

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

**تاملاتی درباره پیوست عدالت؛
با تمرکز بر کارویژه‌های
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی**

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا



شهریور ۱۴۰۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



تاملاتی درباره پیوست عدالت؛ با تمرکز بر کارویژه‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی



تهیه و تدوین

سینا شیخی

زهرامعماریان پور

ناظر علمی

سید امیرحسین جوزی

گرافیک و صفحه آرایی

امید طاهری

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای

مؤسسه راهبردهای بازتنظیمی صبا محفوظ است



تاملاتی درباره پیوست عدالت؛ با تمرکز بر کارویژه‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

خلاصه مدیریتی

ایران در شرایط کنونی با چالش‌های جدی اقتصادی و اجتماعی روبرو است که اثرات عمیقی بر ساختار جامعه و توزیع منابع آن گذاشته است. اما این اثرات به‌طور یکسان برای همه اتفاق نیفتاده است و چالش‌های اقتصادی به بی‌عدالتی و فشار مضاعف به طبقات مستضعف منجر شده است. البته باید خاطر نشان کرد که این موضوع یک روند جهانی است و به جز چند کشور که موفق به کاهش فقر مطلق در سه دهه گذشته شده‌اند، روند تعمیق بی‌عدالتی و تجمیع ثروت در دستان جمعیتی اندک در تمامی دنیا روندی افزایشی بوده است، آن‌چنان که شکاف بین ۱٪ ثروتمند جامعه و ۵۰٪ پایینی جامعه به بالاترین حد خود در سه دهه اخیر رسیده است. از سال ۲۰۲۰ و بالخصوص پس از همه‌گیری کرونا، ۵ فرد ثروتمند دنیا توانسته‌اند ثروت خود را دوبرابر کنند، این درحالی است که در همین مدت ۵ میلیارد از مردم دنیا فقیرتر شده‌اند. در حال حاضر ۱٪ ثروتمندان جهان، مالک ۴۳٪ از دارایی‌های مالی جهان هستند.

تعمیق شکاف طبقاتی و راکد ماندن سطح دستمزدها در سطح جهانی از ۱۹۹۰ سرعت گرفت. تک قطبی بودن فضای سیاسی جهان پس از فروپاشی شوروی دست ایالات متحده آمریکا را باز گذاشته بود تا با ابزارهای اقتصادی (بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول)، سیاسی (کودتاها، انقلاب‌های رنگی و تحریم) و نظامی (جنگ‌های متعدد و بمباران هوایی و گسترش پایگاه‌های نظامی)، جهان در حال توسعه را به قبضه خود درآورد و ساختار نئولیبرالی اجماع واشنگتن را تبدیل به منطق بلامنازع جهانی کند. این سلطه‌ی به‌نظر بی‌پایان اما در سال ۲۰۰۸ با بحران شدیدی روبرو شد که جهان، و به خصوص کشورهای غربی

را در شوک فروبرد. «علم اقتصاد» پاسخی برای بحران‌های عظیم مالی ایجاد شده و سقوط بانک‌های خصوصی در ایالات متحده و اتحادیه اروپا نداشت جز دخالت دوباره دولت در بازار، اما نه به نفع عموم مردم بلکه به نفع بانک‌های خصوصی و میلیاردرها.

با وجود اینکه بسیاری از اهداف و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بر بستر عدالت اجتماعی شکل گرفته است، اما مشخصاً سیاست‌های کلان اقتصادی کشور بر بستر سیاست‌های کلی اجماع و اشنگتن شکل گرفته است. بنابراین رجوع به قوانین بالادستی و محک‌زدن سیاست‌های اقتصادی می‌تواند ما را نسبت به وضعیت کنونی آگاه و مسیر عدالت در آینده را هموارتر کند. عدالت در قانون اساسی ۱۵ بار تکرار شده تا یکی از مهمترین اصول جمهوری اسلامی را گوشزد کند. اصل ۳، ۳۰، ۲۹، ۳۱، ۴۳ و ۴۴ مبتنی بر عدالت اقتصادی و اجتماعی تدوین یافته است در حالیکه کلمه عدل در بسیاری از اصول قانون اساسی نیامده، مانند اصول ۲۹ تا ۳۱، اما موضوع آن‌ها عدالت است. در سیاست‌های کلی نظام که از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شده، ۱۲ بار بر عدالت تأکید شده است. در عنوان سیاست‌های کلی برنامه هفتم نیز رشد اقتصادی به عدالت قید خورده است. در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری نیز رعایت عدالت در تمام قوانین تأکید شده است.

رهبر معظم انقلاب در سال‌های اخیر بر موضوع پیوست عدالت برای جبران وضع بی‌عدالت موجود تأکید کرده‌اند. پیوست عدالت باید به گونه‌ای طراحی شود که بتواند به طور عملیاتی نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی را کاهش دهد و عدالت اجتماعی را در جامعه محقق سازد. بر اساس تحلیل‌های مختلف، یکی از اصلی‌ترین مشکلات کنونی کشور، توزیع ناعادلانه ثروت است. این نابرابری نه تنها به افزایش فاصله طبقاتی منجر شده است، بلکه موجب شده بخش قابل توجهی

از جامعه از دسترسی به نیازهای اولیه خود مانند تغذیه مناسب و مسکن محروم بمانند. این وضعیت، زمینه‌ساز مشکلات اجتماعی و اقتصادی بسیاری است که به طور مستقیم و غیرمستقیم بر پایداری و انسجام اجتماعی کشور تأثیر می‌گذارد.

علاوه بر این باید به نقش مردم در تحقق عدالت توجه ویژه داشت. رهبر معظم انقلاب در موضوع پیوست عدالت به آیه شریفه «لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» اشاره کردند؛ مردم در این آیه فاعل فعل اقامه هستند، نه مفعول؛ یعنی مردم در اقامه عدل فاعلیت دارند. در حالیکه در نگاه‌های کمونیستی دولت مسئول اقامه عدل است و در نگاه‌های لیبرالی بازار عدالت را ایجاد می‌کند، در نگاه دینی مردم در کنار دولت و بازار نقش اساسی و اصلی را دارند. در واقع دولت و بازار از مناسیء ایجاد بی‌عدالتی هستند و تنها مردم هستند که با رویکردی اجتماعی و با تربیت فرهنگی مناسب می‌توانند تعارض منافع نهفته در دولت و بازار را خنثی کنند. پس می‌توان تئوری اسلام در خصوص عدالت را یک «عدالت مردم‌پایه» نامید.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان یکی از مهمترین نهادهای اجتماعی کشور باید ابتدا خودش عدالت متناسب در نهادهای زیرمجموعه خویش را ایجاد کند. پیوست عدالت، نه به صورت امری الصاقی بلکه در قالب اساس و ذات هر برنامه و نهاد باید در نظر گرفته شود. جدول زیر نشان می‌دهد که چالش‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه عدالت چیست و متناظر با هر چالش ابعاد آن و راه‌حل‌های آن نیز ذکر شده است:

راهکارهای پیشنهادی	محورهای چالش	چالش ایجادکننده بی‌عدالتی	ردیف
<p>- در نظر گرفتن سیستم پاداش و تنبیه برای ایجاد و گسترش تعاونی‌ها و تعیین منبع تأمین بودجه مورد نیاز راه‌اندازی و گسترش تعاونی‌های فراگیر</p> <p>- تغییر منطق یارانه‌ها و بهینه‌سازی ساختار قیمت‌گذاری یارانه‌ها</p> <p>- تحقق کالابریگ</p> <p>- محدود کردن دولت در برداشت از صندوق توسعه ملی و برنامه‌ریزی برای اتصال زیست‌بوم تعاون به انقال و مالیات</p>	<p>- عدم تخصیص منابع کافی جهت تحقق سهم قانونی بخش تعاون به‌عنوان عاملی مهم در توانمندسازی مستضعفین</p> <p>- تعدیل قیمت، رشد زیاد تورم و پرداخت یارانه نقدی ریالی محوشونده در گذر زمان</p> <p>- خرج‌شدن انقال و مالیات در محل نامناسب؛ پرداخت حقوق و دستمزد بخش محدودی از جامعه و کنارزدن نقش صندوق توسعه ملی</p>	<p>توزیع نابرابر ثروت و منابع</p>	۱
<p>- آگاه‌سازی جامعه از اهمیت تعاون و سپس برنامه‌ریزی و اجرا؛ مانند نهضت سوادآموزی</p> <p>- واگذاری نگاه‌های دولتی طبق برنامه هفتم توسعه به آحاد مردم در قالب تعاونی‌های واقعی (با در اختیار گذاشتن ابزار تولید و گسترش تعاونی‌ها)</p> <p>- ساخت مسکن اجتماعی در قالب تعاونی‌های مسکن کارگری (اعطای زمین رایگان از دولت و دریافت مسکن رایگان)</p> <p>- رشد دستمزد مطابق قوانین متناسب با تورم و سبب معیشت کارگر از محل مالیات طبقات پرخوردارتر و جلوگیری از فرارهای مالیاتی و حذف شرکت‌های پیمانکاری واسطه استخدام</p>	<p>- تورم</p> <p>- بهره نابرابر تاریخی در امکانات مالی</p> <p>- تضعیف نقش برابرساز نهاد آموزش</p> <p>- عدم دخالت موثر بخش عمده جامعه در تولید و بهره‌بردن از سود تولید</p> <p>- شکاف بی‌عدالتی در موضوع مسکن</p> <p>- دستمزد پایین کارگران</p>	<p>عقب‌نگه‌داشته شدن گروه‌ها و طبقات؛ تضعیف یا ضعف</p>	۲
<p>- حضور نمایندگان واقعی طبقات مستضعف در شوراها و محل‌های تصمیم‌گیری</p> <p>- تغییر ترکیب شورای عالی کار و ایجاد تعادل میان کارفرمایان (دولتی و خصوصی) و کارگران</p>	<p>- اتخاذ تصمیم توسط اقلشار با سرمایه سیاسی و اقتصادی بالا و بازتولید شرایط موجود</p> <p>- عدم تعادل نیروهای اجتماعی در شوراهای تصمیم‌گیر</p> <p>- تقلیل شورای عالی کار به تعیین دستمزد آن هم به صورت ناموفق</p>	<p>تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه</p>	۳

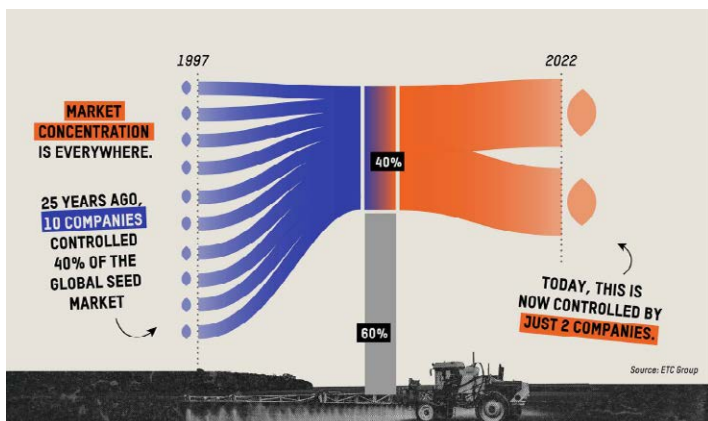
<p>- استفاده از ظرفیت فضای مجازی برای اعتراض کارگران و پیگیری آن با مدل شبکه کارزار و پاسخگو کردن مدیران و کارفرمایان در قبال مشارکت کارگران در شبکه کارزار</p> <p>- تسهیلگری دولت برای پاسخگویی مدیران و کارفرمایان به خواسته‌های به حق تشکل‌های کارگری</p>	<p>- معطل ماندن اصل ۸ و ۲۷ قانون اساسی</p> <p>- برخورد نامناسب با تجمعات کارگری برخلاف تصریح مقام معظم رهبری</p>	<p>بسترسازی نامناسب برای مطالبه‌گری</p>	<p>۴</p>
<p>- ایجاد درگاه ملی ثبت و نظارت بر تشکل‌های مردمی</p> <p>- ایجاد استاندارد فعالیت تشکل‌ها و نظارت بر اجرا مطابق استانداردها، نه تصدی‌گری (مجوز و بودجه) توسط دستگاه تخصصی</p> <p>- منع حضور مدیران ارشد و خانواده‌هایشان در ارکان تشکل‌های مردمی</p> <p>- قطع تدریجی بودجه دولتی برای تشکل‌های مردمی</p> <p>- حذف شورای اسلامی کار و نماینده کارگری از انواع تشکل‌های کارگری و تقویت انجمن‌های صنفی کارگری</p> <p>- چندجانبه‌گرایی واقعی در محیط کار با تقویت شورای اسلامی کار به عنوان یک تشکل چندجانبه‌گرا و نه تشکل کارگری</p>		<p>وجود مناشیء تعارض و منافع و قوانین تبعیض‌آمیز در آیین‌نامه‌ها</p>	<p>۵</p>
<p>- ارائه گزارش‌ها و عملکردهای کلان وزرات‌خانه‌ها به مردم</p> <p>- ضرورت تمرکز دولت بر نظارت و ارزیابی با توجه به ابزارهای دیجیتال موجود و منوط کردن اجرایی شدن طرح‌های جدید به ارزیابی طرح‌های قبلی</p> <p>- تقویت ابزارهای نظارتی دولت قوی؛ لزوم انحصار دولت در ساختارهایی که امکان بازتولید آن‌ها وجود ندارد (زمین) یا رانت سبب انحراف از عدالت می‌شود (بانک و دسترسی به سرمایه) و یا ابزار نفوذ دشمن و چندپارگی جامعه می‌شود (ارتباطات)</p> <p>- ابزارسازی قضایی برای پیگیری یافته‌های کمیسیون</p>	<p>- عدم اعتماد عمومی به طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای کلان</p> <p>- ناتوانی در کنترل شرایط بازار و جامعه</p> <p>- ناتوانی در برخورد موثر با متخلفان</p> <p>- معطل ماندن گزارش‌های کمیسیون اصل ۹۰ مجلس</p>	<p>عدم نظارت و ارزیابی بر اجرای قوانین، آیین‌نامه‌ها و طرح‌های ملی / منطقه‌ای / توسعه‌ای</p>	<p>۶</p>

مقدمه

ایران در شرایط کنونی با چالش‌های جدی اقتصادی و اجتماعی روبرو است که اثرات عمیقی بر ساختار جامعه و توزیع منابع آن گذاشته است. اما این اثرات به‌طور یکسان برای همه اتفاق نیفتاده است و چالش‌های اقتصادی به بی‌عدالتی و فشار مضاعف به طبقات مستضعف منجر شده است. البته باید خاطر نشان کرد که به جز چند کشور^۱ که موفق به کاهش فقر مطلق در سه دهه گذشته شده‌اند، روند تعمیق بی‌عدالتی و تجمع ثروت در دستان جمعیتی اندک در تمامی دنیا روندی افزایشی بوده است، آن‌چنان که شکاف بین ۱٪ ثروتمند جامعه و ۵۰٪ پایینی جامعه به بالاترین حد خود در سه دهه اخیر رسیده است. از سال ۲۰۲۰ و بالخصوص پس از همه‌گیری کرونا، ۵ فرد ثروتمند دنیا توانسته‌اند ثروت خود را دو برابر کنند، این در حالی است که در همین مدت ۵ میلیارد از مردم دنیا فقیرتر شده‌اند. ۱٪ ثروتمند جهان، مالک ۴۳٪ از دارایی‌های مالی جهان هستند و همین گروه اندک به اندازه دو سوم جمعیت جهان آلودگی کربنی و محیط‌زیستی تولید می‌کنند^۲.

۱- کشورهایی که توانستند در دوران حاکمیت و گسترش مطلق نئولیبرالیسم، از گسترش ایدئولوژی واشنگتن دوری کنند توانستند در سه دهه گذشته با بازتوزیع ثروت به کاهش فقر کمک کنند. خیره‌کننده‌ترین آمار مربوط به چین است که ۸۰۰ میلیون نفر را از فقر مطلق بیرون آورده است و طبق آمار بانک جهانی فقر مطلق را به صفر رسانده است.

۲- بنگرید به گزارش نابرابری جهانی [آکسفام بین‌الملل](#) در سال ۲۰۲۴.



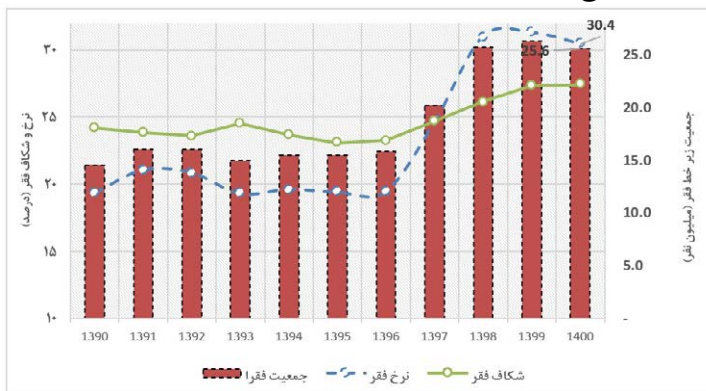
به‌طور فزاینده‌ای انحصار قدرت و ثروت در دستان گروه اندکی از شرکت‌های بین‌المللی است که می‌توانند در بزنگاه‌های تاریخی از این انحصار برای تهدید استقلال ملت‌ها استفاده کنند. به‌طور مثال، در مدت ۲۵ سال انحصار ۴۰ درصد از بازار بذرهای کشاورزی جهان از دستان ۱۰ شرکت خارج شده و تنها در دستان دو شرکت آمریکایی است. و یا با وجود اینکه تقریباً ۸۰ درصد مردم جهان در جنوب جهانی^۳ زندگی می‌کنند، سهم آن‌ها از ثروت جهان تنها ۳۰ درصد است و مابقی ۷۰ درصد ثروت جهان، در دستان اندک مردمان شمال جهانی (اروپا، آمریکای شمالی، ژاپن و استرالیا) جمع شده است.

کشور ما هم شوربختانه کم و بیش در دهه‌های اخیر از این روند نابرابری جهانی مصون نمانده است. بر اساس داده‌های موجود، حدود ۸ میلیون نفر از جمعیت کشور در فقر مطلق زندگی می‌کنند و بیش از ۲۵ میلیون نفر، یعنی تقریباً ۳۰ درصد از جامعه، در فقر نسبی قرار دارند. افزون بر این، بیش از نیمی از جمعیت کشور به دلیل عدم^۳ به کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته که در طول تاریخ توسط کشورهای غربی استعمار و استثمار شده‌اند کشورهای جنوب جهانی می‌گویند. تمامی کشورهای قاره آسیا، آفریقا و آمریکای مرکزی و جنوبی جزو این دسته‌بندی به حساب می‌آیند

دسترسی به منابع کافی، کمتر از ۲۱۰۰ کالری روزانه که حداقل نیاز تغذیه‌ای محسوب می‌شود، مصرف می‌کنند. از سال ۱۳۹۱ تا سال ۱۳۹۹ ضریب جینی عمدتاً روندی افزایشی داشته و صرفاً در سال ۹۸ به طرز عجیبی کاهش یافته است. در ۳ سال اخیر نیز کاهش ضریب جینی به دلیل پرداخت یارانه نقدی بیشتر به دهک‌های پایین جامعه بوده که اثر آن با تورم به سرعت در حال ناپدید شدن است؛ تجربه‌ای که بر سر یارانه ۴۵ هزار تومانی نیز اتفاق افتاد. آمارهای مذکور درباره ضریب جینی، خط فقر، وضعیت اشتغال و تورم در نمودار زیر قابل ملاحظه هستند.

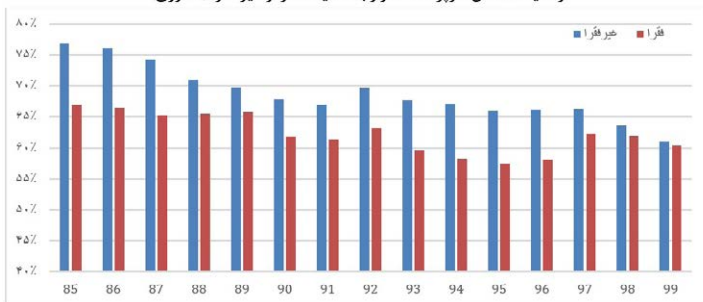


روند نرخ و شکاف فقر (نسبت جمعیت زیر خط فقر به کل جمعیت) - درصد



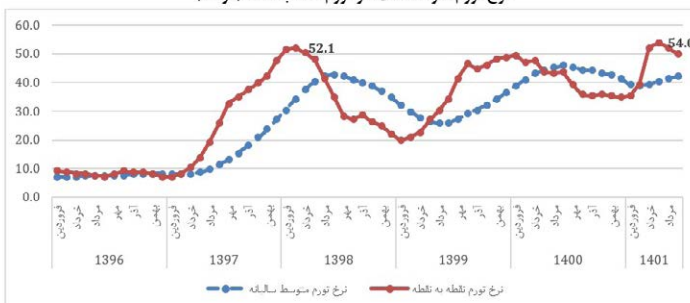
مأخذ: مرکز آمار ایران

وضعیت اشتغال سرپرست خانوار به تفکیک فقرا و غیر فقرا (کشوری)



منبع: محاسبات بر اساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

نرخ تورم متوسط سالانه و تورم نقطه به نقطه (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

این آمارها نه تنها نشان‌دهنده شدت نابرابری‌های اقتصادی است، بلکه بیانگر ناتوانی ساختار حکمرانی در توزیع عادلانه ثروت و منابع نیز می‌باشد. در چنین شرایطی، ضرورت تدوین و اجرای یک پیوست عدالت برای اصلاح وضعیت موجود و حرکت به سوی عدالت اجتماعی بیش از پیش احساس می‌شود. تمام این موضوعات حاکی از آن است که بی‌عدالتی در ساختارها و برنامه‌های کشور رسوخ یافته است و چنانکه رهبر معظم انقلاب در سال‌های مختلف مانند ۹۹ و ۱۴۰۰ عنوان کردند که علیرغم قراردادن عدالت در اصل و اساس اسلام و انقلاب اسلامی ما در زمینه عدالت عقب هستیم. در این سخنان ایشان پیوست عدالت را یکی از راهکارهای مهم فائق آمدن بر بی‌عدالتی دانستند، اما پیوستی که در ذات برنامه‌ها قرار می‌گیرد، نه امری بیرونی و عارضی که به بزک کردن بی‌عدالتی‌ها با ماسک عدالت منجر می‌شود. پیوست عدالت باید به گونه‌ای طراحی شود که بتواند به طور عملیاتی نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی را کاهش دهد و عدالت اجتماعی را در جامعه محقق سازد. بر اساس تحلیل‌های مختلف، یکی از اصلی‌ترین مشکلات کنونی کشور، توزیع ناعادلانه ثروت است. این نابرابری نه تنها به افزایش فاصله طبقاتی منجر شده است، بلکه موجب شده بخش قابل توجهی از جامعه از دسترسی به نیازهای اولیه خود مانند تغذیه مناسب و مسکن محروم بمانند. این وضعیت، زمینه‌ساز مشکلات اجتماعی و اقتصادی بسیاری است که به طور مستقیم و غیرمستقیم بر پایداری و انسجام اجتماعی کشور تأثیر می‌گذارد.

علاوه بر این باید به نقش مردم در تحقق عدالت توجه ویژه داشت. رهبر معظم انقلاب در موضوع پیوست عدالت به آیه شریفه «لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» اشاره کردند؛ مردم در این آیه فاعل فعل اقامه هستند، نه مفعول؛ یعنی مردم در اقامه عدل فاعلیت دارند. در حالیکه در نگاه‌های کمونیستی دولت مسئول اقامه عدل است و در نگاه‌های لیبرالی بازار عدالت را ایجاد می‌کند، در نگاه دینی مردم در کنار دولت و بازار نقش اساسی و اصلی

را دارند. در واقع دولت و بازار از مناشیء ایجاد بی عدالتی هستند و تنها مردم هستند که با رویکردی اجتماعی و با تربیت فرهنگی مناسب می‌توانند تعارض منافع نهفته در دولت و بازار را خنثی کنند. پس می‌توان تئوری اسلام در خصوص عدالت را یک «عدالت مردم‌پایه» نامید.

خوشبختانه بسیاری از اهداف و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بر بستر عدالت اجتماعی شکل گرفته است. عدالت در قانون اساسی ۱۵ بار تکرار شده تا یکی از مهمترین اصول جمهوری اسلامی را گوشزد کند. اصل ۳، ۳۰، ۲۹، ۳۱، ۴۳ و ۴۴ مبتنی بر عدالت اقتصادی و اجتماعی تدوین یافته است در حالیکه کلمه عدل در بسیاری از اصول قانون اساسی نیامده، مانند اصول ۲۹ تا ۳۱، اما موضوع آن‌ها عدالت است. در سیاست‌های کلی نظام که از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شده، ۱۲ بار بر عدالت تأکید شده است. در عنوان سیاست‌های کلی برنامه هفتم نیز رشد اقتصادی به عدالت قید خورده است. در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری نیز رعایت عدالت در تمام قوانین تأکید شده است.

علیرغم همه تأکیدات و تصریحات اعتقادی و قانونی چنانکه اشاره شد کشور در موضوع عدالت وضعیت مناسبی ندارد؛ موضوعی که مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر بارها بدان تأکید کرده‌اند. به نظر می‌رسد ترسیم راهکار اجرایی شدن سیاست‌های کلان و بالادستی در قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های اجرایی صورت نپذیرفته است. همچنین تا نسبت به تحقق عدالت اعتقاد و عزم راسخ وجود نداشته باشد، برنامه‌ها و سخنرانی‌ها صرفاً به نمایش تبدیل می‌شوند. متأسفانه دولت‌های مختلف علیرغم شعارهای سیاسی متفاوت و حتی متضاد، الگوهای اقتصادی مشابهی را طی کرده‌اند که عمدتاً در پایگاه‌های لیبرالی و نئولیبرالی قرار داشته است.

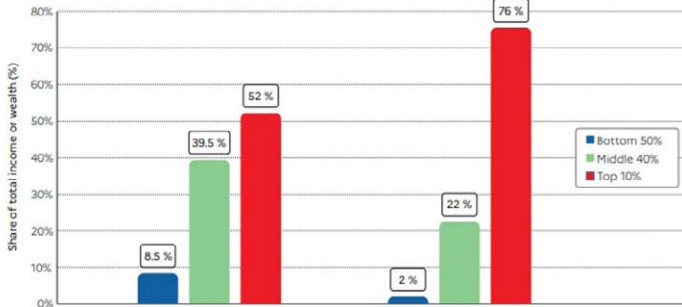
با عنایت به موضوعات و مسائل ذکر شده در این مقدمه، در ادامه ابتدا تاریخچه کوتاهی از روند و چرایی جهانی شدن نابرابری‌ها در دوران معاصر

و نقش نهادهای سلطه در تعمیق شکافها گفته خواهد شد، سپس دلایل شکاف طبقاتی و بروز بی عدالتیها در ایران ذکر خواهد شد و راهکارهایی برای فائق آمدن بر آنها، با تمرکز بر کارویژهها و ماموریت‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ارائه می‌شود.

تاریخچه وضعیت کنونی جهان در عدالت اقتصادی

امروزه جهان یکی از نابرابرترین دوران متاخر خود را تجربه می‌کند. با وجود رشد خیره‌کننده تکنولوژی و روند رو به توسعه‌ی اغلب کشورهای جهانی و در نهایت افزایش یک اقتصاد در اکثر نقاط دنیا، بازتوزیع این ثروت بی‌نظیر به شدت نامتقارن و ناعادلانه است. در نمودارهای زیر این تفاوت چشمگیر به خوبی نشان داده شده است. برای درک از چرایی این شکاف جهانی بین غنی و فقیر و بین کشورهای جنوب جهانی و شمال جهانی باید کمی به عقب برگردیم. در ادامه این بخش به تاریخ ساختار اقتصاد جهانی، چگونگی سلطه بازار بر همه ابعاد زندگی انسانی و در نتیجه جهانی شدن نابرابری و توسعه نامتقارن خواهیم پرداخت.

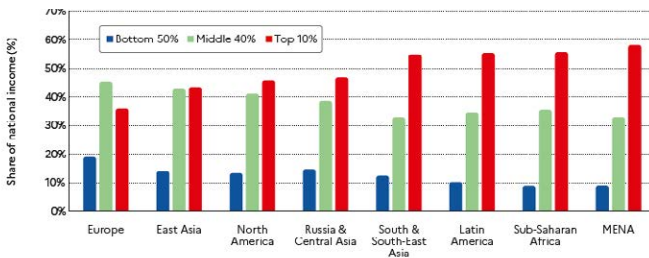
نمودار ۱: برابری در دمسورد و دارایی در جهان - ۲۰۱۱



تفسیر نمودار: ۵۰ درصد پایینی جمعیت جهانی تنها ۸ درصد از کل درآمد جهانی را با توجه به برابری قدرت خرید (PPP) به دست می‌آورد. ۵۰ درصد پایینی همچنین تنها ۲ درصد از کل ثروت جهانی را در اختیار دارد. ۱۰

درصد بالایی جمعیت جهانی ۷۶ درصد از کل ثروت و ۵۲ درصد از کل درآمد خانوارها را در سال ۲۰۲۱ به خود اختصاص داده است. توجه کنید که دارندگان ثروت بالاتر لزوماً همان افرادی نیستند که درآمد بالاتری دارند. درآمدها پس از اعمال سیستم‌های بازنشستگی و بیکاری و قبل از مالیات‌ها و انتقالات اندازه‌گیری می‌شوند. (منبع: WORLD INEQUALITY DATABASE)

نمودار ۲: نسبت سهم دستمزد دهک‌های مختلف در مناطق مختلف جهان - ۲۰۲۱



تفسیر نمودار: این نمودار سطوح نابرابری درآمدی را در مناطق مختلف نشان می‌دهد. نابرابری به طور قابل توجهی بین برابرتین منطقه (اروپا) و نابرابرتین منطقه (خاورمیانه و شمال آفریقا یا MENA) متفاوت است. در اروپا، ۱۰ درصد بالایی جمعیت حدود ۳۶ درصد از کل درآمد را در اختیار دارند، در حالی که در منطقه MENA این سهم به ۵۸ درصد می‌رسد. در میان این دو سطح، الگوهای متنوعی دیده می‌شود. در شرق آسیا، ۱۰ درصد بالایی ۴۳ درصد از کل درآمد و در آمریکای لاتین ۵۵ درصد را به خود اختصاص می‌دهند.

(منبع: WORLD INEQUALITY DATABASE)

پیشینه نئولیبرالیسم و جهانی شدن نابرابری

تعمیق نابرابری دستمزدی و ثروت در جهان نتیجه مستقیم سیاست‌های جهانی است که به «اجماع واشنگتن»^۴ معروف شده‌اند و زیربنای

۴- Washington Consensus: اصطلاح «اجماع واشنگتن»، که در سال ۱۹۸۹ توسط اقتصاددان

نئولیبرالیسم (حاکمیت مطلق بازار بر همه ابعاد زندگی انسان‌ها) را شکل می‌دهند. نئولیبرالیسم، اصطلاحی که چشم‌انداز سیاسی و اقتصادی کنونی اکثریت جهان را شکل داده است، در اواخر دهه ۱۹۷۰ به عنوان واکنشی به بحران‌های اقتصادی دهه ۱۹۷۰، مانند رکود تورمی و شوک‌های بازار نفت، آغاز شد. این دکترین اقتصادی، مدافع حداقل دخالت دولت، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و سیاست‌های بازار آزاد است و در مقابل سیاست‌های اقتصادی کینزی قرار گرفت. در دوران کینزی پس از جنگ جهانی دوم، دخالت دولت در بازار جریان اصلی اقتصاد بود. دولت‌ها به طور فعال در کارهای عمومی سرمایه‌گذاری می‌کردند، صنایع را کنترل می‌کردند و برای تحریک تقاضا در دوران رکود، کسری بودجه ایجاد می‌کردند. با این حال، در دهه ۱۹۷۰، بحران‌های اقتصادی مانند رکود تورمی و فروپاشی سیستم برتون وودز^۵، زمینه مساعدی برای شکوفایی ایده‌های نئولیبرال ایجاد کرد. برجسته‌ترین مدافعان سیاسی نئولیبرالیسم، نخست‌وزیر بریتانیا مارگارت تاچر و رئیس‌جمهور آمریکا رونالد ریگان بودند. به قدرت رسیدن تاچر در سال ۱۹۷۹ نقطه عطفی بود، زیرا او اعلام کرد: «چیزی به نام جامعه وجود ندارد... هرکس وظیفه دارد مسئول حفاظت و حمایت از خود و خانواده‌اش باشد»، و مسئولیت فردی را جایگزین ساختارهای رفاهی دولت کرد. سیاست‌های تاچر شامل خصوصی‌سازی گسترده شرکت‌های دولتی، سرکوب اتحادیه‌های کارگری و کاهش هزینه‌های اجتماعی دولت بود. در ایالات متحده،

جان ویلیامسون ابداع شد، اصول سیاست‌های نئولیبرالی را که به ویژه بر کشورهای در حال توسعه توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تحمیل می‌شد، خلاصه می‌کرد

۵- Bretton Woods System: نظام برتون وودز نخستین نمونه از یک نظام پولی کاملاً مشورتی و قراردادی است که با هدف کنترل و مدیریت روابط پولی و اقتصادی میان دولت‌ها به بهانه مدیریت کشور تأسیس شده است. در نظام برتون وودز هر کشور باید سیاست پولی خود را چنان اتخاذ کند که نرخ مبادله ارز خود را به طلا گره زده و این نرخ را ثابت نگه دارد. در ۱۵ اوت ۱۹۷۱ ایالات متحده قابلیت تبدیل دلار آمریکا به طلا را به شکل یک‌طرفه فسخ کرد و عملاً به نظام برتون وودز پایان داد

و دلار را به ارز بی‌پشتوانه تبدیل کرد که خود پشتوانه سایر ارزهای دیگر شد.

دوره ریاست جمهوری ریگان (۱۹۸۱-۱۹۸۹) معادل بود با کاهش شدید مالیات‌ها برای طبقه ثروتمند، مقررات‌زدایی و تلاش جدی برای تجارت آزاد در اقصی نقاط جهان. سخن معروف ریگان در روز تحلیفش که «دولت، راه حل مشکل ما نیست؛ دولت خود مشکل است» روح نئولیبرالیسم را خلاصه می‌کرد.

نهادهای نئولیبرالیسم و اجماع واشنگتن

گسترش جهانی نئولیبرالیسم عمدتاً توسط صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی تسهیل شد. این نهادها که در کنفرانس برتون وودز در سال ۱۹۴۴ ایجاد شدند، در ابتدا هدف رشد و تثبیت اقتصاد جهانی با رهبری آمریکا پس از جنگ جهانی دوم را داشتند. با این حال، با گسترش نئولیبرالیسم در دهه ۱۹۸۰، آنها به مجریان اصلی اصلاحات بازار آزاد و پیاده‌سازی اصول اجماع واشنگتن تبدیل شدند. اجماع واشنگتن شامل ده اصل کلیدی^۶ بود که با چماق^۷ سیاست‌های پولی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به ویژه در کشورهای جنوب جهانی در سه دهه گذشته به شدت گسترش یافته است.

۱. انضباط مالی: کشورها ملزم به کاهش کسری بودجه و اعمال اقدامات ریاضتی بودند که اغلب منجر به کاهش خدمات اجتماعی می‌شد.

۲. بازنگری در اولویت‌های هزینه‌های عمومی: انتقال هزینه‌های عمومی از یارانه‌ها (مانند غذا و سوخت) به سمت بخش‌هایی که بازده اقتصادی بالایی را نوید می‌دادند، مانند زیرساخت‌ها و

۶- برای مطالعه بیشتر در مورد ساختار و تاریخچه اجماع واشنگتن بنگرید به داگلاس اروین و الیور وارد، ۲۰۲۱.

۷- صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی با مشروط کردن پرداخت وام به کشورهای در حال توسعه (جنوب جهانی) به اعمال گسترده سیاست‌های تعدیل ساختاری (اجماع واشنگتن)، بازوان اصلی گسترش نئولیبرالیسم در جهان بودند. برای آشنایی با اثرات سیاست‌های تعدیل ساختاری گسترده در منطقه خاورمیانه نگاه کنید به کتاب تبار خیزش اثر آدام هنیه.

- آموزش، اما اغلب منجر به کاهش برنامه‌های رفاهی می‌شد.
۳. اصلاح مالیاتی: اجرای سیستم‌های مالیاتی که به نفع ثروتمندان بود با کاهش مالیات بر شرکت‌ها و افراد با درآمد بالا برای ترویج سرمایه‌گذاری.
۴. آزادسازی نرخ‌های بهره: مقررات‌زدایی از بازارهای مالی و اجازه نرخ‌های بهره تعیین شده توسط بازار، که قدرت بیشتری به موسسات بانکی خصوصی می‌داد.
۵. نرخ‌های ارز رقابتی: کشورها تشویق می‌شدند تا یک نرخ ارز واحد و تعیین شده توسط بازار را اتخاذ کنند که اغلب منجر به کاهش ارزش پول می‌شد و به مصرف‌کنندگان داخلی با افزایش قیمت واردات آسیب می‌رساند.
۶. آزادسازی تجارت: حذف تعرفه‌ها و موانع تجاری، باز کردن بازارها به روی کالاهای خارجی به قیمت صنایع محلی، به ویژه در بخش کشاورزی و تولید تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۸ (FDI) حذف محدودیت‌های مالکیت خارجی کسب و کارها، که به شرکت‌های چندملیتی اجازه می‌داد بر بازارهای محلی تسلط یابند.
۷. خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی: فروش صنایع و خدمات دولتی (مانند خدمات عمومی، حمل و نقل و انرژی) به سرمایه‌گذاران خصوصی که اغلب منجر به از دست دادن شغل و کاهش دسترسی به خدمات ضروری می‌شد.
۸. مقررات‌زدایی: کاهش نظارت دولتی برای ترویج رقابت، اما اغلب به قیمت کاهش حمایت‌های کارگری و مقررات زیست محیطی.
۹. تأمین حقوق مالکیت: تأکید بر حفاظت از اموال خصوصی، به ویژه برای سرمایه‌گذاران خارجی، اغلب به قیمت جمعیت‌های

محلی و حقوق زمین بومیان.

نتایج سیاست‌های نئولیبرالیسم در جنوب جهانی

شیلی اغلب به عنوان اولین «آزمایشگاه» نئولیبرال ذکر می‌شود و اصلاحات اقتصادی آن در دهه ۱۹۷۰ تحت دیکتاتوری آگوستو پینوشه به عنوان پایه‌ای برای سیاست‌های نئولیبرال در سراسر جهان دیده می‌شود. پس از کودتای مورد حمایت آمریکا که رئیس‌جمهور سوسیالیست و مردمی سالوادور آلنده را سرنگون کرد، پینوشه اصلاحات اقتصادی نئولیبرال را که توسط گروهی از اقتصاددانان معروف به «پسران شیکاگو» توصیه شده بود، پذیرفت. میلتون فریدمن، اقتصاددان برجسته نئولیبرال، نقش کلیدی در مشاوره به پینوشه داشت. رژیم پینوشه تقریباً تمام صنایع دولتی را خصوصی کرد، هزینه‌های اجتماعی را به شدت کاهش داد و اقتصاد را به روی سرمایه‌گذاران خارجی باز کرد. در حالی که این اصلاحات در ابتدا رشد اقتصادی را تقویت کرد، اما در ادامه منجر به تعمیق نابرابری شد، به طوری که بخش عمده‌ای از ثروت کشور در دستان یک اقلیت کوچک متمرکز شد. فقر و بیکاری افزایش یافت و خدمات عمومی مانند بهداشت و آموزش تخریب شد. این مدل خصوصی‌سازی سریع و مقررات‌زدایی بعدها بر بسیاری از کشورهای دیگر در جنوب جهانی تحمیل شد،

اجرای این اصلاحات ساختاری که به «شوک درمانی»^۹ معروف شده است، در کشورهایی که این سیاست‌های کلی را پذیرفتند اغلب نابرابری و بی‌ثباتی اجتماعی را تشدید کرد و سبب کاهش دستمزد و از دست رفتن اعتماد عمومی به ساختار سیاسی کشورهای در حال توسعه شد. به عنوان مثال، پس از فروپاشی و تجزیه شوروی، در طول گذار روسیه به اقتصاد بازار در دهه ۱۹۹۰، این شوک درمانی نئولیبرالی منجر به

9- Shock Therapy

فروپاشی اقتصادی آن شد، به طوری که خود صندوق بین‌المللی پول بعداً اذعان کرد که این سیاست‌ها باعث بیش از ۳ میلیون مرگ اضافی، به ویژه در میان کودکان فقیر شده است.^{۱۰}

تحلیل سیاست‌های نئولیبرالی در جنوب جهانی اغلب پیامدهای اجتماعی فاجعه‌باری داشت. در کشورهایی مانند مکزیک، برزیل و آرژانتین، تمرکز بر خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی منجر به فروپاشی صنایع محلی، افزایش بیکاری و فقر گسترده شد. این کشورها که زمانی سیاست صنعتی‌سازی و تولید داخلی را به عنوان مدلی برای جایگزین واردات^{۱۱} (ISI) دنبال می‌کردند، مجبور شدند تحت وام‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، اقتصاد خود را به روی سرمایه خارجی باز کنند. در نتیجه، شرکت‌های خارجی بر اقتصادهای محلی تسلط یافتند و این ملت‌ها را به جای تولیدکنندگان کالاهای ساخته شده، به صادرکنندگان مواد خام تبدیل کردند.

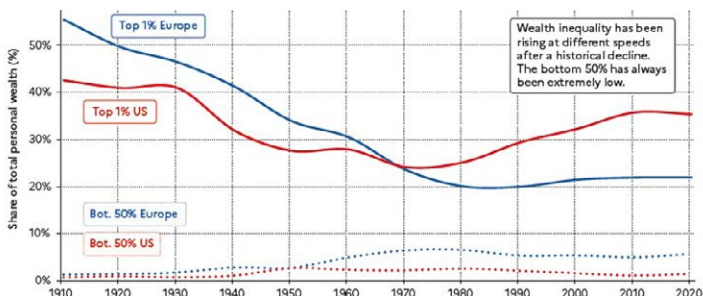
به عنوان مثال، آرژانتین پس از سال‌ها پیروی از توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول، در سال ۲۰۰۱ دچار یک بحران اقتصادی شدید شد. اقتصاد آن تقریباً ۲۸ درصد کوچک شد و بیکاری به ۲۵ درصد رسید. ناآرامی‌های اجتماعی منفجر شد و منجر به سقوط چندین دولت شد. ادامه‌ی این چرخه کار را به جایی رسانده است که کشور آرژانتین از سال ۲۰۰۱ تا به حال سه بار اعلام ورشکستگی کرده است و در حال حاضر بدترین تورم تاریخ خود را تجربه می‌کند و استقلال سرزمینی خود را در معرض سقوط کامل می‌بیند.^{۱۲}

۱۰- یونیسف در گزارشی که در سال ۲۰۰۱ بعد از یک دهه از فروپاشی شوروی منتشر کرد اعلام کرد بیش از ۱۸ میلیون کودک در مدت ده سال به زیر خط فقر رانده شده‌اند. ۱.۵ میلیون کودک رها در یتیم‌خانه‌ها رها شده‌اند (در سال ۱۹۸۹ این آمار تنها ۱۵۰ هزار نفر بوده است) و بیش از نیمی از کودکان روسیه دچار فقر شدید تغذیه‌ای شده‌اند. گسترش ویروس‌های ایدز و بیماری‌های تنفسی نیز ده‌ها برابر شده بوده است.

11- Import Substitution Industrialization (ISI)

۱۲- برای مطالعه بیشتر در مورد وضعیت بدهی‌های آرژانتین، سیاست‌های صنعتی‌زدایی و

نمودار ۳: سهم ۱ درصد ثروتمندان اروپا و آمریکا در مقایسه با ۵۰ درصد فقیر جامعه از دارایی‌ها



تفسیر نمودار: این نمودار سطوح نابرابری درآمدی را بین ۱ درصد ثروتمند جامعه در اروپا و ایالات متحده بین سال‌های ۱۹۱۰ تا ۲۰۲۰ نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است در دوران پس از جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۷۰ (دوره دولت رفاه و اقتصاد کینزی) میزان ثروت انباشت شده در دست اقلیت کوچکی از جامعه روندی کاهشی داشته است. با شروع دوره نتولیرالیسم این جریان دوباره معکوس شده به‌طوری که در ایالات متحده میزان انباشت ثروت در دست اقلیت ۱ درصد جامعه نزدیک به سال‌های ۱۹۱۰ شده است. قابل ذکر است که وضع ۵۰ درصد پایین جامعه در این مدت چندان تغییر چشمگیری نکرده است. (منبع: WORLD INEQUALITY DATABASE)

بحران نتولیرالیسم و ظهور جایگزین‌ها

تک قطبی بودن فضای سیاسی جهان پس از فروپاشی شوروی دست ایالات متحده آمریکا را باز گذاشته بود تا با ابزارهای اقتصادی (بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول)، سیاسی (کودتاها و انقلاب‌های رنگی) و نظامی (جنگ‌های متعدد و بمباران هوایی و گسترش

آخرین انتخابات و سقوط اقتصادی-سیاسی-اجتماعی در آرژانتین نگاه کنید به مایکل رابرتز، ۲۰۱۴؛ رونالدو مونک، ۲۰۰۱؛ یابلو کالوی، ۲۰۲۴. به جز آرژانتین، در سایر کشورهای آمریکای لاتین نیز شوک‌درمانی‌های نتولیرالیسم جامعه را فقیرتر و شکاف طبقاتی را افزایش داده است.

پایگاه‌های نظامی)، جهان در حال توسعه را به قبضه خود درآورد و ساختار نئولیبرالی اجماع واشنگتن را تبدیل به منطبق با منازع جهانی کند. این سلطه‌ی به‌نظر بی‌پایان اما در سال ۲۰۰۸ با بحران شدیدی روبه‌رو شد که جهان، و به خصوص کشورهای غربی را در شوک فروبرد. «علم اقتصاد» پاسخی برای بحران‌های عظیم مالی ایجاد شده و سقوط بانک‌های خصوصی در ایالات متحده و اتحادیه اروپا نداشت جز دخالت دوباره دولت در بازار، اما نه به نفع عموم مردم بلکه به نفع بانک‌های خصوصی و میلیاردرها^{۱۳}.

در سال‌های اخیر و پس از بحران ۲۰۰۸، شکست‌های سیاست‌های نئولیبرال منجر به تقاضای فزاینده برای مدل‌های اقتصادی جایگزین به‌خصوص در میان کشورهای جنوب جهانی شده است. در سراسر آمریکای لاتین، کشورهایمانند ونزوئلا، بولیوی و اکوادور اشکالی از حکمرانی اقتصادی را پذیرفته‌اند که بنیان‌های سیاست‌های نئولیبرال را رد می‌کند و در عوض بر ملی کردن صنایع کلیدی و سرمایه‌گذاری سنگین در برنامه‌های اجتماعی تمرکز دارد. این دولت‌ها با رد اجماع واشنگتن به نفع مدلی که بر دخالت دولت تأکید دارد، توانسته‌اند فقر و نابرابری را کاهش دهند.

ظهور چین به عنوان یک قدرت اقتصادی جهانی نیز چالش قابل توجهی برای نئولیبرالیسم ایجاد کرده است. برخلاف ایالات متحده و اروپا، چین مدلی از سرمایه‌داری دولت‌محور را حفظ کرده است که

۱۳- در اتحادیه اروپا، اقدامات ریاضتی تحمیل شده بر کشورهایمانند یونان و ایتالیا پس از بحران ۲۰۰۸، نشان‌دهنده تسلط مداوم تفکر نئولیبرال است. این سیاست‌های ریاضتی، که توسط بانک مرکزی اروپا، کمیسیون اروپا و صندوق بین‌المللی پول (معروف به تروئیکا) ترویج می‌شد، شرایط اقتصادی را بدتر کرد و بحران‌های بدهی را در بسیاری از کشورها تعمیق بخشید. یونان، به طور خاص، شاهد کوچک شدن اقتصاد خود به میزان بیش از ۲۵ درصد بود و بیکاری به سطوح فاجعه‌باری رسید. به طور متناقض، سیاست‌های ریاضتی که برای کاهش بدهی طراحی شده بودند، با ایجاد انقباض در اقتصاد، در واقع نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی را افزایش دادند (نگاه کنید به

(The Impact of the Global Financial Crisis on the European Union

اصلاحات بازار را با کنترل قوی دولت بر صنایع کلیدی و برنامه‌ریزی اقتصادی بلندمدت ترکیب می‌کند. این رویکرد به چین اجازه داده است تا به رشد اقتصادی بی‌سابقه‌ای دست یابد و در عین حال از نابرابری و بی‌ثباتی شدید مرتبط با سیاست‌های نئولیبرال اجتناب کند و ثروت شکل گرفته را در سطوح مختلف درآمدی بازتوزیع و فقر مطلق را ریشه‌کن کند.

اکنون در فضایی که قدرت سیاسی-اقتصادی ابرقدرت جهان، ایالات متحده، به چالش کشیده شده است و مشخصاً توانایی کشورهای غربی برای دیکته کردن سیاست‌های نئولیبرالی کم‌تر از گذشته شده است، ایالات متحده خود نیز به بازنگری اصول حکمفرمایی مطلق بازار پرداخته است. در یک چرخش قابل توجه از سیاست‌های نئولیبرال، جیک سالیوان، مشاور امنیت ملی تحت ریاست جمهوری بایدن، در آوریل ۲۰۲۳ سخنرانی‌ای ایراد کرد که شکست‌های اجماع واشنگتن را به رسمیت شناخت. سالیوان تأکید کرد که دهه‌ها سیاست‌های نئولیبرال، مانند کاهش مالیات، مقررات‌زدایی و بنیادگرایی بازار آزاد، پایه صنعتی ایالات متحده را تضعیف کرده و نابرابری را افزایش داده است. او خواستار تمرکز مجدد بر سرمایه‌گذاری عمومی، سیاست صنعتی و دخالت دولت در صنایع استراتژیک مانند تراشه‌های نیمه‌هادی و انرژی پاک شد، که چرخشی جزئی به اقتصاد کینزی است. این امر نشان‌دهنده تشخیص کنونی دولت ایالات متحده است که بازارها به تنهایی نمی‌توانند پیچیدگی‌های چالش‌های اقتصادی مدرن، مانند بیکاری، تعمیق شکاف‌های اجتماعی، آسیب‌پذیری‌های زنجیره تأمین و رقابت با مدل دولت‌محور چین را حل کنند و نیاز به مداخله دولت در همه زمینه‌های اجتماعی-اقتصادی و برنامه‌ریزی‌های بلند مدت وجود دارد.

امروزه نئولیبرالیسم، که زمانی به عنوان مرحله نهایی توسعه اقتصادی بشر ستایش می‌شد، در بسیاری از محافل علمی دنیا به دلیل نقش آن در تعمیق نابرابری، تضعیف خدمات عمومی و ایجاد بی‌ثباتی مالی بی‌اعتبار شده است. با این حال، تداوم آن به عنوان یک ایدئولوژی همه‌گیر، حتی در شکلی تضعیف شده و ناقص، نشان‌دهنده دشواری جایگزینی یک نظم اقتصادی جهانی است که عمیقاً در نهادهای سیاسی و اقتصادی کشورها، دانشگاه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی ریشه دوانده است. جمهوری اسلامی ایران به عنوان کشوری که توانسته است با ایمان و رشادت‌های شهیدانش و بر بستر انقلاب اسلامی استقلال سیاسی خود را تا بدین‌جا حفظ کند، باید بتواند در این بزنگاه تاریخی، از تله‌ی اقتصادی سلطه نیز بگریزد و به استقلال اقتصادی و بستری بومی برای دستیابی به رشد و عدالت اجتماعی نیز دست یابد. چارچوب پیش‌رو برای پیوست عدالت تلاشی است برای دستیابی به این مهم.

چالش‌ها و راه‌حل‌های وضعیت کنونی عدالت در ایران
برای درک «پیوست عدالت» نه به عنوان کاغذی در انتهای قوانین بلکه
به عنوان سنگ محک چارچوب حکمرانی و سیاست‌گذاری، بایستی
در ابتدا ما زمینه‌های ایجاد بی‌عدالتی در کشور را فهم کرده و برای
مرتفع کردن هرکدام اقدامات عملی (چه تقنینی و چه اجرایی) پیشنهاد
داده شود. در این بخش، این چالش‌ها در شش قسمت بسط داده شده
است و تلاش شده است برای هرکدام راه‌حل‌های عملی ترسیم شود.

۱. توزیع نابرابر ثروت:

تعدیل قیمت‌ها و یارانه، تعاونی‌های فراگیر، انفال و صندوق توسعه
ملی، مالیات بر عایدی و سرمایه.

ایران یکی از غنی‌ترین کشورهای جهان به لحاظ منابع زیرزمینی، اعم
از نفت و گاز و معادن است. این غنای عظیم با آن ضریب جینی و
فاصله طبقاتی ناهمگونی دارد. در واقع یکی از چالش‌های کلیدی در
ایران، توزیع نابرابر این ثروت غنی و کلان است. نابرابری در توزیع
منابع و فرصت‌های اقتصادی، منجر به تمرکز ثروت در دست گروه
کوچکی از جامعه و در مقابل، فقر و محرومیت گسترده در بین اکثریت
افراد جامعه شده است. این نابرابری نه تنها در بهره از منابع کشور و
درآمد، بلکه در دسترسی به خدمات اساسی نظیر آموزش، بهداشت و
تغذیه نیز مشهود است.

مهمترین راهکار برای رفع بی‌عدالتی در میان دولت‌های اخیر پرداخت
یارانه نقدی در ازای تعدیل قیمت‌ها و پرداخت یارانه‌های حمایتی به
دهک‌های پایین جامعه بوده که بخش عمده‌ای از این وظیفه برعهده
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. لازم به ذکر است که یارانه‌های
حمایتی هم‌چنین شامل صنایع و شرکت‌های تولیدی نیز می‌شود که در
اصل چندین برابر یارانه پرداختی به افراد دهک‌های پایین جامعه است.

بسیاری از این صنایع بر مبنای انفال شکل گرفته‌اند و با حاشیه سود بالا و تأثیرات مخرب زیست‌محیطی هم‌چنان به اسم حمایت از تولید از یارانه‌های حمایتی عظیمی برخوردار می‌شوند. حذف پلکانی این یارانه‌ها می‌تواند بودجه قابل توجهی در اختیار دولت بگذارد.

قابل ذکر است که قانون اساسی اساساً با منطق صدقه‌ای، عدالت را دنبال نمی‌کند؛ بلکه در اصل ۴۳ صراحتاً ایجاد تعاونی با کمک دولت در ایجاد سرمایه اولیه و ابزار تولید را پیشنهاد می‌دهد. مدلی که نیاز مردم به کمک دائمی دولت و منفعل بار آوردن مستضعفین و پایمال شدن شخصیت ایشان را کنار می‌زند و فاعلیت اقتصادی و اجتماعی به مستضعفین می‌دهد.

این رویکرد در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ امتداد یافته است. در این سیاست و قانون مذکور ۳۰ درصد از درآمد حاصل از واگذاری‌های باید در اختیار تعاونی‌های فراگیر (با حضور ۷۰ درصد از ۳ دهک پایین جامعه) قرار گیرد. موضوعی که از سال ۱۳۸۷ تا کنون حتی یک درصد هم تحقق نیافته است و این ابزار مهم قانونی برای ایجاد عدالت ده‌ها هزار میلیارد تومان از دولت طلبکار است^{۱۴}. که می‌توان آن را متروک‌ترین قانون ایران و در عین حال موکدترین قانون ایران با تکرار در سه منبع اصلی تقنینی کشور یعنی قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قانون دائمی کشور دانست. موضوعی که در صورت اجرا می‌توانست تغییر مهمی در ساختار اقتصادی ایران به سوی عدالت داشته باشد. جالب اینجاست که بودجه حمایتی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ در حدود ۱۳۰ هزار میلیارد تومان بوده که ۵۰ هزار میلیارد آن سهم پرداخت مستمری افراد ذیل کمیته امداد و سازمان بهزیستی بوده است^{۱۵}. الگویی که نشان از آن

14- https://report.mrc.ir/article_9570.html

15- <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1757353>

دارد که درمان مقطعی بی‌عدالتی نسبت به درمان پایدار آن در اولویت قرار دارد.

موضوع دیگر که در الگوی توزیع برابر ثروت می‌تواند مفید واقع شود، انفال است. انفال به معنای دارایی‌های اساسی یک کشور برای انتفاع آحاد مردم در تمام نسل‌هاست. معادن، دریا، نفت و جنگل از مهمترین مصادیق انفال هستند. رهبر معظم انقلاب با تدبیر صندوق توسعه ملی تلاش داشته‌اند تا بخشی از این انفال در راستای انتفاع عمومی و بین نسلی ذخیره و سرمایه‌گذاری شود. صندوقی که به اذعان کارشناسان و مدیران آن برخلاف تمشیت رهبری، مورد برداشت بی‌رویه دولت‌ها برای رفع نیازهای جاری کشور مانند حل معضل ریزش بورس، معوقات حقوق و دستمزد واقع شده است. همچنین بخش زیادی از ناظرایی بودجه کشور از محل فروش نفت حاصل می‌شود و بخش عمده بودجه کشور صرف حقوق و دستمزد کارکنان دولت می‌شود و سهم توسعه و عمران کشور سال به سال کمتر و کمتر می‌شود.

مالیات نیز از این داستان مستثنی نیست. مالیاتی که باید به بازتوزیع ثروت و ایجاد عدالت منجر شود به محلی برای پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت تبدیل می‌شود. فرار مالیاتی گسترده در ایران نیز مزید بر علت می‌شود تا نتوان از این ابزار عدالت‌ساز بهره مناسب را برد. در حالیکه در بسیاری از کشورها مردم جامعه هدف و مردم مالیات‌دهنده در انتخاب پروژه‌های این حوزه تصمیم‌گیرنده اصلی هستند.

برای مقابله با این وضعیت، پیوست عدالت باید بر بازتوزیع عادلانه ثروت و فراهم آوردن فرصت‌های اقتصادی برابر برای تمام اقشار جامعه تأکید کند. متأسفانه تا به امروز برنامه عملیاتی و مشخصی برای رفع و جبران مناسیء تولید بی‌عدالتی از طریق توزیع نابرابر ثروت نشده است یا موانع راهکارهای مناسب مانع از تحقق آن‌ها بوده‌اند.

براین اساس تمرکز بر جبران این شکاف طبقاتی از اولویت‌های سیاست‌های دولت باید باشد. دولت می‌بایست موارد ذیل را در اولویت خود قرار دهد:

الف) تغییر منطقی یارانه‌ها و بهینه‌سازی ساختار قیمت‌گذاری یارانه‌ها:
دولت معتقد است با تعدیل قیمت‌ها و بازپرداخت یارانه مساوی به جامعه و حتی قطع آن برای دهک ۱۰ جامعه به عدالت کمک می‌کند. اما شواهد نشان می‌دهد تورم بالا، یارانه ریالی را در مدت زمان کوتاهی از بین می‌برد. در همین دو سال ارزش یارانه حاصل از حذف ارز ۴۲۰۰ نصف شده است. یارانه ۴۵ هزار تومانی نیز به یک پنجاهم رسیده است. اما سوال اینجاست آیا آورده این حذف برای دولت‌ها نیز از بین رفته است؟ توجه کنید که یارانه حاصل از بنزین از محل کم شدن واردات بنزین حاصل می‌شود و یارانه حذف ارز ۴۲۰۰ مابه‌التفاوت ارز ۴۲۰۰ و قیمت روز ارز است. در همه این موارد درآمد دولت سال به سال از محل این حذف و تعدیل افزایش می‌یابد اما آورده مردم به صفر گرایش پیدا می‌کند. اگر قرار است از این تعدیل قیمتی یارانه نقدی عاید مردم شود، باید قیمت روز یارانه حساب شود.

ب) تحقق کالابرگ:

یارانه کالایی در شرایط امروز جامعه ایران برای اطمینان از دسترسی خانوار به کالاهای اساسی با حفظ شأن و کرامت انسانی ایشان ضروری است. در حالیکه تورم یارانه نقدی را از بین می‌برد و حتی اگر مدل بالا عملی شود به دلیل مشکلات بی‌کران مسکن و آموزش و ... ممکن است خانواده را با سوءتغذیه و مشکلات جبران‌ناپذیر روبرو کند، یارانه کالایی می‌تواند راهکار مناسب‌تری باشد تا مطمئن باشیم در طول ماه اعضای خانواده به نیازهای اساسی خود می‌تواند پاسخ دهد. البته

که این طرح نیز مفاسدی دارد؛ تخصیص کالاهای بی کیفیت، ایجاد صف‌های طولانی و متمایز کردن افرادی که با کالا بزرگ خرید می‌کنند، باندبازی در منابع تامین‌کننده کالاها، فروش مجدد کالا توسط مردم از جمله این مشکلات است که رفع هر کدام نیازمند برنامه‌ریزی منسجم است.

پ) الزام دولت به پرداخت حق تعاونی‌ها از بودجه:

چنانکه اشاره شد اگر دولت‌ها بودجه تعاونی‌های فراگیر برای راه‌اندازی را فراهم می‌کردند نیاز به اقتصاد حمایتی در مدل فعلی نبود و فاصله طبقاتی به شدت کاهش پیدا می‌کرد. دولت‌های مختلف تقریباً در عدم پرداخت حق بخش تعاون مشترک بوده‌اند. تشکیل کمیته‌ای در سران قوا برای مشخص کردن سهم تعاون و پرداخت آن ضروری به نظر می‌رسد. البته که خود بخش تعاون نیز نیازمند بازنگری جدی در مولفه‌های مختلف است. بازطراحی اتحادیه‌ها و اتاق تعاون، وحدت رویه در بخش دولتی تعاون (ادغام وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و شبه دولتی ذیل یک سازمان عمومی غیردولتی)، ایجاد تعاونی‌های واقعی و نه شبه بخش خصوصی و آموزش عمومی برای ترویج روحیه و فرهنگ تعاون یک ضرورت جدی برای تحقق واقعی بخش تعاون است.

ت) محدود کردن دولت در برداشت از صندوق توسعه ملی و برنامه‌ریزی برای اتصال زیست‌بوم تعاون به انفال و مالیات:

جبران عقب‌ماندگی بخش‌های مستضعف جامعه با الگویی مانند تعاونی‌های سهام عدالت ممکن است. البته که تعاونی‌های سهام عدالت با بی‌تدبیری محض مسئولین وقت از بین رفت و نتوانست عاملیت را به مردم و تعاونی‌ها بدهد و هر روز واگذاری سهام مردم با قیمت نامناسب در بورس جدی‌تر می‌شود. تجربه موفق مردمی

استفاده از منابع آبی قنات و آبخیزداری می‌تواند در انفال تکرار شود و مانع از خرج انفال در محل‌های غیرتخصصی این امر می‌شود. تغییر ساختار مدیریتی صندوق توسعه ملی و تبدیل آن به نوعی تعاونی عمومی که همه در آن عضو هستند با لایه‌بندی مناسب می‌تواند مانع از خرج‌های نابجای منابع آن شود. اتفاقی که در بسیاری از کشورهای جهان برای مالیات رخ می‌دهد و انتخاب پروژه‌ها با نظردهی عمومی صورت می‌پذیرد.

۲. عقب‌نگه‌داشته شدن گروه‌ها و طبقات؛ تضعیف یا ضعف؟

تصور بسیاری از کارشناسان و جامعه از دهک‌های پایین، افرادی با عنوان آسیب‌پذیر یا محتاج حمایت است، در حالیکه ادبیات دینی و انقلاب اسلامی ایشان را با عنوان مستضعف یعنی کسانی که توسط گروهی از اغنیاء به ضعف کشیده شده‌اند، می‌شناسد. تفاوت این دو نگاه دو استراتژی متفاوت در ایجاد عدالت می‌دهد. رویکرد اول حمایت صدقه‌ای و مترحمانه و رویکرد دوم توانمندسازی به عنوان اعاده حق و جبران اجحاف‌ها را تجویز می‌کند.

بخش‌های قابل توجهی از جامعه ایران به دلایل مختلف تاریخی، فرهنگی، و اقتصادی، عمده‌ایا به صورت ساختاری عقب‌نگه‌داشته شده‌اند. تورم یکی از مهمترین دلایل عقب‌نگه‌داشته شدن است که افراد برخوردار را بدون هیچ زحمتی ثروتمندتر می‌کند و افراد فقیر را فقیرتر، مخصوصاً وقتی دستمزد کارگران به اندازه تورم افزایش نمی‌یابد و عملاً امکان تأمین حداقل نیازهای یک خانواده با درآمد وی از بین می‌رود. بی‌عدالتی در دسترسی به منابع بانکی، مزایده‌ها، امکانات و ... نیز این فاصله و استضعاف را تشدید می‌کند.

نظام آموزشی، که در اصل باید پلی برای کاهش فاصله طبقاتی باشد و با فراهم آوردن فرصت‌های برابر آموزشی، زمینه رشد یکسان را برای همه

اقتشار جامعه مهیا کند، متأسفانه با تجاری شدن و ایجاد تفاوت‌های عمیق در کیفیت، از رسالت اصلی خود فاصله گرفته است. حتی در عرصه نوآوری، تسلط سرمایه‌داران بر استارت‌آپ‌ها، امید به پیشرفت از طریق دانش را کمرنگ کرده است.

در حوزه کارآفرینی، افرادی که از سرمایه اولیه بی‌بهره‌اند و راهی برای تأمین آن ندارند، گویی محکوم به کارگری دائمی یا حتی روی آوردن به اعمال مجرمانه هستند. مسئله مسکن نیز نمونه بارز دیگری از بی‌عدالتی تاریخی است؛ تمرکز سرمایه در بخش املاک و زمین، مسکن را از یک نیاز اساسی به کالایی سرمایه‌ای تبدیل کرده که از دسترس اکثریت جامعه، به‌ویژه نسل جوان، خارج شده است. خانه‌دار شدن به رؤیایی دست‌نیافتنی برای نیمی از جمعیت شهرنشین کشور بدل گشته است. با این اوصاف، نظام سرمایه‌داری همچنان افراد را در شرایطی نابرابر به رقابت فرا می‌خواند. این وضعیت را می‌توان به مسابقه دوپی تشبیه کرد که در آن، برخی شرکت‌کنندگان صدها متر عقب‌تر از خط شروع قرار داده شده‌اند، در حالی که دیگران تقریباً در خط پایان ایستاده‌اند! این عقب‌ماندگی ساختاری به شکاف‌های عمیق اجتماعی انجامیده و مانعی جدی بر سر راه توسعه پایدار و فراگیر کشور شده است. وخامت اوضاع به حدی رسیده که در سال ۱۴۰۳، تحرک اجتماعی برای فرزندان طبقات محروم تقریباً ناممکن شده است.

در تدوین پیوست عدالت، باید این واقعیت را در نظر داشت که ما از نقطه صفر آغاز نمی‌کنیم. این پیوست باید به گونه‌ای طراحی شود که شکاف‌های تاریخی را ترمیم کند. با جبران این عقب‌ماندگی‌های ساختاری و توانمندسازی گروه‌های محروم، و ایجاد فرصت‌های برابر و تخصیص منابع برای توانمندسازی و مهارت‌آموزی گروه‌های عقب‌نگه‌داشته شده می‌توان امید داشت که فاصله‌های اجتماعی و اقتصادی کاهش یابد و جامعه‌ای عادلانه‌تر شکل گیرد. رویکردهای

ذیل می‌توانند در میان‌مدت و بلندمدت این فاصله‌ها را کم‌رنگ کرده و از تعمیق بیش‌تر شکاف‌های اجتماعی جلوگیری کند:

الف) استفاده از انفال و مسئولیت اجتماعی شرکت‌های بزرگ و پرسود برای توانمندسازی

استفاده از انفال، چنانکه ذکر شد و مسئولیت اجتماعی شرکت‌های بزرگ و پرسود می‌تواند سرمایه مورد نیاز برای تأمین بودجه فرایند توانمندسازی مورد استفاده قرار بگیرد. به‌طور مثال در کشور هند، قوانین ملی و ایالتی وجود دارد که شرکت‌ها را موظف به سرمایه‌گذاری هدفمند مسئولیت اجتماعی خود در توانمندسازی جوامع محلی می‌کند. و یا شرکت‌های بزرگ آلوده‌کننده محیط‌زیست را مجبور به ایجاد، حمایت و توسعه کسب و کارهای اجتماعی با در اختیار گذاشتن ماشین‌آلات بازیافت به جوامع محلی می‌کنند. مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها در ایران با ده‌ها هزار میلیارد تومان بودجه به جای باشگاه‌داری فوتبال، تقویت مناسبات سیاسی، اقدامات نمایشی و ... می‌تواند جای خالی سرمایه اولیه و تهیه ابزار تولید را برای اقشار مستضعف در ایجاد کسب‌وکارهای پایدار پر کند.

اما باید توجه داشت که توانمندسازی جامعه امری از بالا به پایین نیست. اتفاقی که در سهام عدالت و تعاونی‌های آن رخ داد اگر با امری مانند نهضت سوادآموزی مقایسه شود، نشان می‌دهد که آگاه‌سازی جامعه چه نقش مهمی در حرکت جامعه دارد. در سهام عدالت مردم یک شبه صاحب سهام شدند و عضو تعاونی‌هایی شدند که هیچ درکی از نقش و جایگاه آن‌ها نداشتند. نتیجه این شد که به راحتی این تعاونی‌ها کنار زده شدند. اما در نهضت سوادآموزی امام خمینی (ره) به عنوان رهبر جامعه و یک مرجع دینی ابتدا انگیزه مردم را در وجوب این کار مورد خطاب قرار دادند و بعد از آن مردم به صورت خودجوش این

امر را توسعه بخشیدند.

لازم به ذکر است که این توانمندسازی باید با هدف مردمی‌سازی اقتصاد (در مقابل خصوصی‌سازی و کنترل دولت) صورت بگیرد و در هر مرحله باید با آموزش و توجیه جامعه هدف پیش برود. بدین‌منظور آموزش و مهارت‌آموزی کنش‌گران و تسهیلگران اجتماعی برای همراهی جامعه هدف ضروری است.

ب) مردمی‌سازی اقتصاد در قالب تعاونی‌های واقعی

یکی دیگر از موضوعاتی که می‌تواند شکاف و این عقب‌ماندگی تاریخی را جبران کند، واگذاری بنگاه‌های دولتی به مردم است. چنانکه در بخش پیشین اشاره شد بخش تعاون ده‌ها هزار میلیارد تومان از دولت برای ایجاد تعاونی‌های فراگیر ملی طلبکار است. در برنامه هفتم توسعه نیز دولت مکلف شده است بنگاه‌های خود را واگذار کند که عمده این شرکت‌ها در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. تکرار تجربه تلخ خصوصی‌سازی‌های ناموفق در دهه‌های اخیر نباید در این واگذاری‌ها تکرار شود. امسال که توسط رهبر معظم انقلاب به جهش تولید با مشارکت مردم نامیده شده است و ایشان تصریح کردند که منظورشان از مشارکت مردم تعاونی‌های تولید است. واگذاری شرکت‌ها به تعاونی‌ها می‌تواند به دلیل حضور آحاد مردم و نظارت ایشان مانع از تکرار فسادها باشد. به‌طور مثال سپردن مالکیت شرکت‌های صندوق بازنشستگی به بازنشستگان و بهره‌مندی ایشان از سود شرکت‌ها و تنظیم‌گری صندوق می‌تواند راه‌حل مناسبی برای توانمندسازی بازنشستگان و واگذاری شرکت‌های دولتی باشد.

ج) ساخت مسکن اجتماعی در قالب تعاونی‌های مسکن کارگری

یکی از نکاتی که در دهه اخیر بر فاصله طبقاتی جامعه دامن زده

است، مساله مسکن است. در حالیکه طبق اصل ۳۱ قانون اساسی دولت موظف به ساخت مسکن برای این طبقه از جامعه شده است. موضوعی که در سال‌های اخیر رها شده و تعاونی‌های مسکن مشکلات فراوانی در دهه اخیر داشته‌اند. از آنجا که تأمین سرمایه برای ساخت مسکن اجتماعی و مالکیت زمین و مسکن چالش همیشگی دولت‌ها برای پیشروی ساخت مسکن اجتماعی بوده است، مشارکت در ساخت دولت با بخش خصوصی^{۱۶} با اعطای زمین رایگان و دریافت مسکن اجتماعی در قالب تعاونی‌های مسکن کارگری می‌تواند یکی از بزرگ‌ترین دغدغه‌ها و چالش‌های نسل جوان کشور را رفع کند. هم‌کاری نهادهای عمومی و دولتی اعم از وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن، شرکت‌های تأمین سرمایه و وزارت رفاه برای برنامه‌ریزی و گسترش تعاونی‌های مسکن برای طراحی، ساخت و توزیع مناسب مسکن اجتماعی از اولویت‌هاست.

د) رشد دستمزد متناسب با تورم و سبب معیشت کارگران

در نهایت باید توجه داشت رشد نامناسب دستمزد در ایران یکی از عوامل مهم عقب‌ماندن طبقات مستضعف است. در حالیکه طبق قانون کار و برنامه سابق توسعه (برنامه ششم)، دستمزد کارگر باید متناسب با تورم و سبب معیشت او تنظیم می‌شد همواره این مبلغ کمتر از میزان تورم و سبب معیشت کارگر مشخص شده است. مقید بودن به قانون کار برای افزایش دستمزد کارگران متناسب با تورم و جبران عقب‌ماندگی دستمزدی به نحوی که خانواده‌های کارگری کشور بتوانند با عزت نفس حداقل سبب معیشت تعیین شده را تأمین کنند. ناگفته نماند که حضور گسترده «پیمانکاران» و «شرکت‌های تأمین نیرو» و موقتی‌سازی نیروی کار نیز از عوامل کاهش دستمزد دریافتی کارگران در اکثر شرکت‌های

وزارت‌خانه است. حذف این پیمانکاران و تشویق و تسهیلگری عقد قرارداد مستقیم با نیروی کار می‌تواند بدون ایجاد بار اضافی بر بودجه سالیانه، دستمزد کارگران را افزایش دهد. همچنین تکمیل قوانین مربوط به مالیات برای جلوگیری از فرار مالیاتی می‌تواند منبع بسیار مناسبی برای جبران این فاصله دستمزد باشد.

۳. تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه

یکی دیگر از مشکلات ساختاری در حکمرانی کشور، اتخاذ تصمیم‌های یک‌جانبه و عدم مشارکت کافی ذی‌نفعان مختلف در فرایندهای تصمیم‌گیری است. باید توجه داشت که بی‌عدالتی صرفاً در مرحله توزیع منابع صورت نمی‌گیرد. یکی از سرمنشأهای بی‌عدالتی تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه توسط افرادی با سرمایه سیاسی و اقتصادی بالا است. شوراهای مختلفی در کشور ما وجود دارند که تصمیم‌گیری‌های نظام حکمرانی بر عهده ایشان است. اگر مستضعفین جامعه در این شوراها نقشی نداشته باشند، طبیعتاً تصمیم‌های این شورا به بازتولید شرایط مطلوب تصمیم‌گیرندگان منجر می‌شود.

در مقدمه قانون اساسی شیوه حکومت در جمهوری اسلامی ایران بدین صورت تصویر شده که آحاد مردم در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز باید حضور داشته باشند. چنانکه مشخص است این تصویر با ننگ داشتن مشارکت مردم پشت درب صندوق‌های رای منافات دارد. این رویکرد نه تنها منجر به کاهش اعتماد عمومی شده، بلکه به اجرای ناکارآمد سیاست‌ها و طرح‌ها نیز انجامیده است. مشارکت عمومی و دخیل کردن همه گروه‌های اجتماعی در تصمیم‌گیری‌ها، یکی از اصول اساسی حکمرانی عادلانه و کارآمد است. پیوست عدالت باید بر اساس این اصل طراحی شود و سازوکارهایی برای تضمین

مشارکت فعال ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌ها ایجاد کند. حکمرانی موفق نیازمند مشارکت همگانی و دخیل کردن تمام گروه‌های اجتماعی در فرایندهای تصمیم‌گیری است.

یکی از مهمترین شوراهای تصمیم‌گیری در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، شورای عالی کار است که مهم‌ترین تصمیمات در خصوص حوزه کارگری مانند حقوق و دستمزد را اتخاذ می‌کند. البته باید توجه داشت که وظایف این شورا موضوعات مختلف حوزه کارگری است (به طور مثال تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های حوزه کارگری) و نباید صرفاً به تعیین دستمزد تقلیل یابد. اعضای شورای عالی کار عبارتند از:

- وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی (رئیس شورا)
 - دو نفر به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تصویب هیئت وزیران (یک نفر آنها از اعضای شورای عالی صنایع)
 - سه نفر از نمایندگان کارگران (یک نفر از بخش کشاورزی) به انتخاب کانون عالی شوراهای اسلامی کار
 - سه نفر از نمایندگان کارفرمایان (یک نفر از بخش کشاورزی)
 - رئیس سازمان ملی استاندارد ایران
- چنانکه مشخص است سه نفر نماینده دولت که خود بیشترین شرکت‌های دولتی را دارند، نمی‌توانند بی‌طرف باشند. شورای اسلامی کار نیز علی‌رغم کارکرد مناسب در تنظیم روابط کارگر و کارفرما، یک تشکل کارگری صرف نیست و نمایندگان کارفرما نیز در آن حضور دارند. بدین صورت ترکیب ساختاری این شورا عادلانه نیست و نمی‌تواند خروجی عادلانه داشته باشد (فارغ از نیت افراد). لذا پیشنهاد می‌شود ترکیب این شورا به صورت زیر تغییر پیدا کند:
- وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی (رئیس شورا)

- سه نفر از نمایندگان کارگران (یک نفر از بخش کشاورزی) به انتخاب تشکل‌های کارگری
- دو نفر از نمایندگان کارفرمایان (یک نفر از بخش کشاورزی)
- رئیس سازمان ملی استاندارد ایران

۴. بستر سازی نامناسب برای مطالبه‌گری

قانون اساسی در دو اصل ۸ و ۲۷، نظارت و مطالبه‌گری را حق مسلم مردم دانسته است تا بدین واسطه افراد مستضعفی که تحت ظلم قرار می‌گیرند بتوانند اعتراض خود را بیان کنند و تحقق عدالت را از مسئولین مطالبه کنند و با تبدیل آن به یک گفتمان سیاسی و اجتماعی و مطالبه عمومی، ضعف خود را در نداشتن رسانه و قدرت سیاسی و اقتصاد جبران کنند.

رهبر معظم انقلاب در دیدار کارگران در سال ۱۴۰۱ حق اعتراض در عین مرزبندی با دشمنان را از ویژگی‌های خوب فضای کارگری کشور دانستند: «اعتراض به تأخیر حقوق، اعتراض به واگذاری غلط. گاهی یک محلی را، یک مجمع مهم کاری را به صورت غلط، به صورت فاسد و مُفسد واگذار میکنند، کارگر آنجا است، از نزدیک دارد ببیند، معترض است؛ این کمک به دولت است، این کمک به نظام است، این آگاه کردن نظام است. هر جا هم در این چنین موارد، دستگاه‌های مسئول مثل قوه قضائیه و غیره دنبال قضیه رفتند، دیدند حق با اینها است»

برخورد سخت با مطالبات اجتماعی و اعتراضات، به‌ویژه در بخش کارگری که با حوزه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بیشتر مرتبط است، نه تنها حقوق بنیادین شهروندان را محدود می‌کند، بلکه زمینه را برای افزایش نارضایتی عمومی و بی‌اعتمادی نسبت به نهادهای حاکمیتی فراهم می‌سازد. برای اصلاح این وضعیت، پیوست عدالت

باید با تأمین حقوق شهروندی و فراهم کردن بسترهای قانونی برای مطالبه‌گری، به تقویت اعتماد عمومی و افزایش مشروعیت اجتماعی حکمرانی کمک کند.

بدین منظور باید بتوان فضا و بستری مهیا کرد که امکان تحصن و تجمع گروه‌های مختلف (با فاصله‌گذاری از دشمنان نظام و انقلاب) و در همه شرایط (با رعایت مصالح کشور و جلوگیری از مخدوش شدن فرایند تولید و کار) وجود داشته باشد. هم‌چنین باید زیرساخت‌هایی فراهم آورد که این اعتراضات و تحصن‌ها پیگیری و اقدام عملی در راستای پاسخ به مطالبات همه‌ی گروه‌ها در کوتاه‌ترین زمان ممکن رخ دهد. تسهیلگری دولت در مشخص ساختن قدم‌های بعدی برای مطالبه‌گران می‌تواند چرخه اعتصاب و اعتراضات را شکسته و مسیر پیشبرد خواسته‌های آنان را ترسیم کند.

یکی از بهترین راهکارها با استفاده از ظرفیت فضای مجازی تشکیل شبکه‌های کارزار است که برای تمام طرفین اختلاف هزینه‌ها و امکان خطا را کاهش می‌دهد. منتها به شرطی که دولت و قوه قضاییه پشتوانه اجرایی آن را فراهم کنند. مثلاً اگر درصد مشخصی از کارگران یک شرکت اعتراض خود را در سامانه کارزار تعبیه شده در تارنمای وزارتخانه ثبت کردند در مرحله اول معاونین وزیر موضوع را پیگیری می‌کنند. با بالا رفتن درصد افراد شرکت‌کننده در کارزار موضوع توسط وزیر و سپس توسط قوه قضاییه پیگیری شفاف شود و در هر مرحله به مردم و کارگران گزارش داده شود.

۵. وجود مناشیء تعارض منافع و قوانین تبعیض‌آمیز در قوانین و آیین‌نامه‌ها

همان‌گونه که بسیاری از قوانین بالادستی ما در بستر حرکت به سمت عدالت اجتماعی شکل گرفته‌اند، متاسفانه قوانین عادی و

آیین‌نامه‌هایی وجود دارند که خود عامل تبعیض و عقب‌نگه‌داشته‌شدن طبقات مختلف شده‌اند؛ در حالیکه در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری رعایت عدالت در قوانین یکی از اصول مهم قانون‌گذاری دانسته شده است. در همین راستا، پایش قوانین تبعیض‌آمیز و طرح تغییر و جوهری از آنان برای دستیابی به عدالت نه به عنوان «پیوست» بلکه به عنوان ساختاری درون قوانین اجرایی کشور برای رفع این موانع الزامی است. موارد زیر به عنوان نمونه‌هایی از مناشیء قانونی بی‌عدالتی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به حساب می‌آید:

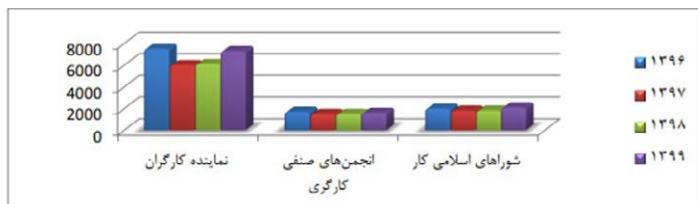
- تبعیض در صدور مجوز و فعالیت تشکل‌های مردمی: یکی از مهمترین موارد تعارض منافع و تبعیض در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سیطره بخش دولتی بر بخش مردمی است. صدور مجوزهای تشکل‌های مردمی توسط دستگاه تخصصی یک آسیب جدی است؛ چرا که امکان مطالبه‌گری را از این تشکل‌ها می‌گیرد و با اولین اعتراض جدی ادامه حیات تشکل با چالش روبرو می‌شود. این موضوع در بند «پ» ماده (۵۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، تشکل‌های حوزه بهزیستی را برای مجوز فعالیت و بودجه در اختیار این سازمان قرار می‌دهد. پیشنهاد می‌شود درگاه واحدی برای ثبت و نظارت همه تشکل‌های مردمی ایجاد شود که سازمان بهزیستی و سایر سازمان‌های تخصصی مسئول تدوین استاندارد فعالیت‌ها و نظارت بر آن باشند. دریافت بودجه دولتی نیز با روح مردمی بودن این تشکل‌ها منافات دارد و بستر تعارض منافع را برای تشکل‌ها و مسئولین ایجاد می‌کند و ممکن است بودجه‌ها به سمت آشنایان و افراد صاحب رانت سرازیر شود؛ در تمام دنیا وابستگی یک تشکل مردمی به بودجه دولتی یک امتیاز منفی به حساب می‌آید. - همچنین باید حضور مدیران ارشد دولتی و خانواده‌هایشان در ارکان یک تشکل مردمی (هیات مدیره و

مدیرعامل) ممنوع شود تا شائبه اعطای رانت پیش نیاید.

- تبعیض در صدور مجوز و فعالیت تشکل‌های کارگری: موضوع تبعیض آمیز دیگر در قوانین انواع تشکل‌های کارگری است. طبق ماده (۱۳۱) قانون کار یک محیط کارگری فقط می‌تواند یکی از سه نوع تشکل کارگری یعنی نماینده کارگری، شورای اسلامی کار و انجمن صنفی را داشته باشد. حال آنکه شورای اسلامی کار یک تشکل با حضور کارفرما است و نماینده کارگران با یک نفر عضو را نمی‌توان تشکل دانست و امکان ارباب و تطمیع یک نفر ممکن است. آمارهای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز حاکی از آن است که نوع تشکل نماینده کارگری پرتکرارترین نوع تشکل در ایران با فاصله نسبت به انواع دیگر است و تشکل صنفی کارگری که اصلی‌ترین نوع تشکل کارگری است کمتر از ۱۰ درصد را دربر می‌گیرد.

نمودار ۴: سازمان‌های کارگری برحسب انواع آن (۱۳۹۶ - ۱۳۹۹)

(منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - اداره کل سازمان‌های کارگری و کارفرمایی).



۶. عدم نظارت و ارزیابی بر اجرای قوانین، آیین‌نامه‌ها و طرح‌های ملی / منطقه‌ای / توسعه‌ای

یکی از مسائل کلیدی در حکمرانی مؤثر، مسئله نظارت و ارزیابی دقیق بر سیاست‌ها، اجرای صحیح قوانین و مقررات و برنامه‌های توسعه‌ای است. اگر بهترین برنامه‌ها و سیاست‌ها نیز تدوین شود، اما با نظارت صحیح و دقیق پیگیری نشوند، آن سیاست‌های معطل‌مانده موجب یاس و ناامیدی

نسبت به عملیاتی بودن آن وعده‌ها و حتی اصل آن اهداف می‌شوند. دیوان محاسبات، که وظیفه نظارت و ارزیابی کیفی اجرای قوانین را نیز بر عهده دارد، تاکنون نتوانسته به‌طور کامل این وظیفه را اجرا کند و به بررسی کمی وضعیت بودجه دستگاه‌ها اکتفا می‌کند. مجلس نیز بیشتر مشغول تقنین بوده تا نظارت و گزارش‌های مهمی از کمیسیون اصل ۹۰ مانند گزارش مربوط به صنعت فولاد تا کنون به نتیجه‌ای نرسیده است. نظارت و ارزیابی نه تنها برای اطمینان از اجرای صحیح پروژه‌ها و قوانین ضروری است، بلکه برای یادگیری از مسیر طی شده نیز اهمیت فراوانی دارد. این یادگیری می‌تواند به بازاندیشی و ریل‌گذاری مجدد مسیر توسعه‌ای کمک کند، به گونه‌ای که هیچ فرد یا گروهی از قطار پیشرفت و عدالت جا نماند. نظارت مستمر و ارزیابی دقیق به دولت امکان می‌دهد که مشکلات و نواقص موجود در فرایندهای اجرایی را شناسایی کرده و اقدامات اصلاحی لازم را انجام دهد. این امر به کاهش اتلاف منابع، افزایش کارآمدی پروژه‌ها و در نهایت دستیابی به توسعه‌ای پایدار و عدالت‌محور منجر خواهد شد.

الف) ضرورت تمرکز دولت بر نظارت و ارزیابی:

وظیفه اصلی دولت نباید اجرای مستقیم پروژه‌ها و مدیریت فعالیت‌های اجرایی باشد (مگر در حوزه‌هایی خاص و حساس مانند امنیت، بهداشت و آموزش)؛ بلکه دولت باید تمرکز خود را بر برنامه‌ریزی، نظارت، و ارزیابی معطوف کند. یک دولت قوی، نه از طریق ورود به حوزه‌های اجرایی و بنگاهداری، بلکه از طریق نظارت دقیق بر اجرای پروژه‌ها و ارزیابی مستمر آن‌ها به موفقیت دست می‌یابد. این نوع دولت، با استفاده از بازخوردهای به‌دست‌آمده از مسیر طی شده، می‌تواند بازاندیشی لازم را انجام دهد و مسیر توسعه را به‌درستی هدایت کند. این رویکرد موجب می‌شود که منابع بهینه تخصیص یابد، مشکلات شناسایی و اصلاح شوند، و مسیر پیشرفت کشور به گونه‌ای طراحی شود که همه اقشار جامعه از آن بهره‌مند شوند.

ب) تقویت ابزارهای نظارتی دولت:

برای تحقق این رویکرد، دولت نیازمند ابزارهای نظارتی کارآمد و مشخص است. حفظ و مدیریت زیرساخت‌های اصلی کشور، نظیر زمین، بانک‌ها و ارتباطات، از جمله این ابزارهاست (چنانکه در متن اولیه اصل ۴۴ این موضوعات منحصر در تصدی دولت بوده است) که باید تحت کنترل دقیق دولت باقی بمانند. همچنین، تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری براساس برنامه‌های توسعه‌ای، توزیع عادلانه منابع و امکانات، و ارائه آموزش و تبیین مسیر توسعه برای مردم از دیگر وظایف حیاتی دولت است. با داشتن این ابزارها و تمرکز بر نظارت و ارزیابی، دولت می‌تواند نه تنها کیفیت اجرای پروژه‌ها را بهبود بخشد، بلکه اعتماد عمومی را نیز تقویت کند، به گونه‌ای که منافع جامعه به‌طور عادلانه تأمین شود و توسعه‌ای پایدار و فراگیر شکل گیرد.

جمع‌بندی و پیشنهادات

در شرایط کنونی که ایران با چالش‌های جدی اقتصادی و اجتماعی روبروست، ضرورت اجرای پیوست عدالت در تمامی برنامه‌ها و سیاست‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بیش از پیش نمایان می‌شود. این مهم، در راستای مطالبه رهبر معظم انقلاب اسلامی در ۲۷ اردیبهشت ماه ۱۳۹۰ است که فرمودند: «ما اگر بخواهیم فاصله بین آنچه که از عدالت لازم داریم و باید باشد و آن وضعیت کنونی را کم کنیم، بایستی به روش‌ها و راهکارهای جدید و مؤثر دست پیدا کنیم.» وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای اجتماعی کشور، می‌تواند پیشگام در تحقق این مطالبه باشد و نقشی کلیدی در کاهش نابرابری‌ها و تحقق عدالت اجتماعی ایفا کند. این وزارتخانه با تکیه بر اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، ظرفیت ویژه‌ای برای مقابله با روند جهانی تعمیق بی‌عدالتی و تجمیع ثروت در دست‌های جمعیتی اندک دارد. راهکارهای پیشنهادی در این گزارش، مسیری عملی برای

پیاده‌سازی پیوست عدالت در این وزارتخانه ترسیم می‌کند. این راهکارها، در راستای تحقق «عدالت مردم‌پایه» و با هدف دستیابی به «شیوه‌های کاربردی عدالت» که رهبر معظم انقلاب بر آن تأکید داشته‌اند، طراحی شده‌اند:

ردیف	چالش ایجادکننده بی‌عدالتی	محورهای چالش	راهکارهای پیشنهادی
۱	توزیع نابرابر ثروت و منابع	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تخصیص منابع کافی جهت تحقق سهم قانونی بخش تعاون به‌عنوان عاملی مهم در توانمندسازی مستضعفین - تعدیل قیمت، رشد زیاد تورم و پرداخت یارانه نقدی ریالی محوشونده در گذر زمان - خرج شدن انفال و مالیات در محل نامناسب؛ پرداخت حقوق و دستمزد بخش محدودی از جامعه و کنارزدن نقش صندوق توسعه ملی 	<ul style="list-style-type: none"> - در نظر گرفتن سیستم پاداش و تنبیه برای ایجاد و گسترش تعاونی‌ها و تعیین منبع تأمین بودجه مورد نیاز راه‌اندازی و گسترش تعاونی‌های فراگیر - تغییر منطق یارانه‌ها و بهینه‌سازی ساختار قیمت‌گذاری یارانه‌ها - تحقق کالاپرگ - محدود کردن دولت در برداشت از صندوق توسعه ملی و برنامه‌ریزی برای اتصال زیست‌بوم تعاون به انفال و مالیات
۲	عقب‌نگه‌داشته شدن گروه‌ها و طبقات؛ تضعیف یا ضعف	<ul style="list-style-type: none"> - تورم - بهره نابرابر تاریخی در امکانات مالی - تضعیف نقش برابر ساز نهاد آموزش - عدم دخالت موثر بخش عمده جامعه در تولید و بهره‌بردن از سود تولید - شکاف بی‌عدالتی در موضوع مسکن - دستمزد پایین کارگران 	<ul style="list-style-type: none"> - آگاه‌سازی جامعه از اهمیت تعاون و سپس برنامه‌ریزی و اجرا؛ مانند نهضت سوادآموزی - واگذاری بنگاه‌های دولتی طبق برنامه هفتم توسعه به آحاد مردم در قالب تعاونی‌های واقعی (با در اختیار گذاشتن ابزار تولید و گسترش تعاونی‌ها) - ساخت مسکن اجتماعی در قالب تعاونی‌های مسکن کارگری (اعطای زمین رایگان از دولت و دریافت مسکن رایگان) - رشد دستمزد مطابق قوانین متناسب با تورم و سبب معیشت کارگر از محل مالیات طبقات برخوردارتر و جلوگیری از فرارهای مالیاتی و حذف شرکت‌های پیمانکاری واسطه‌استخدام
۳	تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه	<ul style="list-style-type: none"> - اتخاذ تصمیم توسط اقلشار با سرمایه سیاسی و اقتصادی بالا و بازتولید شرایط موجود - عدم تعادل نیروهای اجتماعی در شوراهای تصمیم‌گیر - تقلیل شورای عالی کار به تعیین دستمزد آن هم به صورت ناموفق 	<ul style="list-style-type: none"> - حضور نمایندگان واقعی طبقات مستضعف در شوراها و محل‌های تصمیم‌گیری - تغییر ترکیب شورای عالی کار و ایجاد تعادل میان کارفرمایان (دولتی و خصوصی) و کارگران

<p>- استفاده از ظرفیت فضای مجازی برای اعتراض کارگران و پیگیری آن با مدل شبکه کارزار و پاسخگو کردن مدیران و کارفرمایان در قبال مشارکت کارگران در شبکه کارزار</p> <p>- تسهیلگری دولت برای پاسخگویی مدیران و کارفرمایان به خواسته‌های به‌حق تشکل‌های کارگری</p>	<p>- معطل ماندن اصل ۸ و ۲۷ قانون اساسی</p> <p>- برخورد نامناسب با تجمعات کارگری برخلاف تصریح مقام معظم رهبری</p>	<p>بسترسازی نامناسب برای مطالبه‌گری</p>	<p>۴</p>
<p>- ایجاد درگاه ملی ثبت و نظارت بر تشکل‌های مردمی</p> <p>- ایجاد استاندارد فعالیت تشکل‌ها و نظارت بر اجرا مطابق استانداردها، نه تصدی‌گری (مجوز و بودجه) توسط دستگاه تخصصی</p> <p>- منع حضور مدیران ارشد و خانواده‌هایشان در ارکان تشکل‌های مردمی</p> <p>- قطع تدریجی بودجه دولتی برای تشکل‌های مردمی</p> <p>- حذف شورای اسلامی کار و نماینده کارگری از انواع تشکل‌های کارگری و تقویت انجمن‌های صنفی کارگری</p> <p>- چندجانبه‌گرایی واقعی در محیط کار با تقویت شورای اسلامی کار به عنوان یک تشکل چندجانبه‌گرا و نه تشکل کارگری</p>	<p>- تبعیض در صدور مجوز و فعالیت تشکل‌های مردمی</p> <p>- به‌ویژه در بهزیستی</p> <p>- تبعیض در صدور مجوز و فعالیت تشکل‌های کارگری</p>	<p>وجود مناشیء تعارض منافع و قوانین تبعیض‌آمیز در قوانین و آیین‌نامه‌ها</p>	<p>۵</p>
<p>- ارائه گزارش‌ها و عملکردهای کلان وزرات‌خانه‌ها به مردم</p> <p>- ضرورت تمرکز دولت بر نظارت و ارزیابی با توجه به ابزارهای دیجیتال موجود و منوط کردن اجرایی شدن طرح‌های جدید به ارزیابی طرح‌های قبلی</p> <p>- تقویت ابزارهای نظارتی دولت قوی؛ لزوم انحصار دولت در ساختارهایی که امکان بازتولید آن‌ها وجود ندارد (زمین) یا رانت سبب انحراف از عدالت می‌شود (بانک و دسترسی به سرمایه) و یا ابزار نفوذ دشمن و چندپارگی جامعه می‌شود (ارتباطات)</p> <p>- ابزارسازی قضایی برای پیگیری یافته‌های کمیسیون</p>	<p>- عدم اعتماد عمومی به طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای کلان</p> <p>- ناتوانی در کنترل شرایط بازار و جامعه</p> <p>- ناتوانی در برخورد موثر با متخلفان</p> <p>- معطل ماندن گزارش‌های کمیسیون اصل ۹۰ مجلس</p>	<p>عدم نظارت و ارزیابی بر اجرای قوانین، آیین‌نامه‌ها و طرح‌های ملی/ منطقه‌ای/ توسعه‌ای</p>	<p>۶</p>

اجرای این راهکارها نه تنها به کاهش شکاف طبقاتی و توزیع عادلانه‌تر منابع کمک خواهد کرد، بلکه زمینه را برای مشارکت فعال‌تر مردم در فرآیندهای اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد. این امر در راستای تحقق آیه شریفه «لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» است که بر فاعلیت مردم در اقامه عدل تأکید دارد.

باید توجه داشت که تحقق عدالت، امری تدریجی و مستلزم اراده جمعی است. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌تواند با پیشگامی در اجرای پیوست عدالت، الگویی برای سایر نهادها و وزارتخانه‌ها باشد. این امر نه تنها به بهبود عملکرد این وزارتخانه می‌انجامد، بلکه

گامی مهم در راستای تحقق اهداف عدالت‌محور نظام جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. در پایان، تأکید می‌شود که اجرای موفق این راهکارها نیازمند همکاری بین‌بخشی، شفافیت در عملکرد، و پایش مستمر نتایج است. همچنین، باید توجه داشت که پیوست عدالت نباید به صورت امری الصاقی، بلکه باید در قالب اساس و ذات هر برنامه و نهاد در نظر گرفته شود. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با تمرکز بر این موارد و با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و حمایت‌های مردمی، می‌تواند نقش محوری خود را در ارتقای عدالت اجتماعی و اقتصادی در کشور به خوبی ایفا کند و گامی مؤثر در جهت تحقق آرمان‌های انقلاب اسلامی بردارد.



مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

تهران، خیابان سید جمال الدین
اسدآبادی (یوسف آباد)، روبروی
خیابان پنجاه و هشتم، پلاک ۴۴۳

۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۴

www.Saba-psi.ir