

پارادکس بحران‌های مالی و تأمین اجتماعی در جمهوری کره

دانگ - ماین‌شین

ترجمه علی فلاح زیارانی* - الهام اطمینان**

این مقاله در جستجوی پاسخی به این پرسش است که چرا و چگونه سیستم تأمین اجتماعی در جمهوری کره در زمانی که بحران‌های مالی به وجود آمد، گسترش یافت. نگارندگان در ابتدا مروری بر مشخصات سیستم‌های دولت رفاه کره، قبل از بررسی اثرات احتمالی بحران‌های مالی، داشته و سپس نتایج تغییرات در طرح‌های تأمین اجتماعی را بررسی و عوامل محرک این تغییرات را روشن می‌کنند. این مقاله در این باب بحث می‌کند که توسعه سیستم تأمین اجتماعی می‌تواند تغییر در شبکه‌های سیاست‌گذار را از یک وابستگی همزیستی بین دولت، تجار و تأمین اجتماعی به یک مشارکت سه جانبه و رشد تقاضای اجتماعی برای رفاه اجتماعی تبدیل کند.



رشد اقتصادی قابل توجه جمهوری کره از اوایل سالهای ۱۹۶۰، به طور مشخص به افزایش

** کاشناسی ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی دانشگاه علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی
*** کارشناسی ارشد علوم اقتصادی دانشکده اقتصاد و حسابداری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

اتحاد اقتصادی با بازارهای جهانی باز می‌گردد. تردیدی وجود ندارد که جمهوری کره از گسترش سیاست تجارت جهانی بسیار منتفع شده است. به طوریکه در سال ۱۹۹۶ به عنوان یازدهمین صادرکننده و قدرت اقتصادی در جهان مطرح شده بود. کره از دسامبر ۱۹۹۶ به بعد به عنوان بیست و نهمین کشور عضو در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱ پذیرفته شد و کره‌ای‌ها خود دلیل این پیشرفت را به ماهیت جهانی سازی ربط می‌دهند. فارغ از بحران‌های مالی که در پایان سال ۱۹۹۷ روی داد کمتر از یک سال بعد از الحاق کره به کشورهای، عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، می‌توانست به عنوان یک حامی سیاست جهانی سازی باقی بماند.

دولت کره با چندین بحران مالی^۲ مواجه شد و بسیاری از تحلیل‌گران اعتقاد داشتند که بدون تردید، اهمیت "سرمایه‌گذاری رفاقتی"^۳ به عنوان یک اصل، نقش بسیار مهمی را با توجه به

۱. (OECD) Organization for Economic Corporation Development، مبنای تاریخی این سازمان اعلامیه مشترکی است که رؤسای دولت‌های فرانسه، ایالات متحد، جمهوری فدرال آلمان و بریتانیا در ۲۱ دسامبر ۱۹۵۹ امضا کرده‌اند که دو هدف اصلی، یکی توسعه کشورهای توسعه یافته و دیگری توسعه روابط بازرگانی بین‌المللی را دنبال می‌کردند. این سازمان کاملاً اروپایی نیست چون که در سال ۱۹۶۰ علاوه بر ۱۸ عضو سازمان همکاری اقتصادی اروپایی سابق، ایالات متحد و کانادا در این سازمان عضویت داشته‌اند. چهار کشور دیگر نیز بعداً به این سازمان پیوستند؛ ژاپن، ۱۹۶۶، فنلاند ۱۹۶۹، استرالیا ۱۹۷۱، و زلاندنو ۱۹۷۳.
۲. کره جنوبی پس از آنکه از خرابی‌های جنگ کره سر برآورد، راهبردی را برای رشد برگزید که ظرف مدت سی سال درآمد سرانه کشور را هشت برابر کرد، فقر را به نحو بارزی کاهش داد و بی‌سوادی را ریشه کن کرد. با اینکه از نخستین روزهای تحول اقتصادی، بازارهای مالی و پولی تحت کنترل شدیدی بود، با فشار ایالات متحد، کره از روی اکراه به شرکت‌های خود اجازه داد از خارج استقراض کنند. این شرکت‌ها با استقراض از خارج، خود را در معرض نوسانات بین‌المللی قرار دادند و در اواخر سال ۱۹۹۷ در بازار مالی امریکا شایعه شد که کره با مشکل مالی مواجه شده است. شایعه این بود که کره نمی‌تواند طلب بانک‌های غربی را که بتدریج سررسید می‌شد، تهیه کند و ذخیره کافی هم برای بازپرداخت آنها ندارد. شایعاتی از این دست خودبه‌خود به حقیقت می‌پیوندد. بانک‌ها فوراً تصمیم گرفتند تا وام‌هایشان را تمدید نکنند. وقتی همگی آنها تصمیم گرفتند وام‌های کره را تمدید نکنند، پیشگویی‌شان به حقیقت پیوست و کره عملاً با بحران مواجه شده بود (مترجم) برگرفته از کتاب استیگلیتز، جهانی سازی و مسائل آن، حسن گلریز، ۲۰۰۱، ص ۶۲۴.
۳. Crony Capitalism، نوعی از سرمایه‌گذاری که موفقیت آن به شدت وابسته به رابطه میان تجار و نهادهای حکومتی است. و این اصطلاح زمانی استفاده می‌شود که دولت در راستای رابطه مناسب با سرمایه‌گذاران، مجوزهای قانونی خاص، فعالیت‌های مالیاتی خاص و امتیازات دولتی خاص اعطا می‌کند.

جریان‌های بدون کنترل سرمایه جهانی ایفا کرده است. (Wade & Bello, ۱۹۹۸, ۱۹۹۹), (Ckhor, ۱۹۹۸, Veneroso,

کره به عنوان یک پیشتاز، نشان داد که جریان‌های بدون کنترل سرمایه جهانی، عمدتاً امکانات دولت‌ها را در کنترل آنها (جریان سرمایه) کاهش می‌دهد و پایداری انواع سیاست‌های اقتصاد کلان موجود را با ابهام مواجه می‌سازد و در حقیقت پایداری و ثبات فدای جهانی‌سازی می‌شود. جای تعجب نیست که برنامه و سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول برای دولت کره، آزادسازی بنیادی تجارت، منابع مالی و سرمایه‌گذاری را به همراه داشته است. در ابتدا موانع سنگینی برای جریان‌های سرمایه‌ای وجود داشت و گرایش‌های متضاد سنتی در ارتباط با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نقض شده بود. این تغییر در نگرش بوسیله رئیس جمهور کیم دای، چونگ در سخنرانی ۲۶ فوریه ۱۹۸۰، پایه‌گذاری شد، وی بیان داشت:

“انگیزه جذاب سرمایه‌گذاری خارجی به علت آن است که مناسب‌ترین روش برای بازپرداخت بدهی خارجی، تقویت رقابت‌پذیری تجاری و شفاف‌سازی اقتصادی، محسوب می‌شود”.

نتیجه اینکه از یکسو اقتصاد کره به بازارهای جهانی پیوست و به دنبال آن بحران‌های مالی به وجود آمد و از سوی دیگر نیز جهانی‌سازی عمیق‌تر و گسترده‌تر شد. در یک چنین شرایطی دور از انتظار نیست که سیستم تأمین اجتماعی حذف شود یا اینکه در بهترین حالت مطابق شرایط موجود باقی بماند. چرا که هزینه تأمین اجتماعی، باعث افزایش هزینه نیروی کار کارفرمایان شده و در عمل باعث حداقل شدن سطح دستمزدهای پرداختی به کارگران می‌شود زیرا این هزینه‌ها قدرت رقابت شرکت‌های داخلی را در بازارهای جهانی کاهش می‌دهند.

اعتقاد به حذف طرح‌های تأمین اجتماعی از یکسو با توجه به این مباحث که هزینه‌های تأمین اجتماعی ممکن است موجب دلسردی سرمایه‌گذاری خارجی یا سرمایه‌گذاری‌های موجود شده، و از سوی دیگر با عنایت به مالیات و نرخ حق بیمه بالای تأمین اجتماعی، تقویت می‌شود. بعد از بحران‌های اقتصادی، دولت یک طرح تأمین اجتماعی گسترده را اتخاذ و اقدام به تأسیس چتر ایمنی کرد و [بدین ترتیب] سیستم تأمین اجتماعی نهادی و جامع، همانند آنچه که در دولت‌های رفاه غربی موجود است، مدنظر قرار گرفت. نکته جالب توجهی که وجود دارد این

است که کره در زمینه رفاه اجتماعی از راه‌های پیشنهاد شده بر اساس سیاست‌ها و منطق‌های جهانی سازی و ملحق شدن به بازارهای جهانی تبعیت نمی‌کند. در اینجا این سؤال ایجاد می‌شود که چرا و چگونه سیستم تأمین اجتماعی بعد از بحران‌های مالی در کره گسترش و توسعه یافت؟ به منظور پاسخ به این سؤال، این مقاله بر آن است تا روند تغییرات سیستم بعد از بحران مالی ۱۹۹۷ را ارائه داشته و روشن کند که چه عوامل پیش برنده‌ای در این توسعه دخیل بوده‌اند. این مقاله به ۴ بخش تقسیم می‌شود؛ در بخش اول مروری بر مشخصات نظام رفاه کره قبل از بحران‌های مالی، در بخش دوم بررسی مراحل گذار از یک بحران اقتصادی به یک بحران اجتماعی، در بخش سوم پی‌جویی تغییرات سیستم تأمین در بحران‌های مالی و در پایان نیز، بحث در خصوص عوامل بیش برنده این تغییرات در سیستم تأمین اجتماعی صورت خواهد پذیرفت.

مشخصات نظام رفاه کره قبل از بحران‌های مالی

در این بخش مروری بر نقش دولت در ارائه رفاه قبل از بحران‌های مالی همراه با بررسی توسعه سیستم تأمین اجتماعی کره خواهیم داشت. بررسی مقدار و اجزای سیستم‌های تأمین اجتماعی کره به صورت تفصیلی و ریزنگر خارج از حوزه این مقاله است. با توجه به این مطلب سهم هزینه‌های تأمین اجتماعی از تولید ناخالص داخلی^۱ که به عنوان یکی از شاخص‌های مناسب که بیانگر اهمیت سهم تأمین اجتماعی از اقتصاد ملی است، مورد استفاده قرار می‌گیرد. جدول شماره ۱ اهمیت تأمین اجتماعی کره در مقایسه با سایر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه مهمترین عاملی است که موجب تعجب می‌شود. به عنوان نمونه، سهم برنامه‌های تأمین اجتماعی از تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۶ برابر با ۵/۲ درصد بود که تقریباً ۷ برابر کوچکتر از سوئد در سال ۱۹۹۳ قرار داشت. جدول شماره ۱ بیانگر آن است که علیرغم سهم بسیار پایین هزینه‌های تأمین اجتماعی، سهم مزایای اجتماعی خصوصی اجباری در کره قابل توجه است که این امر نشان‌دهنده اعتماد بالای دولت به بخش خصوصی جهت ارائه مزایای اجتماعی است. بنگاه‌ها و کارگاه‌های کره‌ای ۱/۴ درصد از تولید ناخالص داخلی را در بخش مزایای اجتماعی خصوصی اجباری هزینه کرده‌اند که تقریباً معادل ۲۶/۵ درصد از کل

1. gross domestic production (GDP)

هزینه‌های تأمین است. این ترکیب نشان می‌دهد که سیستم رفاهی کره اتکای کمتری به دولت و وابستگی زیادی به بخش خصوصی دارد. از اوایل سالهای ۱۹۶۰ توسعه تأمین اجتماعی کره با هزینه نسبتاً پایین در برنامه‌های دولتی همراه بوده است. در طی دوران توسعه که تا پایان سالهای ۱۹۷۰ ادامه داشت، دولت مداخله‌ای قوی در بازار به منظور تسهیل روند صنعتی شدن داشته و در این دوران مسئولیت کمی برای افزایش رفاه اجتماعی بر عهده گرفت. نگرانی [از وضعیت] اشتغال همراه با [روند] توسعه اقتصادی و ارتباط نزدیک کاری با تجارت و نه با نیروی کار، توجه به رفاه اجتماعی را به شدت کاهش داده بود. در پایان سال ۱۹۷۰، کره تنها برنامه بیمه درمان را برای کارگرانی که در شرکت‌های با ۵۰۰ نفر کارگر یا بیشتر کار می‌کردند به عنوان برنامه تأمین اجتماعی خود معرفی کرده بود.

جدول شماره ۱. هزینه‌های تأمین اجتماعی در کشورهای منتخب در سال ۱۹۹۸ (درصد)					
سوئد	آلمان	انگلستان	امریکا	جمهوری کره	شرح
۳۸/۳۳	۳۰/۰۵	۲۳/۶۴	۱۵/۶۶	۵/۲۸	سهم هزینه‌های تأمین اجتماعی از تولید ناخالص داخلی (a)
۰/۶۲	۱/۳۹	۰/۲۳	۰/۴۷	۱/۴	سهم مزایای اجتماعی خصوصی جباری از تولید ناخالص داخلی (b)
۱/۶	۴/۶	۱۰	۳۰	۲۶/۵	سهم بخش خصوصی $(\frac{b}{a})$
<p>منبع: ۱۹۹۸ kIHASA - جدول ۴ (۱۹۹۸) Adema, Einorhana</p> <p>a: شامل هزینه تأمین اجتماعی عمومی است و شامل مزایای اجتماعی خصوصی اجباری و مزایای اجتماعی خصوصی اختیاری نمی‌شود.</p> <p>b: مزایای اجتماعی خصوصی اجباری آن مزایایی هستند که کارگزاران اقتصادی، (اغلب کارفرمایان) از نظر قانونی موظف به ارائه آنها هستند یا مزایای تقسیم شده به وسیله بیمه خصوصی که کارگزاران اقتصادی مجبور به ارائه آن بودند.</p>					

دیدگاه حذف مسئولیت‌های رفاهی به صورت عجیبی بر سیاست‌گذاری‌های دوران پیشرفت اقتصاد تسلط یافته بود. رئیس جمهور پارک چانگ‌هی^۱، که به وسیله یک کودتای نظامی به قدرت رسیده و تا سال ۱۹۷۶ بر اریکه قدرت باقی ماند، بر این عقیده بود که کره نمی‌تواند از سیاست‌های رفاهی و درآمدی سایر کشورهای پیشرفته تقلیدی کورکورانه کند. اگر گسترش رفاه بدون توجه به واقعیات حاکم بر کشور صورت گیرد، ممکن است اشتیاق و انگیزه نیروهای سخت‌کوش را در [جریان] کار کاهش دهد. اگر سیاست‌های رفاهی در جهت خلاف اهدافی که برای آنها متصور است عمل کند، سستی و تنبلی تشویق می‌شود و یک نوع وابستگی روانی در بعضی از افراد به وجود می‌آید که این امر نه تنها به توسعه کشور بلکه به رفاه نیز آسیب وارد می‌کند. مهم نیست که رفتارهای مناسب در یک جامعه چقدر توسعه یافته باشد، بحث این است که تنبلی و سستی نباید به عنوان یک اصل پذیرفته شود، و حتی اگر هم بوجود بیاید باز به عنوان یک پدیده نامطلوب و ناپسند باقی خواهد ماند (پارک ۱۹۷۹).

همانطور که ذکر شد، توسعه اقتصادی در کره در دوران حکومت پارک با ارائه بسیار محدود خدمات رفاه اجتماعی ادامه یافت. از سال ۱۹۸۰ دولت توسعه‌ای کره، تغییر در سیاست اقتصادی را به صورت موازی و در راستای تثبیت و آزادسازی دنبال کرد. به طور مشخص دولت چون - دو - هوآن^۲ (۱۹۸۰ - ۱۹۸۷) نیز که با توسل به کودتای نظامی در کره به قدرت رسید، به طور جدی ثبات اقتصادی کشور را مدنظر قرار داده بود. وی اعمال سه سیاست محدود کردن رشد نقدینگی، محدود کردن رشد دستمزدها و محدود کردن بودجه دولتی را در دستور کار خود قرار داد. با این برخورد و به دلیل ضرورت محدودیت‌های مالی، توسعه سیستم‌های تأمین اجتماعی به میزان زیادی محدود شد و برنامه‌های رفاه اجتماعی تحت کنترل درآمدند. فضای موجود ثابت‌کرد ارتباط متعارفی میان سیاست‌های تثبیت و سیستم تأمین اجتماعی وجود دارد. گذار دمکراسی بعد از جولای ۱۹۸۷ [به‌طور دقیق‌تر]، از دسامبر ۱۹۸۷، در پی اولین انتخابات ریاست جمهوری، به مدت ۱۷ سال، تداوم یافت. در طی دوران دولت تابی - وو^۳ (۱۹۸۸ - ۱۹۹۲) و دولت کیم یانگ - سم^۴ (۱۹۹۳ - ۱۹۹۷) اغلب برنامه‌های تأمین اجتماعی به غیر از کمک هزینه عائله‌مندی به اجرا درآمدند. گفتنی است وجود نهادهای تأمین اجتماعی لزوماً به

1. park chung-hee

2. Chun-Doo-hwan

3. Tae-Woo

4. Kim-Young-Sam

این معنا نیست که دولت رفاه در کره شکل گرفته است. این برنامه‌ها در قالب یک حقوق اجتماعی تضمین شده شکل نگرفته و صرفاً بر اساس یک طرح تأمین اجتماعی تهیه شده بود. نکته قابل توجه آن است که علت تفوق منطق‌های سیاسی در دوران دولت کیم یانگ - سم آن بود که سیاست‌های تعیین شده نه فقط از منظر اقتصادی بلکه از دیدگاه اجتماعی نیز با فرآیند جهانی سازی هماهنگ شده بود، مقوله‌ای که به ندرت مورد توجه یا مطلوب نظر سیستم تأمین اجتماعی است. اصل رقابت‌پذیری، جهت‌گیری غالب و مسلط در کلیه سیاست‌های اتخاذ شده دولت کره محسوب می‌شد و این اصل طرح‌های تأمین اجتماعی را نیز در برمی‌گرفت. در نتیجه دولت کیم یانگ - سم سیاست‌های جدیدی را در زمینه تأمین اجتماعی تحت عنوان "مدل رفاه کره" مدنظر قرار داد. این مدل به نقش رفاه خانواده، مشارکت میان دولت و بخش خصوصی، توسعه سرمایه انسانی و اجتناب از وابستگی به دولت تأکید می‌ورزید. (MOHSA, ۱۹۹۴). نقش دولت در ارائه رفاه به عنوان یک ارائه دهنده سیستماتیک مدل رفاهی، نقش وزینی نبود. در ادامه به بررسی برنامه‌های تأمین اجتماعی و نقش دولت در آن خواهیم پرداخت.

جدول شماره ۲. هزینه‌های بخش درمان در کشورهای منتخب (۱۹۹۶)

شرح	سوئد	انگلستان	ژاپن	آلمان	جمهوری کره
سهم از تولید ناخالص داخلی	۸/۶	۶/۹	۷/۲	۱۰/۵	۴/۵
سرانه (دلار امریکا)	۱/۶۷۵	۱/۳۱۷	۱/۶۷۷	۲/۲۷۸	۰/۵۳۷
بخش دولتی (درصد)	۸۳/۷	۸۴/۰	۷۹/۱	۷۸/۱	۵۲/۵
بخش خصوص (درصد)	۱۶/۳	۱۶	۲۰/۹	۲۱/۹	۴۷/۵

منبع: سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۹۹۸

اگر چه دولت کره از سال ۱۹۸۹ دارای سیستم درمان ملی که همه جمعیت را تحت پوشش قرار می‌داد، بود، اما بیماران هنوز به طور مستقیم نزدیک به نیمی از کل هزینه‌های درمان خود را پرداخت می‌کردند. جدول شماره ۲ نشان می‌دهد که در سال ۱۹۹۶ در بین ۵ کشور منتخب،

مردم کره بیشترین سهم از هزینه‌های بخش خصوصی را برای خدمات درمانی پرداخت می‌کنند. این هزینه در مقایسه با هزینه درمان بخش خصوصی در دو کشور آلمان و ژاپن بدون در نظر گرفتن کشورهای سوئد و انگلستان بالاتر است (چون سیستم درمان انگلستان و سوئد از محل مالیات عمومی تأمین مالی می‌شوند). هزینه‌های بالای بخش خصوصی نه تنها در نرخ پرداخت بیماران منعکس می‌شد بلکه سطح یارانه دولتی در نظام درمان را نیز کاهش داده بود.

برنامه پرداخت مستمري که از سال ۱۹۸۸ تهیه شده بود هنوز به طور کامل به اجرا درنیامده و مقرر شد پرداخت مستمري سالمندی به شکل کامل خود از سال ۲۰۰۸ آغاز شود. سطح پایین وابستگی هزینه‌های اجتماعی کره که به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی تبلور می‌یابد، نشانی است از عدم تکامل طرح‌های مستمري در حالی که تنوع طرح‌های مستمري جاری در کشورهای صنعتی و پیشرفته موجب شده تا بیشترین سهم از هزینه‌های اجتماعی به این امر اختصاص یابد. طرح مستمري عمومی در کره، خویش فرمایان شهری را تحت پوشش قرار نمی‌داد حال آن که آنها تقریباً ۵۰ درصد از جمعیت فعال کشور را تشکیل می‌دادند. طرح بیمه شاغلین که در سال ۱۹۹۵ معرفی شده است فقط شامل کارگرانی بود که در کارگاه‌هایی با تعداد ۳۰ کارگر یا بیشتر مشغول به کار بودند. ضمن آنکه در پایان سال ۱۹۹۷ فقط ۴۰/۸ درصد از کل کارگران تحت پوشش بیمه بیکاری قرار داشتند.

جدول شماره ۳. درآمد ماهیانه مورد نیاز برای استحقاق دریافت حمایت‌های عمومی در جمهوری کره (ده هزار یوآن)					
شرح	۱۹۸۸	۱۹۹۰	۱۹۹۲	۱۹۹۴	۱۹۹۵
ماکزیمم درآمد قبل از استحقاق (A)	۴/۴	۴/۸	۱۰	۱۷	۲۰
دستمزد نقدی ماهانه کارگر صنعتی (B)	۴۵/۸	۶۶/۷	۸۹	۱۱۱	۱۲۹
(A/B) (درصد)	۱۵/۵	۱۵/۳	۱۱/۲	۷/۲	۹
منبع: MOHW، ۱۹۹۵b					

برنامه مساعدت اجتماعی که در سال ۱۹۶۹ تحت نام "حمایت معیشتی" معرفی شده بود بار دیگر ثابت کرد که کره دارای یک نظام تأمین اجتماعی توسعه نیافته است. این برنامه سطحی از زندگی قابل قبول را برای افرادی که به طور رسمی در طبقه فقرا جای می‌گرفتند، تضمین کرده بود. اما شرایط استحقاق برای استفاده از کمک‌های عمومی که دولت به‌طور سالانه در مورد آنها تصمیم می‌گرفت، محدود و غیرواقعی بود. به منظور اثبات شرایط برخورداری، درخواست‌کنندگان باید ثابت می‌کردند که فقیر بوده و از حمایت خویشاوندان برخوردار نیستند. ضمن آنکه دارایی‌های فردی و درآمد شخصی هر فرد باید کمتر از مقدار مشخصی بود که توسط دولت تعیین می‌شد.

جدول شماره ۳ نشان می‌دهد که در سال ۱۹۹۵ سطح درآمد ماهانه مورد نیاز برای دریافت حمایت‌های دولتی، کمتر از ۱۶ درصد دستمزد نقدی ماهانه یک کارگر صنعتی است. در نتیجه این برنامه فقط ۲/۳ درصد از کل جمعیت را در پایان سال ۱۹۹۷ تحت پوشش قرار داده است. این شرایط استحقاق به این معناست که بسیاری از مردم کره قادر به دستیابی به یک استاندارد خوب زندگی از طریق برنامه حمایت اجتماعی نبوده‌اند. علاوه بر این ترکیب مزایا برای ارائه تور ایمنی، حتی برای مزایا بگیران بسیار محدود بود. درخواست‌های ارائه شده، در دو گروه متفاوت دسته‌بندی شده بودند؛

۱. آنهایی که توانایی بدست آوردن درآمد را از دست داده‌اند؛

۲. سایر مردم.^۱

هر کدام از گروه‌های فوق‌الذکر مزایای متفاوتی را دریافت می‌داشتند. برای گروه اول یک کمک هزینه زندگی^۲ به دو شکل نقدی و غیرنقدی، مزایای درمان و کمک هزینه تحصیلی برای فرزندان‌شان در نظر گرفته شده بود، اما در مورد گروه دوم مزایا محدود به حمایت درمانی و تحصیلی بدون کمک هزینه زندگی بود. بنابراین تا پایان سال ۱۹۹۷، تعداد کسانی که کمک

۱. مقوله اول شامل خانوارهایی می‌شود که سن آنها بالای ۵۶ سال و فرزندان‌شان زیر ۱۸ سال باشند، زنان باردار یا افراد ناتوانی که توان انجام کار را به دلیل ناتوانی جسمی یا روحی از دست داده باشند، خانوارهای مشمولی که در آن فقط یک زن بالای ۵۰ سال همراه با یک نفر از افرادی که در بالا به آنها اشاره شد، زندگی کنند. دومین مقوله شامل مابقی افراد می‌شود.

2. living allowance

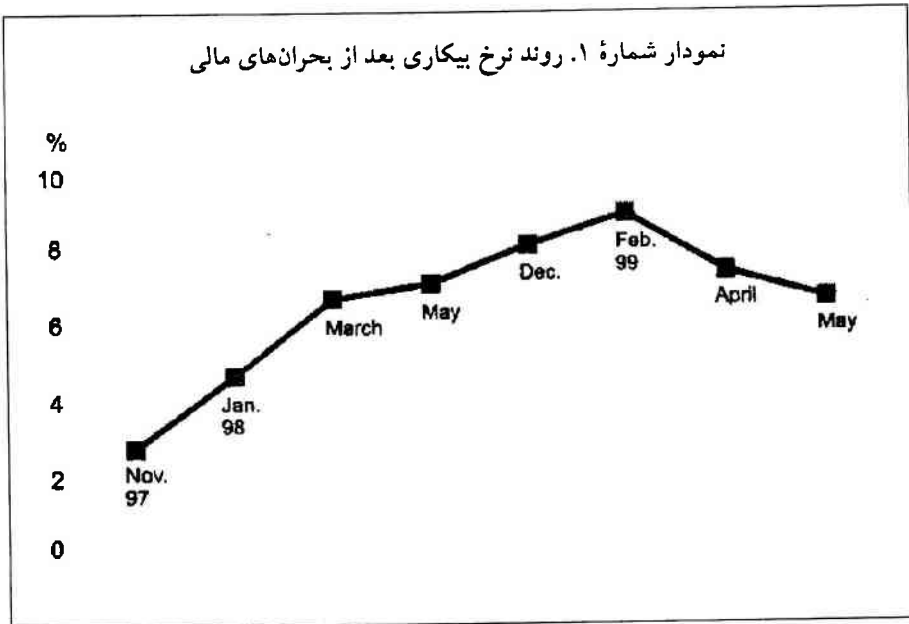
هزینه زندگی دریافت می‌کردند حدود ۳۸۰,۰۰۰ نفر بودند که ۰/۸ درصد از کل جمعیت را تشکیل می‌دادند (MOHW, ۱۹۹۸). به عبارت دیگر، اکثریت مردم کره از سطح بسیار نازلی از مزایای تور ایمنی بهره می‌گرفتند. همان‌طور که مشاهده می‌شود کره قبل از بحران مالی ۱۹۹۷ انواع برنامه‌های تأمین اجتماعی به استثنای کمک هزینه عائله‌مندی را اجرا کرده بود، اگر چه آنها بسیار ابتدایی و محدود بودند و نقش مهمی در حمایت از ریسک ایفا نمی‌کردند. ضمن آنکه تعداد کمی از افراد به این مزایا متکی بودند و اغلب مردم بویژه خانواده‌ها و کارکنان کارگاه‌ها و بخش‌های تجاری، به بخش غیردولتی وابستگی داشتند.

این ناکارآمدی نه تنها به تعهد محدود دولت برای افزایش رفاه اجتماعی بلکه به عدم کفایت سیاست طراحی شده نیز مربوط می‌شود. اگر نقش دولت در ارائه رفاه را به چهار بخش تقسیم کنیم؛ دولت باید به عنوان انتقال‌دهنده، ارائه‌دهنده، تأمین مالی‌کننده و ناظر عمل کند. دولت کره نقش کم‌رنگی در سه حوزه اول داشت و به جای آن، نقش پررنگی در حوزه نظارتی ایفا می‌کرد و این نظارت و کنترل در بخش غیردولتی در ارتباط با اداره برنامه‌های تأمین اجتماعی تعجب‌آور بود. بنابراین در پایان سال ۱۹۹۷ وقتی دولت کره با بحران‌های اقتصادی مواجه شد، تأمین اجتماعی آن در سطح یک مؤسسه و نظارت بر نظام رفاهی محدود شده بود. اغراق نیست که بگوییم نظام تأمین اجتماعی کره هنوز در مراحل اولیه قرار داشت.

انتقال از یک بحران اقتصادی به یک بحران اجتماعی

اثر منفی بحران‌های مالی در اقتصاد خود را به صورت واقعی در سال ۱۹۹۸ آشکار نمود. جدول شماره ۴ تجربه کره در کاهش ۵/۸ درصدی در تولید ناخالص داخلی سالانه و کاهش ۸/۲ درصدی در هزینه مصرف داخلی را در بحران‌های مالی نشان می‌دهد. در سال ۱۹۹۸ همه صنایع دارای رشد منفی بودند و تشکیل سرمایه ثابت ناخالص نیز رشد منفی ۲۱/۱ درصدی داشته است. در نتیجه سرانه درآمد ملی ناخالص که نمایان‌گر قدرت خرید واقعی است، از ۱۰,۳۰۷ دلار آمریکا در سال ۱۹۹۷ به ۶,۲۸۳ دلار در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت. توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول شامل حفظ نرخ بهره بالا و کاهش قابل ملاحظه در هزینه‌های دولتی، با خود رکود شدیدی به همراه آورد. (Feldstein, ۱۹۹۸; Wade and Veneroso, ۱۹۹۸; Smith, ۱۹۹۸; Mathews,

این رکود اقتصادی تأثیر منفی بسیار شدیدی در سطح معیشت و رفاه شخصی مردم گذاشته بود. در سال ۱۹۹۸، کاهش در دستمزدهای اسمی رخ داد که این اتفاق برای اولین بار پس از سال ۱۹۶۰ روی داده بود. افزایش قیمت کالاهای وارداتی به دلیل کاهش شدید در قدرت برابری پول کره موجب شد تا شاخص قیمت مصرف‌کننده در این سال به ۷/۵ برسد. در نتیجه در پایان سال ۱۹۹۸ دستمزد واقعی در حدود ۱۰ درصد در مقایسه با ابتدای سال، کاهش یافت. [همچنین] متوسط درآمد واقعی یک خانوار درجه یک شهری در حدود ۶/۶ درصد در مقایسه با سال قبل کاهش نشان می‌داد. این کسری قابل ملاحظه در درآمد واقعی وقتی با بیکاری شدید همراه شد، به عنوان عامل مهمی در افزایش بحران‌های اقتصادی به حساب آمد. نمودار روند نرخ بیکاری بعد از بحران مالی، افزایش نرخ بیکاری غیرقابل تصور را بعد از بحران ۱۹۹۷ که تقریباً از وضعیت اشتغال کامل به این حالت رسیده است، نشان می‌دهد. قبل از بحران‌های مالی، نرخ بیکاری در کره نزدیک به ۲/۵ درصد بود که این نرخ در پایان فوریه ۱۹۹۹ به ۸/۷ درصد بالغ شد. در این زمان ۱/۸ میلیون نفر بیکار وجود داشت.



جدول شماره ۴. رشد شاخص‌های اقتصادی کره به قیمت ثابت سال ۱۹۹۵ (درصد)				
۱۹۹۸	۱۹۹۷	۱۹۹۶	۱۹۹۵	شرح
-۵/۸	۵	۶/۳	۸/۹	تولید ناخالص داخلی
-۸/۲	۳/۲	۷/۲	۸/۲	مخارج مصرفی نهایی
-۹/۶	۳/۵	۷/۱	۹/۶	بخش خصوصی
-۰/۱	۱/۵	۸/۲	۰/۸	بخش دولتی
-۲۱/۲	۲۱/۴	۷/۳	۱۱/۹	تشکیل سرمایه ثابت
۱۳/۳	۲۱/۴	۱۱/۲	۲۴/۶	صادرات کالاها و خدمات
-۲۲	۳/۲	۱۴/۲	۲۲/۴	واردات کالاها و خدمات
-۷/۹	۲/۱	۴/۸	۸/۱	درآمد ناخالص ملی
منبع: NSO, ۱۹۹۸				

سهم کارگرانی که شغل خود را در یکسال گذشته از دست داده بودند از ۹۰ درصد کل بیکاران تجاوز کرده بود و این اتفاق در کشوری روی داد که بعد از طی فرآیند صنعتی شدن خود نرخ بالای بیکاری را تجربه نکرده بود. نرخ بالای بیکاری به تنهایی کافی بود تا با خود بی ثباتی اقتصادی و اجتماعی را به همراه آورد. این تأثیر اجتماعی منفی در میان گروه‌های مختلف اجتماعی یکسان و ثابت نبوده است. جدول شماره ۵ نشان دهنده تغییرات در ترکیب بیکاران در مقایسه با سال قبل از بحران مالی ۱۹۹۷ است. در جدول شماره ۵ افزایش قابل ملاحظه‌ای در سهم افراد بیکار با تحصیلات پائین مشاهده می‌شود. تعداد کارگران بیکار با تحصیلات ابتدایی یا راهنمایی به بیش از دو برابر قبل از زمان بحران رسیده است. سهم سرپرست خانوار بیکار از ۳۴/۵ درصد در سال ۱۹۹۷ به ۴۳/۶ درصد در سال ۱۹۹۸ افزایش یافته بود و این امر مشکلات زیادی را برای خانواده‌های آنها بوجود آورده بود.

جدول شماره ۵. مشخصات بیکاری کارگران در کره			
(درصد)			
میزان رشد	۱۹۹۸ (آوریل - ژانویه)	۱۹۹۷ (آوریل - ژانویه)	شرح
			مهارت تحصیلی
۱۱۵/۰	۲۷/۶	۲۳/۰	ابتدایی یا راهنمایی
۷۱/۸	۵۲۵	۵۴۸	دیپستان
۴۶/۷	۷/۸	۹۵	آموزشگاه فنی
۷۱/۹	۱۲/۱	۱۲۶	دانشگاهی
			از نظر نسبت با سرپرست خانوار
۱۲۶/۸	۴۳/۶	۳۴/۵	سرپرست خانوار
۸۰/۸	۱۶/۰	۱۵/۸	همسر
۴۵/۹	۴۰/۴	۴۹/۷	سایر
			ساختار سنی
۵۸/۸	۷/۱	۸/۱	۱۵ - ۱۹
۳۲/۷	۱۹/۵	۲۶/۴	۲۰ - ۲۴
۶۲/۴	۱۹/۱	۲۱/۱	۲۵ - ۲۹
۸۳/۳	۱۱/۳	۱۱/۰	۳۰ - ۳۴
۱۰۹/۲	۱۲/۵	۱۰/۸	۳۵ - ۳۹
۱۰۹/۹	۱۰/۰	۸/۶	۴۰ - ۴۴
۲۱۴/۱	۷/۹	۴/۶	۴۵ - ۴۹
۱۵۳/۶	۵/۶	۳/۹	۵۰ - ۵۴
۱۳۳/۲	۳/۹	۳/۰	۶۰ - ۵۹
			بیشتر از ۶۰
			شغل قبلی
۱۲۵/۵	۲۲/۳	۲۶/۰	اشتغال تمام وقت
۱۳۹/۸	۳۶/۱	۳۹/۵	اشتغال موقت
۳۳۰/۲	۲۶/۸	۱۶/۳	کارگر روزانه
۹۸/۲	۵/۴	۷/۱	کارفرما
۱۰۵/۱	۷/۹	۱۰/۱	خویش فرما
۳۶۶/۷	۱/۴	۰/۹	مشاغل خانگی
منبع: NSO, ۱۹۹۸			
میزان رشد = $\frac{\text{تعداد در سال ۱۹۹۷} - \text{تعداد در سال ۱۹۹۸}}{\text{تعداد در ۹۷}} \times ۱۰۰$			

مجموعه دلایلی که کره‌ای‌ها آن را "خودکشی صندوق بین‌المللی پول" نامیده بودند موجب شد که مردان متکفل یا سرپرست خانوار کار خود را از دست بدهند در حالیکه این افراد مسئولیت زندگی خود و خانواده تحت پوشش خود را بر عهده داشتند.

ریسک بیکاری در گروه افراد میانسال افزایش یافته و بیشتر از دو برابر شده بود و به طور مشخص انتظار می‌رفت این نرخ برای افرادی که سن آنها از ۴۵ تا ۴۹ سال بود بیش از سه برابر باشد. جدول شماره ۵ نشان می‌دهد که این افراد تحت عنوان بهبود انعطاف‌پذیری بازار کار، هدف اصلی در تعدیل ساختار بوده‌اند.

و در پایان اینکه، یک افزایش شدید بیکاری در مقابل همه مشاغل وجود داشت. شاغلینی که در مشاغل ناپایدار مشغول به کار بودند نظیر کارگران موقت یا کارگران روزانه به طور خاصی در معرض بیکاری قرار گرفتند و به ترتیب ۳۶/۱ و ۲۶/۸ درصد از کل بیکاران را شامل شدند. شایان ذکر است تعداد افرادی که شغل آنها روزمزدی بود افزایش یافت و به ۴/۳ برابر رسید. کارگران موقت یا روزمزد میانسال همراه با مهارت تحصیلی پایین، بدترین و شدیدترین تأثیرات را تجربه کردند. ضمن آنکه مشخص شد این گروه مستحق گرفتن مزایای بیکاری و کمک هزینه زندگی یا شکلی از مزایای حمایت اجتماعی نبودند و این امر درد و مشقت کارگران بیکار و خانواده‌هایشان را شدیدتر کرده بود.

همه موارد یادشده بیانگر اثرات اجتماعی متفاوت بحران مالی در گروه‌های مختلف است. تأثیر اجتماعی بحران مالی در پی بی‌توجهی مؤسسات توسعه‌ای برای حمایت‌های اجتماعی حادث شده بود. مؤسسه مرکزی و کنترل‌کننده نظام رفاهی کره نشان داد در حد کفایت، از عهده وظایف خود در هنگام افزایش فشارهای اجتماعی بر دولت - به دلیل کاهش هزینه‌های اجتماعی به منظور تعدیل ساختاری - برنیامده است.

واکنش‌های سیاسی: جهت‌گیری به سمت دولت رفاه

به منظور فائق آمدن بر بیکاری بالا، دولت جدید یک طرح مقدماتی جهت تقویت حمایت اجتماعی ارائه کرد. واضح بود که طراحی و اجرای سیاست تعدیل ساختاری باید با یک سیستم حمایت اجتماعی همراه شود. معیارهایی که دولت ارائه داد نه تنها بر ایجاد یک تور ایمنی تأکید می‌کرد بلکه اصلاح نظام تأمین اجتماعی را نیز در بر می‌گرفت.

ایجاد تور ایمنی اجتماعی

دولت جدید، مشتاق تقویت تور ایمنی اجتماعی از طریق اصلاح طرح بیمه بیکاری و برنامه‌های مساعدت عمومی بود. در آن هنگام برنامه‌های عام‌المنفعه، آموزش‌های حرفه‌ای و وام‌های خاص بیکاران براساس منطق امدادی انجام می‌شد. همچنین از ژانویه ۱۹۹۸ مزایای بیکاری برای کارگاه‌هایی که ۱۰ نفر یا بیشتر کارگر داشتند توسعه داده شد. در مارس همان سال این مزایا به کارگاه‌های با ۵ کارگر و بیشتر و بالأخره در اکتبر به کارگاه‌های با کارگران پاره‌وقت نیز (به جز کارگران روزمزد) تعمیم داده شد. شرایط برقراری برای مزایای بیکاری بسیار ساده بود؛ نیاز به ۱۲ ماه سابقه پرداخت حق بیمه، در مارس ۱۹۹۸ به ۶ ماه و سپس به یک ماه کاهش یافت. مزایایی که پرداخت می‌شد بسیار سخاوتمندانه بود و در ماه مارس، حداقل دوره پرداختی از ۳۰ روز به ۶۰ روز افزایش یافت. به منظور افزایش کارایی در حل مشکل بیکاری بالا، مزایای بیمه بیکاری توسعه یافته ویژه‌ای در ماه جولای معرفی شد که این مزایا تا بیش از ۶۰ روز نیز قابل پرداخت بود. اگر نرخ‌های بیکاری در سطح ۶ درصد یا بیشتر باقی می‌ماند، دوره مزایا از ۶۰ روز مجدداً به ۲۱۰ روز افزایش می‌یافت و همچنین این نوع مزایا طیف گسترده‌ای از میزان اشتغال و سن را شامل می‌شد. میزان مزایا نیز به ۵۰ درصد دستمزد افزایش یافت و در کمترین حد به ۷۰ درصد حداقل دستمزد و در بیشترین حد به ۳۵,۰۰۰ یوآن دستمزد روزانه محدود شد. همچنین از سال ۱۹۹۹ نرخ حق بیمه برای طرح بیمه بیکاری از یک درصد دستمزد ماهیانه به ۰/۶ درصد کاهش یافت (MOHW). بنابراین مزایای بیکاری به‌طور قابل ملاحظه‌ای به سمت سخاوتمندانه و فراگیر شدن طرح، به عنوان واکنشی جهت حل بیکاری گسترده، تغییر کرد و به عنوان یک اقدام لازم‌الاجرا برنامه مساعدت‌های اجتماعی جهت ایجاد تور ایمنی کارگران بیکار در نظر گرفته شد. البته همچنانکه قبلاً بحث کردیم هدف برنامه مساعدت اجتماعی در کره فراهم‌سازی حداقل‌های مورد نیاز بوده و شرایط برخورداری نیز بسیار سخت بود. این نوع کمک هزینه معیشت برای افرادی فراهم شد که توان کار کردن نداشتند. در این شرایط نه تنها سهم عمده‌ای از جمعیت فقیر مشمول دریافت این مزایا نمی‌شدند بلکه افرادی از جمعیت بیکار که ظرفیت کارکردن داشتند هیچ‌گونه کمکی دریافت نمی‌کردند. به منظور فراهم ساختن برنامه مساعدت عمومی که در ایجاد تور ایمنی نقش داشت، دولت جدید شرایط برخورداری را همانند سیستم مزایا (بیکاری) اصلاح کرد.

نخست "یک طرح حمایتی موقت" به منظور فراهم ساختن مزایا برای کسانی که از عهده سطح مناسبی از زندگی به علت بیکاری یا کاهش درآمد بر نمی آمدند، معرفی شد. (Mohw, ۱۹۹۸ b). تعداد افرادی که مزایای موقت دریافت می داشتند رشد پیدا کرد و به ۷۵۰,۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۹ رسید. لذا نسبت کل دریافت کنندگان برنامه مساعدت عمومی به جمعیت از ۲/۶ درصد سال ۱۹۹۷ به ۴/۲ درصد سال ۱۹۹۹ افزایش یافت.

دوم شرایط آزمون وسع بود که از ۲۹ میلیون یوان به ۴۴ میلیون یوان افزایش یافت. نهایتاً در ساختار مزایا تغییری رخ داد. کمک هزینه معیشتی که تنها به افرادی که قادر به کار نبودند پرداخت می شد توسعه یافت به گونه ای که تمام افرادی که تحت پوشش برنامه های حمایتی بودند مزایایی را برای دوره شش ماهه سرما دریافت می کردند.

بنابراین بودجه مساعدت اجتماعی در سال ۱۹۹۸، ۴۵ درصد افزایش یافت (۱۹۹۹ MOHW). همچنین این تغییرات نه تنها یک سطح مناسبی از زندگی را برای افراد فقیر تضمین کرد بلکه صحیح است که بگوییم برنامه مساعدت اجتماعی در کره به نحوی تغییر یافت که تور ایمنی تقویت شود.

سوم روش های مکملی در برنامه تور ایمنی بود که امکاناتی از قبیل ایجاد شغل توسط دولت، آموزش های حرفه ای برای کارگران بیکار شده و برنامه وام برای این نوع افراد نیز به وجود آورد. (MOHW, ۱۹۹۸). تمام این برنامه ها در جهت تشویق بیکاران به منظور یافتن شغل تدوین شده بود. اگرچه دولت به طور جدی برنامه های عام المنفعه را به وسیله اهمیت دادن به سرمایه های اجتماعی، ساماندهی کرده بود ولی طرح کارآفرینی در مجموع طرح جدیدی نبود. به طور مشخص برنامه عام المنفعه منبع درآمدی برای کارگران روزمزد بود (که شامل ۳۵۰,۰۰۰ تن از آنها می شد)، در حالی که آنها واجد شرایط برخوردار از مزایای بیمه بیکاری نبودند. به طور متوسط از ماه می ۱۹۹۸ سالیانه ۳۰۰,۰۰۰ نفر فرد بیکار در این طرح مشارکت داشتند. در آن زمان، دولت برنامه های آموزشی شغلی به عنوان یکی از استانداردهای بازار کار را دنبال می کرد و اینگونه هدف گذاری کرده بود که ۳۲۰,۰۰۰ فرد بیکار را آموزش دهد. کمک هزینه آموزش بین ۵۰,۰۰۰ تا ۳۸۰,۰۰۰ یوان در ماه بود. این پول به تمام مشارکت کنندگان جهت کمک به مخارج زندگیشان پرداخت می شد. بالأخره این برنامه، وام هایی را از قبیل وام کمک هزینه معیشتی، وام های مسکن و وام های تجاری با مدت زمان بازپرداخت ۲ یا ۳ سال - که یک

دورهٔ یک یا ۲ سال نیز به عنوان دورهٔ کمکی به آن اضافه می‌شد - پوشش می‌داد. البته برنامه‌های پرداخت وام در تقویت تور ایمنی کماکان از عملکرد ضعیفی برخوردار است چراکه اجرای طرح‌های این‌چنینی که شرایط افراد بیکار را با دریافت وام تضمین و ایمن کند، در بسیاری از موارد با شکست همراه شده است.

ضرورت ایجاد تور ایمنی برای ثبات شرایط سیاسی و اجتماعی در زمان سیاست‌های تعدیل اقتصادی ثابت شده است. تجربهٔ کره در زمان ایجاد بحران‌های اقتصادی از این سیاست کلی مستثنی نیست. ناگفته نماند در بحث تور ایمنی به این مطلب تأکید می‌شود که نقش دولت در مسائل رفاهی تغییر یافته و به سمت سیستم رفاهی با توزیع مجدد بیشتر، میل کرده است. در سخنرانی روز استقلال کره در آگوست ۱۹۹۹، رئیس‌جمهور کیم تأکید کرد که تا اکتبر سال ۲۰۰۰ دولت باید کمک هزینهٔ معیشتی را به همهٔ مردم که درآمد آنها کمتر از حداقل مورد نیازی است که دولت تعیین می‌کند، پرداخت کند. این تأکید بدین معناست که همهٔ دریافت‌کنندگان برنامهٔ مساعدت اجتماعی، واجد دریافت کمک هزینهٔ معیشتی هستند که در این صورت نقش دولت در فراهم‌سازی مقولهٔ رفاه افزایش می‌یابد. تحت چنین شرایطی دولت جدید طراحی اصلاحات سیستم تأمین اجتماعی را آغاز کرد.

توسعه و نوسازی برنامه‌های تأمین اجتماعی

به منظور حفاظت از اصلاح سیستم تأمین اجتماعی، دولت جدید کوشش‌های خود را نه فقط به طراحی دوباره بلکه در راستای توسعهٔ برنامه‌های تأمین اجتماعی مصروف داشت. یکی از اصلاحات اساسی، یک پارچه ساختن طرح بیمهٔ درمانی بود که مورد توجه واقع شد. اگر چه کره از سال ۱۹۹۸ اهدافی مناسب و فراگیر پیرامون سیستم بهداشت ملی داشت، اما برنامه‌های بیمهٔ درمانی بر اساس یک بیمهٔ اجتماعی جداگانه که منطبق بر سیستم حساب‌های شخصی بود، اداره می‌شد که این مقوله به بروز مشکلاتی انجامید. از جملهٔ این مشکلات مدیریت ناکارآمد و حق بیمهٔ کم برای توزیع مجدد بود. بر آن اساس، جامعهٔ بیمه‌شدگان درمانی حق بیمه‌های متفاوتی بر اشخاص بیمه شده تحمیل، و خدمات متفاوتی بسته به شرایط مالی آنها فراهم می‌کرد که این روند باعث بروز عدم تعادل مالی جدی و تفاوت‌های قابل ملاحظه در میان افراد جامعه می‌شد.

همچنانکه جدول شماره ۶ نشان می‌دهد میزان حق بیمه پرداختی ۳۰ درصد بود که باید توسط کارگر پرداخت می‌شد. متعاقباً این سیستم درمانی، مشارکت اجتماعی را جهت یکپارچه ساختن جامعه کاهش می‌داد و همچنین توزیع مجدد درآمد و توزیع ریسک فقط در درون جامعه بیمه شده و به صورت شخصی انجام می‌شد زیرا سیستم بر اساس حساب انفرادی اشخاص عمل می‌کرد. با همه اوصاف، یکپارچه کردن سیستم بیمه درمانی به دلایلی غیرقابل قبول از جمله افزایش بار مسئولیت دولت در سیستم مراقبت درمانی پذیرفته نشد (yun ۱۹۸۴, kim, ۱۹۸۹).

یکپارچه کردن این نظام بالأخره با روی کارآمدن دولت جدید مطرح شد.

جدول شماره ۶. حق بیمه‌های متفاوت در سیستم بهداشت ملی کره			
شرح	میزان پوشش (ارقام به هزار یوان و داخل پرانتز به درصد)	حق بیمه برای هر خانوار (یوان)	حق بیمه برای هر فرد (یوان)
برنامه‌های بیمه‌ای درمان	۴۰۴۹۳ (۹/۷)	—	—
برای شاغلین	۱,۷۱۰ (۳۸/۱)	۱۶,۲۹۵	۵,۵۹۳
برای خویش فرمایان	۲,۲۸۹ (۵۰/۹)	۲۲,۴۴۱	۷,۳۹۹
در ادارات دولتی و کارفرمایان بخش خصوصی	۴۹۴ (۱۱۰)	۱۶۲۰۵	۴۷۰۶
کمک‌های درمانی	۱۳۹ (۳۰)	—	—

منبع: جولای ۱۹۹۸، MOHW

قدم اول جهت یکپارچه‌سازی در اکتبر سال ۱۹۹۸ با مشارکت ۲۲۷ بیمه اجتماعی منطقه‌ای که با حمایت خود افراد عمل می‌کردند، آغاز شد. این طرح‌ها شامل کارگران بخش کشاورزی و ماهیگیران می‌شد. این طرح‌ها در مؤسسه بیمه درمانی کره که توسط ادارات دولتی و کارکنان خصوصی اداره می‌شد، ادغام شد. هنوز ۱۴۴ نهاد مسئول ارائه خدمات درمان برای کارگران،

جداگانه باقی مانده بودند و یکپارچه‌سازی به صورت جزئی رخ داده بود و قانون سلامت ملی می‌بایست مورد تجدید نظر قرار می‌گرفت. در نتیجه این مباحث، دو طرح نظام قدیم، به صورت یکپارچه، تحت عنوان سیستم بهداشت ملی و تحت نظارت مؤسسه بیمه سلامت ملی، در شروع هزاره جدید، آغاز به کار کرد. طبق برنامه بیمه درمان یکپارچه، نرخ حق بیمه برای کل افراد جامعه و همچنین مزایا به صورت یکسان ارائه می‌شد. این مقوله، یکپارچگی اجتماعی را تقویت و از طریق افزایش سهم افراد با درآمد بالا و کاهش سهم افراد با درآمد پایین، توزیع مجدد رفاه را بهبود می‌بخشد.

جدول شماره ۷. مقایسه برنامه‌های بازنشستگی در کشورهای منتخب			
شرح	جمهوری کره	ژاپن	آلمان
نرخ‌های حق بیمه (درصدی از دستمزد)	۶	۱۷/۳۵	۱۸/۶
نرخ‌های جایگزینی درآمد	۷۰	۷۰	۷۰
سن بازنشستگی (مردان)	۶۰	۶۵	۶۵

توضیح: نرخ جایگزینی اشاره به سطح مزایای بازنشستگی پرداختی فرد بیمه شده‌ای است که ۴۰ سال حق بیمه پرداخت کرده است.
منبع: MOHW ۱۹۹۷

تغییر مهم دیگری که روی داد پیرامون برنامه بازنشستگی ملی بود. طرح بیمه اجتماعی در کره بر اساس اندوخته‌گذاری جزئی عمل می‌کرد و تا سال ۱۹۹۷ ذخایر انباشت شده طرح حدود ۲۷ تریلیون یوان معادل حدود ۶ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور کره بود. در مورد این طرح‌ها انتقادات زیادی از منظر پایداری مالی بلند مدت وجود داشت (Kown ۱۹۹۹، moon ۱۹۹۵).

بر اساس مدل شبیه‌سازی مون^۱ ذخایر بازنشستگی به طور مداوم تا سال ۲۰۰۸ انباشت خواهد شد یعنی تا وقتی که پرداخت مستمری سالمندی آغاز می‌شود. پس از آن هزینه بازنشستگی افزایش می‌یابد و در نهایت صندوق ذخیره در سال ۲۰۳۳ چیزی نخواهد داشت (Moon ۱۹۹۵:۴۱). لذا به علت ساختار نامناسب طرح و همچنین سالمندی جامعه، امکان بحران مالی وجود خواهد داشت.

همچنانکه جدول شماره ۷ نشان می‌دهد، طرح بازنشستگی در کره از منظر حفظ تعادل مالی بسیار سخی عمل می‌کند. نرخ حق بیمه، نسبتاً پایین و پرداخت مستمری با دارا بودن نرخ جایگزینی ۷۰ درصدی بالاست. سن بازنشستگی ۶۰ سال است که گفته می‌شود این مقوله خود در بحران مالی آتی طرح موثر است.

همچنانکه دیدیم، گفته می‌شود افزایش سالمندان جامعه کره سرعت مصرف ذخایر بازنشستگی را شتاب خواهد داد. متوسط امید به زندگی برای مردان و زنان در سال ۱۹۶۶ به ترتیب ۵۹/۷ و ۶۴/۱ سال بود، اما سپس به طور مداوم افزایش یافت تا به ۶۸/۱ و ۷۵/۴ سال در ۱۹۹۵ رسید (UNDP, ۱۹۹۸). جمعیت ۶۵ سال به بالا ۵/۹ درصد از کل جمعیت را در سال ۱۹۹۵ به خود اختصاص داد که البته هنوز کوچکتر از ۱۲/۲ درصد در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است (UNDP, ۱۹۹۸). نرخ که زمان زیادی طول نمی‌کشد که کره به آن برسد. بر اساس تخمین‌های جمعیتی از سوی دولت، سهم جمعیت ۶۵ سال و بالاتر در سال ۲۰۱۰ به ۱۲/۴ درصد خواهد رسید (Chany-etal. ۱۹۹۶). لذا جامعه سالمند یکی از مهم‌ترین خصیصه‌های جامعه کره در آینده خواهد بود. از طرف دیگر مدیریت نامناسب صندوق ذخیره که به صورت واقعی در گردش وام دولت از صندوق منعکس شده است بحران‌ها را افزایش خواهد داد. از سال ۱۹۹۸ وقتی برنامه بازنشستگی ملی معرفی شد دولت بیش از ۵۰ درصد از کل صندوق ذخیره را تا سال ۱۹۹۶ به صورت وام در اختیار داشت که این میزان تا سال ۱۹۹۸ به ۷۵ درصد رسید. نرخ بهره‌ای که دولت برای این وام‌ها پرداخت می‌کرد پایین‌تر از نرخ بود که نهادهای مالی پیشنهاد می‌دادند، و این نرخ در حدنهایی خود بین ۱/۵ تا ۴ درصد بود. نقدی که بر عملکرد دولت درباره ذخایر بازنشستگی مطرح است قابل مقایسه با ضرب‌المثل

1. Moon

”دزدی بدون چاقو“ است، ضرب‌المثلی که در کره رایج است. (chosun lhbo ۱۶ jaun, ۱۹۹۸). (Newspaper).

بنابراین اصلاحات توسط دولت جدید نه تنها می‌بایست معطوف به طراحی مجدد شود بلکه همچنین لازم بود که شفافیت و کارایی مدیریت ذخایر بازنشستگی افزایش یابد. (قانون بازنشستگی ملی ۱۹۹۹) میزان نرخ جایگزینی درآمد برای کسی که ۴۰ سال حق بیمه پرداخت کرده از ۷۰ درصد به ۶۰ کاهش یافت. سن بازنشستگی نیز باید تا سال ۲۰۱۳ هر ۵ سال، یکسال اضافه شود. نرخ حق بیمه برای کارفرما و کارگر [تا حد] ۴/۵ درصد دستمزد ماهیانه افزایش یافت. به منظور اطمینان از شفافیت و نرخ بازدهی، جزئیات مدیریت ذخایر باید به آگاهی عموم برسد و دولت مجبور به پرداخت نرخ‌های بهره بالاتر از نرخ‌هایی است که نهادهای مالی پرداخت می‌کنند.

همچنین در این اصلاحات، طرح بازنشستگی توسعه پیدا کرد تا خویش فرماها در نواحی شهری را تحت پوشش قرار دهد. این مهم ترین تغییر در برنامه بازنشستگی بود که هدف آن فراگیر کردن نظام بازنشستگی برای همه جمعیت فعال اقتصادی بالای ۱۸ سال بود. از طرف دیگر به منظور اینکه نظام مستمری بتواند به حل مسئله بیکاری شدید کمک کند، الزامات مربوط به برخورداری از مستمری تسهیل شد و حداقل دوره زمانی مشارکت در طرح مستمری سالمندی به ۱۵ سال کاهش یافت. نظام بازنشستگی قبلی برای اشخاص بیمه شده بالای ۵۵ سال و با ۲۰ سال مشارکت و بیشتر را مدنظر داشت که در حال حاضر این نوع افراد با پرداخت ۱۰ سال و بیشتر می‌توانند از مزایای بازنشستگی برخوردار شوند.

قانون کار از سال ۱۹۹۹ در کارگاه‌هایی که کمتر از ۵ نفر کارکن داشتند جاری شد و بنابراین همه کارگران در کره در حال حاضر مورد حمایت قرار دارند. رعایت نظام حداقل دستمزد که فقط برای محل‌هایی که ۱۰ نفر و بیشتر کارکن داشتند، کاربرد داشت از سپتامبر ۱۹۹۹ به گونه‌ای گسترش یافت تا کارگاه‌های با ۵ نفر کارکن و بیشتر را نیز تحت پوشش قرار دهد. این نظام در حال حاضر ۸۵ درصد از کل کارگران را تحت پوشش قرار می‌دهد (MOHN, ۱۹۹۹). به علاوه رئیس جمهور کیم در سخنرانی، آگوست سال ۱۹۹۹ خود بیان کرد که طرح بیمه جبران حوادث صنعتی گسترش خواهد یافت، تا همه کارگاه‌ها را در جولای ۲۰۰۰ تحت پوشش قرار دهد. نظام تأمین اجتماعی از زمان بحران‌های اقتصادی، به گونه‌ای اصلاح شده است که از توزیع

مطلوب‌تر و فراگیرتری برخوردار باشد. برنامه‌های تأمین اجتماعی بر اساس استانداردهای لازم‌الاجرائی که [در آن] حداقل حق انتخاب افراد محفوظ بماند ظهور کرد. آنها به گونه‌ای تعدیل شدند که با سیاست تعدیل ساختاری همساز و هماهنگ باشند. این مهم، به عنوان یک موج گسترده در تأمین اجتماعی کره مطرح می‌شود.

چگونه و چرا این اتفاق افتاد؟ چرا در دیگر کشورهای آسیایی مانند تایلند و اندونزی که در مواجهه با بحران‌های مالی قرار داشتند، برای هماهنگ کردن توسعه نظام تأمین اجتماعی ضرورتی احساس نشد شاید بتوان گفت کره یک استثنا در میان کشورهای آسیایی تحت مدیریت صندوق بین‌المللی پول در زمینه سیاست تأمین اجتماعی محسوب می‌شود.

جهانی‌سازی، شبکه‌های سیاست‌گذاری، درک عمومی و سیاست تأمین اجتماعی

بر طبق گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در خصوص اقتصاد کره، این کشور هماهنگی کامل یا ادغام کامل با بازارهای جهانی را در ادامه بحران‌های مالی سال ۱۹۹۷ داشته است (OECD, ۱۹۹۸). در دسامبر سال ۱۹۹۷ بازار اوراق قرضه بر روی سرمایه‌گذاران خارجی باز شد و سقف مشارکت برای خارجی‌ان در شرکت‌های خصوصی در ماه می سال ۱۹۹۸، برداشته شد. علاوه بر این، یک سوم از ۴۲ ناحیه خارجی که بر روی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بسته بود، باز شد که این تسهیلات خود شامل چندین بخش مالی می‌شدند. همچنین طرز تلقی سنتی ضد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از طریق تصویب قانون بهبود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سال ۱۹۹۸ بهبود یافت. و این دیدگاه که پیشرفت در سرمایه‌گذاری خارجی منجر به بهبود مدیریت و تکنولوژی و افزایش ظرفیت بهره‌وری می‌شود، در نهایت تصدیق شد. بنابراین نظام قانونی مربوط به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از یک نظام کنترلی و نظارتی به یک نظام حمایتی و تقویتی تغییر کرد، اگر چه نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تشکیل سرمایه ثابت ناخالص سال ۱۹۹۷ فقط ۰/۹ درصد بود (IMF ۱۹۹۸)، اما [سپس] از طریق کوشش‌های دولت در مسیر تشویق کردن سرمایه‌گذاری خارجی توسعه یافت. بر این اساس اولین چیزی که انتظار می‌رفت، یک دامپینگ اجتماعی دوستانه به منظور جذب سرمایه‌گذاری مستقیم بود که می‌بایست اتفاق می‌افتاد. تضمین این مزایا از سوی شرکت‌های داخلی یا حداقل دولت، باید با اتخاذ سیاست اجتماعی دوستانه تجاری صورت می‌گرفت.

اگر چه همچنانکه در بخش‌های پیشین دیدیم تجربه کرده‌ای‌ها در حمایت از نظام تأمین اجتماعی پس از بحران‌های اقتصادی، با این سیاست‌ها سازگار نبود. برعکس تأمین اجتماعی بر اساس استانداردهای لازم الاجرا به منظور حفظ همبستگی اجتماعی و به صورت یک حق شهروندی مطرح شد. البته این نکته صحیح است که این تغییرات به صورت مجزا تحت تأثیر شبکه سیاستگذاری صندوق بین‌المللی پول بوده که تشکیل یک تور ایمنی را پیشنهاد می‌کرد. اما نقش مهم تر را تغییرات نهادهای داخلی بازی می‌کردند. در اینجا این فرضیه مطرح می‌شود که نظام تأمین اجتماعی که با ایجاد بحران مالی کره بوجود آمده به طور اساسی می‌تواند ناشی از تغییر شبکه‌های سیاستگذاری و درک عمومی از مقوله رفاه اجتماعی باشد.

ظهور مشارکت سه جانبه

نخستین موافقت‌نامه از دو موافقت‌نامه امضاء شده از سوی صندوق بین‌المللی پول با کره در دسامبر ۱۹۹۷ بر سه مورد تأکید داشت: مواد مورد بحث در قرارداد با صندوق بین‌المللی پول شامل مواد مورد بحث تجارت با امریکا و باز کردن سرمایه‌گذاری و بحث در مورد اصلاحات نهادی بود که کره می‌بایست انجام می‌داد (Mathre, ۱۹۹۸). البته، موافقت‌نامه‌های صندوق بین‌المللی پول شامل معیارهای تقویت و توسعه تور ایمنی نیز می‌شد. در مقاله‌نامه دوم ماه می ۱۹۹۸ توسعه پوشش بیمه بیکاری و افزایش حداقل دوره و سطح مزایا به منظور ایجاد تور ایمنی مورد بررسی قرار گرفت (IMF, ۱۹۹۸ b). در ۲۴ جولای ۱۹۹۸، دولت موافقت کرد که بودجه را به میزان ۲/۵ تریلیون یونان برای تور ایمنی رشد دهد؛ یک تریلیون یونان برای بیکاران، ۰/۵ تریلیون یونان برای کارگران بخش عمومی و یک تریلیون یونان جهت پرداخت وام به کارگران بیکار است.

بنابراین به میزان ۱۵/۴ تریلیون یونان، نزدیک به ۲/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی به برنامه تور ایمنی در طول سال ۱۹۹۸ اختصاص یافت. این در مقایسه با سهم ۰/۹ درصدی که دولت مرکزی در سال ۱۹۹۷ صرف می‌کرد یک افزایش عمده محسوب می‌شد. البته باید توجه داشت حمایت صندوق بین‌المللی پول از رفاه اجتماعی تأکید بر امنیت حداقل‌های زندگی بود تا توسعه نظام تأمین اجتماعی همگانی. هشدارهای صندوق بین‌المللی پول در اینجا خیلی متفاوت از

هشدارهای طرفداران جهانی سازی نیست که حمایت پسماندها (واماندگان از بازار) را به شکل دولت رفاه ترجیح می دهند (۱۹۷۴، ۱۹۵۸).

[در این وضعیت] باید بیشتر توجهات معطوف به تغییرات نهادی داخلی که در سیر توسعه نظام تأمین اجتماعی کره قرار گرفته است شود. اصلاحات تأمین اجتماعی توسط دولت به وسیله نهادهای رسمی و غیررسمی محدود شده بود. اولین موردی که باید بعد از بحران‌های مالی بدان توجه داشت، وجود یک تغییر در شبکه سیاستگذاری، مشتمل بر فرآیند تصمیم‌سازی است. سیاست‌های صنعتی در کره از دهه ۱۹۶۰ بر اساس ارتباط متکی به هم دولت و تجارت به خوبی شناخته شده بوده و در شروع، به گزینه‌های سیاسی دولت محدود می‌شد. (Kim, ۱۹۹۷).

این شبکه سیاستگذارها فقط کره‌ای‌ها را قادر نساخت که از طریق کاهش هزینه مبادله، اقتصاد خودشان را به سرعت رشد دهند، بلکه همچنین باعث بروز مشکلاتی برای کره ایها شد. تحت همزیستی و مشارکت دولت - تجارت، یک گروه ذی نفع تشکیل شد (چبالها) که به آسانی فعالیت خود در جهت اخذ وام، بیش از میزان سهم‌شان یا بیشتر از توان بازپرداخت‌شان را توسعه دادند. اصلاح عملکرد یکی از مهمترین موارد مورد بحث برای یک مدت زمان طولانی بود. اما تا سال ۱۹۹۷ احساس این بحران جدی گرفته نمی‌شد. به هر حال این شبکه سیاستگذاری بر فرآیند تصمیم‌سازی تسلط داشت. همانگونه که قبلاً دیدیم نظام تأمین اجتماعی بر اساس ملاحظه الزامات اقتصادی توسعه یافت و حتی پس از انتقال دموکراتیک در سال ۱۹۸۷، تقاضای نیروی کار برای رفاه اجتماعی - که به ندرت در فرآیند تصمیم‌سازی قبل از بحران مالی مهم بود - ارتقا پیدا کرد.

مداخله صندوق بین‌المللی پول و موافقت‌نامه‌های آن و همچنین انتخاب کیم به عنوان رئیس جمهور در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۷ روند را تغییر داد. صندوق بین‌المللی پول بر چنین هدف مشخص و شفاف پیرامون اصلاحات و ساختار اداره شرکت‌ها بویژه پیرامون چبالها (IMF, ۱۹۹۸b) نظر داشت. [در این حال] رئیس جمهوری منتخب برای اصلاح عملکرد چبالها تلاش کرد. این کار از طریق تهیه توافقنامه‌ای با ۵ تن از رهبران تجاری کشور صورت گرفت. در این موافقت‌نامه ۵ نقطه نظر در ژانویه ۱۹۸۸ مطرح شده بود؛ این نقطه نظرات عبارت بودند از:

۱. ایجاد یک نظام مالی منضبط به منظور افزایش شفافیت در مدیریت شرکت؛

۲. خاتمه دادن به تضمین وام‌ها در میان گروه خاص؛
۳. ایجاد یک ساختار مالی سالم؛
۴. تمرکز بر تجار اصلی و بهبود مشارکت مؤسسات کوچک و متوسط؛
۵. و افزایش میزان پاسخگویی به شرکای اصلی و مدیران (Kora Herald, ۱۴ ژانویه ۱۹۹۸).
این موافقت‌نامه‌ها نه تنها اصلاحات اساسی مورد نیاز جهت بهبود شفافیت مدیریتی در چبالها را تحت تأثیر قرار می‌داد بلکه همچنین به طور قابل ملاحظه‌ای بر روابط پیشینی تجار و دولت نیز تسری پیدا کرد. در حقیقت شبکه سیاستگذاری در دولت جدید کیم از یک شبکه منحصر به تجار و دولت به یک مشارکت سه جانبه تغییر وضعیت داد. در سخنرانی افتتاحیه، رئیس جمهور کیم بیان داشت که کمیته دولتی مدیریت نیروی کار^۱ بنیان دیدگاهی است که برای فائق آمدن بر بحران به گفتگوی اجتماعی معتقد است. بنابراین به منظور ایجاد "توافقات مردمی" به عنوان یکی از راه‌های فائق آمدن بر بحران اقتصادی، دولت جدید، هم با مدیران و هم با کارگران مذاکره کرد و آنها را در مذاکرات سه جانبه مشارکت داد. در مارس ۱۹۹۸ در اثر مصالحه سازمان یافته نیروی کار، مدیران و دولت، کمیته سه جانبه به عنوان یک عضو اداری برای رئیس جمهوری تبدیل شد.
این کمیته در ماه می ۱۹۹۹ به صورت یک مؤسسه دائمی بر اساس قانونی خاص درآمد که می‌تواند تصمیمات پایدار قانونی اتخاذ کند. این کمیته می‌تواند پیرامون موضوعات مختلفی مانند نیروی کار، صنعت و سیاست اجتماعی که بر شرایط اشتغال اثر می‌گذارد بحث کند (Law-For-The-NO-SA-Jung) (کمیته دولت - نیروی کار، مدیریت). این کمیته همچنین شرایطی را فراهم می‌سازد که دولت ملزم به اجرای کامل توافقات آن باشد.
این تغییرات به طور کاملاً واضحی مشهود هستند. گمانه‌زنی‌هایی وجود دارد مبنی بر اینکه مداخلات صندوق بین‌المللی پول شرایط زمانی را فراهم آورد تا این شبکه سیاست‌گذاری جدید ظهور کند. اما به نظر می‌رسد نقش دولت جدید که در نتیجه تحولات دموکراتیک قدرت برای اولین بار در تاریخ کره بدست آمد، مهم‌تر بوده است. اگر چه در ایدئولوژی سیاسی کره تفاوت مهمی میان شرکاء وجود ندارد، دولت جدید مشارکت دموکراتیک را به عنوان راه حل فائق آمدن

بر بحران برگزید که این نتیجه از طریق کمیته سه جانبه‌گرایی به دست آمد. به بیان دیگر به دلیل افزایش قابل توجه بیکاری در اثر سیاست‌های تعدیل ساختاری، دولت به ساختار نهادی جدید نیاز داشت تا مسئولیت موافقت‌نامه‌های اجتماعی را بر عهده بگیرد و بتواند ثبات سیاسی را پایه ریزی کند. به بیان دیگر، باید به این نکته توجه داشت که اوج بحران عمومی در نتیجه مدیریت ضعیف رهبران چبالها بود. (۱۹۹۸ ژانویه ۲۱، Korea Herald) و از طرز تلقی عمومی در مخالفت با چبالها، دولت دریافت که آسان‌ترین راه، از بین بردن شبکه سیاست‌گذاری قبلی است.

هیچ تضمینی وجود ندارد که اتحاد سه جانبه‌گرایی همواره عملیاتی باشد. در عمل ریسک‌های واقعی ناشی از ناآرامی‌های گسترده کارگری، در نتیجه توافق‌های کمیته سه جانبه برای افزایش انعطاف‌پذیری در بازارکار وجود دارد. واکنش‌های نیروی کار اغلب دولت را متهم می‌کند که اصلاحات تعدیل ساختاری را از طریق هزینه نیروی کار انجام می‌دهد. بر اساس گفته‌های رئیس کنفدراسیون کره در اتحادیه تجارت (Kap-Young)، جامعه کارگری به طور کامل مانع برنامه تجدید ساختاری است که این مقوله در تناقض بیشتر با دموکراسی سه جانبه‌گرایی است که رئیس جمهور کیم حامی آن بود. دولت باید تجدید ساختار صنعت یک بعدی را که منافع آن فقط شامل چبالها و سرمایه چند ملیتی است، مد نظر قرار دهد (۱۹۹۸ Korea Herald, December). تجار نه فقط بر علیه چبالها که همچنین بر علیه دولت موضع گرفتند. زیرا معتقد بودند که دولت، اعتماد بیش از حدی به نیروی کار دارد و جانب آن را می‌گیرد. همچنین این بحث مطرح است که بوروکرات‌ها ممکن است اسیر پیش قضاوت‌هایی باشند که کمیته سه جانبه را به آن سمت ببرند (Korea Herald, August ۱۹۹۸). باید توجه داشت که دولت اخیر وارث مجموعه‌ای از مشکلات است که ناشی از شکل‌گیری ائتلاف بر اساس شراکت محافظه‌کارانه دموکراسی لیبرال^۱ است که در اغلب موارد با پیامدهای اجتماعی موافق نیستند. کار کمیته سه جانبه چندین بار از سوی کارگران یا به دلیل واکنش مدیران متوقف شده است. بنابراین آنها دریافتند که اتحاد شکننده‌ای شکل گرفته است.

همچنین کاملاً مشهود است که در شبکه سیاست‌گذاری جدید، لزوماً منافع تجار در فرآیند

1. united liberal democrat

تصمیم‌سازی مسلط نیست. زیرا صدای نیروی کار بیشتر از قبل به گوش می‌رسد. این باید به عنوان یک تغییر شگرف در فرآیند مذکور تلقی شود. به طور عمده این مقوله انتخاب‌های دولت را محدود می‌کند. [در مورد] تمام اصلاحات تأمین اجتماعی در شرایط بحران اقتصادی، از قبیل یکپارچه کردن برنامه‌های بیمه درمانی، اصلاح برنامه بازنشستگی ملی و برنامه بیمه اشتغال به طور دقیق در کمیته سه جانبه تصمیم‌گیری شد. علاوه بر این، کمیته، چهار برنامه بیمه اجتماعی از قبیل برنامه بیمه درمانی، برنامه بازنشستگی ملی، برنامه بیمه اشتغال و برنامه حوادث صنعتی را در سیستم تأمین اجتماعی یکپارچه کرد. می‌توان گفت ویژگی شبکه سیاست‌گذاری جدید که منتج از همکاری سه جانبه بود ایجاد بنیانی برای توسعه سیستم تأمین اجتماعی کره بود.

رشد تقاضا برای رفاه اجتماعی

راجع به تغییرات نهادی درونی، مهم است که به درک عمومی پیرامون شکل‌های مناسب حمایت اجتماعی که در فرآیند تصمیم‌گیری منعکس می‌شوند توجه شود. در سیاست‌های دموکراتیک، دولت می‌تواند منتظر واکنش ترجیحات عمومی باشد. ارزش‌های جامعه و طرز تلقی ما می‌تواند محدودیتی برای انتخاب‌ها ایجاد کند. یک رفتار یا انتخاب سیاسی می‌تواند به مثابه تحت تأثیر قرار دادن قضاوت تعداد زیادی از رأی‌شهروندان باشد که در آینده متجلی خواهد شد (Bonol, ۱۹۹۹). جالب توجه است که بحران‌های اقتصادی ۱۹۹۹ کره باعث تغییر ارزش‌های مورد توجه کره‌ای‌ها نسبت به رفاه اجتماعی پیشین شد. به منظور بررسی این تغییرات به طور نسبتاً مفصلی پیرامون نظر سنجی رُز و شین^۱ در محدوده ۱۹۹۴ تا اکتبر ۱۹۹۸ می‌پردازیم.

بر طبق این نظر سنجی در سال ۱۹۹۷، (قبل از بحران مالی) بیش از نیمی از پاسخ‌دهندگان از این گزینه حمایت کرده بودند که افراد باید مسئولیت رفاه خودشان را بر عهده داشته باشند. همچنانکه در جدول شماره ۸ قابل مشاهده است. این ممکن است ناشی از نظام تأمین مالی سیستم تأمین اجتماعی کره باشد. این روش‌های تأمین مالی احتمالاً باعث ایجاد [آن] درک

1. Rose, Shin

عمومی شده بود که معتقد بود اگر قانون بیمه اجتماعی فراگیر باشد حق بیمه‌ها می‌توانند تأمین‌کننده باشند. در این سیستم تأمین مالی، دولت حمایت کمتری را داشت. طبق این دیدگاه، دولت شهروندان را واجد حقوق اجتماعی بر اساس توافقی که مارشال بیان می‌کند، نمی‌دانست. البته این طرز تلقی به طور خودکار پس از بحران اقتصادی تغییر کرد، جدول شماره ۸ نمایان می‌سازد که ۸۳ درصد پاسخ‌دهندگان، دولت را مسئول رفاه اشخاص می‌دانند. این جدول نشان می‌دهد که حقوق تأمین اجتماعی از زمان بحران اقتصادی ۱۹۹۷ مورد تأیید عامه قرار گرفته است. نیازی به گفتن نیست که بیکاری بالا و همچنین بدتر شدن توزیع درآمد باعث رشد تقاضای رفاه اجتماعی شد، که البته [در این میان] توزیع درآمد مؤثرتر بود. بر اساس آمارهای بانک جهانی تعداد مردمی که در نواحی شهری زیر خط فقر زندگی می‌کردند از ۸/۶ درصد در سال ۱۹۹۷ به ۱۹/۲ درصد در سال ۱۹۹۹ افزایش یافت.

این جدول به خوبی نشان می‌دهد که بحران باعث یک تخصیص مجدد اجتماعی و کاهش سریع سطح رفاه عمومی شد. در این شرایط سلطه سیاسی به سمت درک عمومی تعداد زیادی از رأی‌دهندگانی که در آینده متجلی می‌شدند، رفت. بنابراین دولت مجبور شد در مقابل این درک عمومی واکنش نشان دهد و این واکنش نه فقط تور ایمنی بلکه سیاست تأمین اجتماعی نوینی را به همراه آورد.

جدول شماره ۸. طرز تلقی کره‌ای‌ها پیرامون مسئولیت دولت جهت رفاه اشخاص (درصد)

	می - ۱۹۹۷	اکتبر - ۱۹۹۸
مسئولیت اشخاص	۵۱	۱۷
مسئولیت دولت	۴۹	۸۳

منبع: Shin and Rose, ۱۹۹۸

این نتایج از پاسخ به این سؤال بدست آمد که: لطفاً به این سؤال پاسخ دهید که آیا دولت باید مسئول رفاه اشخاص باشد یا آنکه اشخاص مسئولیت مربوط به رفاه خودشان را بر عهده دارند؟

نتیجه‌گیری

تغییرات سیستم تأمین اجتماعی در کره در هنگام ایجاد بحران مالی پارادکسی از چشم‌انداز مطلوب جهانی شدن بود.

این اصلاحات در برخورد با بیکاری بسیار بالا و کاهش میزان ناامنی - که به دلیل تعدیل ساختاری ایجاد شده بود - مفید واقع شده بود. کره‌ای‌ها به یک تور ایمنی بسنده نکردند و تلاش گسترده‌ای در جهت ارتقاء سیستم رقابت و توزیع امکانات رفاهی انجام دادند. این اصلاحات در برهه‌ای از زمان رخ داد که اقتصاد کره به طور کامل به بازارهای جهانی پیوسته بود.

کسانی که با افکار و عقاید رودریک^۱ آشنا هستند از این اتفاق تعجب نخواهند کرد. وی از ارتباط عمیق میان بازکردن درها و رشد اقتصادی صحبت می‌کند. طبق نظریه وی، این ارتباط مشترک با بروز مخاطرات خارجی هویدا می‌شود.

به عقیده نگارنده مقاله، تداوم توسعه طرح‌های تأمین اجتماعی بعد از بحران‌های مالی عمدتاً ناشی از تغییرات بنیادی داخلی است تا شوک‌های خارجی وارده به اقتصاد. سه جنبه‌گرایی همراه با رشد تقاضای اجتماعی برای رفاه اجتماعی از مشخصات شبکه‌های سیاست‌گذاری جدید و آتی بوده که اصلاحات را هدایت کرده است. اتحاد همکاری سه جنبه از طریق مشارکت در ترمیم هزینه‌های اجتماعی ناشی از بحران، در عمل باعث ثبات اقتصادی و مزایای اجتماعی شد.

این اتحاد سه جنبه فشارهایی به سیاست‌های مختلف دولت تحمیل می‌کند تا سازگاری بیشتری با مدل رفاه بنیادی داشته باشد. از جمله مواردی که می‌توانیم از اصلاحات دولت کره بیاموزیم این است که کشورهای در حال توسعه باید تلاش کنند نرخ مبادله میان اهداف اقتصادی و اجتماعی خود را به حداقل برسانند. استراتژی "اول رشد، بعداً توزیع" که دولت‌ها به آن متصل شده‌اند در دوران توسعه‌ای قبلی نشان داد که در کاهش هزینه‌های اجتماعی منتج

1. Rodrik

شده از تعدیل ساختاری ناموفق عمل کرده است. دولت‌ها موظفند اثرات اجتماعی ناشی از اجرای سیاست‌های اقتصادی را مدنظر قرار دهند. ضمن آنکه دولت باید نقش فعالی در پیامدهای توزیعی در بازارهای داخلی از طریق افزایش مقررات اقتصادی و ارائه خدمات برای بیماران، آسیب‌دیدگان و سالمندان داشته باشد. کشورهایی که تحت تأثیر بحران‌های شرق قرار گرفته‌اند، نشان داده‌اند که باید تلاش‌هایی در ارتباط با تنظیم اثرات اجتماعی بر اساس آن چه که در اتحاد سه جانبه پذیرفته شده، انجام دهند.

همانطور که ایدلی^۱ مطرح می‌کند کشورهایی که به مسائل اجتماعی توجه داشته‌اند در گسترش اعتدال و کاهش ناآرامی اجتماعی و صنعتی - در زمان کنترل دستمزدها به منظور توسعه اقتصادی - به سلامت عبور کرده‌اند چراکه آنها به یک مشارکت عادلانه در هزینه‌های اجتماعی در زمان بحران دست یافته‌اند. اتحاد سه جانبه راهی برای پایداری و ثبات اجتماعی در بازسازی اقتصادی است.

در نهایت این مقاله مفاهیم مشخصی را به منظور درک ارتباط میان جهانی شدن و سیستم تأمین اجتماعی ارائه کرده است. اثرات جهانی سازی بر سیاست‌گذاریها لزوماً مخرب نبوده بلکه به ساختار نهادهای داخلی بستگی دارد. به علاوه، هنوز سیاست، موضوع مهمی در توسعه دولت رفاه است حتی اگر وارد عرصه جهانی شدن شده باشیم.

1. Eddlee