

سیاست و دولت رفاه در ایران

## گشودن جعبه سیاه دولت رانتی

نفرین نفت؛ بدفهمی رفرمیست‌های وطنی



شیمابهرمند

جامعه ایران نیرویی کنشگر است برای تغییر ماهیت دولت.

آدام شورسکی، سرمایه‌داری و سوسیال‌دموکراسی

سیاست‌گذاری اجتماعی در دولت‌های مدرن، ابزاری برای تحکیم پیوند اقشار و طبقات اجتماعی به شمار می‌رود. اما سیاست‌گذاری اجتماعی که امکانی برای جلب پشتیبانی برخی گروه‌های اجتماعی از حکومت و نظام سیاسی است، در عین حال کارکرد دیگری نیز دارد و می‌تواند نوعی ابزار کنترل در دست دولت‌ها باشد که از تبدیل‌شدن گروه‌های اجتماعی دیگر به نیروهای متنازع و چه‌بسا متخاصم پیشگیری کند. اگر هدف تمام دولت‌ها از تدارک سیاست‌های اجتماعی ایجاد ثبات در چارچوب نظام سیاسی باشد، بدین معنا نیست که اقشار و طبقات برخوردار از این سیاست‌های اجتماعی و رفاهی از چارچوب خواست دولت‌ها فراتر روند و این، یکی از تناقضات بنیادی دولت رفاه نیز هست. در دوران معاصر سیاست‌های اجتماعی دولت‌ها با مفهوم دولت رفاه و ضرورت و تناقضات و مصائب آن کره خورده است. خلق، بقا و سرزودت دولت رفاه، به تعبیر اندرو گمبل<sup>۱</sup> تنها مسئله اقتصاد سیاسی نیست و بیش از آن، با حوزه «اقتصاد اخلاقی» مرتبط است. اقتصاد اخلاقی، ایده‌هایی درباره انصاف، تکالیف، حقوق، انتظارات، استحقاق، برابری و آزادی ارائه می‌کند و به این ترتیب، مسائل اخلاقی همواره ارتباطی جدایی‌ناپذیر با توسعه دولت رفاه داشته‌اند و البته موارد موفق در این زمینه به افزایش مشروعیت دولت‌ها و پشتیبانی سیاسی از آنها منجر شده است. دولت رفاه در تاریخ سیاسی مفهومی پرتنش بوده که اگر چه از خاستگاه خود به‌عنوان ابداع نیروی سیاسی محافظه‌کار و ملت‌گرایی بیسمارک یکسر جدا شده، همچنان با تعارضات و تناقضات و انتقادات بسیار مواجه است. واقعیت این است که امروز ما در عمل و حتی در عرصه نظری، نه با «دولت رفاه» بلکه با «دولت‌های رفاه» متعدد و متنوعی سروکار داریم که دیگر مقوله‌ای یکدست با معنایی مشترک نیستند و از این‌رو در تحلیل این مقوله نمی‌توان به مفاهیم کلی و سردستی اکتفا کرد. «انقلاب اجتماعی»<sup>۲</sup> اثر گوان هریس از جمله این تحلیل‌هاست که سعی دارد سیاست‌های رفاهی ایران را در پرتو پیچیدگی‌های تاریخی و تناقضات نظری واکاوی کند. «تاریخ نفت نافی نظریه دولت رانتی است»، این گزاره، دستاورد تحلیل گوان هریس درباره سیاست و دولت رفاه در ایران است. هریس در کتاب «انقلاب اجتماعی» نشان می‌دهد که بسیاری از تحلیل‌های روزنامه‌نگاران و پژوهشگران داخلی درباره سیاست‌های رفاهی دولت‌ها در ایران حول محور پارادایم‌های رانت‌گرا می‌چرخد و نسبت به تبیین‌های ایدئولوژیک بی‌تفاوت است. بنا بر این تحلیل، مبنای غالب تبیین‌ها در مورد مناسبات دولت و جامعه در ایران پس از انقلاب، چارچوب‌های نظری ایستا در مورد دولت رانتی بوده است. لذا اقدامات رفاهی دولت‌های تولیدکننده نفت در کشورهای در حال توسعه از جمله کشورهای خاورمیانه، حق‌السکوت و رشوه دولت به جامعه تلقی می‌شود. هریس برای نقض و نفی تلقی رانت‌محور، سیاست‌های اجتماعی ایران معاصر در دو دوره پهلوی و پس از انقلاب را مورد واکاوی قرار داده و نشان می‌دهد سیاست‌های رفاهی این دولت‌ها تا چه حد متفاوت بوده است. به دوره پس از انقلاب برگردیم. هریس معتقد است: «نخبگان سیاسی ایران علی‌رغم تمامی اختلاف‌ها در مورد برقراری دولت توسعه‌گرای ضد سیستم<sup>۳</sup> همدل بودند. جمهوری اسلامی برای بقا در جنگ و نیل به توسعه بدون کمک‌های خارجی ناگزیر شد پروژه دولت‌سازی را با پروژه رفاه‌سازی درآمیزد. نخبگان دولتی، نهادهای رفاهی متعددی ساختند و با تکیه بر آنها بسیج مردمی حاصل از انقلاب و جنگ را به سوی بسته جنگ-رفاه هدایت کردند. بدین‌ترتیب، پایگاه اجتماعی حکومت گسترش یافت اما توان نخبگان سیاسی برای اجرای پروژه‌های تکنوکراتیک و از بالا در دوره پساجنگ محدود شد. درهم‌تیدگی رقابت نخبگان و بسیج مردمی در دهه‌های آتی مسیر تحرک اجتماعی صعودی و گسترش طبقات متوسط را هموار کرد. این تحول، انقلاب اجتماعی واقعی در عصر جمهوری اسلامی بود که طبقات متوسط از نیرو بخشید و مطالبات برآمده از تحرک صعودی و بازنامی سیاسی در رویدادهای آتی نمود یافت». طبق این پژوهش، نظام رفاهی حکومت پهلوی بین سال‌های ۱۳۱۰ تا ۱۳۵۰ مانند عمده دولت‌های توسعه‌گرا-اقتدارگرای متأخر، محصور و صنف‌گرا بود. سازمان‌های سیاست‌گذار اجتماعی، گرایش و ساختار بوروکراتیک داشتند، اما انتفاع از آنها محدود به بخشی از مردم بود و این انحصار به سیاست‌ورزی نخبگان نزدیک به شاه و پروژه مدرنیزاسیون پهلوی برای توسعه ربط داشت. پس از انقلاب، دولت‌ها نهادهای رفاهی صنف‌گرا را به ارث بردند. اما نهادهای رفاهی دیگر نیز ساختند که طیف‌های طردشده جامعه را در بر می‌گرفت و هریس آن را «دولت رفاه اپنارگران» می‌خواند. تفاوت عمده نظام‌های سیاسی معاصر ایران از دید گوان هریس، در میناق رفاه اجتماعی بود. در حکومت پهلوی دایره تنگ نخبگان سیاسی به میناق رفاه اجتماعی ماهیت طردگرا داده بود، اما پس از انقلاب، نخبگان سیاسی برای تثبیت و تحکیم نهادهای دولتی در جامعه و رقابت بر سر تصاحب قدرت به پشتوانه مردمی نیاز داشتند و از این‌رو میناق رفاه اجتماعی فراکری شد. گوان هریس، رخداد پسانتخاباتی سال ۸۸ را تبعات همین اقدامات و سیاست‌های اجتماعی برای دولت‌سازی می‌داند که طبقات نیرومند و آگاه ساخت. تأمل در تبعات خواسته و ناخواسته سیاست‌های اجتماعی دولت‌ها در سال‌های اخیر، با پارادایم دولت رانتی نفتی در هم تنیده شده و سیاست‌های رفاهی اغلب نوعی رشوه به مردم تلقی می‌شود تا جامعه را از مطالبه حقوق اجتماعی خود بازدارد. اما تناقضات دولت رفاه نشان می‌دهد که این تحلیل سردستی راه به جایی نمی‌برد و مانعی بر سرر تأمل دقیق و کارآمد در مورد دولت رفاه و سیاست‌های اجتماعی دولت‌هاست. دست پر قضا، سردمداران این طرز فکر مسلط، از دید گوان هریس، وجه غالب تحلیلگران سیاسی اصلاح‌طلب بودند و او از این میان، به تحلیل‌های عباس عبدی و علیرضا علوی‌تبار و جلالی‌پور اشاره می‌کند. این طرز تلقی از دولت رانتی، فارغ از تحلیل‌ها و تفسیرها در مطبوعات، به پژوهش‌های حوزه علوم اجتماعی و حتی تحلیل برخی روشنفکران نیز تسری یافت. به اعتقاد هریس، «فرض تحلیل‌ها در مورد ایران معاصر آن است که رانت نفتی، سیاست‌های رفاهی را تغذیه می‌کند و کنترل استبدادی، تدوین آنها را ایجاب می‌کند بی‌آنکه شواهد تجربی چندانی ارائه شود». این تحلیل‌ها که خصلت اجتماعی و سیاسی و تبعات سیاست‌های رفاهی را نادیده می‌گیرند و می‌کوشند تا قضیه را با ارجاع به مفهوم دولت رانتی حل‌وفصل کنند، به قول تیموتی میچل<sup>۴</sup>، توجه چندانی به ماهیت نفت، نحوه تولید و توزیع و استفاده از آن ندارند. اما اینک دیگر نظریه‌پردازان رانت‌گرایی، جعبه سیاه دولت رانتی را گشوده‌اند تا انواع مختلف ائتلاف نخبگان و میناق اجتماعی را مورد واکاوی قرار دهند. از اسرار جعبه سیاه دولت رانتی، یکی هم این بود که «نظریه رانتی که معمولاً در مورد خاورمیانه به کار می‌رود، اقتصادی سیاسی است که توجیه به سیاست ندارد». در نتیجه وابستگی نظریه دولت رانتی کمابیش نظریه نفرین نفت را کنار گذاشتند و رانت نفتی را زمانی مخرب دانستند که توزیع به مصرف درآمد آن غیرشفاف و نامعلوم باشد. اما ماجرا به همین جا ختم نمی‌شود. اگر دولت‌ها به رانت نفت وابسته‌اند، پس کنش‌های دولت باید تابع رانت نفتی باشد و با تغییر درآمد نفت این کنش‌ها تغییر کند، شواهد تاریخی اما این روند را تأیید نمی‌کند. تلقی مبتنی بر اقتصاد رانت‌خوار فاسد که موجب تولید و بازتولید طبقه طفیلی می‌شود، نگرشی یک‌سویه به وضعیت ایران معاصر و دولت‌های پس از انقلاب دارد و سوسه‌های سیاسی و فکری و ایدئولوژیک را به سود جنبه‌های اقتصادی و ژئوپلیتیک صلب، طرد یا حذف می‌کند.

# سخت‌ترین روزنامه

در این ویژه‌نامه مفهوم دولت اجتماعی و ضرورت‌های دولت رفاه در گفت‌وگو با صاحب‌نظران حوزه‌های سیاست، جامعه، اقتصاد و هنر واکاوی شده است.



### پرونده‌ای درباره ضرورت تقویت «دولت اجتماعی» و دستیابی به پارامترهای «دولت رفاه» در گفت‌وگو با کارشناسان در ستایش دولت مدرن

شرق: داده‌های رسمی می‌گویند بیش از ۳۰ درصد جمعیت کشور زیر خط فقر هستند؛ اگر چه برخی کارشناسان معتقدند نیمی از جمعیت زیر خط فقر به سر می‌برند. به‌جز گسترش فقر، در سال‌های اخیر شاهد رشد نابرابری‌های اجتماعی بوده‌ایم. رشد فقر و نابرابری باعث شده حتی در گزارش‌های رسمی هم نسبت به تداوم این وضعیت هشدار داده شود. تورم یکی از عواملی است که منجر به رشد نابرابری درآمدی شده است. اقتصاد ایران در سال‌های مختلف با نرخ بالای تورم روبه‌رو بوده، به شکلی که تورم ساختاری بخشی از واقعیت اقتصاد ایران بوده است. در چنین وضعیتی و با توجه به اینکه بخش عمده دارایی‌ها به گروه‌های پردرآمد مربوط است، با افزایش تورم بر ارزش دارایی‌های آنها افزوده می‌شود. در سوی دیگر، با این مسئله روبه‌رو بوده‌ایم که حقوق و دستمزدها به تناسب تورم افزایش نیافته‌اند و در این شرایط، گروه‌های کم‌درآمد جامعه فاصله رفاهی بیشتری با طبقات بالایی پیدا می‌کنند. در چنین وضعیتی توجه به نقش دولت و سیاست‌گذاری اجتماعی بیشتر به چشم می‌آید. سیاست‌گذاری اجتماعی جدا از آنکه به‌عنوان رشته‌ای دانشگاهی شناخته می‌شود، به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که دولت‌ها برای رفع مسائل اجتماعی به‌خصوص در زمینه‌های آموزش، سلامت، مسکن، رفاه و تأمین اجتماعی به کار می‌گیرند. مجموع این اقدامات به‌خصوص در دوره‌هایی که مسائل اجتماعی شکلی حاد به خود گرفته‌اند، اهمیتی مضاعف پیدا می‌کند. به‌طورکلی سیاست‌گذاری اجتماعی را مسئله محوری دولت‌های مدرن نامیده‌اند. راهبردهایی که مسیر رسیدن به «دولت اجتماعی» را هموار می‌کنند و به پارامترهای «دولت رفاه» عنایت می‌بخشند. دولت‌ها برای تحقق مؤلفه‌های توسعه، سیاست‌گذاری اجتماعی را در کانون توجه خود قرار می‌دهند. برخی صاحب‌نظران معتقدند هدف سیاست‌گذاری اجتماعی کاهش نابرابری و بهبود رفاه اجتماعی است. همچنین سیاست‌گذاری اجتماعی را کنش‌های آگاهانه و عامدانه در حوزه عمومی در راستای رفاه اجتماعی تعریف کرده‌اند. بر این اساس، نقش اجتماعی دولت پررنگ می‌شود؛ چراکه دولت‌ها به واسطه سیاست‌گذاری اجتماعی و به قصد رسیدن به اهداف رفاهی در بازتوزیع منابع در میان شهروندان دست به مداخله می‌زنند. به بیان دیگر، سیاست‌گذاری اجتماعی شکلی از دخالت دولت است که در اهداف اجتماعی نظیر عدالت اجتماعی و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر رخ می‌دهد. در ایران اما در چند دهه اخیر سیاست‌گذاری اجتماعی چندان جدی گرفته نشده و دولت حداقلی خواسته مشترک گروه‌هایی بوده که از وضعیت موجود منتفع شده‌اند. برای همین مفهوم دولت اجتماعی یا ناشناخته است یا دور از دسترس قرار دارد. با اجرای سیاست‌های نولیبرالی در چند دهه اخیر بسیاری از خدمات عمومی بدل به کالایی برای خرید و فروش شده‌اند و بخش‌های گسترده‌ای از جامعه مجبور بوده‌اند از طریق بازار بسیاری از خدمات عمومی در دریافت کنند. این سیاست‌های اقتصادی همواره به تولید فقر و نابرابری پرداخته‌اند و در مقابل نظام حمایتی و رفاهی موجود توان مقابله با فقر روزافزون را نداشته است. در واقع سیاست‌گذاری اجتماعی با نگاهی تقلیل‌گرایانه به این بدل شده که تبعات ناشی از سیاست‌های اقتصادی را کاهش دهد و در اغلب موارد هم موفقیت چندانی به دست نیاورده است. ساختار رفاهی اغلب منفعلانه اقدام کرده و نتوانسته بر سیاست‌های اقتصادی تأثیرگذاری داشته باشد و همواره با فاصله‌ای زیاد در پی حل مسائل ناشی از اجرای سیاست‌های نولیبرالی در حوزه‌هایی مانند آموزش، مسکن، بهداشت و تأمین اجتماعی بوده است. امروز چه باید کرد؟ برای آنکه دولت اجتماعی دور از ذهن نباشد و شاخص‌های رفاه تحقق یابند، راهبردهای ترمیم فاصله دولت و ملت در راستای نفع عمومی چگونه خواهد بود؟

## اقتصاد سیاسی نابرابری و ساختار نظام رفاه در ایران در گفت‌وگو با رضا امیدی

# سرمایه‌داری و دموکراسی ذاتا ناسازگارند



بهنام حیدرقزوینی

گزارش‌های متعدد رسمی و غیررسمی نشان‌دهنده وجود شکل‌های گوناگونی از شکاف‌ها و نابرابری‌ها، فقر و طرد اجتماعی در ایران امروز است. روند نابرابری‌ها و شکاف‌های اجتماعی در ساخت‌های مختلف به شکلی پیش رفته‌اند که در سال‌های اخیر شاهد شکل‌گیری اعتراض‌های معیشتی کارگران، معلمان، پرستاران، بازنشستگان، کشاورزان و به طور کلی مزدبکسران از خواست مشترکی است که به‌ویژه بر این، با چند موج گسترده اعتراضی هم مواجه بوده‌ایم. وضعیت موجود حاصل بی‌عدالتی‌های تاریخی انباشته‌شده‌ای است که به ساختارهای بنیادین جامعه و بنیادی‌ترینش یعنی اقتصاد سیاسی مربوط است. پژوهش‌های متعدد نشان می‌دهند که در چند دهه پس از انقلاب، با فرازونشیبی، با کاهش هزینه‌های دولت در امور رفاهی روبه‌رو بوده‌ایم. این اتفاق بخشی از خواست مشترکی است که به‌ویژه با پایان جنگ در دولت‌های مختلف وجود داشته است. این دولت‌ها، با وجود برخی تفاوت‌هایشان، دست‌کم در یک مورد کاملاً یکسان بوده‌اند و آن، تأکید بر کاهش اندازه دولت و کم‌کردن هزینه‌های دولتی بوده است. این خواست نیز عمدتاً از طریق کاهش هزینه‌های دولت در امور رفاهی محقق شده است. رویکرد مدافع بازار آزاد با تأکید بر منطق قیمت‌های حاصل از مکانیسم طبیعی عرضه و تقاضا، روبه‌روی هر شکلی از مداخله دولتی می‌ایستد، حتی اگر سقوط یا افزایش یکباره

دولت و اقتصاد سیاسی نابرابری صحبت کرده‌ایم. همچنین در بخشی از این گفت‌وگو به بحران‌های طبقه کارگر در ایران نظیر سرکوب مزدی و نبود امکان شکل‌گیری سندیکاها و اتحادیه‌های کارگری اشاره کرده و نتایج آن را در غالب‌شدن نولیبرالیسم بررسی کرده‌ایم. امیدی در بخشی از صحبت‌هایش درباره این مسئله می‌گوید: «به‌تازگی دوگانه‌ای از سیاست‌های توافقی/تقابل‌ی شکل گرفته که از جنس دوگانه‌هایی است که به تعبیر ژاک دریدا ایدئولوژیک و سرکوبگر و طردکننده است. این دوگانه محصول یک تفسیر محدود تاریخی است که با انواعی از نادیده‌انگاری‌ها، همه تحولات تاریخی را حول نیروهای فرادست سیاسی می‌بیند و ترمیم و توافق رابطه بین آنها را عامل اصلی توسعه می‌داند. درحالی‌که به نظر می‌توان در همین تاریخ معاصر ایران در یک زاویه دیگری ایستاد و انواعی از شواهد را فهرست کرد که نشان می‌دهد نه توافق‌های فرادستان الزام‌خیز عمومی را در پی داشته‌اند و نه تقابل‌ها الزام‌مخرب و مانع توسعه بوده‌اند و برعکس. پس به جای این دوگانگی که غیریت‌های دیگری را می‌سازد، باید نگاه ماتریسی داشت و پذیرفت که توافق یا تقابل بین نیروهای سیاسی اولاً نباید محدود به فرادستان دیده شود و ثانیاً نه توافق و نه تقابل دارای ذات مثبت و منفی نیستند، بلکه در بزنگاه‌های تاریخی است که ارزش آنها روشن می‌شود».