

دولت رفاه^۱

Welfare State

مفهوم «دولت» و «وظایف» آن یکی از مهم‌ترین و درعین‌حال، پیچیده‌ترین مفاهیم در اقتصاد سیاسی قلمداد می‌شود. دیدگاه‌ها و نظرات بسیار و درعین‌حال متفاوتی در این زمینه شکل گرفته است که در طیف وسیعی از شر مطلق تا خیر عمومی و خیر مطلق گسترده شده است. در این طیف، برخی دولت‌ها علاوه بر وظیفه کلاسیکی خود-امنیت عمومی، حقوق عمومی و خدمات عمومی- برای بهبود اوضاع اقشاری از جامعه دست به اعمال سیاست‌هایی همانند توزیع یارانه، تخصیص و توزیع سبد کالای خاص برای اقشار کم‌درآمد یا مالیات‌ستانی کمتر یا معاف از مالیات از اقشار کم‌درآمد اعمال می‌کنند که به‌طور معمول به این‌گونه دولت‌ها «دولت رفاه» گفته می‌شود. دولت‌های آلمان و سوئد از اولین دولت‌های رفاه محسوب می‌شوند (دادگر، ۱۳۸۶). دولت رفاه در معنای خاص بر دو نوع از تعهدات هزینه‌ای دولت دلالت دارد: الف) کمک‌های نقدی دولت به خانوارها (شامل پرداخت‌های نقدی همانند بیمه اجباری درآمد) و ب) سوبسیدها یا تأمین خدمات انسانی به‌وسیله دولت (همانند مراقبت از کودکان، خدمات پیش‌دبستانی، آموزش، مراقبت‌های بهداشتی و مراقبت از سالمندان). در معنای عام، دولت رفاه می‌تواند شامل تنظیم مقررات و قیمت‌ها (مانند کنترل اجاره‌بها و حمایت قیمتی از محصولات کشاورزی)، سیاست‌های مسکن، نظارت بر قوانین و محیط کار، قوانین امنیت شغلی و سیاست‌های زیست‌محیطی باشد (Lindbeck, 2018).

به‌طور معمول کشورهای اسکاندیناوی را پرچمدار دولت رفاه می‌دانند. در ۳۵ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (The Organisation for Economic Co-)

(OECD) (operation and Development)، مخارج کل دولت رفاه (مخارج اجتماعی عمومی)، شامل مخارج آموزش، در سال ۲۰۰۶ از مقدار یک‌سوم تا یک‌پنجم تولید ناخالص داخلی متغیر بود. کم‌ترین نرخ مربوط به کشورهای انگلو-ساکسون (Anglo-Saxon) و بالاترین نرخ مربوط به کشورهای نوردیک (Nordic) بود و سایر کشورهای اروپای غربی در بین این دو قرار داشتند. به‌طور معمول امروزه دولت‌های رفاه در چارچوب چنین خوشه‌ها و موقعیت‌های جغرافیایی تقسیم‌بندی می‌شوند تا تفاوت و تمایزات بین دولت‌های رفاه از نوع بیسمارک^۲ (Bismark) و بورج^۳ (Beveridge) و مقوله‌های ایدئولوژیکی از نوع اندرسون^۴ (Anderson).

توجیهات کارایی (Efficiency Justifications) تعهدات دولت رفاه را می‌توان در سه مقوله زیر تقسیم‌بندی کرد:

۱. در ادبیات نظری اقتصاد خرد تعدادی از محدودیت‌های (شکست‌ها) بازار در زمینه بیمه اجباری درآمد بیان می‌شود که شامل:

الف). انتخاب مطلوب (Advantageous Selection) یا مطلوب‌گزینی یا دست‌چین کردن (Skimming^۵ Cream) متقاضیان بیمه: زمانی که بیمه‌گران می‌توانند بین افراد کم‌ریسک و پرریسک تفاوت قائل شوند.

^۲ اشاره به سیاست‌های رفاه اجتماعی اوتو فون بیسمارک (Otto Von Bismarck) صدراعظم وقت آلمان دارد.

^۳ اشاره به ویلیام بورج (William Beveridge) نویسنده مقالات معروفی دارد که پایه‌های دولت رفاه یا دولت خدمات اجتماعی بعد از جنگ در بریتانیا براساس اندیشه‌های وی بنیان گذاشته شد.

^۴ اشاره به جامعه‌شناس معروف دانمارکی گوستا اسپینگ اندرسن (Gøsta Esping-Andersen) دارد که تمرکز اصلی کارهای او بر دولت رفاه در سیستم سرمایه‌داری بود.

^۵ انتخاب مطلوب یا دست‌چین کردن در صنعت بیمه فرآیندی است که شرکت‌های بیمه برای سود بیشتر، افراد در معرض خطر بیماری کمتر را انتخاب و تحت پوشش خود قرار می‌دهند.

^۱ برای درک بهتر مفهوم دولت رفاه، دستاوردها و مشکلات آن، ابتدا نیاز به آشنایی با مفهوم «الگوهای نسل‌های هم‌پوشان» و «سیستم‌های تأمین اجتماعی» است.

توجیهات سیاست‌های توزیعی درآمد از سوی دولت رفاه را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد:

۱. اگر سیاست‌ها مبتنی بر مقابله با فقر باشد، کاملاً طبیعی است که به نوع دوستی و دگرگینی واقعی یا نفع شخصی آگاهانه (Enlightened Self-Interest) منتسب شود (تمایل به کاهش پیامدهای منفی خارجی همانند محله‌های کثیف و زشت و جرم‌های خیابانی). انتقال‌های بین‌نسلی به نفع نسل پیران - برای نمونه از طریق سیستم بازنشستگی براساس پرداخت جاری^۱ (PAYGO) - می‌تواند با نوع دوستی قابل توجیه باشد.

۲. بیمه درآمدی به صورت خودکار اختلاف توزیع درآمد اتفاق افتاده (ex-post) را تا حدودی کاهش می‌دهد. افزون‌براین، گاهی اوقات ممکن است بیمه اجتماعی اختلاف توزیع درآمد پیش‌بینی شده و آینده (ex-ante) را نیز کاهش دهد که چنین سیاست‌هایی واقعاً منصفانه نیستند. باور نسبتاً متداول عموم این است که افزایش بیمه درآمدی و کاهش اختلاف توزیع درآمدی منجر به ارتقای صلح اجتماعی و به نوبه خود منجر به رشد اقتصادی می‌شود (Alesina and Rodrik, 1994).

البته باید توجه داشت که نوع پرداخت‌ها باید فارغ از بازار سیاسی و منافع گروه‌های رأی‌دهنده تصویب شود. تضاد منافع بین منتفعان طرح‌ها (برای مثال، آموزش برای جوانان در مقابل پرداخت‌های مستمری بازنشستگان) نباید نوع تخصیص منابع را تحت تأثیر قرار دهد.

^۱. تأمین منابع مالی در نظام حقوق تعریف‌شده (Defined Benefit (DB)) به طور عمده توسط کسورات بازنشستگی تحقق می‌یابد. بدین مفهوم که کسورات بازنشستگی شاغلین در یک نسل، صرف پرداخت حقوق بازنشستگی نسل قبل می‌شود. این شیوه تأمین منابع مالی در نظام‌های بازنشستگی روش پرداخت جاری نامیده می‌شود (دشتبان فاروجی، ۱۳۹۰).

^۲. Pay-As-You-GO (PAYGO)

ب). انتخاب نامناسب یا معکوس (Adverse Selection): زمانی که بیمه‌گران نمی‌توانند همانند انتخاب مطلوب و دست‌چینی را انجام دهند.

ج). آینده‌نگری نکردن و کوتاه‌بینی (Myopia): به ارزیابی نادرست نیاز درآمدی افراد گفته می‌شود که افراد نیازهای درآمدی آتی خود را کمتر از حد ارزیابی می‌کنند.

د). سواری مجانی (Free Riding) بر دیگران: زمانی که افراد انتظار دارند دیگران در نابسامانی اقتصادی آنها را کمک و یاری کنند. بیمه اجباری درآمد (بیمه اجتماعی) کمک می‌کند تا همه این مشکلات حل شود. افزون‌براین، افراد فقیر ممکن است به سادگی باور کنند که آنها نمی‌توانند قادر به پس‌انداز کردن یا توان خرید بیمه درآمدی را داشته باشند چراکه ارزیابی نهایی آنها از مصرف لازم و ضروری خود بالاتر از ارزیابی نهایی آنها از بیمه درآمدی آتی خود است. دولت‌های پدرسالار (Government Paternalistic) ممکن است ترجیح دهند این مسئله را با بیمه اجباری به جای پرداخت‌های انتقالی به این گونه از مردم حل و فصل کنند.

۲. بیمه اجباری درآمد ممکن است منجر به تسهیم ریسک بین نسل‌های گوناگون شود. با قراردادهای داوطلبانه به سختی می‌توان به این مهم دست یافت، چراکه طرف‌های بالقوه چنین قراردادهایی (نسل‌ها) در زمانی واحد و زندگی همزمانی زیست نمی‌کنند.

۳. اقتصاددانان عموماً با این امر موافق هستند که سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی (Human Capital) همچون آموزش و بهداشت نیازمند مداخله دولت است (Barr, 1998).

موارد اول و دوم به بهبود سطح درآمدها و مورد سوم به افزایش بهره‌وری نیروی کار و رشد اقتصادی سریع‌تر منجر می‌شود.

قبلی وام از طریق مالیات‌های حقوق و دستمزد میسر می‌شود. به این ترتیب در این قالب دو مشکل حل خواهد شد: نقدینگی لازم برای نظام آموزش تأمین می‌شود و یک نظام بازنشستگی فراگیر ایجاد خواهد شد (Becker and Murphy, 1988).

مخارج دولت‌های رفاه در بین کشورها نه تنها در سطح هزینه‌ها بلکه در ترکیب آن، همانند بین پرداخت‌های انتقالی و خدمات انسانی نیز متفاوت است. برای نمونه، در حالی که حدود نیمی از کل هزینه اجتماعی عمومی شامل پرداخت‌های انتقالی در کشورهای اروپای غربی صرف می‌شود (که از ۳۳ درصد در ایسلند تا ۶۰ درصد در اتریش متفاوت است) این ارقام برای کشورهای انگلوساکسون غیر از کشورهای اروپایی حدود ۴۲ درصد است.

در کنار این دستاوردهای دولت رفاه می‌توان به مشکلات زیر نیز اشاره کرد:

الف) عوامل درون‌زا:

تغییرات جمعیتی در کشورهای پیشرفته (به ویژه پیری جمعیت) موجب افزایش پرداخت‌های اجتماعی از یک سو و کاهش حجم مالیات از سوی دیگر شده است. در برخی کشورها شمار بازنشستگان به ۲۵ درصد نیروی کار نیز می‌رسد. فائق آمدن بر این مشکل در میان مدت مستلزم سیاست‌گذاری‌هایی در زمینه مهاجرت و نیز قوانین سختگیرانه‌تری در مورد بیمه‌های تأمین اجتماعی (نرخ بیمه بالاتر، مزایای کمتر، کنترل‌های سختگیرانه و افزایش سن قانونی بازنشستگی) است. با توجه به این نکته که مهاجرین مزد کمتری دریافت می‌کنند، این نیز به نوبه خود موجب فشار بر سیاستمداران می‌شود تا قوانین سختگیرانه‌تری بر مهاجرت وضع کنند.

دستاوردهای دولت‌های رفاه را می‌توان در موارد زیر بیان کرد:

الف) دستاورد پرداخت‌های انتقالی:

حاصل پرداخت‌های انتقالی در دولت‌های رفاه را می‌توان چنین بیان کرد که تفاوت نسبی ضریب جینی درآمد بازار^۱ با ضریب جینی درآمد قابل تصرف در کشورهایی که سیستم پرداخت‌های انتقالی فراگیر دارند بیشتر از کشورهایی که دارای پرداخت‌های انتقالی هدفمند هستند (Korpi and Palme, 1998).

ب) دستاورد خدمات انسانی:

در بسیاری از کشورهای پیشرفته، خدمات انسانی شامل قراردادهای مستقیم به جای سوبسید بر چنین خدماتی است. از آنجایی که چنین خدماتی قابل فروش در بازار نیستند، انتظار بر این است که استفاده از آن در میان افرادی با درآمد پایین افزایش یافته و با بالا رفتن درآمد، افراد تمایل بیشتری به استفاده از خدمات خصوصی داشته باشند.

همچنین دولت می‌تواند طبق قرارداد به جای تعهد عمومی، اقدام به پرداخت یارانه برای خدمات کند. این امر می‌تواند باعث تسویه بازارها (تقاضای اضافی صفر) و حق انتخاب افراد بر کیفیت‌ها و قیمت‌های متفاوت شود (Adema, and Ladaique, 2005).

به طور معمول، هزینه خدمات عمومی به افراد زیر ۲۰-۲۵ سال و بالاتر از ۶۰-۶۵ سال از طریق اخذ مالیات از افرادی که در این بازه (۲۵ تا ۶۵ سال) قرار دارند، تأمین می‌شود. در واقع در قالب تصمیم جمعی، تأمین مالی آموزش به عنوان وام از قشر میانسال به قشر جوان و همچنین تأمین مالی عمومی مستمری‌های بازنشستگان به عنوان بازگشت

^۱ درآمد بازار به درآمد افراد افزون بر مستمری‌های بازنشستگی شغلی گفته می‌شود.

والدین^۱ (Parental Leave)، مراقبت از کودکان و سالمندان در خارج از محیط خانواده با پرداخت سوبسیدهای دولتی شده است (Inglehart et al. 2004).

در کنار مزایا و نقاط قوت دولت‌های رفاه، برخی منتقدان معتقد هستند که در دولت‌های رفاه افزون‌بر ایجاد نابرابری، انگیزه لازم برای فعالیت اقتصادی از شهروندان گرفته و حق دخالت دولت باعث تنگ شدن حیطه اختیار و آزادی شهروندان می‌شود.

کتاب‌شناسی

دادگر، یداله (۱۳۸۶) "اقتصاد بخش عمومی، انتشارات دانشگاه مفید. دشتیان فاروجی، مجید (۱۳۹۰). «بهسازی نظام بازنشستگی و اثرات آن بر انباشت سرمایه و توزیع درآمد در ایران: کاربرد الگوهای نسل‌های همپوشان»، رساله دکتری، دانشگاه اصفهان.

Adema, W., and M. Ladaique. (2005). "Net Social Expenditure", 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support, *Social, employment and Migration Working Papers*, No. 29. Paris: Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD.

Alesina, A., and D. Rodrik. (1994). "Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465-490.

Barr, N. 1998. "The Economics of The Welfare State", 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Baumol, W. (1967). "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, 57, 415-426.

Becker, G., and K. Murphy. (1988). "The Family and The State", *Journal of Law and Economics*, 31, 1-18.

Inglehart, R., M. Basanez, J. Diez-Medrano, L. Halman, and R. Luijkx, eds. (2004). "Human Beliefs and Values: A Cross-Cultural Sourcebook Based on The 1999-2002 Values Surveys", Mexico City: Siglo XXI Ed.

Korpi, W., and J. Palme. (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63, 661-687.

Lindbeck, Assar. (2018). "The New Palgrave Dictionary of Economics", Palgrave Macmillan, Third Edition.

OECD. (2004). "Education at a Glance". Paris: OECD.

OECD. (2005). "Society at a Glance: OECD Social Indicators", Paris: OECD.

از عوامل دیگر می‌توان به نرخ کاهنده رشد اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته، جهانی‌سازی سرمایه و تحرک آن به سمت کشورهای درحال توسعه و کاهش درآمد ملی اشاره کرد که منجر به تغییرات توزیع درآمد می‌شود. همچنین بیکاری ساختاری ناشی از رشد پرشتاب تکنولوژی، موجب افزایش پرداخت‌های انتقالی در دولت رفاه و کاهش درآمدهای مالیاتی می‌شود.

براساس نظریه «بیماری هزینه (Cost Disease)» که بیان می‌کند بالا رفتن کیفیت خدمات انسانی و پزشکی، ناگزیر منجر به بالا رفتن هزینه این خدمات خواهد شد که برای تأمین مالی آن یا باید نرخ مالیات افزایش پیدا کند یا هزینه‌های ثابت (داوطلبانه یا اجباری) از کاربران این خدمات اخذ شود (Baumol, 1967).

ب). عوامل برونزا

اثرات مخرب انحراف مالیاتی و مخاطرات اخلاقی، نتیجه تعدیل‌های درون‌زای افراد نسبت به دولت رفاه است. در رابطه با بیمه تأمین اجتماعی، مخاطره اخلاقی بدین معنی است که فرد اوقات فراغت بیشتر را برای خود کم‌هزینه‌تر از کارکردن ارزیابی می‌کند. همچنین بیمه خدمات درمانی باعث می‌شود تا برخی تقاضای آزمایشات مازاد بر نیاز پزشکی خود داشته باشند. در چنین سیستمی اگر مطلوبیت حاصل از درآمد پس از کسر مالیات از منافع کار نکردن و مستمری گرفتن زیاد نباشد، شخص ترجیح می‌دهد به جای کارکردن از منافع مستمری استفاده کند.

در کنار این مسائل، در برخی دولت‌های رفاه مدرن در حوزه‌های گوناگون؛ مطالبات سیاسی شدیدی برای ارائه تمهیدات جدید یا بهبود این تمهیدات اجتماعی صورت گرفته است. برای نمونه، افزایش مشارکت نیروی کار زنان باعث افزایش تقاضا برای مرخصی با حقوق

^۱. والدین واجد شرایط که برای مراقبت از نوزاد تازه به دنیا آمده یا کودکی که به فرزندی قبول کرده‌اند مدتی از کار مرخصی می‌گیرند.

OECD.(2003). "OECD Employment Outlook", Paris: OECD.

امیر جباری

اقتصاد، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان، زنجان، ایران

