. مطلوبیت‌گرایی سنتی در شکل غالب خود تابع رفاه اجتماعی را به عنوان مجموع مطلوبیت‌های افراد جامعه در نظر می‌گیرد. مطلوبیت‌گرایی، آنگونه که جرمی بنتهام آن را در قرن هجدهم و نوزدهم مطرح کرد، مطلوبیت فردی را به صورت عددی قابل اندازه‌گیری و در بین افراد، مقایسه‌پذیر فرض می‌کند.

بنابراین، اخلاق مطلوبیت‌گرایی در پایه، تا حدودی منطبق بر حداکثرسازی سطح رضایت‌مندی کل جامعه است. مطلوبیت‌گرایی، ایده بده بستان را در بین اهداف به کار می‌گیرد. تحت چنین محدودیتی، ممکن است جامعه دست به انتخابی بزند که در نتیجه آن شمار زیادی از افراد جامعه به قیمت متضرر شدن تعداد کمی، به مطلوبیت بیشتری دست یابند. در چارچوب این نگرش، در حالت عمومی، وضعیت سلامتی همه افراد جامعه نمی‌تواند در شرایط حداکثری قرار گیرد.

مطلوبیت‌گرایی کلاسیک، در ابتدای قرن بیستم مورد انتقاد متفکران اقتصادی قرار گرفت. اقتصاددانان، عموماً این ایده را که مطلوبیت به صورت عددی قابل اندازه‌گیری و مقایسه‌پذیر است، رد می‌کنند. تصور اینکه سطح رضایت‌مندی یک فرد می‌تواند به طریقی بر سطح رضایت‌مندی دیگر افراد اضافه شود، غیرعلمی به نظر می‌رسد.

در اقتصاد، نظریه‌های پیشرفته رفاه اجتماعی در چارچوب مطلوبیت رتبه‌ای، توسعه یافته‌اند. در این نظریه‌ها، رتبه‌بندی ترجیحات مختلف براساس مطلوبیت صورت می‌گیرد و تصور یک کمیت معین برای شادی و مطلوبیت در نظریه‌های مدرن کنار گذاشته شده است. دو انتقاد دیگر که بر مطلوبیت‌گرایی وارد می‌شود، به شناخت برخی دیگر از نقاط ضعف این نظریه یاری می‌رساند.

انتقاد اول بر دامنه و شمول مطلوبیت مبنی بر اینکه مطلوبیت چه کسانی باید لحاظ شود، انگشت می‌گذارد؟ چرا که مطلوبیت‌گرایی به تنهایی، مرزی را برای افراد جامعه تعریف نکرده است. این نظریه در برابر پرسش‌هایی از این دست که آیا مطلوبیت بر افراد خارجی غیر شهروند هم لحاظ می‌شود؟ اگر خیر، چرا؟ آیا حیوانات هم در نظریه مطلوبیت لحاظ می‌شوند؟ و نسل‌های بعدی که هنوز متولد نشده‌اند، چطور؟ سکوت کرده است.

در دومین انتقاد رابرت نازیک<sup>۱</sup> سؤالی مشابه سؤالی فوق را دربارهٔ افراد بدخواه در جامعه مطرح کرده است. برای مثال، فردی را تصور کنید که به علت زیاده‌خواهی، رضایت‌مندی خود را به قیمت آزار دیگر گروه‌های اجتماعی به دست می‌آورد. آیا مطلوبیت چنین فرد انحصارجویی باید در نظر گرفته شود یا خیر؟ (کریستیان دلاکامپانی، ۱۳۸۲، ۱۹۰-۱۹۴)

## ۲-۲ انصاف‌گرایی

جان رالز<sup>۲</sup> مفهوم عدالت اجتماعی را از منظر متفاوتی مورد کاوش قرار می‌دهد. در اینجا، یک اصل مقدماتی عدالت، آن است که انتخاب‌های اجتماعی می‌باید منصفانه باشد. به عقیده رالز، محدود شدن انتخاب‌های اجتماعی به افراد مقتدر سیاسی یا اقتصادی که اغلب به دلیل وضعیت‌شان در جامعه منافی دارند، غیرمنصفانه است. در عوض، برای منصفانه بودن، می‌باید انتخاب‌هایمان را از جایگاهی جدای از دلبستگی به منافع خاص انجام دهیم. چنین جایگاهی به این صورت معرفی شده است که تصمیمات باید در پشت حجاب غفلت<sup>۳</sup> گرفته شوند.

حجاب غفلت مورد نظر طرفداران رالز، مفهومی ذهنی است که به‌طور عقلایی می‌توان آن را تصور کرد، اما به دلیل ویژگی‌های موقعیت شخصی و اقتصادی، هنوز ناشناخته است. این اصل بر تصویری از زندگی در جامعه، قبل از آنکه متولد شویم، استوار است. قبل از آنکه بدانیم پولدار خواهیم بود یا فقیر، سیاهپوست یا سفیدپوست، مرد یا زن، بلند قد یا کوتاه قد و مانند آن.

پذیرش ایده رالز، به مفهوم آن خواهد بود که در مورد اصول عدالت اجتماعی اتفاق نظر داریم و بخصوص اصول حداکثری - حداقلی طرفداران رالز را پذیرفته‌ایم.

در چارچوب اصول حداکثر-حداقل‌ها، به هر دلیلی بدون داشتن آگاهی از اینکه در جامعه چه کسی خواهیم شد، فرض می‌کنیم که می‌توانستیم در جایگاه فقیرترین فرد جامعه قرار داشته باشیم.

1- Nozick, (1974)

2- Rawls, 1971

3- Veil of Ignorance

به عقیده رالز، تحت چنین شرایطی، فقط نظامی را می‌پذیریم که موقعیت بدترین افراد را حداکثری سازد. چنین چیزی نه تنها متضمن برابری کامل درآمدها و منابع از جمله مراقبت‌های سلامتی نیست، بلکه حتی دور شدن از برابری کامل به شرط آنکه باعث بهبود وضعیت عده زیادی از افرادی که بدترین موقعیت را در جامعه دارند شود، مجاز می‌شمارد.

تحت یک نظام عدالت اجتماعی مبتنی بر عقاید رالز، فرض می‌شود که خدمات مراقبت سلامتی، اگر یک ضرورت برای افراد فقیر جامعه محسوب شود، می‌باید به آن‌ها ارائه گردد (بشیریه، ۱۳۸۲، ۱۲۰-۱۲۵).

در تحلیل بیشتر نظریه رالز باید اشاره کرد که این نظریه، انتقاداتی را برانگیخته است که در ادامه برخی از آن‌ها مطرح می‌شود. از جمله آنکه رالز فرض می‌کند هر کدام از ما در پشت حجاب جهل و نسیان، به شدت از خطرپذیری گریزان هستیم. حال بیان می‌دارد که باید خود را در یک وضعیت جایگزین تصور کنیم: گزینه A یک سطح درآمد ۱۰۰ هزار دلاری را برای فرد پیشنهاد می‌کند، در حالی که گزینه جایگزین B، درآمد ۹ هزار دلاری را برای یک نفر و ۱۰۰ هزار دلاری را برای بقیه افراد در بردارد. طبق اصل حداکثر، گزینه A انتخاب خواهد شد؛ یعنی گزینه‌ای که بیشترین درآمد را برای فقیرترین فرد در بردارد. اما آیا مردم واقعاً آن قدر خطرپذیری دارند که حاضر باشند از یک شانس بزرگ کسب منافع هنگفت صرف نظر کنند؟ نظریه عدالت رالز، بحث‌ها و انتقادات گسترده و عمیقی را برانگیخته است. به رغم همه این انتقادات، عدالت مورد نظر طرفداران رالز، مثالی برجسته درباره عدالت اجتماعی است که متضمن یک فرض قوی در لحاظ کردن عدالت است؛ فرضی که اجازه می‌دهد به قیمت یاری رساندن به تعداد قابل توجهی از فقرا، بی‌عدالتی افزایش یابد (گامبرگ، ۱۳۹۱، ۱۵۶-۱۵۴).

### ۲-۳ استحقاق گرایی

در تبیین این رویکرد باید یادآور شد که استحقاق گرایی (نظریه استحقاق)<sup>۱</sup> به آزادی در کنار عدالت اهمیت می‌دهد. رابرت نازیک، مفهومی از عدالت را پیشنهاد می‌کند که حقوق طبیعی، الزامات آزادی خواهانه را در چارچوب

1- Entitlement Theory

الزامات آزادی خواهی قرار می‌دهد. نازیک اعتقاد دارد که در هر نظام اجتماعی، باید زور گویی سایرین ممنوع شود و افراد، مستحق ورود آزاد و داوطلبانه به تعاملات متقابل فارغ از هر گونه تحمیلی هستند. حقوق مالکیت قابل احترام و مردم حق حفظ اموالی را دارند که از طریق معاملات داوطلبانه کسب کرده‌اند. بر پایه این اصول، نازیک به بسط عدالت با حضور یک دولت کوچک می‌پردازد. او معتقد است که این اصول عدالت، الزاماً نقش حکومت را محدود ساخته، در نتیجه برنامه‌های اجتماعی فراتر از کارکردهای حداقل دولت در ارائه خدمات حمایتی عمومی، مجاز نیست. نازیک همچنین معتقد است که برنامه‌های اجتماعی ارائه خدمات مراقبت درمانی مجاز نخواهد بود و نیازهای فرد به مراقبت‌های درمانی، نباید برعهده سایرین قرار گیرد، مگر آنکه به صورت داوطلبانه آن را قبول کنند.

استدلال‌های نازیک به معنای نفی کلی همه اشکال باز توزیعی سیاست‌های مساوات‌طلبانه است. فلسفه اختیارگرایانه او تا حدودی به عنوان پاسخی به نظریه عدالت اجتماعی رالز تدوین شده است. نازیک نظریه استحقاق را به عنوان توجیه نظام مالکیت خصوصی به کار می‌برد. در این چارچوب، از هر چیزی که مالکیت خصوصی را تهدید کند، اعم از سوسیالیسم یا دولت رفاه بدون تجاوز به حقوقی که نازیک آن‌ها را خدشه‌ناپذیر تعریف می‌کند، نمی‌توان دفاع کرد. بنابراین، اخذ مالیات، در واقع نوعی دزدی است. در نتیجه، آن‌هایی که برای حذف درماندگی‌ها و نابرابری‌های اجتماعی می‌کوشند، در عمل، بی‌عدالتی را دوام می‌بخشند، نه آنکه مشکل را حل کنند.

بدین ترتیب، از میان برداشتن نظام‌های دولت رفاهی و جایگزینی کردن آن‌ها با اشکال تأمیننی و بیمه‌ای، مبتنی بر بازار، از هر جهت موجه است.

کانون مرکزی انتقادات بر نظریه نازیک، فرض قید آزادی خواهی است (دلاکامپانی، ۱۳۷۸، ۱۹۸). برای کسانی که با این الزام به عنوان ضرورت حقوق طبیعی موافق نیستند، دشوار خواهد بود که ببینند ما برای مبادله درجه‌ای از آزادی با کارایی بالاتر، آزاد نیستیم. برای مثال، محدودیت‌های اداره غذا و دارو برای دسترسی به داروهای معین، متضمن محدود شدن آزادی است، اما این محدودیت‌ها در برخی زمینه‌ها، می‌تواند بستری برای کارایی باشد. از این رو،

افراد جامعه، اغلب با قوانینی که انتظار می‌رود به بهبود نتایج منجر شود، حتی اگر بعضی موارد آزادی را هم محدود کنند، موافق خواهند بود.

به این ترتیب، دیدگاه افراطی آزادی‌خواهی، تحت عنوان نظریه استحقاق، که به‌طور مشخص از جانب نازیک مطرح شد، صرفاً بر پایه احترام به حقوق افراد استوار است. در این دیدگاه، نقش دولت محدود به حفاظت از حقوق مالکیت فردی و آزادی‌های فردی است. آن‌ها معمولاً با محدودیت استفاده از داروها، محدودیت سقط جنین یا حتی اعطای مجوز به پزشکان، مخالف هستند، زیرا این اقدامات، آزادی افراد برای انتخاب را محدود می‌کند (مایکل ساندل، ۱۳۷۴، ۱۷۷-۱۸۰).

رویکرد دیگری که می‌توان علاوه بر مطلوبیت‌گرایی و آزادی‌خواهی به آن اشاره کرد، رویکرد عدالت مبتنی بر جامعه‌گرایی<sup>۱</sup> است. نظریه اخلاقی جامعه‌گرایی، چنین استدلالی می‌کند که خصایص یک جامعه، به خصایص افرادی بستگی دارد که آن را تشکیل می‌دهند. از این‌رو، دولت باید اطمینان حاصل کند که افراد خصایص خوبی داشته باشند و به ایجاد یک جامعه خوب مساعدت نمایند. با وجود این، طرفداران این دیدگاه نمی‌توانند بپذیرند که برخی افراد، به رغم پیامدهای آن برای سلامتی، سیگار کشیدن را ترجیح می‌دهند و لذت ورزش را نمی‌پذیرند و پس می‌زنند.<sup>۲</sup>

در این گفتار تلاش شد تا چهارچوب نظری دولت مسئول در سایه مفاهیم برابری و عدالت از منظر نظریه‌های اخلاقی تبیین شود.

---

1- Communitarianism

۲- این انتخاب‌ها از نظر یک مطلوبیت‌گرا (فرد سیگاری در جستجوی شادی است) یا یک لیبرال (فرد سیگاری حق دارد سیگار بکشد) قابل پذیرش هستند، اما جامعه‌گرایان با آن مخالف‌اند.



## نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه در تحلیل نظریه دولت یاد شد، به نظر می‌رسد در پارادایم دولت مسئول نیز، هر چند متفاوت از کارکرد دولت رفاه، دولت متکفل امور اجتماعی شهروندان است، با وجود این، از میان وظایف بی‌شماری که دولت‌های رفاهی بردوش می‌کشیدند، صرفاً آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی سه حوزه عمده تکفل دولت مسئول به شمار می‌روند. وظایفی که به رغم عدم اختلاف جدی در خصوص اصل مسئولیت دولت در این حوزه‌ها، میزان و نحوه حمایت، دخالت و نظارت دولت‌ها محل اختلاف است.

بدین جهت و با توجه به اینکه سیاست‌گذاری متفاوت دولت‌ها به ویژه در ارتباط با تأمین اجتماعی، نتایج و آثار بسیار متفاوتی را در بر دارد، حوزه تأمین اجتماعی را به حق می‌توان مهم‌ترین حوزه به شمار آورد، چرا که انتخاب سیاستی متناسب با فضای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یک کشور توأمان به کارایی و مطلوبیت هرچه بیشتر نتایج حاصل از عملکرد نظام تأمین اجتماعی منجر می‌شود. بنابراین بدیهی است، آنچه باعث می‌شود دولت‌های مسئول را در دوران پسارفاه متفاوت از دولت‌های رفاهی بدانیم، رویکرد متفاوت آن‌ها در سیاست‌گذاری‌های رفاهی است. به



دیگر تعبیر، تفاوت این دو نظریه به تفاوت میان عملکرد آن‌ها در پاسخگویی به نیازهای شهروندان در حوزه‌های مذکور به ویژه تأمین اجتماعی باز می‌گردد. دولت مسئول بر اساس مقدمات گفته شده میباید از نقاط ضعف موجود در نظام‌های تأمین اجتماعی در دولت‌های رفاهی تبری جوید. از این رو ناگزیر است که چتر حمایتی وسیعی را، مانند آنچه در دولت‌های رفاهی به عنوان یک شاخص مطرح بوده است، برچیند و به حداقل‌ها کفایت کند. با وجود این، آنچه اجرای چنین سیاستی را در عمل دچار پیچیدگی می‌کند، آن است که دولت‌های مسئول چنان‌که از عنوان آن‌ها نیز بر می‌آید، نمی‌توانند مانند یک دولت شبگرد<sup>۱</sup>، از سیاست‌های حمایتی در حوزه تأمین اجتماعی، دست شسته و از تأمین کلیه نیازهای اجتماعی شهروندان به بهانه نقصان در منابع‌شانه خالی کنند. از این رو می‌توان گفت دولت مسئول، بیان‌گر الگویی از دولت است که ضمن پذیرش حداقل تکفل امور عمومی شهروندان، عهده‌دار پاسخگویی به نیازهای اجتماعی مردم در سطح کمینه می‌شود.

باری، اتخاذ چنین رویکردی در عمل موجب خواهد شد که از دو دسته انتقاداتی که طی سالیان متمادی بر دولت‌های رفاهی و دولت‌های شبگرد همواره مطرح بوده است، رهایی یابیم؛ زیرا بسیاری از منتقدان معتقدند که چتر حمایتی گسترده دولت‌های رفاهی به دلیل ایجاد نتایج حدوداً برابر، باعث بی‌انگیزی و تنبلی شهروندان می‌شود و همچنین بی‌تفاوتی دولت‌های شبگرد در قبال کلیه نیازهای شهروندان در حوزه‌های مذکور به از میان رفتن کرامت انسانی آن‌ها به ویژه در شرایط دشوار اجتماعی، مانند بحران‌های اقتصادی منجر خواهد شد. به دیگر سخن، دولت مسئول، شهروندان را از وابستگی صرف به منابع و حمایت‌های دولت باز داشته و شرایطی را فرا روی می‌آورد تا از عدم تحرک و تن‌آسایی اجتناب کرده و در جهت دستیابی به خواسته‌های حداکثری خود تلاش کنند و بر خلاقیت‌های فردی خود تکیه نمایند. همچنین چنین رویکردی در نهایت موجب خواهد شد که دولت بتواند با ذخیره‌سازی و تخصیص صحیح منابع و ایجاد یک نظام تأمین اجتماعی پویا، در زمان بحران‌های فردی و اجتماعی با پوششی بهینه از شهروندان حمایت نموده و مقدمات حفظ هر چه بیشتر کرامت انسانی ایشان فراهم گردد.

1- Whatchman State

از این رو می‌توان نتیجه گرفت که قلمرو پاسخگویی نظام‌های تأمین اجتماعی به نیازهای شهروندان در قالب نظریه دولت مسئول، حداقل پاسخی گویا به حداقل تکفل امور عمومی مردم و عدم وابستگی کامل آنان به حمایت‌های این دولت است.

بدیهی است این حداقلی بودن به معنای بی‌اثر بودن نیست، بلکه نوعی تخصیص بهینه است که چنانچه در اعمال آن اصل کفایت نیز مد نظر قرار گیرد، موجبات رشد و شکوفایی فردی و اجتماعی را در بلندمدت علی‌رغم وجود بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی فراهم خواهد آورد. اینکه قلمرو حداقل و حداکثر تکفل عمومی به چه میزان است و فی‌المثل دولت‌ها در زمینه تأمین اجتماعی موظف به چه میزان تکفل حداقلی هستند، در زمره مسائل و دغدغه‌های اصلی دولت مسئول است، که به نظر می‌رسد نمی‌توان پاسخی دقیق و قاطع به آن داد. چنان‌که پیشتر اشاره شد، با توجه به شرایط زمانی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در هر جامعه، می‌توان این حداقل‌ها را تعریف نمود، اما می‌باید اصول و معیارهایی چون اصل کفایت و حفظ کرامت انسانی و حقوق شهروندی را به عنوان استانداردهایی تعیین کننده، جهت جلوگیری از هرگونه سیاست‌گذاری با رویکردهای مبتنی بر سلايق شخصی و گروهی که در نهایت منجر به بی‌اثر شدن این حمایت‌ها می‌گردد، در هنگام تنظیم این سیاست‌ها، مد نظر قرار داد.

چنان‌که یاد شد، امروزه نظام تأمین اجتماعی از مهم‌ترین ساز و کارهای تحقق عدالت اجتماعی محسوب می‌شود، امری که تقریباً با صرفاً با اختلاف در میزان اهمیت در همه نظریه‌های دولت، از دولت لیبرال تا دولت رفاه و حتی دولت‌های پسا‌رفاهی، مشترک است. در ایران نیز با شروع مدرنیته، دولت‌ها اهتمام ویژه‌ای به نظام تأمین اجتماعی داشتند، البته بررسی تاریخچه و نتایج برنامه‌های رفاهی در ایران نیاز به پژوهشی جامع و مستقل دارد، در غیر این صورت ممکن است برداشت‌هایی عجولانه و به دور از انصاف صورت گیرد، که در شأن پژوهش‌های آکادمیک نیست. براساس اسناد تاریخی موجود، آغاز اندیشه‌های رفاه اجتماعی به مفهوم امروزی آن را می‌توان در دوره قاجار مورد بررسی قرار داد، شواهد نشان از آن دارد که الهام بخش چنین اقداماتی، آشنایی

ایرانیان با مغرب زمین بوده است<sup>۱</sup>، البته ناگفته نماند که پیش از این دوران نیز اعتقادات مذهبی و روش‌های سنتی (پس‌انداز) پشتوانه حرکت‌های خیرخواهانه مردم در ایران بوده است. در دوران دکتر محمد مصدق نیز اقداماتی در جهت بهبود اوضاع اقشار مختلف ملت صورت گرفت، اما طوفان‌های سیاسی در آن دوره مجال حرکت بیشتری را به دولت وی نداد؛ پس از وی نیز اقداماتی نظیر قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی در خصوص وضعیت کار و شرایط کارگران انجام شد؛ اما اگر بخواهیم بر اساس مصوبات قانونی موجود بحث را دنبال کنیم باید گفت که شکل‌گیری جدی بیمه‌های اجتماعی به سال ۱۳۰۴ یعنی تأسیس صندوق بازنشستگی کشوری (کارکنان دولت) برمی‌گردد، سپس در سال ۱۳۰۹ به موجب مصوبه دولت مقرر شد تا صندوق احتیاط طرق و شوارع در کشور تأسیس شود که هدف آن بیمه کردن کارگران شاغل در عملیات راه‌سازی راه‌آهن در برابر حوادث ناشی از کار بود که عملاً از ۱۳۱۰ قوت اجرایی گرفت، براساس این مصوبه، از مزد هر کارگر، روزی یک‌شاهی و از حقوق کلیه روزمزدها و کتراتی‌هایی که در طرق کار می‌کردند، دودرصد کسر می‌شد تا صرف کارگرانی شود که حین انجام کار دچار سانحه می‌شوند. در سال‌های بعد و پس از تصویب برخی قوانین و مقررات پراکنده، نظام بیمه‌های اجتماعی بر مبنای وضعیت شغلی یا همان رابطه کارگری و کارفرمایی (نظام بیسمارکی) از ۱۳۵۴ به صورت یکپارچه و با تصویب قانون تأمین اجتماعی برقرار شد، طبق این قانون مزایایی در حوزه‌هایی مثل ازدواج، عائله مندی و از کار افتادگی به عضو صندوق تعلق می‌گرفت که جملگی بر مبنای پرداخت حق بیمه است. چنان‌که فصل سوم این قانون با عنوان «منابع درآمد، مآخذ احتساب حق بیمه و نحوه وصول آن» به همین موضوع اختصاص داشت. چنین به نظر می‌رسد که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و گسترش شعارهای عدالت و برابری، دست کم در سیاست‌ها و برنامه‌ها، نظام حقوقی ایران، به دنبال تحقق عدالت اجتماعی از طریق سازوکار تأمین اجتماعی بوده و هست. اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مؤید همین مطلب است، طبق اصل مذکور: «بر خوررداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات

۱- به عنوان مثال نخستین بار فکر ایجاد پرورشگاه در ایران در زمان ناصرالدین شاه مطرح شد.

بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی...». البته در اصل یاد شده، راه‌های برخورد با آثار خطرهای اجتماعی و رفع آن‌ها که هدف اصلی تأمین اجتماعی است، محدود به بیمه نشده و به علاوه، استفاده از راه‌های دیگر مانند مساعدت‌های اجتماعی نیز ممکن دانسته شده است، بر همین اساس، اصلاح و افزایش کارآمدی نظام‌های بیمه‌ای، فارغ از نتایج حاصل، همواره در زمرهٔ دغدغه‌های رؤسای جمهور از ابتدای پیروزی انقلاب تاکنون بوده است. در تبیین این مسئله و به صورت موجز باید گفت که توجه به شیب فقر در چهل سال گذشته در ایران، همواره از مسائل قابل تأمل بوده است و دست کم وجود سه نهاد مسئول در ترمیم فقر و گسترش رفاه یعنی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی (ره) گویای وضعیت موجود است. در دو دههٔ گذشته نیز فعالیت‌هایی در این عرصه صورت گرفته، که از آن جمله می‌توان به تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و طرح‌هایی چون بیمه روستاییان اشاره کرد. ذکر این نکته ضروری است که روند سیاست‌گذاری‌های اجتماعی در ایران با فراز و فرودهای بسیاری همراه بوده است، به گونه‌ای که در بسیاری مقاطع نمی‌توان ماهیت و هدف‌گذاری این سیاست‌ها را به روشنی درک کرد، اما آنچه مسلم به نظر می‌رسد آن است که، در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ شمسی، سیاست‌گذاری‌های اجتماعی دارای رویکردی پسارفاه گونه بوده، و تلاش شده است تا در قالب برنامه‌هایی چون خصوصی سازی، هدفمندسازی یارانه‌ها، توسعه مدارس غیردولتی و خودگردان سازی بیمارستان‌ها، بار وظایف و هزینه‌های دولت سبک‌تر شود؛ اما آنچه نگران کننده به نظر می‌رسد، معضلاتی اجتماعی و فرهنگی است که در پی این سیاست‌ها با شدت بیشتر و حجم گسترده‌تر رشد خواهند کرد؛ لذا می‌بایست دست‌اندر کاران، مدیران و مقامات دولتی پاسخگوی این پرسش اساسی باشند که: «در سیاست‌های اجتماعی اتخاذ شده، چه راه‌حلی‌هایی جهت جبران کمبودهای ناشی از این سیاست‌ها و کاهش معضلات مذکور اتخاذ خواهند کرد؟»، همچنین این پرسش به صورت جدی وجود دارد که ساختار نظام تأمین اجتماعی ایران تا چه حد با اصول تأمین اجتماعی مطلوب سازگاری دارد و در این زمینه، از چه الگو یا الگوهایی بهره جسته است؟

براساس آنچه در فصول اول و دوم تحلیل شد و بر خلاف باور رایج، به نظر می‌رسد ساختار حقوقی تأمین اجتماعی ایران به لحاظ اصول لازم‌الاجرا برای یک نظام مطلوب و اثر بخش، واجد قابلیت لازم برای تقویت مبانی خود است و اصول مربوطه از جمله فراگیری، برابری، حمایت دولت، حداقل بودن حمایت‌ها، جامعیت، پیشگیری، توانمندسازی، در حقوق موضوعه ایران، فارغ از ایرادهای وارد بر قانون‌گذاری در این حوزه، جایگاه مطلوبی دارند.

همچنین، وضع نظام موجود از منظر الگوی انتخابی نیز محل تأمل است. در این میان می‌توان به سیر تحول از الگوهای سنتی شامل پس‌انداز و الگوهای مداخله و تضمین شخص ثالث و سیر تدریجی به سوی الگوهای پیشرفته تأمین اجتماعی نظیر الگوهای مبتنی شغل و نظام‌های عام تأمین اجتماعی با رویکرد حقوق عمومی، اشاره کرد. بنابراین باید گفت، نظام تأمین اجتماعی ایران دست کم، از منظر انتخاب الگویی مناسب و همچنین به لحاظ سیر تحول تاریخی الگوها در گذار از سنتی به مدرن، در وضعیتی نامطلوب نیست و با وجود آنکه در عرصه اجرا با مشکلات متعددی مانند سیاست‌گذاری‌های مقطعی و مبتنی بر مسائل سیاسی روز و بدون دور اندیشی، عدم توجه به محاسبات بیمه‌ای در مقررات‌گذاری‌ها مواجه است؛ می‌باید در صدد رسیدن به معیارهای مورد نظر و انتخاب الگوهای مناسب، مطابق با نظام‌های توسعه یافته باشد. با تأکید بر آنچه در برشماری وضعیت نظام تأمین اجتماعی در ایران یاد شد، می‌توان به طور خلاصه چنین نتیجه گرفت که افق پیش روی نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران، چنان است که از یک سو باید در راستای عدم وابستگی کامل فرد به حمایت دولت قرار داشته باشد، و از دیگر سو در جهت پوشش و تعمیم حداقلی حقوق شهروندان در حوزه تأمین اجتماعی مطلوب گام بردارد.



الف) فارسی

۱. آریلاستر، آنتونی. ۱۳۷۹. دمکراسی. ترجمه حسن مرتضوی، تهران: انتشارات آشیان، چاپ اول.
۲. استوارت میل، جان. ۱۳۴۰. درآزادی، ترجمه محمود صناعی. تهران: ناشر سازمان کتابهای جیبی، چاپ.
۳. آراسته خو، محمد. (۱۳۷۴). تأمین و رفاه اجتماعی، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
۴. برانت، کریستینا. ۱۳۸۳. دولت رفاه و حمایت‌های اجتماعی (راهبردهای فقرزدایی). ترجمه هرمز همایون‌پور. تهران: ناشر مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول.
۵. برنا، حمید. (۱۳۵۱). تعمیم بیمه‌های اجتماعی. تهران: ارزنگ.
۶. بشیریه، حسین. (۱۳۸۲). آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی). تهران: نشر نگاه معاصر.
۷. بشیریه، حسین. و [دیگران]. (۱۳۸۳). حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت. تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول.
۸. بشیریه، حسین. (۱۳۷۴). دولت عقل، تهران: مؤسسه نشر علوم نوین، چاپ اول.
۹. بلیک مور، کن. ۱۳۸۵. مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی. ترجمه علی اصغر سعیدی و سعید صادقی جقه. تهران: مؤسسه عالی تأمین اجتماعی.
۱۰. پتريک، تونی. ۱۳۸۵. نظریه‌های رفاه جدید. ترجمه هرمز همایون‌پور. تهران: انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. چاپ اول.
۱۱. پناهی، بهرام. (۱۳۷۶). اصول و مبانی تأمین اجتماعی. تهران: مؤسسه عالی تأمین اجتماعی.
۱۲. پیترز، دنی. ۱۳۸۸. تأمین اجتماعی، مقدمه‌ای بر اصول اساسی، ترجمه فراز فیروزمندی و سمیره احمدی. تهران: انتشارات حقوقی شهردانش.
۱۳. تارو، لستر. ۱۳۸۳. جهانی شدن، ترجمه عزیز کیاوند. تهران: انتشارات فرا، چاپ اول.
۱۴. توحیدفام، محمد. (۱۳۸۳). چرخش‌های لیبرالیسم. تهران: انتشارات روزنه. چاپ اول.
۱۵. توحیدفام، محمد. (۱۳۸۱). دولت و دمکراسی در عصر جهانی شدن. تهران: انتشارات روزنه.
۱۶. دفتر بین‌المللی کار، تأمین اجتماعی. (۱۳۷۳). راهنمای آموزش کارگران، ترجمه ابولقاسم نوروز طالقانی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۷. دونوا، آلن. ۱۳۷۸. تامل در مبانی دمکراسی. ترجمه بزرگ نادرزاد. تهران: نشر چشمه، چاپ اول.
۱۸. دینتینیانو، و بناتریس. و ماینونی. ۱۳۸۰. بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی. ترجمه ایرج علی آبادی. تهران: ناشر مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. چاپ اول.
۱۹. رحمت الهی، حسین. (۱۳۸۸). تحول قدرت (دولت و حاکمیت از سپیده دمان تا تاریخ تا عصر جهانی شدن). تهران: نشر میزان. چاپ اول.

۲۰. رنی، آستین، ۱۳۷۴. حکومت (آشنایی با علم سیاست). ترجمه لیلا سازگار. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
۲۱. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵. دومین رفاه سمینار ملی رفاه اجتماعی، کمیته رفاه روستاییان، تهران.
۲۲. ساندل، مایکل، ۱۳۷۴. لیبرالیسم و منتقدان آن. ترجمه احمد تدین. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۲۳. سپهری، محمدرضا، ۱۳۸۳. مقاله نامه‌های سازمان بین‌المللی کار. تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۲۴. سپهری، محمدرضا، ۱۳۸۵. توسعه انسانی. تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۲۵. سن، آمارتیا، ۱۳۷۹. برابری و آزادی. ترجمه حسن فشارکی. تهران: انتشارات شیرازه، چاپ اول.
۲۶. سن، آمارتیا، ۱۳۸۲. توسعه و آزادی. ترجمه حسن فشارکی. تهران: مرکز انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول.
۲۷. شبیانی، احمدعلی، ۱۳۵۲. تاریخچه پیدایش و تحول بیمه. تهران: مدرسه عالی بیمه ایران.
۲۸. طالب مهدی، ۱۳۷۷. تأمین اجتماعی. مشهد: دانشگاه امام رضا (ع).
۲۹. عالم، عبدالرحمان، ۱۳۸۸. بنیادهای علم سیاست. تهران: نشر نی، چاپ نوزدهم.
۳۰. عراقی، سید عزت‌ا. و [دیگران]. (۱۳۸۶). درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی. تهران: انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۳۱. عرفانی، توفیق، ۱۳۷۱. قرارداد بیمه در حقوق اسلام و ایران. تهران: انتشارات کیهان.
۳۲. علی‌آبادی، ایرج، ۱۳۸۰. بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۳۳. فیض‌زاده، علی. و مدنی قهفرخی، سعید، ۱۳۷۹. طرح پژوهشی: بررسی مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی در ایران و جهان، در چهارچوب زمینه‌های اجرایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تعیین شاخص‌های مهم مرتبط با آن. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۳۴. فروند، ژولین، ۱۳۸۱. سیاست و دموکراسی. در مجموعه مقالات در باب دموکراسی، تربیت اخلاق و سیاست. ترجمه بزرگ نادر زاد. تهران: نشر چشمه، چاپ اول.
۳۵. فریدمن، میلتن. و رز ۱۳۷۸. آزادی انتخاب. ترجمه حسین حکیم‌زاده. تهران: نشر فرزاد روز. مجموعه مطالعات اجتماعی.
۳۶. قادری، حاتم، ۱۳۸۰. اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم. تهران: انتشارات سمت، چاپ دوم.
۳۷. کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۹. گامی به سوی عدالت. تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.





۳۸. لاژوژی، ژوزف. ۱۳۶۷. مکتب‌های اقتصادی، ترجمه جهانگیر افکاری. تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی. چاپ اول.
۳۹. لسناف، مایکل ایچ. ۱۳۸۰. فیلسوفان سیاسی قرن بیستم. ترجمه خشایار دیهیمی. تهران: نشر کوچک. چاپ اول.
۴۰. لیوینگستون، آرتور. ۱۳۶۸. سیاست اجتماعی در کشورهای در حال توسعه. ترجمه حسین عظیمی آرنانی. تهران: انتشارات وزارت برنامه و بودجه. چاپ اول.
۴۱. مجتبی‌نوی ناینی، مهدی. (۱۳۷۲). فرهنگ اصطلاحات کار و تأمین اجتماعی. تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۴۲. موحد، محمدعلی. (۱۳۸۷). باغ سبز (گفتارهایی درباره شمس و مولانا). تهران: نشر کارنامه.
۴۳. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. چاپ دوم.
۴۴. موسوی، میرطاهر. و محمدی، محمدعلی. (۱۳۸۸). مفاهیم و نظریه‌های رفاه اجتماعی. تهران: نشر دانژه. چاپ اول.
۴۵. نیمعی، عمران و [دیگران]. (۱۳۸۹). قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی. تهران: انتشارات جنگل.
۴۶. نیمعی، عمران و پرتو، حمیدرضا. (۱۳۹۳). حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حقوق بیمه‌ای. تهران: انتشارات سمت.
۴۷. والرز، مایکل. ۱۳۸۹. حوزه‌های عدالت (در دفاع از کثرت‌گرایی و برابری). ترجمه صالح نجفی. تهران: نشر ثالث.
۴۸. هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. تهران: انتشارات میزان. چاپ اول.
۴۹. هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۸۴). تأمین اجتماعی در حقوق بشر و حقوق اسلامی، دیدگاه‌های در حقوق تأمین اجتماعی، تهران: آهنگ آتیه.
۵۰. همایون‌پور، هرمز. (۱۳۸۶). تأمین اجتماعی در ایران و جهان (پیشینه تاریخی، نظام‌ها و طرح‌های در دست اجرای کشورها از منظر بررسی تطبیقی). جلد نخست. تهران: ناشر مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. چاپ اول.
۵۱. همایون‌پور، هرمز. (۱۳۸۶). تأمین اجتماعی در ایران و جهان (پیشینه تاریخی، نظام‌ها و طرح‌های در دست اجرای کشورها از منظر بررسی تطبیقی). جلد دوم. تهران: ناشر مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. چاپ اول.
۵۲. هیوود، اندرو. ۱۳۸۳. مقدمه نظریه سیاسی. ترجمه عبدالرحمان عالم. تهران: نشر قومس. چاپ اول.

## ب) مقالات

۱. گرجی ازدریانی، علی اکبر، طبری، حامد، و مریم میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳. تبعیض مثبت: تبعیض عادلانه یا درمان اثرات تبعیض. مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی. شماره ۵۵.
۲. بادینی، حسن، ۱۳۸۷. صندوق‌های تأمین اجتماعی و مشترکین آنها در قانون مدیریت خدمات کشوری. فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، شماره ۱.
۳. بادینی، حسن، ۱۳۸۷. جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران. فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۴، زمستان.
۴. کامکار، مهدیس، ۱۳۸۳. سیاست اجتماعی چیست؟ فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی. سال سوم، شماره ۱۰. ویژه‌نامه سیاست اجتماعی.
۵. مدنی قهفرخی، سعید. سرآغاز. فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال سوم، شماره ۱۰. ویژه‌نامه سیاست اجتماعی.
۶. میسرا، رامش، ۱۳۸۱. عقب‌نشینی سیاست اجتماعی و توخالی شدن اقتصاد رفاه، مهدی تقوی، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال اول، بهار، شماره ۳.
۷. نعیمی، عمران، مصاحبه، پژوهشکده راهبردی سازمان بسیج حقوقدانان، ۱۳۹۵/۹/۲۶.

## ج) درس گفتار

۱. نعیمی، عمران، درس گفتارهای حقوق تأمین اجتماعی، مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، نیمسال اول ۱۳۹۴-۱۳۹۳.



## (د) منابع خارجی

1. Carney, Tery. (2006). social security. law and policy. Sydney: the federation press.
2. D.L. Hobman. (1971). the Welfare State, 2nd. London: Allen and Unwin.
3. Dreze, J.H. and Malinvaud, E. (1994). Growth and Employment: The Scope for a European Initiative. European Economy, 1.
4. Ferrera, M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. Journal of European Social Policy. 6/1.
5. Friedman, M. and Friedman, R. (1980). Free to Choose. Harmonds Worth. Penguin.
6. Fukuyama, F. (1992). The End of History and Last Man. London, Hamish Hamilton.
7. George, V. and Miller, S. (1994). Social Policy towards 2000. London: Routledge.
8. George, V. and Taylor-Gooby, P. (1996). European Social Policy: Squaring the Welfare Circle, London: Macmillan.
9. Goodman, R. White, G. and Kwon, H.(1998). The East Asian Welfare Model. London: Routledge.
10. Gough, I. (1996). Social Welfare and Competitiveness. New Political Economy. 1/2.
11. Graham, C. (1994) safety Nets. Politics and the Poor. Washington, Brookings Institute.
12. Layard, R. (1998). Tackling Unemployment. Basingstoke. Macmillan.
13. OECD (1994a). New Orientations for Social Policy. Paris.
14. OECD (1999). Economic Outlook. 65. June. Paris.
15. Ohmae, K. (1995). The End of the Nation State. London: HarperCollins.
16. Oxley, H. and Martin, J.P. (1991). Controlling Government Spending and Deficits. OECD Economic Studies. 17.
17. Owen O Donnell, Eddy van doorslaer, Adam Wag staff, and Magnus Lindelo. (2005). Analyzing Health Equity Using Household Survey Data. World bank.
18. Partington, Martin. (2000). International Encyclopedia of laws: social security law. vol 5. United Kingdom. kluwer law.
19. T.H. Marshall. (1963). Sociology at the Cross Roads. New York: The Macmillan Co.



20. T. Schultz. (1991). Human Wealth and Economic Growth. The Beacom Press.
21. Walker, Robert. (2011). Socila security for social Justice and fair Globalization international labour office Geneva.
22. William A Robson. (1957). Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality. New York: Macmillanco.
23. World Health Organization. (2008). Distribution of the health payments and catastrophic Expenditures: Methodology, Geneva, WHO. Available at:[http://www.who.inthealth.financing/documents/dp\\_e\\_05\\_2\\_distribution\\_of\\_health payments. p](http://www.who.inthealth.financing/documents/dp_e_05_2_distribution_of_health_payments.p). Accessed May 21, 2008.