

عبور از بحران دولت رفاه

○ فرشید یزدانی

اشاره:
مقاله حاضر و مقاله بعد از آن، هر دو به یک کتاب می پردازند.
مقاله اول عمدتاً بر موضوع دولت رفاه متمرکز شده و دومی به رغم کوتاه بودن آن بیشتر به خود کتاب می پردازد.



نیاز دیگر افراد و تبلور این نیازها در مطالبات گروه‌های مختلف سیاسی، فشار این گروه‌ها جهت بسط دامنه پوشش آن صورت گرفت و در نهایت نظام تأمین اجتماعی - بخصوص پس از جنگ جهانی دوم - دارای پوشش گسترده‌تری شد که تقریباً اکثر بیکاران را نیز در بر گرفت.

ایجاد تحول در دولت رفاه و فرآیند نهادی شدن آن در دولت مدرن، تا حد زیادی با روند استقرار دموکراسی سیاسی و توسعه سیاسی نیز ارتباط دارد. دو مرحله یا گام مطرح در فرآیند توسعه سیاسی که با دولت رفاه در ارتباط می‌باشند عبارت‌اند از نخست تحقق حق رأی همگانی و دوم ظهور احزاب سیاسی کارگری. گرچه هیچ حزب و گروهی نمی‌تواند مدعی شود که منحصراً در اثر عملیات آن حزب، تحولات در سیاست اجتماعی و «گردش آن از بیمه کارگران به نظام دولت رفاه» شکل گرفته است. «گسترش طرح‌های تأمین اجتماعی که تا حدودی از توسعه اندیشه استقرار نظام بیمه ملی در کشورهای مختلف متأثر بود» به عنوان واکنش دولتمردان به مقتضیات ناشی از تغییرات بنیادی اقتصادی - سیاسی و جمعیتی تلقی می‌شود. در این راستا گرایش به دموکراسی نیز به این فرآیند دامن

قریب به یک قرن از تولد آنچه به نام «دولت رفاه» نامیده می‌شود گذشته است و با تمامی پستی و بلندی‌ها، این رویکرد حکومتی به واسطه اتکای به یک نیاز عام بشری در جهت تأمین امنیت و آسایش جمعی تداوم یافته است. گفته می‌شود، «دولت رفاه، واجد و مظهر یک ایدئولوژی مشترک و عمومی نیست» و در واقع حاصل ارتباط‌های تعاملی ملی و مبارزاتی گروه‌های سیاسی و اقتصادی مختلف است. از این رو، دولت رفاه به نحوی تعریف می‌شود که ناظر به نتیجه این تعامل، که همانا «سازش ملی» است، باشد. در تعریف دولت رفاه آمده است که «دولت رفاه عبارت است از نوعی «سازش ملی» در زمینه‌هایی که بالقوه اختلاف زاست.» شاید همین ویژگی، پذیرش همگانی در جهت کاهش اختلافات در جوامع باشد که به پایداری این رویکرد یاری رسانده است و آن را از ویژگی‌های دولت مدرن قرار داده است.

دولت رفاه در فرآیند ایجاد و بسط حیطه عملکردی خود عمدتاً از سد مدخل عبور کرده است، در بدو پیدایش، تلاش‌ها عمدتاً جهت تدارک تأمین اجتماعی برای رفع نیاز محروم‌ترین افراد جامعه بوده، پس از آن بنا به

○ **تأمین اجتماعی در اروپا: توسعه یا تعطیل**
○ **نیلز پلاگ، یان کوپست**
○ **هرمز همایون پور**
○ **مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی**
○ **۱۳۷۹، ۱۱۰۰۰ ریال، ۱۷۸ صفحه**

می‌زد به گونه‌ای که «ترتیبات بیمه اجتماعی به عنوان بخشی از گسترش دموکراسی، که باعث شده بود گروه‌هایی گسترده‌تر از جمعیت به حق رأی دست یابند، توسعه و تحول یافت.»

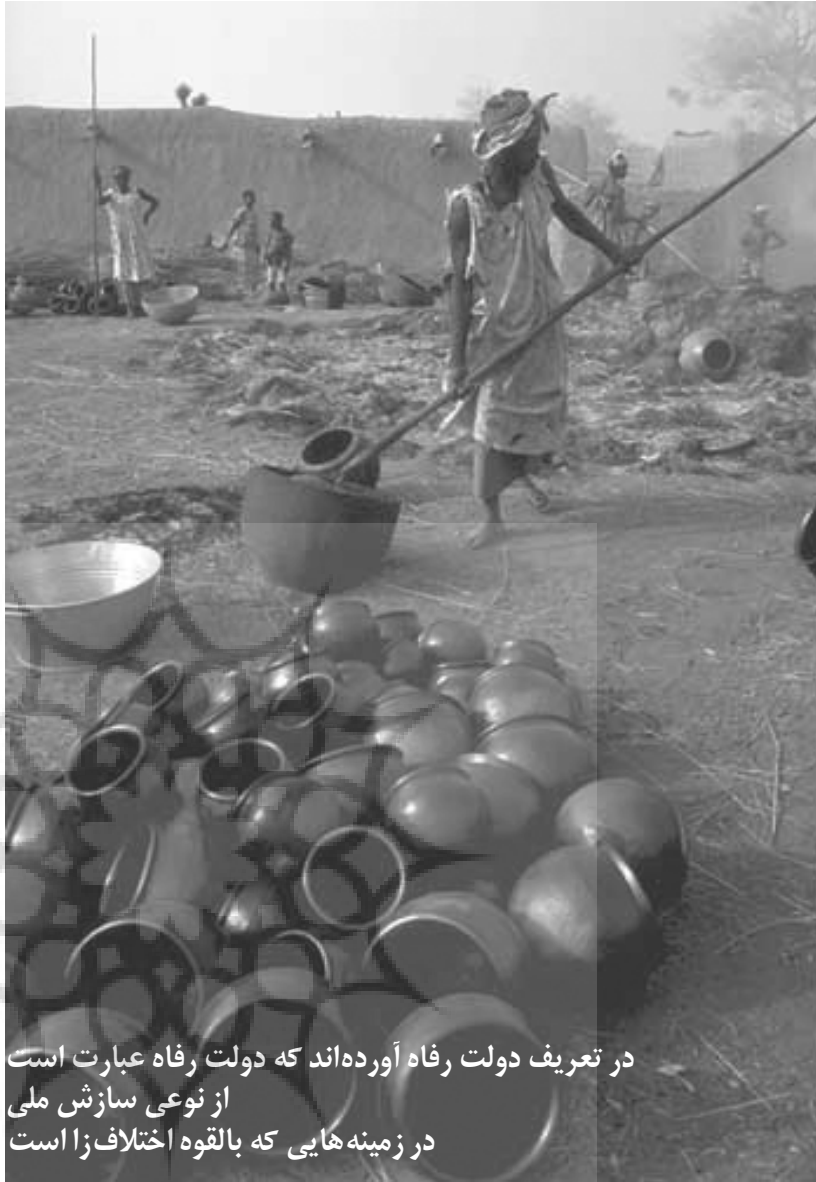
روند تحولات در نظام تأمین اجتماعی - به عنوان یک زیرپایه مهم دولت رفاه - را می‌توان به چهار دوره تقسیم کرد. مرحله نخست آن که قبل از تصویب نخستین قانون بیمه اجتماعی (در سال ۱۸۸۳) است به زمانی برمی‌گردد که اتحادیه‌های کارگری پا گرفتند و فعال شدند.

کمون پاریس یکی از عوامل مؤثر در این مرحله است. تغییر نگرش به فقر نه به عنوان یک خطر فردی بلکه به عنوان یک مخاطره جمعی حاصل این دوره بود. فقر به عنوان یک خطر فردی، نگاه به فقر را عمدتاً متوجه عملکرد فرد یا شرایط خاص یک فرد می‌کند، اما در رویکرد فقر به عنوان یک مخاطره جمعی، فقر نه صرفاً زائیده عمل فرد، که حاصل کنش و همکنش‌های جمعی - در عرصه ملی و فراملی - به شمار می‌رود. مرحله دوم از ۱۸۸۳ تا ۱۹۱۴ است که دولت‌ها شروع به دخالت در تأمین اجتماعی عمدتاً نیروی کار فقیر کردند. مرحله سوم که دوره بین دو جنگ جهانی است، سیاست اجتماعی تغییر کرد و طرح‌های بیمه‌ای که فقط شامل کارگران بود، دامنه‌ای گسترده‌تر یافت و به نظام‌های بیمه‌ای ملی بدل شد. در واقع فشار ناشی از بحران‌های اقتصادی و اجتماعی و پیدایش تئوری کینزی که حاصل این دوره بود از دلایل عمده گرایش دولت‌ها به این رویکرد بود.

مرحله چهارم که از ۱۹۴۵ تا ۱۹۷۵ را در برمی‌گیرد، شامل گسترش شمول تأمین اجتماعی و حمایت از خانواده و ارائه خدمات اجتماعی متنوع‌تر از قبیل مراقبت از کودکان و سالمندان است. حضور و گسترش احزاب سیاسی کارگری و فشارهای مستقیم و غیرمستقیم این احزاب را می‌توان از عوامل تأثیرگذار در این مرحله دانست.

از میانه‌های دهه‌ی ۱۹۷۰، تغییر و تحول در نظام دولت رفاه متوقف شده و به سمتی رفته است که امروزه بحث بحران در دولت رفاه مطرح شده است. طرح مسأله‌ی «بحران» در دولت رفاه اساساً ناشی از بحران کاهش سود دهه ۷۰ است.

در واقع کاهش سود سرمایه در این دهه که تا حد زیادی ناشی از نوع انباشت سرمایه بود، با ایجاد گروه‌های ضدمالیات به ایجاد این مفهوم در دولت رفاه انجامید. مباحث مربوط به بحران را از دو زاویه عمده می‌توان نگاه کرد، نخست جنبه مالی آن و دوم جنبه مشروعیت. «بحران مالی از دو مشکل بنیادی سرچشمه می‌گیرد. اول این که، رشد اقتصادی پایین، و گاهی منفی، باعث می‌شود منابعی که برای حفظ و گسترش دولت رفاهی لازم است به فراوانی گذشته موجود نباشد و دوم اینکه، دوران طولانی عدم اشتغال موجب آن است که، از یک سو، فشار مالی بر نظام مزایای نقدی افزوده شود، و از سوی دیگر به خاطر کم شدن میزان مالیات‌ها یا کسور وصولی، یا هر دو، سطح درآمدها



در تعریف دولت رفاه آورده‌اند که دولت رفاه عبارت است از نوعی سازش ملی در زمینه‌هایی که بالقوه اختلاف‌زا است

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی

نهادینه شدن دولت رفاه در دولت‌های مدرن تا حد زیادی با روند استقرار دموکراسی و توسعه سیاسی ارتباط دارد

در رویکردی که فقر را نوعی مخاطره جمعی می‌شمارد فقر نه صرفاً زائیده عمل فرد بلکه حاصل کنش و واکنش‌های جمعی در عرصه ملی و فراملی است



کاهش یابد.»

بحران مشروعیت نیز اساساً ناشی از بحث «عدم تناسب هزینه نظام‌های رفاهی با تأثیرات بالفعل» آن به شمار می‌رود. از جمله مسائل مهمی که در دهه اخیر از زاویه «مشروعیت» وارد مباحث مربوط به دولت رفاه شده است، یکی تأثیر ارائه خدمات اجتماعی بر کاهش انگیزه نیروی کار است و دیگری بحث مربوط به قدرت رقابت دولت‌های رفاه در مناسبات بین‌المللی. برای مواجهه با این بحران‌ها، اصلاحاتی در فرآیند تهیه و ارائه خدمات شکل گرفته و در حال شکل‌گیری است، یک نکته مهم این است که معمولاً برای حل مشکلات مالی «سعی می‌کنند از طریق کاهش هزینه‌های نظام رفاهی، و نه افزایش منابع آن عمل کنند، که به نظر می‌رسد این رویکرد نیاز به بازبینی دارد. تدوین ترتیبات مشارکت بخش عمومی و خصوصی از راهکارهای مورد بحث در این ارتباط به شمار می‌رود.

رویکردهای دولت رفاه به ارائه خدمات، در قالب سه الگو قابل طبقه‌بندی است:

۱- الگوی گزینشی: در این الگو هدف تشویق ارزش کار، دولت و خانواده است و نزدیک کردن کارکنان، کارفرمایان و دولت از اهداف آن به شمار می‌رود. در الگوی گزینشی «بین اصول بیمه و مساعدت اجتماعی تفاوت بارز وجود دارد: اصل بیمه ناظر است بر شاعلان و اصل مساعدت اجتماعی در مورد افرادی اعمال می‌شود که منبع درآمدی نداشته باشند» پرداخت مزایای نقدی معطوف است به بازتوزیع افقی، یعنی بازتوزیع در

طول چرخه زندگی فرد. بازتوزیع عمودی، یعنی توزیع درآمد بین طبقات درآمدی بالا و پایین نیز از هدف‌های این الگو است.

۲- الگوی دولت رفاهی محدود: فرض بنیادی این الگو این است که بازار بهترین سازوکار برای کارکرد اقتصادی جامعه محسوب می‌شود. بنابراین، همبستگی اجتماعی، در این الگو جای چندانی ندارد. دولت باید یک چتر ایمنی صرفاً برای کسانی که هیچ منبع درآمدی ندارند، ایجاد کند. در این الگو یکایک افراد خود باید ترتیب تأمین اجتماعی‌شان را از طریق بازار بدهند.

۳- الگوی دولت رفاهی جامع: مسئولیت دولت در قبال تأمین خدمات اجتماعی در این الگو بیشتر از دو الگوی دیگر است. «هدف اصلی دولت رفاهی جامع در تأمین درآمد پایه نسبتاً سخاوتمندانه، محدود کردن قدرت سازوکار بازار و تشویق ارزش‌هایی چون ملیت و شهروندی است.» دولت مکلف است از طریق مزایای نقدی، سطحی معین از زندگی را برای همگان تأمین کند. این الگوها، صرفاً راه‌های فراروی جوامع برای انتخاب نوع نظام تأمین اجتماعی به شمار می‌رود. با

تمامی انتقادات به دولت رفاه. «از ظواهر امر چنین بر نمی‌آید که دولت رفاه در حال فروپاشی باشد؛ اصلاحاتی که در سالیان اخیر در نظام‌های تأمین اجتماعی صورت گرفته جملگی با این هدف بوده است که از یک سو، دولت رفاهی را از دوران سختی که وجه مشخصه آن کمبود روزافزون منابع اقتصادی است به سلامت گذر دهد و از سوی دیگر، امید بقا و پایداری آن را در درازمدت برانگیزد.»

اهمیت کتاب مورد بررسی با عنایت به همین پس‌زمینه است که روشن می‌شود. موضوع اصلی این کتاب پیرامون دولت رفاه - تحولات ساختار و کارکرد آن - و با عنایت به تجارب هشت کشور اروپایی (دانمارک، سوئد، نروژ، فنلاند، آلمان، هلند، فرانسه و بریتانیا) است. کتاب حاصل طرحی پژوهشی با عنوان «تأمین اجتماعی در اروپا» است که توسط «مؤسسه ملی تحقیقات اجتماعی دانمارک» با هدف روشن کردن پاره‌ای از سیاست‌های محوری اجتماعی و بازار کار در هشت کشور اروپایی صورت گرفته است. این کتاب دو هدف دارد. اول، می‌کوشد تا تصویری بنیادی از تحول، ساختار و کارکرد دولت رفاهی و نظام‌های اجتماعی آن ارائه دهد و دوم مقایسه نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورهای مورد مطالعه است. مزیت این کتاب علاوه بر مطرح کردن آخرین اطلاعات و آمار به صورت مقایسه‌ای در کشورهایی که در ایجاد دولت رفاهی و تجارب مربوط به آن پیشگام بوده‌اند، بررسی مشکلات و راه‌حل‌های اتخاذ شده به شیوه‌ای تطبیقی است.

کتاب دارای هفت فصل است که پنج فصل آن مربوط به بررسی‌های کلان‌تر موضوع است و دو فصل آن به مقوله‌های تخصصی‌تر (بیمه بیکاری و حقوق بازنشستگی) اختصاص دارد.

با عنایت به مطرح بودن بحث نظام جامع تأمین اجتماعی در کشور و ضرورت مواجهه سنجیده‌تر و زیربنایی با این مقوله، به نظر می‌رسد مطالعه این کتاب بتواند برای کسانی که به نوعی در این فرآیند حضور دارند بسیار مفید باشد.