

## نسبت سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقرزدایی

سید احمد حبیب‌نژاد\*  
مرضیه سلمانی سبینی\*\*

### چکیده

از آنجایی که رفع فقر و محرومیت یکی از مهم‌ترین مسائل و دغدغه‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و قوانین و اسناد بالادستی می‌باشد، انتخاب یک نظریه متناسب با این نظام، جهت ریشه‌کن نمودن فقر، از اهمیت بالایی برخوردار است. بدین ترتیب، بررسی و تعیین نسبت میان نظریه دولت رفاه به عنوان یکی از نظریات فقرزدایی با نظام حقوقی حاکم بر ج.ا.ا. مسئله‌ای است نیازمند تعمق جدی در اهداف و برنامه‌های حاکم بر هر دو، تا مشخص گردد که آیا نظریه دولت رفاه قابل برداشت از قانون اساسی ج.ا.ا. می‌باشد یا خیر؟ و اینکه آیا اساساً این نظریه با نظام حقوقی ج.ا.ا. هم‌راستا و هماهنگ است؟ فرای عدم توفیق نظریه دولت رفاه در فقرزدایی از کشورهای که آن را به کار بسته‌اند، با بررسی قوانین و ایدئولوژی حاکم بر نظام حقوقی ج.ا.ا.، مشخص می‌گردد تناسب حقوقی لازم میان نظریه مذکور با نظام فعلی ما وجود نداشته و اساساً می‌توان گفت که یکی از دلایل عدم توفیق راهکارهای مبتنی بر نظریه دولت رفاه از جمله پرداخت یارانه‌ها، مسکن مهر، سبد کالاهای اساسی و اقداماتی این‌چنین، در رفع فقر از ایران، به جهت همین ناهماهنگی میان نظریه دولت رفاه و نظم حقوقی و دیدگاه حاکم بر نظام ج.ا.ا. می‌باشد.

**کلیدواژه‌ها:** دولت رفاه، فقرزدایی، نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.

## مقدمه

بدون شک می‌توان روابط اجتماعی و سیاست‌های اقتصادی را از مهم‌ترین و اصلی‌ترین عوامل ایجاد پدیده فقر دانست. این سیاست‌ها توسط هر دولتی، مبتنی بر هستی‌شناسی و ایدئولوژی خود، انتخاب و اعمال می‌گردند؛ به همین جهت به منظور مقابله با آن، هر دولتی راهکاری مبتنی بر آن اصول و ارزش‌ها را در پیش می‌گیرد و به همین دلیل است که راهکار هر کشوری متناسب با مقتضیات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و از همه مهم‌تر حقوقی آن کشور می‌باشد و حتی اگر کشوری بتواند فقر را از میان بردارد، نمی‌تواند نسخه‌ای واحد برای تمامی جوامع ارائه نماید؛ بنابراین لازم است هر کشوری به منظور مهار فقر، با مدنظر قرار دادن تمامی شرایط و مقتضیات خود، در راه از بین بردن فقر قدم بردارد. اما به‌منظور کسب موفقیت لازم است، همزمان با در نظر داشتن اصول حقوقی و سیاسی و اقتصادی حاکم بر جامعه و حکومت، از تجربه‌های موفق کشورهای دیگر نیز استفاده نمود.

فقرزدایی و تحقق عدالت اجتماعی، آمال و مدعای بسیاری از مکاتب و نحله‌های حوزه حقوق، اقتصاد و سیاست بوده است. در این بین، بیش از همه می‌توان به دو طیف عمده اندیشه‌های حقوقی لیبرالیسم و سوسیالیسم اشاره نمود. در این میان اندیشه دولت رفاه برآمده از اندیشه لیبرالیسم و به منظور تعدیل اصل عدم مداخله حکومت در اقتصاد، واجد اهمیت در حوزه فقرزدایی و ارتقاء سطح رفاه در کلیت جامعه می‌باشد که تجربیات تاریخی نشان از موفقیت‌هایی در کنار شکست‌هایی دیگر دارد؛ بنابراین ضمن این واقعیت که اندیشه دولت رفاه، فقرزدایی و ایجاد رفاه را به‌خوبی مطرح و در این زمینه راهکارهای مهمی ارائه نموده است، اما ادعای توفیق کامل این نظام در رفع فقر امری است که می‌تواند درخور تأمل باشد؛ علاوه بر آن، اعمال راهبردهای فقرزدایی در دولت رفاه در مجموع نظام‌های حقوقی - سیاسی امکان‌پذیر نیست.

در نظام حقوقی ج.ا.ا، راهکارهایی مبتنی بر اندیشه دولت رفاه به‌منظور فقرزدایی در پیش گرفته شده است که می‌توان با رصد کمیت و کیفیت دو عنصر فقر و رفاه در جامعه ادعا نمود که این راه‌ها تاکنون نتوانسته‌اند، موفقیت‌آمیز عمل نمایند و ابتدا برای بررسی این موضوع می‌بایست با بررسی نظام حقوقی موجود در قانون اساسی و اصول اقتصادی قانون اساسی، امکان اعمال و اجرای نظریه دولت رفاه را در چهارچوب نظام حقوقی - سیاسی کشور مورد توجه قرار دهیم.

این نوشتار سعی بر این دارد که با بررسی مبانی اندیشه دولت رفاه از یک‌سو و نظام حقوقی ج.ا.ا. از سوی دیگر، امکان اعمال دولت رفاه به منظور فقرزدایی در جامعه ایرانی و میزان موفقیت آن در این راه را بررسی نماید.

## گفتار اول. لزوم تطبیق الگوی فقرزدایی اتخاذ شده با ارزش‌های موجود در هر نظام حقوقی

فرای این واقعیت که فقرزدایی به صورت کلی در دو رویکرد حمایتی و قابلیت‌محوری اعمال می‌گردد، اما با بررسی اجرای همین دو رویکرد در کشورهای مختلف دنیا، مشخص می‌گردد که نحوه اجرای آن، راهکارهای اتخاذ شده و همچنین اولویت‌بندی در اجرای این راهکارها بر اساس هر رویکردی، تا چه اندازه می‌تواند متفاوت باشد. این تفاوت‌ها ناشی از نظام ارزشی موجود در جامعه و همچنین نظام حقوقی منتخب در قانون اساسی و نگرش‌ها و ایدئولوژی‌هایی است که نظام حقوقی مبتنی بر آن بنا نهاده شده است.

بنابراین نمی‌توان بی‌توجه به این ارزش‌ها و دیدگاه‌ها، به منظور فقرزدایی در جامعه الگویی ارائه نمود. نظام حقوقی ج.ا.ا. نیز از این اصل کلی و مهم مستثنی نبوده و لازم است به منظور ارائه راهکاری جهت فقرزدایی در این سیستم، ابتدا به بررسی دیدگاه‌های موجود در قانون اساسی و نظام حقوقی اتخاذ شده در آن پرداخت تا بتوان از اعمالی که نه تنها کمکی به رفع این پدیده شوم نمی‌کند، بلکه به بیشتر شدن آن دامن می‌زند، جلوگیری نمود.

## گفتار دوم. مناسبات میان دولت رفاه و فقر

نظریه دولت رفاه، در کشورهای لیبرال به جهت جبران کاستی‌های عدم ورود دولت در عرصه‌های اقتصادی مطرح گردید. درحقیقت در دهه ۱۹۳۰، زمانی که در اثر افراط و پافشاری لیبرالیست‌های کلاسیک بر نظریه خود (عدم ورود دولت در عرصه اقتصاد) رکود بزرگ اتفاق افتاد<sup>۱</sup> و در مقابله با چنین شرایطی، جامعه به سمتی رفت که اختیار و اقتدار دولت در اقتصاد افزوده شود تا به نوعی، حامی اقتصادی طبقه زیرین اقتصادی جامعه نسبت به بورژواها تبدیل شود؛<sup>۲</sup> بنابراین می‌توان گفت

۱. امانپور، سعید، سجادیان، مهیار، (۱۳۹۶)، *لیبرالیسم و شهر؛ کنکاشی بر نسبت لیبرالیسم و برنامه‌ریزی شهری*، فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری چشم‌انداز زاگرس، دوره نهم، شماره ۳۲، ص ۹۶.

2-Hollander, J.H. (2012), *Economic Liberalism*. Literary Licensing, p.5

ایده دولت رفاه از سوی کینز، در جواب‌گویی به هدف اقتصاد یعنی رفاه اقتصادی برای همه افراد جامعه شکل گرفت.<sup>۱</sup>

استدلال اصلی کینز این بود که اقتصاد سرمایه‌داری آزاد نمی‌تواند تعادل عرضه و تقاضا را برقرار کند و از این‌رو ذاتاً بی‌ثبات بوده و تقاضای مؤثر ایجاد نمی‌نماید. به همین جهت دخالت دولت به منظور ایجاد تعادل در اقتصاد ضرورت می‌یابد؛<sup>۲</sup> بنابراین می‌توان این واقعیت را ملاحظه نمود که ایده دولت رفاه در درون نظام اقتصاد بازار آزاد و به منظور رفع کاستی‌ها و معضلات آن ارائه گردید تا از گرفتار شدن کشورها به دام نظام سوسیالیسم به منظور رهایی از آسیب‌های اقتصاد آزاد جلوگیری شود. بر مبنای این فکر بود که دولت رفاه در اغلب کشورهای جهان حاکم گردید و در اثر آن، دولت‌ها به ارائه خدمات عمومی پرداختند و سیاست‌های اقتصادی تعدیل‌کننده را در بازار اعمال می‌نمودند.<sup>۳</sup>

دولت رفاه به معنی وجود سیاست‌های سنجیده و هوشمندانه‌ای در زمینه تأمین دست‌کم حداقل استاندارد زندگی برای همه و ارتقاء برابری در فرصت‌های زندگی بود و در آن هیچ تردیدی در زمینه ضرورت تمرکز تمام توجه همه نهادهای رسمی بر تأمین خدمات همگانی وجود نداشت.<sup>۴</sup>

البته لازم به ذکر است؛ نقشی که دولت رفاه عمومی داشته است از کشوری به کشور دیگر متفاوت بوده و حتی در یک کشور، در دوره‌های زمانی مختلف از نقش تأمین‌کننده حداقل رفاه و نقش تأمین‌کننده جامع تغییر نموده است. با این وجود هدف اساسی نظام سرمایه‌داری مبتنی بر دولت رفاه برخورداری همه از زندگی آبرومندانه‌ای است که نیازهای اساسی افراد جامعه تأمین گردیده و از مصونیت‌های معینی در مقابل حوادث، ورشکستگی، بیماری، از کارافتادگی بهره‌مند شوند. دستیابی به برابری و برآوردن نیازهای اساسی همه اعضای جامعه به مدد کارکرد اساسی دولت رفاه یعنی «مداخله‌گری» محقق می‌گردد.<sup>۵</sup>

۱. جعفری صمیمی، احمد و همکاران (۱۳۹۵)، *بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولت‌های رفاه*، فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال شانزدهم، شماره ۱، بهار، ص ۵۱.

۲. مهدیزاده، جواد و همکاران (۱۳۹۲)، *برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)*، تهران، انتشارات آرمانشهر، ص ۷.

3-Gutman,A.(1988),Democracy and the welfare state,Princeton University Press. p.3

4-Barr,N.(2011),economic of the welfare state,Oxford University

۵. بادینی، حسن، پشت‌دار، حسین، (۱۳۹۲)، *نظام حقوقی تأمین اجتماعی: گذار از دولت رفاه به ایده حکمرانی مطلوب*، فصلنامه علمی - پژوهشی تحقیقات حقوقی، دوره شانزدهم، شماره ۱، ص ۲۹۸.

این مداخله‌گری از طریق نظام‌هایی همچون تأمین اجتماعی، نظام آموزش، نظام درمان و بهداشت و... نقشی توزیعی به دولت می‌دهد که موقعیت نابرابر شهروندان را تنظیم و حمایت می‌کند.<sup>۱</sup>

## گفتار سوم. عدم توفیق دولت رفاه در رسیدن به غایت خویش

علی‌رغم تمامی تلاش‌ها و ادعاهایی که دولت رفاه در فقرزدایی داشت، اما در عمل می‌توان مشاهده نمود که این رژیم چندان موفق هم نبوده است. به‌نحوی که پس از چندین دهه اجرای آن در نظام‌های لیبرالیسم، می‌توان امروزه در نظام‌های حقوقی و اقتصادی موفق دنیا در حوزه فقرزدایی، آن را نظریه‌ای کنار نهاده شده دانست. علل این عدم توفیق را می‌توان در چند مورد مهم و اصلی بررسی نمود.

### بند اول. شکست دولت رفاه با گذر تاریخ به نئولیبرالیسم

از دهه ۱۹۷۰ با بروز انقلاب در زمینه فناوری‌های ارتباطی، امکان انتقال سریع اطلاعات به سراسر جهان، گسترش جامعه جهانی و ظهور شهروند آگاه جهانی، پدید آمد. از طرف دیگر، نظریه دولت رفاه به مرور زمان موجب کندی چرخه اقتصاد شد و با وجود بحران‌های اقتصادی ناشی از آن، شکست خورده تلقی می‌شد.<sup>۲</sup> در واقع، افزایش سطح مطالبات مردمی و حرکت دولت‌های رفاهی به سوی تأمین اجتماعی در راستای دستیابی به عدالت اجتماعی و باز توزیع ثروت ملی در پی عقل‌گرایی نظام سرمایه‌داری برای پذیرش مسئولیت اجتماعی در برابر جامعه، پس از چندین دهه دولت‌های فربه و ناکارآمدی را به وجود آورد که با مشکل تأمین منابع مالی مواجه بودند.<sup>۳</sup> این امر موجب رکود اقتصادی شدید گشت و دلیل اصلی آغاز تحول فکری نسبت به دخالت دولت در اقتصاد شد که دوره نئولیبرالیسم را با تفکر جدید دولت تنظیمی پدید آورد که در آن حفظ و افزایش قدرت خرید عمومی و ارتقاء رفاه از طریق آن، جای خود را به اهمیت کارآیی اقتصادی، تشویق عرضه و مهار کردن تورم از طریق دولت‌های تنظیمی داد.

۱. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر، (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ص ۲۰۵.

۲. تقوایی، مسعود و زهتاب سروری (۱۳۸۴)، اثر لیبرالیسم بر فضای شهری، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۱۸ ص ۱۵۸.

۳. بو، سودرستن (۱۳۸۴)، جهانی‌شدن و دولت رفاه، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ص ۱۴۸.

۴. بادینی، حسن و حسین پشتدار (۱۳۹۲)، همان، ص ۲۹۷.

## بند دوم. جای خالی مسئولیت افراد در نگاه دولت رفاه

در ایده دولت رفاه، دولت مسئول تأمین رفاه یکایک اعضای جامعه تعیین گردید. درست زمانی که نیاز به همکاری و مشارکت تمامی اعضای جامعه تیز است. درحقیقت رفع فقر بدون ارائه دیدگاهی جهت مسئول نمودن اعضای جامعه امری است محکوم به شکست؛ علاوه بر آن، همان طور که بیان گردید، به لحاظ تاریخی، دولت‌های رفاهی در دل رژیم‌های سیاسی لیبرال شکل گرفتند.<sup>۱</sup> آزادی‌ها در اندیشه لیبرالیسم از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ اما دیدگاه اومانستی اندیشه لیبرالیسم، موجب گردیده است تا آزادی را به صورت حداکثری و مطلق در نظر بگیرند. در نظر گرفتن آزادی با این شیوه و بدون مسئول دانستن افراد در یک جامعه در مقابل یکدیگر یا دولت در مقابل مردم تحت حکومت خود به سمتی پیش خواهد رفت تا افرادی در جامعه تربیت گردند که همواره به سود خود می‌نگرند و با در نظر گرفتن حداکثر منفعت‌طلبی آرزو دارند تا منفعت اجتماعی نیز تأمین گردد. در این دیدگاه فقیر و اعضاء ضعیف‌تر جامعه به دست فراموشی سپرده خواهند شد.

در کنار این دیدگاه از آزادی افراد، در دولت رفاه بر دخالت دولت در اقتصاد تأکید شد تا نابرابری‌ها را از میان بردارد، در حالی که مشکلی بر مشکلات پیشین افزود و آن جلوگیری از مداخله افراد در اقتصاد و مسئول ندانستن آنها در این حوزه بود. همین دیدگاه در لیبرالیسم بود که به ظهور نظام سوسیالیستی و در مقابل آن نیز دولت رفاه کینزی منتهی گردید، همان طور که پولانی آن را جنبش مضاعف می‌خواند. بدین معنا که از یک سو جنبشی برای آفرینش نظام خودتنظیم‌گر بازار به وجود آمد و در مقابل آن ضد جنبش اجتماعی که جامعه به دنبال حمایت از خود در مقابل تبعات منفی و آسیب‌هایی بود که نظام بازار آزاد بر آنها و افسار ضعیف‌تر جامعه وارد می‌نمود.<sup>۲</sup>

اما مبادرت به مداخله در منطق بازار خودتنظیم‌گر و پافشاری بر کنترل اجتماعی بر روی اقتصاد به اختلال در شیوه کار بازار آزاد انجامید. درحقیقت عدم شناسایی مسئولیت افراد در تمامی عرصه‌ها از جمله اقتصاد باعث شد کل نظام بازار اصلاً از کار بیفتد. عیان‌ترین جلوه این از کار افتادگی عبارت بود از تورم شدید دهه ۱۹۷۰ که به انصراف از سیاست تعهد به اشتغال کامل و جایگزینی‌اش با سیاست مهار تورم در حکم هدف سیاستی اصلی انجامید که در عصر نئولیبرالی مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی آغاز شد و هنوز هم در حال انجام است.<sup>۳</sup>

۱. بشیریه، حسین، (۱۳۸۵)، *جامعه‌شناسی سیاسی*، تهران، نشر نی، چاپ سیزدهم، ص ۳۲۹.

۲. پولانی، کارل، (۱۳۹۱)، *دگرگونی بزرگ خواستگاه‌های سیاسی و اقتصادی روزگار ما*، ترجمه محمد

مالجو، انتشارات پردیس دانش، چاپ اول، تهران، ص ۲.

۳. پولانی، کارل، همان، ص ۷.

## بند سوم. خصوصی سازی تأمین اجتماعی

برعهده گرفتن نظام تأمین اجتماعی توسط دولت رفاهی، موجب گردید هزینه‌های دولت افزایش یافته و در پی آن بودجه و منابع مالی دولت با تهدید مواجه شد؛ از این رو دولت و متفکران اجتماعی و اقتصادی به سمت «خصوصی سازی تأمین اجتماعی» روی آوردند.<sup>۱</sup> پذیرش لزوم خصوصی سازی تأمین اجتماعی، خود اعترافی ضمنی بر شکست دخالت تمام عیار دولت در این حوزه به شمار می‌رود که البته خود خصوصی سازی نیز معایبی به همراه دارد، از جمله تأسیس شرکت‌های بیمه‌ای که همواره با خطر ورشکستگی مواجه بوده و از سوی دیگر ریسک بیمه‌گذاران را نیز افزایش می‌دهد. از دیگر معایب خصوصی سازی می‌توان به لطمه به زنان و اقلیت‌ها، آسیب به مزایای از کارافتادگی و بازماندگان، تأمین هزینه‌های مربوط به مدیریت نظام خصوصی<sup>۲</sup> و... اشاره نمود.

## بند چهارم. نگاه منفعت طلبانه سیاستمداران در تمامی عرصه‌ها

علی‌رغم ادعایی که دولت رفاه جهت حمایت از فقرای جامعه داشت، تجربه نشان داده که ورود دولت و دولتمردان در هر عرصه با به‌دست آوردن سود و منفعت همراه بوده است. این مسئله در شکل‌گیری و نضج نظریه انتخاب عمومی توسط ویکسل، داونز، جیمز بوکانان و تالوک نیز مشاهده می‌شود. درحقیقت برخلاف رویه سابق در علم اقتصاد، مکتب انتخاب عمومی، گرایش شدیدی برای اثبات در پیش گرفتن نفع شخصی در عملکرد دولتمردان دارد. حتی زمانی که به نفع عمومی تصمیم گرفته و عمل می‌نمایند نیز در پی کسب منفعتی هستند به نام انتخاب مجدد و به‌دست آوردن مجدد قدرت یا فرض اینکه بروکراسی دولت تلاش دارد سیاست‌هایی را اعمال کند که از دیدگاه افراد مافوق، مناسب بوده، به این خاطر که از طریق افزایش پرداخت‌های آنها و دیگر منافع مطلوبشان تضمین می‌شود؛<sup>۳</sup> اما پیش از این نظریه، دولت همواره خیرخواه دانسته میشد که در زمان شکست بازار به‌عنوان تنها ناجی و برطرف‌کننده تمامی مسائل وارد عمل می‌گردد.<sup>۴</sup>

۱. پیاله‌فروش، میثم، (۱۳۸۲) **خصوصی سازی تأمین اجتماعی**، مجله اندیشه صادق، شماره ۱۱ و ۱۲، ص ۱۱۴.

۲. مانسویی، باب، (۱۳۸۳)، **شش مشکل در خصوصی سازی تأمین اجتماعی**، ترجمه هرمز همایون پور، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱۳، صص ۱۲-۲۴.

3-Williamson, John, (1997) **should women support the privatization of social security?**, *challeng*, vol.40, pp.97-108

4-Tullock, Gordon, (2008) *s.v. public choice*, in: Durlauf, Steven N./Blume, Lawrence E. (Hrsg), *The new palgrave Dictionary of Economics*, Bd. VI,2. Aufl, Palgrave Macmillan, Basingstoke u.a., pp.722-727

۵. رضایی، محمدجواد، موحدی بک نظر، مهدی، (۱۳۹۶)، **تبیین و ارزیابی نظریه انتخاب عمومی**، مجله اقتصاد تطبیقی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره اول، بهار و تابستان، ص ۹۱.

البته هر دو نظریه دولت خیرخواه و انتخاب عمومی را می‌توان به نوعی جرح و تعدیل نمود. بدین توضیح که درست است که سیاست‌مداران و دولت‌مردان به بهانه حفظ منفعت عمومی همواره برای خود اختیارات و به ظاهر مسئولیت‌هایی را به وجود می‌آورند که نه تنها انجام آن توسط بخش خصوصی بهتر و کارآمدتر صورت خواهد گرفت، بلکه به فریب شدن هر چه بیشتر دولت نیز منجر شده که به غیر از بودجه و هزینه بیشتر بر دولت و بیت‌المال، منفعت دیگری برای جامعه در پی نخواهد داشت، اما خارج دانستن دولت از تمامی عرصه‌ها نیز نمی‌تواند راه‌حل درستی باشد؛ بنابراین علی‌رغم این واقعیت که در ورود دولت در عرصه فقرزدایی، مهم‌ترین هدف آن جلب رضایت عمومی به منظور در دست گرفتن مجدد قدرت در نظام‌های دموکراتیک است و همین تمایل به در دست نگه‌داشتن قدرت سیاسی، می‌تواند به نمایش‌های پوپولیستی جهت اقناع افکار عمومی به عملکرد صحیح دولت و کشیدن روبنایی بر فقر درونی جامعه و از میان بردن ظواهر فقر در جامعه، بدون ریشه‌کن نمودن آن خواهد بود؛ اما از سوی دیگر، خارج دانستن دولت از حوزه‌هایی همچون آموزش و بهداشت را نیز نمی‌توان به نفع عموم جامعه دانست. به همین جهت است که می‌توان برای دولت بدون ورود مستقیم به حوزه اجرایی، نقش ناظر قائل بود. اجرای وظایفی که به فقرزدایی در جامعه منتهی می‌گردد توسط نهادهای متخصصی که در خصوص اجرای آنها دانش، مهارت و انگیزه لازم را داشته و همچنین نهادهای مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد بهتر و مؤثرتر خواهد بود و البته بدون نظارت دولت نیز ممکن است این نهادها به بنگاه‌هایی برای کسب منفعت شخصی تبدیل گردد؛ بنابراین حضور دولت به عنوان ناظر بسیار منطقی‌تر و کارآمدتر خواهد بود.

بنابراین می‌توان گفت که نظریه دولت رفاه، اگرچه در خصوص فقرزدایی راهکارهای درخور توجهی ارائه نموده است، اما نمی‌توان آن را با هر نظام حقوقی سازگار دانست؛ این مسئله در کنار واقعیتی که بیان می‌دارد این نظریه اکنون به عنوان یک راه‌حل متروک جهت ارتقاء سطح رفاه در جوامع به حساب می‌آید؛ بنابراین لازم است در کنار در نظر داشتن این واقعیت، بررسی نمود که آیا نظریه دولت رفاه، قانون اساسی ج.ا.ا. برمی‌خیزد و با پاسخ به این سوال، مشخص می‌گردد به چه علت این نظریه تا امروز نتوانسته است معضلات فقر در نظام ج.ا.ا. را از میان بردارد.



## گفتار چهارم. امکان‌سنجی نظریه دولت رفاه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

از نگاه برخی از اندیشمندان، نظریه دولت رفاه در قانون اساسی ج.ا.ا. قابل برداشت است و گواه آنان نیز اصولی همچون بند ۲ و ۱۲ از اصل سوم قانون اساسی است که درخصوص آموزش و پرورش رایگان، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه از طریق ضوابط اساسی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت، تعمیم بیمه را از وظایف دولت دانسته و بند یک و دو از اصل ۴۳ که تأمین نیازهای اساسی مانند مسکن، خوراک، پوشاک... و تأمین شرایط و امکانات کار برای همه را از اصول اقتصادی ج.ا.ا. دانسته است و همچنین اصول ۱۲، ۲۰، ۲۱ و ۲۹ که به بحث تأمین اجتماعی پرداخته است.

قانون اساسی جهت و چهارچوب حرکت بخش‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه و دولت را مشخص می‌کند. در نگارش قانون اساسی ج.ا.ا.، هرچند از قوانین اساسی مدرن نیز الگو گرفته شده، اما بنای آن بر احکام و آموزه‌های اسلامی مبتنی است و مدعی است که در صورت اجرا و تحقق کامل آن علاوه بر تحقق سعادت اخروی، رفاه و سعادت دنیوی را نیز به همراه دارد و می‌تواند هماهنگی و تعادل را در همه بخش‌ها از جمله اقتصاد، به وجود آورد. در همین راستا فقرزدایی، عدالت و برابری از مهم‌ترین مسائل اقتصادی است که در قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

در قانون اساسی اصولی در رابطه با لزوم مبارزه با فقر و نابرابری آمده که نشان از نگرش خاص این قانون به مسئله فقرزدایی دارد. در فصل اول از قانون اساسی دو اصل به صورت مستقیم و غیرمستقیم به مسئله فقر و نابرابری پرداخته است. بر اساس بندهای ۴ و ۶ اصل دوم: «جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به... عدل خدا در خلقت و تشریح و کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا که از راه نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند. در این اصل رعایت قسط و عدل را می‌توان در راستای مقابله با فقر تفسیر و تعبیر کرد.<sup>۲</sup> اصل سوم نیز ذیل وظایف

۱. جعفری، فاطمه، (۱۳۸۸)، فقرزدایی در نظام بین‌الملل و حقوق ایران، پایان‌نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ص ۱۴۷.

۲. بهمنی، محمدامین، (۱۳۹۳)، قانون اساسی ایران از مشروطه تا امروز، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول، ص ۷۵.

دولت ج.ا.ا. بیان می‌دارد: «دولت ج.ا.ا. موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: رفع تبعیضات ناویرا، ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، پی‌ریزی اقتصادی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیر بیمه». می‌توان محور این بخش از قانون اساسی را از میان بردن فقر و ایجاد رفاه دانست که عقلاً و شرعاً مورد پذیرش است. در فصل سوم نیز، طی سه اصل ۲۸، ۲۹ و ۳۱ با اشاره به لزوم فراهم آوردن اشتغال برابر، توجه به خدمات اجتماعی و مسکن به اقدامات ضروری و ابتدایی در مقابله با فقر و نابرابری می‌پردازد.

فصل چهارم که محور امور اقتصادی است ضمن بیان ویژگی‌های کلی نظام اقتصادی ج.ا.ا. طی دو اصل، به صورت مستقیم فقرزدایی را از وظایف ج.ا.ا. بیان می‌کند. اصل ۴۳ در این مقام اشعار می‌دارد: «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او، اقتصاد ج.ا.ا. بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

الف - تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه؛

ب - تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند» در این اصل، تمرکززدایی و نام بردن از افراد و تعاونی‌ها در کنار دولت به عنوان بزرگ‌ترین کارفرمای اقتصادی، یکی از راه‌های مقابله با نابرابری و تمرکز ثروت است و طبق تعریف ارائه شده از نابرابری ناشی از رانت می‌توان گفت که تمرکز ثروت در یک نقطه می‌تواند تولید رانت و باعث نابرابری منفی شود.<sup>۱</sup>

اصل ۴۸ قانون اساسی در بیان استفاده از منابع طبیعی اشعار می‌دارد: «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه به فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

۱. مهدویان، علیرضا، (۱۳۹۶)، جایگاه مقابله با فقر و نابرابری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله راه‌آورد سیاسی، شماره ۲۰، ص ۴۰.

درخصوص نظریه فقرزدایی مبتنی بر قانون اساسی برخی معتقدند قانون اساسی با الگو گرفتن از اقتصاد مختلط و الگوی دولت رفاه که در دوره بعد جنگ جهانی دوم در کشورهای صنعتی پا گرفت تنظیم شده است.<sup>۱</sup> در واقع قانون اساسی ج.ا.ا. زمانی به تصویب رسید که ایده دولت رفاه در کشورهای غربی با چالش جدی مواجه شده بود و محافظه‌کاران، ایده دولت کوچک و حداقلی را سر داده بودند.<sup>۲</sup>

با در نظر گرفتن اصول مذکور و همچنین دیدگاه‌های بنیانگذار ج.ا.ا. می‌توان گفت یکی از دغدغه‌های اصلی و جدی در نظام حقوقی ج.ا.ا. رفع فقر، محرومیت و تبعیض است که دولت یکی از مهم‌ترین متولیان آن در قانون اساسی ج.ا.ا. دانسته شده است. اما پرسش اصلی اینست که آیا رفع فقر و محرومیت در نظام حقوقی ج.ا.ا. مبتنی بر نظریه دولت رفاه است به صرف اینکه برای دولت وظایفی در این خصوص تبیین گردیده است یا می‌توان این وظایف دولت را برآمده از نظریه‌ای دیگر دانست؟

در استدلال غیرقابل برداشت بودن نظریه دولت رفاه از قانون اساسی ج.ا.ا.، می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

## بند اول. تفاوت مبنایی در اندیشه اسلامی و دولت رفاه در ارائه راهکارهای فقرزدایی

قانون اساسی ج.ا.ا. با محوریت دین اسلام به تدوین حقوق اقتصادی اهتمام ورزیده است. در این نگرش، هدف کلی نظام اقتصادی قانون اساسی، تعالی معنوی افراد است، در حالی که دولت رفاه یک گرایش مبتنی بر مکاتب مادی بوده و هدف آن افزایش بهره‌مندی افراد در معیشت دنیوی با تأکید بر ارزش‌های موجود در سرمایه‌داری از جمله اصل لذت و نفع شخصی است؛ هر چند از الگوهای هنجاری اخلاقی نیز بهره برده باشد.

درحقیقت تفاوت اصلی در این میان، مربوط به نظام معرفتی و نگرش مکتبی دو الگو است. در حالی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برابری را جز به معنای برخورداری افراد ناتوان و محروم از حداقل مزایای طبیعی زندگی نمی‌پذیرد، دولت‌های رفاه، برابری را در

۱. هادی زوز، بهروز، (۱۳۸۴)، فقر و نابرابری درآمد در ایران، رفاه اجتماعی، تابستان، شماره ۱۷، ص ۱۸۵  
2-Mishra, Ramesh, (1990) The Welfare State in Capitalist Society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia / Ramesh Mishra., Harvester Wheat Shear, London, p. 83

قالب‌های نظام‌های توزیعی و نوعی تعدیل اقتصادی دنبال می‌کنند که در آن از قواعد بازار آزاد و اصول رقابت و کارآیی فاصله گرفته‌اند. مفهوم آزادی اقتصادی نیز صورتی کاملاً متفاوت در دو الگو دارد. در حالی که مبنای مکتبی آزادی در الگوی اقتصادی قانون اساسی، تابع قواعد آزادگی و مسئولیت‌پذیری فرد در قبال خداوند و به تبع آن، در قبال جامعه است، مفهوم آزادی اقتصادی در دولت‌های رفاه، تابع برابری در مقابل قانون است.<sup>۱</sup>

در مقدمه قانون اساسی، نهادها و بنیادهای سیاسی و اقتصادی مبتنی بر نظام مکتبی و اسلامی می‌باشد که با نگرش دولت رفاه مطروح در نظام لیبرالیسم در تضادند. به نحوی که هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی الله مصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله). این هدف جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد.

باتوجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود، دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقاء و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود. (و نرید ان من علی الذین استضعفوا فی الارض و نجعلهم ائمه و نجعلهم الوارثین).

## بند دوم. عدم تطبیق هیچ‌یک از نظریه‌های دولت رفاه با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

مطالعه تطبیقی دولت‌های رفاه در طول تاریخ نشان می‌دهد که کشورهای اروپایی در دوران نظام حقوقی خود، دولت‌های رفاهی گوناگونی را اعمال نموده‌اند. یکی از مهم‌ترین نظریه‌پردازان در باب اندیشه دولت رفاه و اقسام مختلف آن در نظام‌های اروپایی که تجربه دولت رفاه را در کارنامه خود داشته‌اند، اندرسون است که کتاب سه دولت رفاه او که در سال ۱۹۹۰ تألیف شده، در اواخر قرن ۲۰ و اوایل قرن ۲۱ یکی از تأثیرگذارترین آثار تحقیقی دولت رفاه به‌شمار می‌رفت.

۱. جعفری صمیمی، احمد؛ زرین اقبال، حسن؛ زیبائی، محمدرضا؛ درخشانی درآبی، کاوه، بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولتهای رفاه، صص ۶۷-۶۸.

گوستا اسپینگ اندرسون، جامعه‌شناس دانمارکی در مطالعات کلاسیک خود با عنوان «سه جهان سرمایه‌داری رفاهی» انواع دولت رفاه را در سه دسته کلی طبقه بندی نموده است:

- ۱- لیبرال: بر مبنای آزادی فردی، فردگرایی و سلطه بازار است؛
- ۲- محافظه‌کار: اقتصاد آزاد و جبران نابرابری‌ها از طریق تأمین اجتماعی؛
- ۳- سوسیال‌دموکرات: بر مبنای حقوق اجتماعی بالا و مزایای فراگیر و همگانی بر اساس برابری اجتماعی<sup>۱</sup>.

با بررسی این نظام‌ها و تطبیق نظام حقوق اقتصادی ج.ا.ا.، وضعیت نظام حقوقی و وضعیت اجرایی با هیچ‌یک از سه تقسیم‌بندی تطابق ندارد. دو نظام اول که با اقتصاد بازار آزاد همراه است و سومین مورد نیز بر مبنای برابری اجتماعی است که به صورت فراگیر و همگانی اجرا می‌گردد. در حالی که در نظام حقوقی ج.ا.ا. اگرچه بر مبنای قانون اساسی نگاشته می‌شود که در آن برخورداری از تأمین اجتماعی برای همگان از وظایف دولت دانسته شده است، اما در قوانین عادی که مبنای اجرا می‌باشند، چنین همگانی و تعمیمی مشاهده نمی‌شود.

### بند سوم. عدم تطبیق تکافل اجتماعی با نظریه دولت رفاه

به جهت وجود این واقعیت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظامی را مبتنی بر موازین اسلامی پدید آورده، می‌بایست تمامی نظریه‌های قابل برداشت از قانون اساسی را با معیارهای اسلامی تطبیق داد. با بررسی راهکارهای فقرزدایی در نظام اسلامی و با معیارهای مبتنی بر آموزه‌های اسلامی، می‌توان به نظریه‌ای با عنوان نظریه تکافل اجتماعی رسید.

تکافل اجتماعی در جوامع سنتی از جمله ایران و البته در نگاه اسلام از جایگاهی ویژه برخوردار است. بدین توضیح که به دلیل شکافی که معمولاً میان دولت و مردم وجود دارد، ممکن است دولت نتواند با سرعت و به صورت دقیق از نیازهای قشر فقیر مطلع شود. همین امر موجب می‌شود لایه‌های پنهانی از فقر به وجود آید که در جامعه ظهور نیابند، اما همچنان وجود داشته باشند. تکافل و نهادهای سنتی و اصیل موجود در جوامع اسلامی که وراء شکاف متعارف میان مردم و دولت قرار می‌گیرند، می‌توانند به نحو مطلوبی به

۱. امیری، جعفرتاش، (۱۳۹۴)، *گونه‌شناسی نظام رفاهی جمهوری اسلامی ایران*، براساس مدل سه دولت رفاه گوستا اندرسون، مجله سیاست‌نامه علم و فناوری، بهار، شماره ۱۰، ص ۷.

کاهش فقر در جامعه کمک کنند. نهادهای موضوع تکافل، از جمله خانواده، خویشاوندان، عشیره، همسایه، برادری دینی که به‌مثابه لایه‌های حمایتی و تأمین‌ی پیش از دولت عمل می‌کنند، به نحوی مؤثر می‌توانند در تحقق جامعه‌ای فقرزدایی‌شده، یاری‌رسان باشند.<sup>۱</sup> از این‌رو سیاست‌گذاری‌های جایگزینی مانند استفاده از نهادهای سنتی برای رفع محرومیت نیز می‌تواند به راهکاری مناسب برای کاهش فاصله طبقاتی فراگیر در کشورهای توسعه‌یافته بدل شود.

به منظور یافتن مصادیق تکافل اجتماعی در قوانین نظام ج.ا.ا. و با بررسی قوانین مشخص می‌گردد که مسئولیت افراد به فقرزدایی از فقرا و جامعه، به موجب ماده ۲۶۶ قانون مدنی، به‌عنوان یک دین طبیعی شناخته می‌شود. در این ماده آمده است: «در مورد تعهداتی که برای متعهدله، قانوناً حق مطالبه نمی‌باشد، اگر متعهد به میل خود آن را ایفا نماید، دعوای استرداد از او پذیرفته نمی‌شود». حقوقدانان این حق را از مصادیق دیون طبیعی دانسته که قانون افراد را ملزم به ایفای این تعهدات نمی‌داند، ولی از منظر اخلاق و وجدان اجتماعی دین برعهده فرد قرار گرفته است. از مصادیق این دیون طبیعی، تعهداتی است که به دلیل مرور زمان از عهده فرد ساقط شده یا تعهدات ناقصی است که قانون حق اقامه دعوا را به جهت عدم طی تشریفات حقوقی، ممکن نمی‌داند؛ بنابراین اعطای کمک‌های مالی به فقرا، در راستای دیونی است که برعهده افراد مستقر گردیده، ولی به جهت حقوقی، نمی‌توان دعوای مطالبه آن را در دادگاه‌ها اقامه نمود. به همین ترتیب در ماده ۸۰۷ قانون مدنی نیز آمده است: «اگر کسی مالی را به‌عنوان صدقه به دیگری بدهد، حق رجوع ندارد»؛ بنابراین به موجب قوانین دیگر ج.ا.ا.، دادن صدقه و کمک‌های مالی به فقرا، از مصادیق ماده ۲۶۶ و ۸۰۷ قانون مدنی بوده و ادای یک مسئولیت وجدانی است نه بخشش و به همین دلیل قابل رجوع نیست.<sup>۲</sup>

تکافل اجتماعی از نگاه اسلام محدود به حداقل‌های معیشتی نیست، بلکه برخورداری از سطحی از رفاه نسبی را می‌طلبد و علت این امر را به‌وجود آمدن توازن اقتصادی می‌داند. بدین معنا که برخورداری عده‌ای قلیل از جامعه از امکانات معیشتی در سطح رفاهی بسیار بالا و عدم برخورداری عده‌ای کثیر از تنها حداقل‌های معیشتی موجب برهم خوردن این تعادل و توازن اقتصادی می‌گردد که نشان از عدم اجرای صحیح قوانین اقتصادی و الزامات و

۱. آرام، محمدرضا و کاووس سیدامامی، (۱۳۹۵)، سیاست‌های فقرزدایی با محوریت تکافل اجتماعی، دوفصلنامه علمی - پژوهشی دانش سیاسی، شماره ۲۴، سال دوازدهم، پاییز و زمستان، ص ۱۶۳.

۲. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۸)، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران، نشر میزان، چاپ بیست و دوم،

دستورهای الهی است. امام علی (ع) در بخشی از سخنان خود به این مسئله اشاره می‌کنند که بخشی از اموال و دارایی ثروتمندان و دولت اسلامی، به عموم مردم اختصاص دارد؛ «بنابراین بایستی ثروت و درآمد در بین همه گروه‌های جامعه توزیع گردد، زیرا توازن اقتصادی و در پرتو آن عدالت اقتصادی از میان خواهد رفت»<sup>۱</sup>.

پس اسلام نه تنها به تأمین حداقل‌های معیشتی افراد توجه داشته، بلکه همواره بر بهبود معیشت آنها نیز تأکید کرده و آن را به عنوان هدفی میان مدت و ابزاری جهت نیل به اهداف متعالی و نه یک هدف نهایی، در چهارچوب برنامه‌ها و وظایف خود قرار داده است.<sup>۲</sup>

این نگاه نظام اسلامی به رفع فقر از جامعه با نگاه دولت رفاه تفاوتی مهم و اساسی دارد و آن هم اینست که در نظریه دولت رفاه به جهت آزادی بازار، ممکن است بخشی از جامعه به جهت نظام اقتصاد آزاد، فقیرتر از بخشی دیگر بمانند. در کنار این نقص، دولت وارد میدان شده و با ارائه برخی حمایت‌ها از فقرا، سعی در دسترسی آنها به برخی حداقل‌ها می‌نماید؛ اما در بحث تکافل اجتماعی پیش از ورود دولت، جامعه موظف است نه فقط در جهت جبران کاستی‌های ناشی از نابرابری در جامعه، بلکه در راستای ایجاد توازن اقتصادی به جهت نیل به عدالت اقتصادی، تمامی اعضای جامعه موظفند تلاش نمایند تا فقرا نه فقط به حداقل‌ها، بلکه به سطح مطلوب زندگی برسد.

## بند چهارم. برداشت رویکرد تلفیقی با غلبه توانمندسازی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اما دلیل دیگری که در عدم تطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نظریه دولت رفاه وجود دارد و آن نگاه قانون اساسی به مقوله فقرزدایی است که میتوان آن را رویکرد تلفیقی از حمایتی-قابلیتی و البته با غلبه رویکرد توانمندسازی دانست، این رویکرد را می‌توان از اصول متعدد قانون اساسی برداشت نمود.

۱. صادقی‌رشاد، علی‌اکبر، (۱۳۸۷)، دانشنامه امام علی (ع)، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، ج ۷، ص ۸۴.

۲. جعفرپیشه، مصطفی، (۱۳۷۹)، حکومت علوی و اهتمام به اصلاحات اجتماعی - اقتصادی؛ توسعه و رفاه، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۱۸، زمستان، ص ۵۸.

رویکرد رفاه اجتماعی به تنهایی بر راهکارهای حمایتی تأکید دارد که در آن، ابعاد مختلفی از فقر از جمله تبعیضات و شرایط خاص زمانی، مکانی، اجتماعی و فرهنگی مغفول می‌ماند. از سوی دیگر شاهد اقشار فقیری در جامعه هستیم که بدون حمایت دولت قادر به تأمین و حفظ حداقل‌های حیات خود نیستند. همچنین اگر بر واگذاری امور به جوامع محلی و تمرکززدایی بیش‌ازاندازه تأکید شود، ممکن است نابرابری‌ها افزایش یافته و افرادی که قادر به ارتقاء توانمندی‌های خود نیستند یا اقشار ضعیف‌تر و ناتوان‌تر در فقر خود بیش از پیش گرفتار گردند. افرادی از جمله سالمندان، معلولان و کودکان نیز همواره نیازمند حمایت‌های دولت می‌باشند؛ بنابراین راهکارهای تلفیقی از سوی برخی دانشمندان جهت فقرزدایی ارائه گردیده است؛ از جمله میجلی که در مقابل رویکرد رایج رفاه اجتماعی، مفهوم دیدگاه توسعه‌ای در رفاه اجتماعی<sup>۱</sup> را مطرح می‌کند. مهم‌ترین ویژگی این دیدگاه، یکپارچگی توسعه اجتماعی و اقتصادی و مشارکت دولت و جامعه در برنامه‌ریزی و ارائه خدمات رفاه اجتماعی می‌باشد.<sup>۲</sup>

مهم‌ترین راهکاری که در رویکرد توانمندسازی بدان پرداخته می‌شود، مسئله توسعه اجتماعی و انسانی است. درحقیقت مؤلفه‌های توسعه اجتماعی و انسانی به فقرزدایی از حیث شاخص‌ها، اهداف، تمرکز، روش، مقاصد، سنجه‌های موفقیت و عاملین اجرا، با رویکردهای رایج در رفاه و تأمین اجتماعی تفاوت دارد.<sup>۳</sup>

مفهوم توسعه مبتنی بر دانایی، تفویض اختیارات دولت به سطوح پایین‌تر و گسترش سیاست‌های تمرکززدایی و تأکید بر توسعه محلی بوده که موجب شکل‌گیری روش‌های جدید مبتنی بر توانمندسازی جهت فقرزدایی می‌باشد. گرایش‌های محلی‌گرایی و توجه به اجتماعات انسانی و حمایت از تکثر فرهنگ‌ها و هویت‌ها نیز در این دیدگاه بسیار مورد توجه می‌باشد. در این مفهوم مشارکت تمامی افراد از جمله فقرا مطرح می‌گردد؛ در نتیجه سیاست‌های فقرزدایی با مشارکت مردم به نتیجه خواهد رسید.

در تمامی این راهکارها به نقش هم‌زمان مردم به‌عنوان بازیگران اجتماعی که باید به‌وسیلهٔ ارتقاء توانمندی‌های خود و کمک به کشف و ارتقای توانمندی‌های دیگر اعضای

1-Developmental Perspective in Social Welfare

2-Midgley, J.,) 1995 («Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare», London, Sage Publication, , p . 48

۳. فانعی‌راد، امین، (۱۳۸۴) رویکرد توسعه اجتماعی به برنامه‌های فقرزدایی در ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۸، ص ۳۳۵.



جامعه دنبال رفع فقر و محرومیت از خود و جامعه‌شان باشند و نیز نقش دولت به همان صورت دوگانه اشاره می‌شود که هم نقش حمایتگر را بازی می‌کند و هم نقش ارائه‌دهنده خدمات مترقی سلامت و آموزش و همچنین تشویق افراد به سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی که همگی به بهبود وضعیت رفاهی در اجتماع منتهی خواهد شد؛ بنابراین می‌توان رویکرد قانون اساسی به فقرزدایی را نوعی خاص و تلفیقی از دو رویکرد مذکور دانست که با راهکارهای مبتنی بر دولت رفاه متفاوت است.

## گفتار پنجم. اجرای دولت رفاه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران؛ توفیق یا شکست؟

علی‌رغم این حقیقت که نمی‌توان نظریه دولت رفاه را از قانون اساسی برداشت نمود و با نظام حقوقی ج.ا.ا. سازگاری ندارد، دولت‌های مختلف از زمان قبل از پیروزی انقلاب تاکنون، تلاش‌های بسیاری در جهت رفع فقر و محرومیت در جامعه تحت عنوان برنامه‌های رفاهی برآمده از نظریه دولت رفاه به انجام رسانده‌اند که می‌توان گفت به جهت عدم سازگاری این راهکارها با نظام حقوقی و ساختار حاکم بر ج.ا.ا.، تمامی آنها کمابیش با شکست مواجه بوده‌اند. تلاش‌هایی تحت عنوان برنامه‌های تعدیل ساختاری در اوایل انقلاب تا طرح هدفمندی یارانه‌ها و مسکن مهر و ارائه سبد کالاهای اساسی و...، هیچکدام نه تنها منجر به بهبود رفاه نگردیدند، بلکه پیامدهای منفی را به دنبال آوردند که پیامد آن گسترش تورم، بیکاری و نهایتاً آسیب بیشتر اقشار با درآمد پایین و آسیب‌پذیر جامعه بود. از دلیل این شکست‌ها می‌توان سیاست‌های نادرست و حتی اجرای ناقص و ناصحیح همین سیاست‌ها دانست،<sup>۱</sup> اما مهم‌ترین دلیل تضاد و تناقضی است که برنامه‌های اتخاذ شده با دیگر اصول قانون اساسی داشته‌اند. درحقیقت اجرای برنامه‌های رفاهی مبتنی بر اندیشه دولت رفاه با اصول قانون اساسی مخالفت‌هایی دارد که اجرای آنها را با عدم توفیق همراه ساخته است؛ مهم‌ترین این تضادها را می‌توان بدین شرح دانست:

### بند اول. اجرای دولت رفاه در کنار اقتصاد دولتی

کشورهای پیشرو در پیاده‌کردن الگوی دولت رفاه، کشورهای با گرایش لیبرالیسم اقتصادی در مقابل بلوک اقتصاد چپ می‌باشند، هرچند در آن، سیاست‌های توزیعی بهبودی<sup>۱</sup> وصالی، سیدسعید؛ بساطیان، سیدمحمد؛ (۱۳۹۱)، بررسی جایگاه دولت فعال در ایران درباب تطبیق تابع رفاه دولتی با تابع رفاه اجتماعی در ایران؛ فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، تابستان، شماره ۱۱، ص ۷۱.

سطح عمومی برخوردارها را هدف قرار داده باشد.<sup>۱</sup> به بیان دیگر نظریه دولت رفاه درون نظام سرمایه‌داری شکل گرفت. همان‌طور که پیشتر توضیح داده شد، در دهه ۱۹۳۰، در اثر افراط و پافشاری کلاسیک‌ها بر نظریه خود، رکود بزرگ اتفاق افتاد که در این شرایط «کینز» نظریه دولت رفاه خود را ارائه نمود. در واقع این نظریه مورد دفاع لیبرال‌های برابری طلب است که با طرح آزادی‌های مدنی همراه با حقوق اقتصادی و اجتماعی معینی شامل حق رفاه، آموزش و پرورش و بهداشت و مراقبت، خواهان تشکیل دولت رفاه‌گستر هستند.<sup>۲</sup> در نتیجه طرح این نظریه در قانون اساسی ج.ا.ا. نیازمند تشکیل اقتصاد لیبرال است. البته از جهاتی در اقتصاد دولتی مشکل ایجاد می‌کند که در ادامه بیان می‌شود؛ بنابراین در ابتدا باید دید نظام اقتصاد ج.ا.ا. به الگوهای لیبرالیسم اقتصادی نزدیک‌تر است یا می‌توان آن را گونه‌ای از اقتصاد دولتی دانست؟

به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی «نظام اقتصادی ج.ا.ا. بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است...» با بررسی این اصل قانون اساسی و دیگر قوانین تصویب‌شده بر مبنای این اصل، می‌توان گفت اقتصاد نظام ج.ا.ا. یک اقتصاد دولتی است یا حداقل ادعایی که می‌توان کرد اینست که قطعاً نظام اقتصاد ایران نه تنها لیبرالیسم نیست، بلکه هیچ‌گونه قرابت با نظام اقتصاد لیبرال که شائبه ایجاد نظام دولت رفاه را فراهم کند نیز ندارد.

بنابراین، ادعای برداشت نظریه دولت رفاه از قانون اساسی ج.ا.ا.، این آسیب را به دنبال خواهد داشت که همزمان با اجرای اقتصاد دولتی، اختیارات و وظایف بسیار گسترده‌ای به دولت اعطا می‌کند که نتیجه آن چیزی جز فرجه شدن بیش از اندازه دولت و افزایش هزینه‌های عمومی نخواهد بود.

1-Gilbert, N., (1983) *Capitalism and the Welfare State*, new haven, London, Yale University Press, p.42

۲. سندل، مایکل، (۱۳۷۴)، *لیبرالیسم و منتقدان آن*، ترجمه احمد تدین، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول، ص ۱۱.

## بند دوم. اصلاح اقتصاد دولتی با خصوصی‌سازی و شکست برنامه‌های آن

به جهت مشکلاتی که در اجرای همزمان اندیشه دولت رفاه و دولتی بودن اقتصاد در کشور به وجود آورد، که یکی از مهم‌ترین آنها حجیم‌شدن دولت و تبعات منفی ناشی از آن می‌باشد، تمایلات اقتصادی به سمت خصوصی‌سازی بخشی از اقتصاد بود که متأسفانه به جهت نبود مطالعات زیربنایی در خصوص نحوه اجرای آن و راه یافتن رانتهای اقتصادی در این فرآیند، نه تنها به هدف موردنظر دست نیافت، بلکه زمینه‌های بروز فساد اقتصادی را چندبرابر کرد.

بند «الف» از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در ارتباط با افزایش فعالیت‌های بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی است که می‌توان آن را آزادسازی اقتصادی نام گذاشت. بر این اساس دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد را حداکثر تا پایان برنامه چهارم به بخش تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. امری که البته به درستی محقق نشد اما، همان صورت ناقص نیز آسیب‌هایی به همراه داشت.

آزادسازی اقتصادی و مقررات‌زدایی در هر عرصه‌ای از اقتصاد، غالباً با افزایش نرخ‌ها همراه است. ازین رو آزادسازی اقتصادی آثار تورمی از خود به جای گذاشت. از سوی دیگر بر طبق نظریه منحنی فیلیپس در اقتصاد کلان که به وجود رابطه معکوس میان نرخ بیکاری و تورم اشاره دارد،<sup>۱</sup> با رشد اقتصادی و رونق گرفتن فعالیت‌ها که در نتیجه آزادسازی اقتصادی به وجود می‌آید، اشتغال نیز افزایش خواهد یافت؛<sup>۲</sup> اما این امر، در آزادسازی اقتصادی در ایران اتفاق نیفتاد و نرخ بیکاری همچنان بالا باقی ماند.

درواقع اگر خصوصی‌سازی بدون زیرساخت‌های لازم (بازارهای رقابتی و نهادهای تخصصی نظارتی) انجام شود، نتیجه با توسعه کارآمدی بازار معاشرت پیدا کرده و منجر به افزایش

۱. استودن و دیگران، (۱۳۸۳)، راهنمای نوین اقتصاد کلان، ترجمه منصور خلیل عراقی و علی سوری، انتشارات برادران، ص ۱۳۴.

۲. مهربانی، وحید، (۱۳۸۷)، آثار اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر فقر و نابرابری درآمدها، دفتر مطالعات اقتصادی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۹۸۷، صص ۱۹-۲۰.

تورم خواهد شد.<sup>۱</sup> بیکاری و تورم را به عنوان نتایج خصوصی سازی در ایران می توان این گونه تحلیل نمود که تعدیل نیروی کار توسط بخش خصوصی که شرکتها را تملک نمود منجر به تسویه حساب با بسیاری از کارگران گردید. این تعدیل نیرو به سبب افزایش بهره‌وری صورت گرفت که موجب شد افرادی با تحصیلات کمتر یا بهره‌وری پایین‌تر در معرض محروم شدن از ادامه فعالیت شغلی بشوند، که اغلب این افراد از اقشار فقیر و محروم جامعه بودند؛ لذا خصوصی سازی منجر به افزایش بیکاری بالاخص در میان فقرا و کم‌درآمدها در کوتاه مدت شد و نابرابری را افزایش داد.

مسئله دیگری که در این بین وجود دارد اینست که بیشتر صنایع دولتی با انحصار مواجه‌اند که در برخورد با آنها به دو شیوه می توان عمل نمود: اول، استمرار فعالیت‌های سابق در حفظ مالکیت و مدیریت این صنایع از طریق دولت؛ دوم، انتقال این صنایع به بخش خصوصی و اعمال مقررات تنظیمی. تجربه چندین سال تصدی دولت گواه این موضوع است که گزینه اول از نظر اجرایی با ناکارآمدی بسیاری روبه‌روست اما، انتقال این صنایع به بخش خصوصی به همراه مقررات تنظیمی توأم با کارایی خواهد بود. این کارایی با تأکید بر وجود رقابت موفق خواهد بود.<sup>۲</sup>

همچنین خصوصی سازی به تورم دامن زد، زیرا بخش خصوصی انگیزه‌ای برای کنترل تورم ندارد حتی در کوتاه مدت، تورم به نفع بخش خصوصی هم هست. چون بخش خصوصی به دنبال حداکثر نمودن سود خود است؛ بنابراین دولت می‌بایست در خصوص کنترل تورم و بیکاری راه‌حلی می‌اندیشید ولی متأسفانه اقدام مهم و کارسازی در این خصوص از سوی دولت انجام نشد.<sup>۳</sup>

روند خصوصی سازی در سال‌های اولیه اجرای آن عبارت بود از:

- ۱- فروش سهام بنگاه‌های دولتی به مردم؛
- ۲- فروش سهام به مدیران و کارکنان شرکت‌های دولتی؛
- ۳- عرضه سهام بنگاه‌های دولتی به گروه‌های خاصی از مردم. که البته روش اخیر در حد بسیار محدودی انجام شد. باید اذعان نمود که این خصوصی سازی موفق نبود. دلیل

۱. حشمتی مولایی، حسین؛ (۱۳۸۶)، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ روش‌های دستیابی به اهداف

سیاستی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجلس و راهبرد، بهار، شماره ۵۴، ص ۱۴.

۲. حسینی، سیدشمس‌الدین؛ شفییعی، افسانه؛ (۱۳۸۶)، تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تأملی

در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجله پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، پاییز، شماره ۴۳، ص ۵۶.

۳. مهربانی، وحید، (۱۳۸۷)، همان، ص ۱۳.

این امر را می‌توان در سیاست استفاده از درآمدهای حاصل از واگذاری سهام در مصوبه مورخ ۱۳۷۰/۲/۴ و ۱۳۷۰/۲/۱۵ هیئت‌وزیران مبنی بر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و عمومی به بخش خصوصی جستجو کرد. موارد مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری اشاره شده به قرار زیر بوده است:

الف. بازپرداخت بدهی‌ها؛ ب. بازپرداخت بدهی‌های گذشته شرکت در قالب طرح‌های عمرانی؛ ج. تأمین کمبود منابع مالی شرکت‌هایی که براساس پژوهش‌های انجام‌شده قابل واگذاری نیستند؛ د. اتمام طرح‌های تولیدی در دست اجرا به منظور ایجاد شرایط مناسب برای واگذاری آنها؛ ه. اجرای طرح‌های تولیدی موردنیاز کشور که بخش دولتی برای انجام آنها آمادگی ندارد یا قابل‌واگذاری نیستن؛ و. واریز به خزانه کل کشور برای بهره‌برداری از آنها در مصارف بودجه کل کشور. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود هدف دولت از خصوصی‌سازی بیشتر کسب درآمد بود و نه ارتقاء کارایی فعالیت‌های اقتصادی.<sup>۱</sup>

## بند سوم. فربه‌شدن دولت و تحمیل بار مالی فراوان در صورت اجرای دولت رفاه

همان‌طور که بیان گردید بعد از انقلاب، نظام اقتصادی کشور در قانون اساسی به صورت ترکیبی از سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی تعریف شده بود. تصور این بود که با دولتی کردن اقتصاد، رشد اقتصادی تسریع خواهد شد. اما تصدی فعالیت‌های گسترده اقتصادی توسط دولت، با به‌کارگماردن مدیران بی‌تجربه و پیگیری ایجاد فرصت‌های شغلی در بخش عمومی و نیز رکود اقتصادی زمان جنگ به ائتلاف منابع انجامید؛<sup>۲</sup> بنابراین دو بخش خصوصی و تعاونی آن‌طور که انتظار می‌رفت در اقتصاد مشارکت داده نشدند و اگر هم می‌خواستند یا می‌توانستند به عرصه‌های بزرگ اقتصادی وارد شوند، می‌بایست از فیلترهای دولتی عبور کنند و در بازاری به رقابت پردازند که اصول آن را دولت نوشته، خود اجرا می‌کند و خود دولت نیز نظارت می‌کند؛ بنابراین حضور دولت در عرصه اقتصادی به صورتی بسیار گسترده شد که عرصه رقابت را از سایر شرکت‌های بزرگ اقتصادی گرفت.

حال اگر در چنین نظام اقتصادی که دولت در آن تقریباً همه‌کاره است، بخواهیم نظریه دولت رفاه را نیز وارد کنیم با این فرضیه که نظریه دولت رفاه را در خصوص فقرزدایی نظریه برآمده از قانون اساسی بدانیم، با این مشکل نیز مواجه خواهیم شد که دولت بسیار فربه

۱. مهربانی، وحید، (۱۳۸۷)، همان، ص ۱۲.

۲. هادی زوز، بهروز، (۱۳۸۴)، همان، صص ۱۸۷-۱۸۸.

با مسئولیت‌های متعدد را ساخته‌ایم که در مسائل اقتصادی کشور مداخلات زیادی دارد و همچنین متولی امر فقرزدایی به صورت حمایت‌های مادی و اجتماعی و رفاهی نیز می‌باشد. این مسئله هم به تورم دولت منتهی می‌گردد و هم هزینه‌های فراوانی را بر دوش دولت خواهد گذارد.

## بند چهارم. نادیده گرفته شدن بخش خصوصی در فعالیت‌های فقرزدایی در صورت اجرای اندیشه دولت رفاه

چالش بعدی که به کارگیری نظریه دولت رفاه در نظام حقوقی ج.ا.ا. با آن مواجه است را می‌توان در نظریه عدالت مندرج در اصل ۴۳ قانون اساسی و نیز تنظیم نظام اقتصادی منبعث از آن در اصل ۴۴ قانون اساسی جستجو نمود. قانون اساسی تحت تأثیر نظریه اقتصاد دولتی تدوین شده و بر همین اساس، دولت بیشترین نقش را در مقابله با فقر و نابرابری اقتصادی ایفاء می‌کند در حالی که می‌توانست حداقل با توجه دادن به بخش‌های خصوصی و تعاونی، موفقیت بیشتری در مقابله با فقر و نابرابری کسب کند. به نظر می‌رسد حجم انبوه توقعات و کارویژه‌های اجرایی سبب می‌شود تا دولت‌ها به تنهایی در اجرای سیاست‌های مقابله با فقر و نابرابری چندان موفق نباشند.<sup>۱</sup>

از میان بردن فضای رقابتی در بازاری که دولت تمام عرصه‌های آن را در اختیار خود گرفته و از طریق ایجاد نظام انحصار دولتی ضمن آنکه به تضعیف بخش خصوصی که می‌تواند با رقابت تبدیل به مبتکرانی شود که رشد و ارتقاء سطح بازار را به وجود می‌آورند، میانجامد، منجر خواهد شد زمینه برای ارتکاب جرائم کلان اقتصادی، اختلاس‌های گسترده با مبالغ هنگفت و در نهایت حیف و میل منابع عمومی فراهم می‌نماید. درحقیقت بخش خصوصی به خاطر بالابردن سود خود از بازار هم که شده در حفظ اموال خود دقت و نظارت کافی به خرج می‌دهد و در صنایعی سرمایه‌گذاری می‌کند که بازدهی را بالاتر ببرد. اما تجربه ثابت کرده است که نظام اقتصاد دولتی در این اقدامات دلسوزانه برخورد نمی‌کنند و به سود شخصی خود که از سود و منفعت ملی فاصله دارد می‌اندیشند و در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، آن را در نظر می‌گیرند.

۱. هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۸۸)، حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر از تئوری تا عمل، از کتاب حقوق بشر در جهان معاصر (دغدغه‌ها و دیدگاه‌های حقوقدانان و فقهای ایرانی)، قم، انتشارات آیین احمد، ص ۱۴۹.

اما ارتباط این مسئله با مطرح شدن دولت رفاه در اقتصاد دولتی این مشکل را پدید می‌آورد که در اقتصاد بازار آزاد، ایجاد دولت رفاهی که به حمایت‌های مالی از مردم از طریق ایجاد نظام تأمین اجتماعی و برعهده گرفتن مسکن، تغذیه، بهداشت و سلامت، آموزش و پرورش و دیگر امور رفاهی مردم، سعی در ازیان بردن فقر دارد، با اموالی که مردم به عنوان مالیات به دولت می‌پردازند صورت می‌گیرد که در نهایت به پاسخگو نمودن دولت در نحوه دسترسی عموم مردم بالاخص فقرا به امکانات رفاهی می‌انجامد. اما در نظام اقتصاد دولتی که منابع مالی دولت از طریق در دست داشتن انحصاری اقتصاد بدست آورده است و مالیات در آن جایگاه زیادی ندارد، در نتیجه دولت نیز خود را در تأمین امکانات رفاهی جامعه در مقابل مردم پاسخگو ندانسته و نهایتاً اهداف نظام دولت رفاه در این‌گونه اقتصاد هرگز تأمین نخواهد شد.

## بند پنجم. ناکارآمدی دولت در تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی در دولت رفاه

نظریه دولت رفاه در دولت‌هایی با اقتصاد صنعتی و توسعه یافته مطرح گردید. با این حال این نظریه در حال حاضر از سوی بسیاری از این کشورها با وجود داشتن اقتصاد صنعتی کنار گذاشته شده است. با این وضعیت، ایران را که می‌توان کشوری در حال گذار دانست به مراتب بیشتر با مشکلات اجرایی این اندیشه مواجه خواهد شد. در واقع، افزایش سطح مطالبات مردمی و حرکت دولت‌های رفاهی به سوی تأمین اجتماعی در راستای دستیابی به عدالت اجتماعی و باز توزیع ثروت ملی در پی عقل‌گرایی نظام سرمایه‌داری برای پذیرش مسئولیت اجتماعی در برابر جامعه، پس از چندین دهه دولت‌های فربه و ناکارآمدی را به وجود آورد که با مشکل تأمین منابع مالی مواجه شدند.<sup>۱</sup>

این امر موجب رکود اقتصادی شدید گشت و دلیل اصلی آغاز تحول فکری نسبت به دخالت دولت در اقتصاد شد که دوره نئولیبرالیسم را با تفکر جدید دولت تنظیمی پدید آورد که در آن تأکید اقتصاد رفاهی بر حفظ تقاضای مؤثر و افزایش قدرت خرید عمومی، جای خود را در اقتصاد نئولیبرالی به اهمیت کارآیی اقتصادی، تشویق عرضه و مهار کردن تورم داد؛ همچنین الگوی اقتصادی دولت رفاه از حیث تطابق با اقتصاد بخش عمومی از هماهنگی بسیار بالایی برخوردار بوده، اما در حوزه عمل به عدم توازن در اقتصاد دامن زده است.

۱. ادینی، حسن و حسین پشتدار (۱۳۹۲)، همان، ص ۲۹۷.

دولت‌های رفاه‌چندان در بهره‌گیری از سایر ظرفیت‌های اقتصادی مانند ظرفیت‌های موجود در نهادهای بخش غیر دولتی، موفق عمل نکرده‌اند.<sup>۱</sup>

## بند ششم. کم‌رنگ بودن مشارکت فقرا و توانمندسازی آنان در نظریه دولت رفاه

به‌کارگیری نظریه دولت رفاه در نظام حقوقی ج.ا.ا. موجب می‌گردد که وظایف دولت در خصوص فقرزدایی بیشتر شده و در نتیجه مشارکت مردم و از همه مهم‌تر فقرا در پروسه فقرزدایی به فراموشی سپرده شود. این موضوع البته با رویکرد حمایتی نظریه دولت رفاه سازگار است، اما با رویکرد توانمندسازی فقرا که در اصول متعدد قانون اساسی شاهد این رویکرد هستیم و در واقع باید گفت، راهکار مناسب جهت فقرزدایی نیز همین است در تضاد قرار می‌گیرد. به موجب اصولی از قانون اساسی شاهد مشارکت دادن مردم در راهبری جامعه هستیم که به رسمیت شناخته شده و این درست همان چیزی است که امروزه تحت عنوان مشارکت مردم در تصمیماتی که در مورد آنها اتخاذ می‌شود و در رویکر قابلیتی نیز وجود دارد، مطرح است.<sup>۲</sup>

## بند هفتم. افزایش فساد در پی فربه‌شدن بیش از اندازه دولت در دولت رفاه

نگاه حداکثری به دولت و محوریت آن در قانون اساسی از دیگر عوامل فساد در جامعه است، به گونه‌ای که تمرکز ثروت پیرو تمرکز قدرت به دولت واگذار شده و این امر، در عملکردهای دولت، از قبیل نظارت صحیح و اشراف بر فعالیت‌های کارگزاران آن، تأثیر سلبی و ایجابی متفاوتی ایجاد می‌کند. همان‌گونه که در اسناد بین‌المللی حقوق بشری و قانون اساسی تصریح شده، دولت باید نقش حمایتگر را در بحث شاخص‌های عدالت اجتماعی ایفا کرده و در عین حال جهت پویایی اقتصادی که منجر به ارتقاء سطح رفاه مردم می‌شود، مداخلات خود را در جزئیات مسائل مربوط به وضعیت اقتصادی بکاهد و از قوه قاهره و غالبه، به قوه نظارت‌کننده و ارشادکننده تغییر جایگاه دهد. شیوه‌ای که پیشتر در بحث خصوصی‌سازی نیز بررسی گردید.

۱. جعفری صمیمی، احمد؛ زرین اقبال، حسن؛ زبائی، محمد رضا؛ درخشانی درآبی، کاوه، بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولتهای رفاه، ص ۶۷.

۲. هادی زنون، بهروز، (۱۳۸۴)، همان، صص ۱۸۵-۱۸۶.



## نتیجه

مهم‌ترین مسئله در باب اجرای نظریه دولت رفاه در طرح این پرسش است که آیا رفع فقر در جامعه با دخالت مستقیم دولت در تأمین امکانات رفاهی برای تمامی افراد از جمله افراد کم‌بضاعت بهتر تأمین می‌گردد یا با تلاش و خواست خود اعضای جامعه؟ به بیان دیگر می‌توان این‌گونه پرسش را مطرح نمود که آیا فقر با اعطاء کمک‌های مالی ریشه‌کن خواهد شد یا با ارتقاء توانایی‌های افراد از طریق کمک به توسعه انسانی و اجتماعی؟

به منظور پاسخ به این پرسش باید گفت افراد در جامعه یا به صورت انفرادی یا به صورت جمعی در حال تلاش برای دستیابی به پیشرفت و توسعه هستند. در میان تلاش‌های دسته‌جمعی می‌توان به تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد، احزاب و تشکلات سیاسی، انجمن‌ها و تشکلات اجتماعی و... اشاره نمود که در آن توانایی‌های اعضای آنها در حال افزایش و ارتقا می‌باشد. به منظور کارکرد بهتر این تشکیلات و انجمن‌های مدنی، سیاسی و اجتماعی، مطمئن‌ترین راهکار افزایش هرچه بیشتر و تأمین همه‌جانبه آزادی فعالیت آنها توسط قانون و از سوی دولت است.

اما نحوه این آزادی‌سازی نیز اهمیت بسیاری دارد. به عنوان مثال شواهد فراوان وجود داشت که آزادسازی اقتصادی باعث تحمیل ریسک‌های بی‌شمار به کشور شده و این ریسک‌ها به‌طور نامتناسبی بر دوش فقرا می‌افتد. تجارت آزاد بین‌المللی عمدتاً تهدیدی بود برای بزرگ‌ترین صنعت وابسته به زمین یعنی کشاورزی است.<sup>۱</sup> از سوی دیگر به یک کشور اجازه می‌دهد تا از امتیاز مزیت نسبی بهره‌مند شده و متوسط درآمد را بالا ببرد ولو اینکه با از دست رفتن برخی مشاغل به گروهی زیان برساند. اما در کشورهای در حال توسعه که بیکاری بالایی دارند، نابودی مشاغل ناشی از آزادسازی تجاری احتمالاً آشکارتر از ایجاد مشاغل جدید بوده و این مسئله به‌ویژه در مورد برنامه‌های «اصلاحات» صندوق بین‌المللی پول که آزادسازی تجاری را با نرخ‌های بهره بالا ترکیب کرده، ایجاد مشاغل و خلق کسب و کار را اساساً ناممکن می‌سازد. هیچ‌کس نباید ادعا کند حرکت کارگران از مشاغل با بهره‌وری پایین به بیکاری باعث کاهش فقر یا افزایش درآمد ملی می‌شود.<sup>۲</sup>

۱. پولانی، کارل، (۱۳۹۱)، همان، ص ۳۰۶.

۲. استیگلیتز، جوزف، نقد لیبرالیسم بازار از نگاه کارل پولانی، خوانش استیگلیتز از کتاب دگرگونی بزرگ، ترجمه: جعفر خیرخواهان، کتاب ماه علوم اجتماعی، آبان و آذر ۱۳۸۳ - شماره ۸۵ و ۸۶، ص ۳۸.

هر چند محیط عمومی کسب و کار برای سرمایه‌گذاری اهمیت دارد، اما بنگاه‌های خرد و کوچک با محدودیت‌ها و محرومیت‌هایی روبه‌رو هستند که به صورت خودکار از طریق اصلاح محیط کلان سرمایه‌گذاری اصلاح نمی‌شوند. در چنین جاهایی به آزادسازی اقتصاد از سطوح پایین نیاز است. به منظور تغییر آگاهانه سیاست‌هایی که از توسعه اقتصادی حمایت می‌کنند و باعث افزایش بهره‌وری، امنیت و توانمندسازی می‌شوند، درک و شناخت سرمایه‌گذاری محیط کسب و کار برای کشاورزان، کارآفرینان خرد و کسب و کارهای کوچک و متوسط و همچنین بنگاه‌های بزرگ از اهمیت زیادی برخوردار است.<sup>۱</sup> این مسئله به وجود مسئولیت در کنار آزادسازی اقتصاد توجه دارد که می‌بایست در برنامه‌های فقرزدایی حتماً در نظر گرفته شود.

بنابراین اجرای هر نظریه‌ای در هر سطحی از اقتصاد، نظام حقوقی و نظام اجتماعی نیازمند وجود پیش‌شرط‌هایی است که بدون توجه به آنها، نه تنها مسائل و مشکلات حل نمی‌گردد، بلکه پیچیده‌تر هم می‌شوند. اجرای اندیشه دولت رفاه در نظام حقوقی ج.ا.ا، به جهت ناسازگاری این نظریه با کلیت قانون اساسی و نظام فکری حاکم بر آن موجب می‌گردد، نه تنها فقرزدایی با شکست مواجه گردد، بلکه مشکلاتی را پدید آورده است که از میان بردن آثار آن، سال‌ها زمان، انرژی و اتلاف منابع را در پی آورده است.

بنابراین لازم است به جهت رفع فقر در جامعه ایران، نظریه‌ای ارائه گردد که با مبانی نظام حقوقی ج.ا.ا. مذکور در اصول قانون اساسی و دیگر قوانین و اسناد بالادستی هم‌راستا و هماهنگ باشد و اهداف مورد نظر در این نظام را دنبال نماید. چنین الگویی می‌تواند از تجربیات موفق کشورها و نظام‌های دیگر بهره برد و در واقع می‌توان گفت باید بهره‌مند گردد، اما اجرای یک نظریه به صورت کامل بدون در نظر داشتن شرایط و ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی و حقوقی این نظام اشتباهی بزرگ است که می‌تواند آسیب‌های فراوانی را به جای از میان بردن مسائل و مشکلات به وجود آورد.

به کار بردن نظریه دولت رفاه جهت مبارزه با فقر در ایران، اشتباهی است از این دست که بسیاری از اصول و واقعیات موجود در قانون اساسی و اهداف مذکور در این قانون را که مبتنی بر نظام مکتبی اسلامی است را نادیده گرفته و نهایتاً موفق نخواهد بود. امری که تا به امروز نیز شاهدش بوده‌ایم.

۱. بانک جهانی، ۱۳۹۴، صص ۹۰-۹۱.

## فهرست منابع فارسی الف. کتاب‌ها

۱. استودن و دیگران، **راهنمای نوین اقتصاد کلان**، ترجمه منصور خلیل عراقی و علی سوری، انتشارات برادران، ۱۳۸۳.
۲. بشیریه، حسین، **جامعه‌شناسی سیاسی**، تهران، نشر نی، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۵.
۳. بهمنی، محمدمین، **قانون اساسی ایران از مشروطه تا امروز**، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۴. بو، سودرستن، **جهانی‌شدن و دولت رفاه**، ترجمه هرمنز همایون‌پور، تهران، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۴.
۵. پولانی، کارل، **دگرگونی بزرگ خواستگاه‌های سیاسی و اقتصادی روزگار ما**، ترجمه محمد مالجو، انتشارات پردیس دانش، چاپ اول، تهران، ۱۳۹۱.
۶. **دانشنامه امام علی (ع)**، زیر نظر علی‌اکبر صادقی‌رشاد، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، ۱۳۸۷، ج ۷.
۷. سندل، مایکل، **لیبرالیسم و منتقدان آن**، ترجمه احمد تدین، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۸. کاتوزیان، ناصر، **قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی**، تهران، نشر میزان، چاپ بیست و دوم، ۱۳۸۸.
۹. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۱۰. مهدیزاده، جواد و همکاران، **برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)**، تهران، انتشارات آرمانشهر، ۱۳۹۲.
۱۱. مهریانی، وحید، **آثار اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر فقر و نابرابری درآمدها**، دفتر مطالعات اقتصادی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۹۸۷، ۱۳۸۷.
۱۲. هاشمی، سیدمحمد، **حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر از تئوری تا عمل**، از کتاب حقوق بشر در جهان معاصر (دغدغه‌ها و دیدگاه‌های حقوقدانان و فقهای ایرانی)، قم، انتشارات آیین احمد، ۱۳۸۸.

## ب. مقاله‌ها

۱۳. آرام، محمدرضا و کاووس سیدامامی، سیاست‌های فقرزدایی با محوریت تکافل اجتماعی، دوفصلنامه علمی - پژوهشی دانش سیاسی، شماره ۲۴، سال دوازدهم، پاییز و زمستان ۱۳۹۵.
۱۴. استیگلیتز، جوزف، نقد لیبرالیسم بازار از نگاه کارل پولانی، خوانش استیگلیتز از کتاب دگرگونی بزرگ، ترجمه: جعفر خیرخواهان، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۸۵ و ۸۶، آبان و آذر ۱۳۸۳.
۱۵. امیری، جعفرتاش، گونه‌شناسی نظام رفاهی ج.ا.ا. براساس مدل سه دولت رفاه گوستا اندرسون، مجله سیاستنامه علم و فناوری، شماره ۱۰، بهار ۱۳۹۴.
۱۶. بادینی، حسن، پشتدار، حسین، (۱۳۹۲)، نظام حقوقی تأمین اجتماعی؛ گذار از دولت رفاه به ایده حکمرانی مطلوب، فصلنامه علمی - پژوهشی تحقیقات حقوقی، دوره شانزدهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۲.
۱۷. پیاله‌فروش، میثم، خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی، مجله اندیشه صادق، شماره ۱۱ و ۱۲، ۱۳۸۲.
۱۸. تقوایی، مسعود و زهتاب سروری، اثر لیبرالیسم بر فضای شهری، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۱۸، ۱۳۸۴.
۱۹. جعفرپیشه، مصطفی، حکومت علوی و اهتمام به اصلاحات اجتماعی - اقتصادی؛ توسعه و رفاه، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۱۸، زمستان ۱۳۷۹.
۲۰. جعفری صمیمی، احمد و همکاران، بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولت‌های رفاه، فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال شانزدهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵.
۲۱. حسینی، سید شمس‌الدین؛ شفیعی، افسانه؛ تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تأملی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجله پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۴۳، پاییز ۱۳۸۶.
۲۲. حشمتی مولایی، حسین؛ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ روش‌های دستیابی به اهداف سیاستی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجلس و راهبرد، شماره ۵۴، بهار ۱۳۸۶.
۲۳. رضایی، محمدجواد، موحدی بک نظر، مهدی، تبیین و ارزیابی نظریه انتخاب عمومی، مجله اقتصاد تطبیقی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم،



- شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۶.
۲۴. سعید امانپور، مهیار سجادیان، لیبرالیسم و شهر؛ کنکاشی بر نسبت لیبرالیسم و برنامه‌ریزی شهری، فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری چشم‌انداز زاگرس، دوره نهم، شماره ۳۲، تابستان ۱۳۹۶.
۲۵. قانع‌راد، امین، رویکرد توسعه اجتماعی به برنامه‌های فقرزدایی در ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۸، ۱۳۸۴.
۲۶. ماتسویی، باب، شش مشکل در خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی، ترجمه هرمز همایون پور، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱۳، ۱۳۸۳.
۲۷. مهدویان، علیرضا، جایگاه مقابله با فقر و نابرابری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله ره‌آورد سیاسی، شماره ۲۰، ۱۳۹۶.
۲۸. هادی زوز، بهروز، فقر و نابرابری درآمد در ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۱۷، تابستان ۱۳۸۴.
۲۹. وصالی، سیدسعید؛ بساطیان، سیدمحمد؛ بررسی جایگاه دولت فعال در ایران در باب تطبیق تابع رفاه دولتی با تابع رفاه اجتماعی در ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۹۱.

### ج. پایان‌نامه

۳۰. جعفری، فاطمه، (۱۳۸۸)، فقرزدایی در نظام بین الملل و حقوق ایران، پایان‌نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ص ۱۴۷

### منابع انگلیسی

- 31-Barr,N.(2011),economic of the welfare state,Oxford University
- 32-Gilbert, N., Capitalism and the Welfare State, new haven, London, Yale University Press
- 33-Gutman,A.(1988),Democracy and the welfare state,Princeton University Press
- 34-Hollander,J.H.(2012),Economic Liberalism.Literary Licensing
- 35-Midgley, J.,( 1995) «Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare», London, Sage Publication
- 36-Mishra, Ramesh,( 1990) The Welfare State in Capitalist Society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia / Ramesh Mishra.,Harvester Wheat Sbear, London

37-Tullock, Gordon,( 2008) s.v. public choice, in: Durlauf, Steven N./Blume, Lawrence E. (Hrsg), The new palgrave Dictionary of Economics , Bd. VI,2 . Aufl, Palgrave ,Macmillan, Basingstoke u.a

38-Williamson ,John,( 1997) “should women support the privatization of social security?” , challeng, vol.40

در خصوص داوری در قراردادهای اداری باید گفت که در اصطلاح، ارجاع اختلافات ناشی از قراردادهای اداری به داوری را داوری گویند.

در آغاز قانون‌نویسی ایران، به جای کلمه داوری از واژه حکمیت استفاده شده است.<sup>۱</sup> تا اینکه در سال ۱۳۱۷ برای اولین بار در بند ۵ ماده ۲ قانون اصلاح قانون مالیات بر درآمد از کلمه داوری استفاده شد.<sup>۲</sup> در قوانین کنونی نیز واژه داوری رایج‌تر است که برای نمونه می‌توان به قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۷۹، قانون داوری تجاری بین‌المللی مصوب ۱۳۷۶ و... اشاره کرد.

## گفتار دوم. داوری و انواع آن بر اساس اصل ۱۳۹ قانون اساسی و قوانین حاکم

نهاد داوری که فنی برای حل و فصل اختلافات به توسط یک یا چند شخص به نام داور یا داوران است، طریقی غیرقضایی بوده و از لحاظ تاریخی سابقه طولانی دارد؛ این طریقه حل و فصل دعاوی در حوزه روابط بازرگانی بین‌المللی و داخلی به جهت سرعت، سهولت و توافق موجب شده که داوری را یکی از منابع مهم حقوق تجارت داخلی و بین‌المللی بدانند یا دست‌کم به طور بالقوه برای آن چنین قابلیتی قائل شوند.<sup>۳</sup> برخی انگیزه اصلی گرایش به داوری در حوزه روابط بازرگانی را خصوصی‌بودن داوری، انتخابی‌بودن آن، رسمی و تشریفاتی نبودن رسیدگی‌ها، سرعت و کارایی و هزینه کم‌تر دانسته‌اند.<sup>۴</sup>

توسل اجتناب‌ناپذیر به داوری در روابط بین‌المللی نتیجه فقدان حکومت جهانی و تعدد حاکمیت‌ها و تعدد قوانین است. در نتیجه از هیچ شخص و دولتی نمی‌توان توقع داشت که نسبت به حل و فصل عادلانه اختلاف از طریق دادگاه کشور متبوع طرف اختلاف، خوش‌بین باشد. لاجرم توافق بر مرجع حل اختلاف و قانون مبنای حل اختلاف، روش طبیعی و منطقی در رفع نگرانی طرفین است که متعاقباً به این موضوع پرداخته خواهد شد.

۱. ماده ۳۶۷ قانون تشکیل ایالات و ولایات و نیز م. ۷۵۷ مجموعه قوانین موقتی اصول محاکمات حقوقی مصوب کمیسیون قوانین عدلیه مصوب ۱۳۲۹ ه. ق.
۲. البته قانون‌گذار پیش از این نیز از واژه مذکور به صورت ترکیبی استفاده کرده است. برای نمونه در قوانین قبلی از ترکیب دیوان داوری بین‌المللی بارها استفاده شده است.
۳. ویرالی، میشل (۱۳۶۴)، «تفکری بر تئوری حقوق فراملی»، ترجمه ناصر صبح‌خیز، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، دوره ۳، شماره سوم، صص ۸۹ - ۱۱۰.

4-Brenet F, L'Arbitrage Et Contrat Administratif: L'Incompetence Toute Relative Du Juge Administratif,