

ظهور و افول دولت رفاه

دکتر محمد جواد زاهدی مازندرانی

مقدمه

تاریخ قرن بیستم سرشار از پدیده‌ها و وقایع سیاسی شگفت‌انگیزی است که عموماً کم‌دوام و نافرجام‌اند. ویژگی بارز این پدیده‌ها آن است که اغلب در مقیاسی محدود و کوچک ظاهر شده‌اند ولی در مدتی کوتاه وسعت و بُردی جهانی پیدا کردند و آن‌گاه به نحو حیرت‌انگیزی تغییر شکل یافته، گاه به ضد خود بدل شدند و یا در پدیده‌های متضاد دیگر مستحیل شده‌اند. پیدایش ایدئولوژی‌ها و نظام‌های فکری دولت‌سازی از قبیل سوسیالیسم، کمونیسم، فاشیسم، صهیونیسم از یک سو و وقوع دو جنگ جهانی بزرگ، ظهور نهضت‌های آزادی‌بخش، گسترش همکاری‌های بین‌المللی و پیدایش دولت رفاه از سوی دیگر، از زمره این قبیل شگفتی‌های بی‌بدیل قرن بیستم است.

می‌توان فهرست‌ها و طبقه‌بندی‌های متفاوتی از این وقایع شگفتی‌آور به دست داد. مثلاً آنها را از بُعد ایدئولوژیکی می‌توان به چهار گروه اصلی تقسیم کرد که از این قراراند:

۱. ایدئولوژی‌های دولت‌ساز نظیر سوسیالیسم، کمونیسم، سوسیال دموکراسی و صهیونیسم؛
۲. ایدئولوژی‌های تعارض‌طلب و جنگ‌افروز که به درگیری‌های ویرانگر و تخاصم‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و ملی منجر شدند. نازیسم و فاشیسم نمونه این قبیل ایدئولوژی‌های جنگ‌طلب‌اند و دو جنگ جهانی اول و دوم بارزترین نشانه‌های آن است. البته انعکاس و استمرار این قبیل ایدئولوژی‌ها را تا همین چند سال گذشته در جنگ‌های منطقه‌ای از قبیل جنگ

ایران و عراق و یا جنگ خلیج فارس و یا نسل‌کشی‌هایی نظیر وقایع بوسنی و هرزگوین و یا در شاخ افریقا نیز می‌توان دید؛ ۳. ایدئولوژی‌های همکاری طلب و صلح‌جو نظیر نهضت آزادی‌بخش هند به رهبری مهاتما گاندی، تشکیل سازمان ملل متحد و یا ظهور جنبش و تشکل بین‌المللی موسوم به غیر متعهدها؛ ۴. و بالاخره ایدئولوژی‌های توسعه و رفاه که نماد آن تجارب نوسازی و توسعه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم و یا دولت رفاه است.

هم‌چنین می‌توان فهرست‌های مفصلی از این وقایع شگفتی‌آور بر اساس ترتیب زمانی آنها به دست داد و با دیدی تحلیلی و تأویلی ارتباط و توالی میان آنها را بررسی کرد و یا می‌توان آنها را با توجه به پیامدهایشان به پدیده‌های خیر و شر تقسیم کرد و از این طریق تفاوت‌هایی اساسی و ماهوی در آنها تشخیص داد.

با این حال صرف طبقه‌بندی و فهرست‌سازی به فهم و درک درست این وقایع رهنمون نمی‌شود. بلکه برای درک عمیق و فهم تأویلی آنها باید ریشه‌هایشان را شناخت و خاستگاه‌ها و علل بروز و نیز دلایل افول یا استحاله‌شان را بررسی کرد.

اگر نیک‌کاویده شود با شگفتی تمام می‌توان دریافت که همه این پدیده‌ها به رغم ظاهر بسیار گونه‌گون و متفاوت‌شان اصل و ریشه مشترکی دارند که همانا تحول نقش و پایگاه سیاسی و بین‌المللی توده‌های مردم و تجدید سازمان دولت‌ها در سطوح ملی و بین‌المللی در جهت پاسخ‌گویی به خواست‌ها و مطالبات توده‌هاست. واقعیت این ریشه مشترک به همان اندازه که مثلاً دربارهٔ پیروزی انقلاب بلشویکی در روسیه صادق است، دربارهٔ جنگ جهانی دوم هم صدق می‌کند و یا در مورد ظهور دولت رفاه نیز قابل احراز است.

بروز جنگ جهانی، اوج‌گیری دامنهٔ آن و جهانگیرشدنش و نیز مقاومت‌های دلیرانه‌ای که نهایتاً به سقوط و تسلیم متحدین انجامید همه حاصل مشارکت عظیم مردم در هر دو جبههٔ "تجاوز" و "دفاع" در این جنگ است. هیتلر از یک سو و قهرمانان ملی نظیر دوگل از سوی دیگر فقط سامان‌دهی حرکت‌ها و پویش‌های توده‌ای جوامع‌شان را به عهده داشتند و در اساس این مردم بودند که ماشین عظیم جنگ را تقریباً در سراسر جهان به جنبش در آورده بودند. همین نقش فعال تودهٔ مردم را به نوعی دیگر در جریان انقلاب روسیه می‌توان دید. لنین در سال ۱۹۱۷ از طریق ساماندهی ظرفیت‌های انقلابی توده‌های شهری و روستایی بود که توانست بلشویک‌های قلیل‌العدده را در روسیه به قدرت برساند. این منشأ توده‌ای داشتن در مورد دولت رفاه نیز صادق است. دولت رفاه هم زیر نفوذ ذهنی توده‌های انبوه مردم جوامع صنعتی به وجود آمد و این نفوذ ذهنی جریان دو سویهٔ تشدید شونده‌ای بود که هدفش از یک سو کاهش ظرفیت

براندازی و ویرانگری انقلابی توده‌ها و از سوی دیگر افزایش مشارکت اجتماعی و سیاسی آنها برای تولید انبوه‌تر و فعالیت اقتصادی کارآمدتر در چارچوب قواعد نظام سرمایه‌داری بوده است. در واقع می‌توان گفت که ایدئولوژی‌های دولت‌ساز تیلور اراده ملی و قومی و گروهی توده‌ها، جنگ‌های جهانی و مناقشات و منازعات بین‌المللی و منطقه‌ای و ملی مظهر تعارض منافع مادی توده‌ها، نهضت‌های آزادی‌بخش بازگویی اراده و خواست توده‌ای استقلال و حاکمیت ملی، و دولت رفاه و ایدئولوژی توسعه بازگویی سوگیری توده‌ها و به تبع آن دولت‌ها به سوی رفاه، آسایش و الگوی زندگی مطلوب‌تر است.

توده‌گرایی در قرن بیستم

برای تعریف قرن بیستم به اعتبار ویژگی‌های آن، شاخص‌های متفاوتی برحسب علایق علمی تعریف‌کنندگان به کار گرفته شده است و از جمله می‌توان از دیدگاه جامعه‌شناسی آن را قرن "توده‌گرایی" خواند. این توده‌گرایی در واقع میوه و ثمره نهایی است که از نیمه دوم قرن هجدهم در قالب سه انقلاب بزرگ و دوران‌ساز یعنی انقلاب صنعتی، انقلاب آمریکا و انقلاب فرانسه کاشته شد. تا قبل از قرن بیستم تقریباً بدون استثنا همه وقایع مهم در همه عرصه‌های زندگی از علم و فرهنگ گرفته تا سیاست و هنر و اقتصاد همه خاستگاهی نخبه‌گرایانه داشتند. حتی انقلاب‌های سه‌گانه یادشده نیز به رغم مشارکت عظیم توده‌ها در بنیان و ذات خود نخبه‌گرایانه بود. در حالی که در قرن بیستم، به‌ویژه در عرصه سیاست و اقتصاد و فرهنگ، توده‌ها فعال‌مایشا بودند و همه آنچه در این عرصه‌ها به وقوع پیوست حاصل پویش‌های توده‌ای بود و حتی نخبگان این قرن نیز "توده‌زده" و "توده‌گرا" بودند. توده‌های همه جوامع، در قرن بیستم، با استفاده از قدرت اقتصادی تعیین‌کننده‌شان، در همه عرصه‌های علم و سیاست و هنر و فرهنگ کسانی را به عنوان نخبه برکنشیدند که به قدر کفایت توده زده و مقهور قدرت توده باشند و بی‌دلیل نیست که در پایان این قرن در همه جوامع "مصرف‌کنندگان"^۱ به مهم‌ترین نیروی اجتماعی بدل شدند و واحد پایه در مطالعات کلان در علوم اجتماعی (از اقتصاد گرفته تا جامعه‌شناسی و روان‌شناسی) از انسان به مصرف‌کننده تبدیل شد.

"کلید فهم" ویژگی‌های منحصر به فرد وقایع سیاسی قرن بیستم، یعنی بسط انفجاری و ناگهانی وقایع و پدیده‌ها؛ جهانی شدن مهارناپذیر آنها؛ عمر کوتاه و نافرجامی و استحاله بعدی

آنها در پدیده‌های متضاد؛ همین توده‌ای بودن آنها و متأثر بودنشان از پویش‌ها و تمایلات توده‌هاست. همین ویژگی‌هاست که رشد انفجاری و هیجانی و افول ناگهانی و تغییر شکل پیش‌بینی‌ناپذیر پدیده‌ها را تبیین می‌کند. توده‌ها همیشه در پی ارضای بی‌واسطه‌ترین نیازهایشان به حرکت در می‌آیند و در این راه، بیشتر از عاطفه مدد می‌گیرند تا از عقل و خرد؛ همیشه در لحظه زندگی می‌کنند و با آینده‌نگری به کلی بیگانه‌اند؛ به ملموس‌ترین و در دسترس‌ترین منافع فکر می‌کنند و چشم‌پوشی از منافع کوچک قابل حصول به خاطر منافع بزرگ قابل انتظار را تاب نمی‌آورند؛ منطقتشان یک‌سونگری و انعطاف‌ناپذیری است و به همین لحاظ است که پس از ارضای خواسته‌های عاطفی‌شان و یا پس از پی‌بردن به منافع و فرصت‌های بزرگ از دست‌رفته، پشیمان و دل‌سرد و ناامید می‌شوند و به سوی تمایلات و پویش‌های متضاد گرایش می‌یابند.

گاه توده‌ها دچار اضطراب می‌شوند و برای رهایی از این اضطراب به دامان پیشوایان و قهرمانان توده‌گرای فرهمند^۱ پناه می‌برند و با هدایت پیشوایی که برگزیده‌اند، ویرانگری‌ها و درنده‌خویی‌هایی باورنکردنی از خود بروز می‌دهند. تاریخ قرن بیستم بازگوی تکرار فاجعه‌بار این تباهی مکرر است. دل‌بستگی تباهی‌آور توده‌های آلمانی به هیتلر در دهه‌های سی و چهل قرن بیستم، صرب‌ها به میلوشویچ در دهه نود و عراقی‌ها به صدام حسین تا همین امروز و بسیاری نمونه‌های دیگر در گوشه و کنار جهان در قرن بیستم، از مصادیق این پناه‌جویی شوم است. اگرچه علوم اجتماعی ادراک رابطه میان اضطراب و سیاست را مدیون فرانتس نویمان است که در پایان نیمه‌اول قرن بیستم (۱۹۵۴) کوشید که برای این پرسش‌ها پاسخی بیابد که "چگونه است که توده‌ها روح خویش را به پیشوایان می‌فروشند و کورکورانه از ایشان تبعیت می‌کنند؟ اساس جاذبه پیشوایان برای توده‌ها چیست؟ در کدام موقعیت‌های تاریخی این خود یکی‌بینی توده‌ها با پیشوا با موفقیت صورت می‌گیرد؟" [نویمان، ۱۳۷۳: ۴۲۳] اما تاکنون عالمان اجتماعی در هیچ جامعه‌ای، نتوانسته‌اند درمانی برای این بیماری ویرانگر توده‌ای بیابند و حکایت همچنان باقی است.

گاهی نیز توده‌های دل‌بسته به رفاه و زندگی بهتر با رفتاری صلح‌آمیز عنان تصمیم‌گیری‌های کلان و سرنوشت‌ساز را بی‌هیچ نقادی یا پرسشی به رهبرانی مادام‌العمر می‌سپارند تا آنان را به شاهراه توسعه و رفاه برسانند. تجربه ناموفق الگوهای توسعه در جهان سوم از اهدی، ۱۳۷۷ بازگوی آن است که نتیجه این رفتار توده آرام صلح‌جو نیز دست‌کمی از رفتار توده ناآرام مضطرب ندارد.

1. charismatic

دولت رفاه نیز یکی از این قبیل پدیده‌های سیاسی توده‌وار و توده‌گرای قرن بیستمی است. اگرچه توده‌ها مستقیماً – و آن چنان که مثلاً در جریان انقلاب ۱۹۱۷ در روسیه یا در مورد به روی کارآوردن حکومت ناسیونال سوسیالیست (نازی) در آلمان عمل کردند – در پدیدآوردن دولت رفاه دخالت نداشتند، اما به صورتی نامستقیم صحنه گردان اصلی در پیدایش، نضج و افول دولت رفاه بودند. دولت رفاه به دست سیاستمدارانی پایه‌ریزی شد که مقهور قدرت توده‌ها بودند و از ترس توده مردم به خود توده مردم پناه بردند. البته تردیدی نیست که دولت رفاه (به مثابه یک پویش توده‌وار) – هر چند که به تأسی از الگوی حکومت سوسیالیستی پدید آمد و هدفش بازداشتن توده‌ها از توسل به انقلاب سوسیالیستی بود – منشأ بسیاری خدمات انسان‌دوستانه و در خور تقدیر است و هدف از اطلاق صفاتی نظیر “توده‌وار” یا “توده‌گرا” بودن به آن، تخفیف و تحقیر آن نیست بلکه مراد اشاره به فرجام محتوم آن، یعنی استحاله و افول، به مثابه یک پویش و جنبش توده‌وار است. گو آن که افول یا استحاله این پدیده به نفع توده‌های مردم نبود، اما همان خصلت‌ها و ویژگی‌های مشترک و محتومی که سرنوشت همه جنبش‌های توده‌ای قرن بیستمی را رقم زده در این مورد نیز ناپیگیری توده‌ها در حفاظت از منافع حال و آینده‌شان را موجب شده است.

دولت رفاه چیست؟

دولت رفاه^۱ به معنی وجود سیاست‌های سنجیده و هوشمندانه‌ای در زمینه تأمین دست کم حداقل استاندارد زندگی برای همه و ارتقای برابری در فرصت‌های زندگی است و در آن هیچ تردیدی در زمینه ضرورت تمرکز تمام توجه کلیه نهادهای رسمی بر تأمین خدمات همگانی وجود ندارد. در ادبیات موجود در این زمینه، همه جا، بر روی دو اصل اساسی تأکید شده است: اول، تأمین خدمات رفاهی برای تضمین بقا در شرایط اقتصاد آزاد (سرمایه‌داری)؛ و دوم، وجود دولت دموکراتیک. این دو اصل را می‌توان جزو اصول شالوده‌ای دولت رفاه تعریف کرد. به این اعتبار دولت رفاه تحت هر شرایطی و به صرف تأمین پاره‌ای خدمات رفاهی از سوی نهادهای دولتی شکل نمی‌گیرد؛ بلکه شکل‌گیری آن مستلزم وجود ساختارهای اقتصادی و سیاسی معینی است که اساساً فقط در شرایط کشورهای صنعتی دارای نظام اقتصاد آزاد یافته می‌آیند و از همین روست که آلفرد زیمرن^۲ دانش‌پژوه اکسفوردی عبارت “دولت رفاه” را برای توصیف دولت‌های دموکراتیک در مقابل دولت‌های دیکتاتور و فاشیست به کار می‌برد [Welfare State: 1985, Kuper].

1. welfare state

2. Alfred Zimmern

پیدایش و نضج دولت رفاه در جهان اساساً به دهه ۱۹۳۰ و رکود اقتصادی فراگیر این دهه باز می‌گردد. اما برخی دانش‌پژوهان برای استفاده از این اصطلاح و کاربرد الگوی محتوایی آن پیشینه قدیمی‌تری قائل‌اند. مثلاً مارش^۱ معتقد است که اصطلاح دولت رفاه نخستین بار زمانی مورد استفاده قرار گرفت که بودجه مردم^۲ در بریتانیا در سال ۱۹۰۹ "بودجه رفاه"^۳ خوانده شد و برخی نیز معتقدند که مفهوم دولت رفاه نخستین بار در دهه ۱۸۹۰ در آلمان توسط بیسمارک صدراعظم وقت برای اشاره به نظامی از بیمه اجتماعی به کار گرفته شد. با این حال تردیدی نیست که "دولت رفاه" با انتشار گزارش بیوریج^۴ در بریتانیا در سال ۱۹۴۲ رواج گسترده پیدا کرد. نکته جالب توجه آن است که خود بیوریج و بسیاری کسان دیگر در بریتانیا مخالف کاربرد این اصطلاح بودند و ایده "دولت خدمات اجتماعی"^۵ را به آن ترجیح می‌دادند [Kuper, 1985: 897]. بر این اساس می‌توان گفت که دولت رفاه، نتیجه نهادین^۶ بر عهده گرفتن مسئولیت آشکار بهزیستی و رفاه کلیه اعضا از سوی یک جامعه (دولت) قانونی و رسمی است و در معنای خاص دلالت بر وضعیت ویژه‌ای دارد که در آن دولت‌های طرفدار اقتصاد آزاد تأمین پایه‌ای‌ترین خدمات اجتماعی و ارائه سطوح معینی از خدمات رفاهی به توده‌های نیازمند را به منظور ایجاد تعادل و توازن اجتماعی و سیاسی به عهده می‌گیرند.

زمینه‌های پیدایش دولت رفاه

ایده تأمین رفاه همگانی از طریق گسترش فعالیت‌های رفاه‌بخش از سوی دولت، هم‌زمان با اوج‌گیری رکود اقتصادی دهه ۱۹۳۰، در کشورهای صنعتی غرب پدید آمد. این دوره از سویی با تشدید تبلیغات احزاب کمونیستی، افزایش بیکاری و بروز اعتصابات کارگری گسترده و از سوی دیگر با تشدید تنش‌های بین‌المللی و بحران مناسبات اقتصادی و سیاسی دولت‌های صنعتی در عرصه جهانی همراه است.

دهه ۱۹۳۰ را دهه سرخ^۷ نامیده‌اند [Manfred, 1974]، زیرا در این دهه به نظر می‌رسید که فقط نیروهای چپ قادر به ارائه راه‌حلی برای مقابله با مصائب و بدبختی‌هایی هستند که در اثر بروز بحران اقتصادی دامنگیر توده‌های مردم در جوامع صنعتی شده بود. فقر گسترده، گرسنگی و بیماری‌های اپیدمیک میلیون‌ها انسان را به ورطه ناامیدی و یأس کشانده بود و به نظر می‌رسید که

1. D.C. Marsh 2. Peple's Budget 3. welfare budget 4. Beveridge
5. social service state 6. institutional outcome 7. red decade

توده‌های مستأصل می‌توانند با شورش‌هایی مهارناپذیر نظام سرمایه‌داری و دولت‌های موجود در کشورهای صنعتی را سرنگون سازند [مانفرد، تاریخ مختصر جهان، جلد ۲: فصل چهارم]. سرعت‌یابی رشد تولید در دهه ۱۹۲۰ که طی آن کشورهای سرمایه‌داری توانستند در فاصله سال‌های ۱۹۲۴ تا ۱۹۲۹ با خروج از بحران اقتصادی دوران جنگ اول، حدود ۲۵ تا ۲۶ درصد بر تولیدات خود بیفزایند اقتصاد کشورهای صنعتی - به ویژه ایالات متحد آمریکا، بریتانیا، فرانسه، آلمان، ایتالیا و ژاپن - را با ثبات و رونق بی‌سابقه‌ای روبه‌رو ساخته بود. این رونق عمدتاً با استفاده از فرایندی که عقلانی‌سازی تولید^۱ خوانده شده و در برگیرنده روش‌هایی از قبیل تشدید عامل کار^۲، بالابردن سرعت خط تولید، افزایش عملیات تولید انبوه، سخت‌کاری و غیره بود، محقق شد [Manfred, 1974: 128].

اما به رغم این رشد عظیم، به لحاظ گستردگی بحران ناشی از جنگ اول در سراسر جهان، تجارت بین‌المللی هرگز به دوره قبل از جنگ نرسید و این وضعیت به نوبه خود تنش میان کشورهای صنعتی بر سر تقسیم بازارهای جهانی را تشدید کرد. با این حال تردیدی نیست که نتیجه مستقیم تجهیز عقلانی در کشورهای صنعتی، بالارفتن استانداردهای زندگی برای طبقات کارگری و به‌طور کلی توده مردم بود. این وضعیت به‌طور بی‌واسطه‌ای به افزایش مطالبات توده‌ها منجر شد که بازتاب آن را در مبارزات طبقاتی و تقویت جنبش‌های کارگری می‌توان دید. واقعیت این است که در دوره ۱۹۲۴ تا ۱۹۲۹ به رغم بهبود نسبی شرایط زندگی توده‌ها، مبارزه علیه سیاست‌های ضد کارگری^۳ به یکی از انگیزه‌های عمومی و مشترک اعتصاب‌های کارگری در همه کشورهای صنعتی تبدیل شده بود. مطالبات توده‌ای دیگری از قبیل هشت ساعت کار در روز، بیمه اجتماعی برای بیکاران و تقلیل نرخ مالیات را نیز می‌توان از زمره دیگر انگیزه‌های مشترک جنبش‌های کارگری این دوره دانست.

شرایط اجتماعی - سیاسی کم و بیش همسان کشورهای صنعتی و وجود خطر کمونیزم موجب می‌شد که دولت‌های حاکم کشورهای صنعتی آزاد، ناامنی و مخاطره شدید مشترکی را در مواجهه با این شرایط حس کنند.

این احساس خطر در نتیجه بروز بحران اقتصادی مشهور سرمایه‌داری در دهه ۱۹۳۰ تشدید شد. این بحران در پاییز ۱۹۲۹ با شدتی پیش‌بینی نشده کشورهای صنعتی را فرا گرفت.

1. rationalization of production

2. intensification of labor

3. anti-labour policies

"بحران که ناشی از زیاده‌روی در تولید^۱ بود تا سال ۱۹۳۳ طول کشید و طولانی‌ترین بحران در اقتصاد سرمایه‌داری تا آن تاریخ است. شمار زیادی بانک، بنگاه و شرکت تولیدی و بازرگانی ورشکسته شدند. میلیون‌ها نفر از صاحبان کسب و کارهای کوچک از ادامه کارشان بازماندند. سی میلیون نفر بیکار شدند. تولید صنعتی ۳۵ تا ۴۰ درصد تقلیل یافت. و در حدود یکصد میلیون کارگر همراه با اعضای خانواده‌شان با فقر و گرسنگی روبه‌رو شدند" [مانفرد، همان: 134, 135].

دولت رفاه به دنبال بروز چنین بحرانی به وجود آمد. گروهی ظهور دولت رفاه را محصول بر سر کار آمدن دولت‌های کارگری یا احزاب سوسیال دموکرات در کشورهای صنعتی می‌دانند، اما برخی پژوهشگران با این نظرگاه مخالفت کرده و آن را رد می‌کنند. مثلاً مارش استدلال می‌کند که "این دیدگاه که دولت رفاه در بریتانیا از طریق حکومت حزب کارگر که بعد از جنگ جهانی دوم به قدرت رسید ایجاد شد، بی‌معنی است. زیرا برای قرن‌ها در بریتانیا و اسکاندیناوی و به‌ویژه نیوزیلند قدرت‌های قانونی^۲ متعهد به تأمین خدمات رفاهی بر سر کار بوده‌اند." مارش معتقد است که دولت رفاه را می‌توان برای توصیف وضعیت نیوزیلند در دهه ۱۸۹۰ نیز به کار برد زیرا در آن دوره در نیوزیلند اقدامات پیشرفته‌ای در زمینه قانون‌گذاری اجتماعی^۳ از قبیل تأمین مستمری برای سالخوردهگان و طرح‌های متنوعی از میانجی‌گری‌های صنعتی^۴ به کار بسته می‌شد. این اقدامات به نحو نامطلوبی تحت تأثیر رکود اقتصادی دهه ۱۹۳۰ قرار گرفت اما هنگامی که حزب کارگر برای نخستین بار در سال ۱۹۳۵ در نیوزیلند به قدرت رسید، به اقدامات حتی جاه‌طلبانه‌تر و بزرگ‌تری دست یازید و از جمله مثلاً نظام تأمین اجتماعی جامعی را برای حفاظت شهروندان در مقابل بیماری، بیکاری، آسیب‌دیدگی صنعتی و سالخورده‌گی وضع کرد و تأمین خدمات بهداشت ملی تقریباً آزادی را مورد توجه قرار داد. بروز جنگ جهانی دوم مانع از تکمیل و اجرای این برنامه‌ها شد اما همه این برنامه‌های رفاهی پس از پایان جنگ به کار بسته شدند و هنوز هم ادامه دارند [Kuper, 1985: 897].

استدلال مارش، نوعاً از دیدگاهی سرچشمه می‌گیرد که منکر ریشه‌های "توده‌ای" سیاست "توده‌وار" و قرن بیستمی دولت رفاه است. این استدلال به نحو شفاف‌تری از سوی گیروتز^۵ نیز اقامه شده است. به عقیده گیروتز هر جامعه‌ای، از جوامع ماقبل خط^۶ گرفته تا جوامع

1. overproduction
2. statutory powers
3. social legislation
4. industrial conciliation schemes
5. Harry K. Girvetz
6. preliterate

باسواد^۱، تمهیداتی را برای کمک به آن دسته از اعضایشان که دچار تنگدستی می‌شدند، به کار می‌بسته‌اند. در بین بومیان و در جوامع سنتی این تمهیدات تقریباً به طور انحصاری از طریق گروه‌های نخستین^۲ ارائه می‌شد: خانواده یا دیگر گروه‌های خویشاوندی یا همسایگان به صورت خودجوش کار یاری‌رسانی به قربانیان فاجعه‌ها و بلایا را بر عهده می‌گرفتند.

متناسب با پیچیده‌تر شدن جوامع، مسئولیت کمک به تنگدستان به تدریج به مراجع حاکم واگذار شد. تقریباً از دوران امپراطوری روم باستان، یعنی از زمانی که دولت روم برای آرام‌کردن راهزنان به پرداخت کمک معاش^۳ مبادرت کرد، شاهد شکل‌گیری تمهیدات رسمی و قانونی در این زمینه هستیم. اگرچه در این دوره انجمن‌های صنفی یا گیلدها^۴ و انجمن‌های اخوت^۵ نیز به صورت نهادی نیمه رسمی بخشی از کار یاری‌رسانی به نیازمندان و تنگدستان را به عهده داشتند، اما مسئولیت اصلی به تدریج بر عهده نهادهای رسمی و مراجع حاکم گذاشته شد. در تمام طول قرون وسطی کلیسا به عنوان قدرت حاکم چندین قرن وظیفه نیکوکاری و احسان نسبت به فقر را بر عهده داشت و در همین ارتباط بیمارستان‌ها، پرورشگاه‌ها و (در مواردی) نوانخانه‌هایی را نیز در اختیار داشت و از این طریق به نیازمندان، فقرا و حتی مسافران بی‌سرپناه یاری می‌رساند. سپس با خلع ید تدریجی از کلیسا، در عرصه‌های مدیریت سیاسی و اجتماعی، این وظیفه سنگین از اواخر قرن شانزدهم به عهده دولت واگذار شد. به‌طور مثال در انگلستان مصادره اموال دیرها و جدایی "مانور"ها^۶ دولت را مجبور کرد که این وظیفه سنگین را به عهده گیرد [Girvetz, 1968: 512]. این انتقال مسئولیت موجب شد که دولت‌ها قوانین جدیدی را در زمینه‌های مرتبط با ارث و مالیات و امثال آن بگذرانند تا آنان را قادر به جمع‌آوری منابع مالی برای تأمین هزینه‌های لازم برای ایفای این وظیفه بنماید. تصویب قانون الیزابتی مشهور به "قانون فقرای پیر"^۷ در ۱۶۰۱، نشانه پذیرش محدود اصل مسئولیت مراقبت از نیازمندان و درماندگان توسط حکومت است [گیروتز، همان]. پس از انقلاب صنعتی نیز تقریباً در کلیه کشورهای صنعتی شده دولت‌ها به‌طور چشم‌گیری کلیه مسئولیت‌های لازم در این زمینه را به عهده گرفتند.

به این ترتیب، گیروتز استدلال می‌کند که الگوی رایج دولت رفاه در اروپا و امریکا در واقع یک الگوی انتقالی از اعصار گذشته و یا به سخن دیگر حاصل تکامل یک الگوی باستانی و همیشه موجود است که قدمت آن به اندازه نخستین تجمعات انسانی است.

1. Literate 2. primary groups 3. bread 4. guilds 5. fraternities
6. manors 7. old poor law

اگرچه در اصل وجود نظام‌های سنتی تأمین اجتماعی در سراسر تاریخ اجتماعی بشر محل تردید نیست و به نظر می‌رسد که ارزش‌ها و هنجارهای حمایتی، نظیر باورهای دینی و اغلب در کنار آن، در همه جوامع و در همه دوره‌های تاریخ وجود داشته است^۱ اما باید پذیرفت که میان الگوهای غیر رسمی و خودجوش حمایت و الگوی رسمی تأمین اجتماعی از نوعی که به ظهور دولت رفاه منجر شده تفاوت‌های اصولی و شالوده‌ای وجود دارد.

در بین مردم جوامع ساده و سنتی کمک‌رسانی به نیازمندان پیامد جانبی^۲ دیگر ترتیبات نهادی^۳ غیر رسمی بود و اغلب با آرمان‌های پسندیده^۴ "بخشندگی" و "نیکوکاری" همراه بوده است. در نتیجه حتی انباشت و تجمع آن، نتایج بد کارکردی^۵ از قبیل تمرکز قدرت و تشدید رابطه قدرت^۶ و فرمان‌پرستی در قالب "فرمانروایی-فرمانبری" را به دنبال نداشت. در حالی که در جوامع مدرن و به‌ویژه در جوامع صنعتی کمک‌رسانی به شکل محصول مستقیم فعالیت‌نهادهای حکومتی است که به صورت ترتیبات رسمی ظاهر شده و به بروز رابطه قدرت منجر می‌شود. در واقع نتیجه مستقیم کمک‌رسانی دولتی در جوامع مدرن انباشت و تجمع قدرت و بسط رابطه قدرت است. این وضعیت حتی در حکومت‌های غربی^۷ که ریشه در دموکراسی بی‌بدیل یونان باستان داشته‌اند نیز قابل مشاهده است و حتی در گذشته، در مورد دستگاه‌های دینی‌ای که به مرتبه مرجعیت یاری‌رسانی دست یافتند نیز صادق بوده است. به این معنی که در پایان دوران امپراطوری روم باستان (قرن پنجم هجری) که وظیفه حمایت از نیازمندان و آسیب‌پذیران و مستمندان به تدریج به کلیسا منتقل شد کاربندی این وظایف منجر به قدرت بلامنازع گردانندگان کلیسا و ایجاد کارگزاری‌های کشیشی^۸ متعدد و متفاوت گردید که دستگاه انکیزاسیون یکی از جلوه‌های آن است. این قدرت از اواخر قرن شانزدهم به دنبال کاهش اقتدار کلیسا و انتقال مجدد این وظیفه به دستگاه حکومت، مجدداً به دولت‌ها واگذار شد و در چارچوب دولت رفاه به اوج خود رسید.

۱. برای اطلاع از این قبیل حمایت‌ها در تاریخ اجتماعی ایران نگاه کنید به: زاهدی محمدجواد، "نظام‌های سنتی تأمین اجتماعی در ایران"، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال دوم، شماره اول، ۱۳۷۹.

2. by product 3. institutional arrangement 4. dysfunctional

5. power relationship

۶. occidental با دلالت وبری؛ و در برگرفته کلیه دولت‌های ماقبل صنعتی جهان به استثنای دولت‌هایی که ذیل عنوان "نظام شرقی" یا "استبداد شرقی" (oriental despotism) طبقه‌بندی می‌شوند.

7. ecclesiastical agencies

صرف همین نتیجه می‌تواند تفاوت میان این دو الگو را تبیین کند. در واقع می‌توان گفت که تفاوت‌های شالوده‌ای هم میان اهداف و هم میان آثار و نتایج حمایت‌های رسمی و غیر رسمی وجود دارد و از آن جا که اهداف و نتایج کارکردی مبین ماهیت و نوع ساخت‌یابی و قیاس اجتماعی‌اند پس می‌توان هم‌ماهیت و هم‌نحوه ساخت‌یابی^۱ این دو نوع حمایت‌را متفاوت دانست. علاوه بر این، باید توجه داشت که اگرچه میان الگوی مسئولیت رسمی و قانونی حکومت در حمایت از فقیران و نیازمندان و الگوی دولت رفاه، صرف نظر از ابعاد کارکردی آن، شباهت‌هایی وجود دارد؛ اما نمی‌توان خاستگاه مشترکی برای این دو قائل شد. الگوی مسئولیت رسمی و قانونی دولت در حمایت از آسیب‌پذیران یک کارکرد اصولی و بنیادین در مدیریت کشور به شمار می‌آید و مرتبط با وظایف حفظ نظم، ایجاد تعادل و تأمین وفاق اجتماعی است؛ و همان‌گونه که اشاره شد از عهد باستان کم و بیش مورد توجه بوده است. در مراحل آغازین انقلاب صنعتی نیز دولت‌ها با توجه به مسائل و آسیب‌های اجتماعی ناشی از تجمع و تراکم جمعیت در شهرها و گسترش فقر، به‌مثابه یک دولت تازه به دوران رسیده بورژوازی که دولتی حداقلی^۲ به شمار می‌آمد، با هدف در اختیارگرفتن قدرت حکومتی، مسئولیت‌های مربوط به حمایت از آسیب‌پذیران و تنگدستان را به صورت قانونی به عهده گرفتند. در حالی که سیاست‌های تأمین اجتماعی دولت رفاه، به‌مثابه خط‌مشی‌های استراتژیکی یک دولت بورژوازی کهنه کار و دولتی حداکثری^۳، با هدف تحکیم و تقویت قدرت طراحی شد. به این اعتبار نمی‌توان کارکرد دولت رفاه را، نظیر وظایف قانونی دولت‌ها در حوزه حمایت و تأمین اجتماعی، "ترتیب‌ات نهادی" خواند بلکه اقدامات دولت رفاه، در واقع، نوعی "تمهید استراتژیکی" و یک "سیاست اجتماعی توده‌وار" است که نتیجه مستقیم آن انباشت و تجمع قدرت و بسط "رابطه قدرت" و ایجاد حق دخالت در همه عرصه‌های زندگی شهروندان برای دولت است. این "تمهید توده‌وار" با تنگ کردن حیطه اختیار و آزادی شهروندان و کاهش فردیت آنها نتایج بدکارکردی مخربی را برای جوامع نوین به بار آورده است و دولت‌ها را به واقع به همان اژدهای اسطوره‌ای چند سری که هابز در کتاب لویاتان در پی توصیف آن است، بدل ساخته است [Hobbes, Leviathan].

به این ترتیب می‌توان گفت که دولت رفاه زمانی پدید آمد که گروه‌های تصمیم‌ساز جامعه متقاعد شدند که رفاه افراد، با توجه به آثار تعیین‌کننده آن در زمینه حفظ نظم و دفاع عمومی،

1. structuration

2. minimized

3. maximized

بسیار مهم تر از آن است که در شرایط پرنوسان اقتصاد آزاد به عهده سازوکارهای بازار گذاشته شده و یا فقط از طریق رسوم و ترتیبات غیر رسمی^۱ پیش برده شود. بر همین اساس نیز دولت‌های دموکراتیک متقاعد شدند که برای مقابله با "در باغ سبز" کمونیسم باید مسئولیت آشکار بهزیستی و رفاه کلیه اعضای جامعه را بر عهده گیرند تا از این طریق اقتدار و نفوذ حکومتی شان برای مهار جریان‌های سیاسی مخالف^۲ افزایش یابد.

علل و عوامل مؤثر بر پیدایش دولت رفاه

بر اساس آنچه گفته شد علل و عواملی را که در پیدایش دولت رفاه مؤثر بوده‌اند می‌توان از این قرار برشمرد:

۱. شکوفایی سرمایه‌داری صنعتی که موجب شد ثروت و فقر نه فقط در مقیاس محلی و ملی بلکه در مقیاس بین‌المللی در کنار هم و رو در رو قرار گیرند. این فرایند هم موجب بروز کشمکش‌های طبقاتی درون جامعه‌ای و هم موجب بروز کشمکش‌های اقتصادی برون جامعه‌ای شد که مقابله با آنها از سویی مستلزم رفع تضادهای آشکار و کاهش کشمکش‌ها از طریق نیل به انسجام و وفاق بیشتر، و از سویی دیگر مستلزم تقویت پایه‌ها و تکیه‌گاه‌های مردمی نظام‌های سیاسی موجود در کشورهای طرف مخاصمه بوده است.
۲. اوج‌گیری نهضت‌های کارگری و افزایش مطالبات طبقات محروم؛
۳. گسترش خطر سوسیالیسم و ضرورت مهار جریان‌های انقلابی، به‌ویژه در شرایط تشدید تبلیغات مارکسیستی از طریق احزاب چپ و طرفداران اتحاد جماهیر شوروی (سابق)؛
۴. انتقال جهان صنعتی غرب از مرحله رشد و توسعه اقتصادی به مرحله توسعه اجتماعی؛
۵. مقابله با بحران اقتصادی دهه سی و آثار مخرب جنگ جهانی دوم؛
۶. گسترش اندیشه‌های لیبرالیستی در قالب سوسیال دموکراسی در اروپا؛
۷. کوشش برای افزایش انسجام اجتماعی در شرایط گسترش کشمکش‌های طبقاتی در غرب؛
۸. الزامات مربوط به زندگی در شهرهای صنعتی که در ارتباط با پدیده تراکم جمعیت سطوح نگران‌کننده‌ای از انواع مسائل و آسیب‌های اجتماعی را به نمایش می‌گذاشتند.
۹. ضرورت توجه به سالمندان به صورت جدی و برنامه‌ریزی شده؛
۱۰. ضرورت گسترش آموزش و پرورش همگانی به‌عنوان عامل تضمین‌کننده رشد اقتصادی و توسعه؛

1. informal arrangement

2. opposition

۱۱. ضرورت توجه به بهداشت همگانی؛
۱۲. ضرورت حمایت از نیازمندان و محرومین؛
۱۳. غلبه دیدگاه‌های عرفی^۱ و بسط ایده‌های نوسازی (مدرنیزاسیون)؛
۱۴. افزایش طلاق و کثرت یابی روزافزون تعداد فرزندان بی‌سرپرست.

گسترش دولت رفاه

موج گسترش دولت رفاه در غرب یک دوره بیست ساله از ۱۹۳۳ تا ۱۹۵۴ را در بر می‌گیرد. عملیاتی شدن مفهوم دولت رفاه در اروپا مربوط به بعد از جنگ جهانی دوم است. اما در آمریکا دولت رفاه، از سال ۱۹۳۳ همزمان با پایان بحران اقتصادی ۱۹۲۹-۱۹۳۳، از طریق برنامه موسوم به نیودیل^۲ آغاز شد.

نیودیل را پرزیدنت روزولت^۳ پس از در اختیارگرفتن مقام ریاست جمهوری آمریکا، در سال ۱۹۳۳، اعلام کرد. این برنامه به اقدامات بهبود یا بازبانی^۴ موسوم شده است. دو اقدام کلیدی در این زمینه عبارت بود از وضع قوانین مربوط به احیای رونق مزارع^۵ و برانگیختن و به تحرک واداشتن بنگاه‌های تولیدی و بازرگانی.

۱. نخستین قانون منجر به تأسیس مدیریت تعدیل کشاورزی^۶ گردید که هدف آن افزایش قیمت مزرعه در محصولات کشاورزی و بالابردن سهم کشاورزان در درآمد ملی بود. وسایل اصلی نیل به این هدف عبارت بودند از پرداخت یارانه (سوسید) به کشتکاران هفت نوع محصول اصلی در مقابل درخواست از آنان برای کاهش تولید. این یارانه‌ها از محل مالیات بر محصولات پرداخت می‌شد. روزولت این برنامه را اقدامی مصلحتی و موقت اعلام کرد و خواستار آن شد که کنگره آن را به این دلیل که اکثریت رهبران سازمان‌های کشاورزی با آن موافق بودند، تصویب کند و امیدوار بود که قیمت‌های مزرعه از طریق تورمی ملایم به تدریج افزایش

1. secular

۲. New Deal را به فارسی "قانون جدید"، "معامله جدید" و "دست جدید" هم ترجمه کرده‌اند. منتها با توجه به آن که این اصطلاح نام یک برنامه ویژه و معین و منحصر به فرد است، خود عبارت نیودیل برای آن مناسب‌تر به نظر می‌رسد؛ بخش اعظم اطلاعاتی که در این جا درباره نیودیل داده شده از دایرةالمعارف "بریتانیکا" ذیل عنوان Roosevelt (جلد ۲۶ صفحات ۹۵۶-۹۵۴) نقل شده است.

3. Franklin D. Roosevelt

4. recovery measures

5. restor farm prosperity

6. Agricultural Adjustment Administration (AAA)

یابد. به دنبال برنامه بهبود مزرعه^۱، روزولت طرح عملیاتی برنامه‌ریزی روستایی فراگیری را نیز ارائه کرد که هدف آن به حرکت درآوردن کشاورزان از اراضی نیمه حاشیه‌ای^۲ به اراضی بهتر و جذب بخشی از بیکاران موجود کلان شهرها در زندگی روستایی و در دهکده‌ها بود. در سال ۱۹۳۵ مدیریت اسکان مجدد^۳ تأسیس شد که کمک‌هایی را در اختیار کشاورزان کوچک و فقیر قرار می‌داد. سپس هنگامی که دیوان عالی، مالیات عمل‌آوری^۴ را در سال ۱۹۳۶ ملغی اعلام کرد، روزولت برنامه مدیریت تعدیل کشاورزی (AAA) را بر روی حفاظت از خاک متمرکز کرد. معهذاً، از طریق نیودیل رهبران کشاورزی و کنگره قادر به حفظ برنامه کشاورزی‌ای شدند که تأکید عمده آن افزایش قیمت‌های مزرعه بود. در اثر نتایج مفید کاربست این برنامه و نیز چند سال خشکسالی مداوم، میزان تولید به شدت کاهش یافت و درآمد کشاورزی به تدریج (در اثر افزایش قیمت‌های مزرعه) ارتقا پیدا کرد اما با این حال، درآمد کشاورزی تا سال ۱۹۴۱ نتوانست به سطح سال ۱۹۲۹ برسد.

۲. تقاضای تولیدکنندگان و بازرگانان برای تثبیت حاکمیت و تقاضای کارگران برای کار هفتگی کوتاه‌تر موجب شد که روزولت "قانون بهبود صنعتی ملی"^۵ سال ۱۹۳۳ را به کنگره پیشنهاد کند. این طرح یک برنامه دو شاخه^۶ بود: الف) از طرفی تخصیص مبلغی معادل ۳,۳۰۰ میلیون دلار را به امور عمومی در برمی‌گرفت که اگر این پول به سرعت به اقتصاد تزریق می‌شد احتمالاً می‌توانست بهبودی فوری و چشم‌گیری را حاصل کند. اما روزولت می‌خواست مطمئن شود که این پول عمدتاً از طریق مدیریت امور عمومی^۷ صرف امور عمومی خودپالاینده^۸ خواهد شد. از آن‌جا که برنامه‌ریزی دقیق در این زمینه وقت زیادی برد مدیریت امور عمومی (PWA) تا مدت‌ها نتوانست به یک عامل اساسی در نیودیل بدل شود.

از سوی دیگر، قانون بهبود صنعتی ملی (NIRA) یک برنامه مدیریت بهبود ملی^۹ نیز به شمار می‌آمد و بنابراین در چارچوب آن به اجرا گذاشتن مقررات عادلانه در صنایع موجود نیز می‌باید مورد توجه قرار می‌گرفت. در همین ارتباط نخست تحت یک "دستور فراگیر"^{۱۰} و سپس تحت مقررات ویژه، مذاکراتی از سوی نمایندگان هر صنعت و گروه‌های کارگری در خصوص حداکثر دستمزدها، حداقل ساعات کار و عملیات تجاری عادلانه صورت پذیرفت. این مقررات

- | | | |
|---|--|--------------------------------|
| 1. farm recovery | 2. submarginal | 3. Resettlement Administration |
| 4. processing tax | 5. National Industrial Recovery Act (NIRA) | 6. two-pronged |
| 7. Public Works Administration (PWA) | 8. self-liquidating | |
| 9. National Recovery Administration (NRA) | 10. blanket code | |

طرح‌هایی را برای تثبیت تولید، افزایش قیمت‌ها و حمایت از کارگران و مصرف‌کنندگان ارائه می‌کرد. مصرف‌کنندگان حمایت اندکی دریافت کردند اما کارگران تضمین‌هایی را در زمینه دستمزد و ساعات کار و همچنین حقوق چانه‌زنی جمعی به دست آوردند. طی تابستان ۱۹۳۳ جوش و خروش تولید پرشتابی به چشم می‌خورد؛ زیرا کارخانه‌ها با پیش‌بینی افزایش قیمت‌ها تحت تأثیر مقررات^۱ به تولید بیشتری مبادرت کردند. در نتیجه برنامه شکوفاسازی به دلیل آنکه قیمت‌ها سریع‌تر از قدرت خرید ترقی کرد، دچار وقفه و ضعف شد.

تا فوریه ۱۹۳۴ کار دستورسازی و وضع مقررات ادامه یافت و حتی بیش از اندازه به آن پرداخته شد. ماده ۵۵۷ واحد اصلی و ۲۰۸ متمم وضع شد که تعداد بی‌شماری شروط^۲ را در بر می‌گرفت به نحوی که به اجراء آوردن آنها بسیار مشکل شد. در اوایل ۱۹۳۵ مجمع کسب و کار^۳ که در آغاز خواستار مدیریت بهبود ملی (NRA) بود روزولت را به خاطر بی‌کفایتی در طرح این برنامه به باد انتقاد گرفت و اندکی بعد، در ماه مه، دیوان عالی نظام دستورسازی^۴ را نامعتبر و ملغی اعلام کرد. با این حال، برنامه بهبود ملی، به‌رغم عمر کوتاه‌اش، منشأ آثار مثبتی در صنایع رقابت‌کننده، از قبیل صنایع نساجی، بود و منشأ اصلاحاتی^۵ چند در تصمیم‌گیری‌های قانونی بعدی از قبیل مقررات فدرال دستمزدها و ساعات کار، تضمین چانه‌زنی جمعی و الغای کار کودکان در بازرگانی‌های بین‌ایالتی^۶ گردید.

نیودیل، به‌مثابه سنگ بنای اولیه دولت رفاه، بازگویی دو نکته بسیار مهم است:

الف. نخستین نکته مربوط به جهت‌گیری خاص دولت رفاه در امریکا است. این جهت‌گیری به خلاف نسخه اروپایی دولت رفاه عمدتاً ناظر به شکوفاسازی تولید، ایجاد رونق اقتصادی با هدف استفاده از قابلیت نشت ثروت از بالا^۷ و نیز فراهم‌سازی امکان ایجاد فرصت‌های اشتغال جدید و بیش‌تر و نیز وضع قوانین و مقررات لازم برای تأمین مشارکت فعال‌تر کارگران در فرایند گسترش فعالیت‌های اقتصادی و بالاخره حمایت بیش‌تر از تولیدکنندگان و در مقابل توجه کم‌تر به مصرف‌کنندگان است.

ب. نکته مهم دوم به وجود ساختار سیاسی دموکراتیک در جامعه امریکا مربوط می‌شود. وجود تشکل‌های مدنی و صنفی تولیدکنندگان، بازرگانان و کارگران که از طریق نمایندگانشان در

1. cods 2. provisions 3. community of business 4. code system
5. reforms 6. interstate commerce 7. trickle down

پیشبرد برنامه‌های دولت رفاه و یا نسخ و تغییر پاره‌ای از مقررات و طرح‌های آن اقدام می‌کردند، عنصر تعیین‌کننده در نسخهٔ آمریکایی دولت رفاه به شمار می‌آید. این عنصر از مراحل آغازین ارائه نخستین برنامه‌های دولت رفاه در دوران ریاست جمهوری روزولت تا به امروز در سازمان‌یابی‌های مجدد ساختار برنامه‌های اقدامات مربوط به رفاه عمومی در امریکا مورد توجه بوده و توانسته است به‌قدرکفایت در پایدارسازی اندیشهٔ ضرورت تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی برای رفاه عمومی در جامعه امریکا (البته به سبک آمریکایی آن) مؤثر واقع شود و شاید درست به همین دلیل باشد که در مبارزات انتخاباتی تعیین ریاست جمهوری امریکا در سال ۲۰۰۰ (یعنی حدود بیست سال پس از افول دولت رفاه در جهان) نامزدهای انتخاباتی هر دو حزب عمده امریکا در برنامه‌های انتخاباتی خود بر روی گسترش اقدامات مربوط به رفاه عمومی تأکید می‌گذاشته‌اند.

در اروپا به دلیل درگیری اغلب کشورهای صنعتی این قاره در تنش‌های سیاسی ماقبل جنگ جهانی دوم و سپس بروز جنگ ویرانگر از سال ۱۹۳۹، در عمل فرصتی برای پرداختن جدی به برنامه‌های دولت رفاه در دههٔ ۱۹۳۰ پدید نیامد. در نتیجه عملیاتی‌سازی دولت رفاه در اروپا، به خلاف امریکا، عملاً پس از پایان جنگ جهانی دوم و همزمان با شروع دوران بازسازی خرابی‌های جنگ آغاز شد. این اختلاط و همزمانی از یک سو و آثار اجرای طرح مارشال^۱ در اروپای غربی از سوی دیگر، موجب شد که برنامه‌های دولت رفاه در اروپا، به خلاف ایالات متحد امریکا، به جای حمایت از تولیدکنندگان و تقویت بنیه‌های تولیدی، عمدتاً به سوی حمایت از مصرف‌کنندگان و تأمین خدمات اجتماعی سوگیری شود. این جهت‌گیری خاص با توجه به غلبه و اهمیت سنت فکری و فلسفی لیبرالیسم در اروپا موجب پیدایش جریان فکری خاصی در اروپای غربی شد که به لیبرالیسم اجتماعی موسوم است و به نوبهٔ خود آثار تعیین‌کننده و مهمی بر تدوین سیاست‌ها و خطی‌مشی‌ها و طراحی راهکارها و برنامه‌های اجرایی دولت رفاه در اروپای صنعتی باقی گذاشته است.

۱. طرح مارشال یا کمک مارشال (Marshal aid) اشاره است به برنامهٔ کمک ایالات متحد امریکا به کشورهای اروپای غربی پس از جنگ جهانی دوم برای تسریع رشد اقتصادی این کشورها و از این راه جلوگیری از گسترش کمونیسم. این طرح در قالب برنامه بازسازی اروپا تجلی یافت. در این رابطه شانزده کشور اروپایی که موضوع همکاری‌های برنامه بازسازی بودند سازمان همکاری اقتصادی اروپا را بنیان نهادند. طی دورهٔ چهار سالهٔ اجرای برنامه بازسازی اروپا ایالات متحد ۱۱/۴ میلیارد دلار به اروپا کمک رساند که تقریباً نود درصد آن به شکل پرداخت‌های فوری بود. (نک. به: فرهنگ اقتصادی، دکتر سیاوش مریدی. علیرضا نوروزی، تهران، انتشارات پیشبرد، ۱۳۷۳).

درخشش دولت رفاه در اروپا نخست از بریتانیا آغاز شد. گزارش بیوریچ دربارهٔ "تأمین اجتماعی و خدمات یکپارچه"^۱ که در سال ۱۹۴۲ انتشار یافت، خدمات بهداشتی کامل و آزاد، نظام تأمین اجتماعی و پرداخت حقوق بازنشستگی را مورد توجه قرار داد. این واقعیت که پس از پایان جنگ، حزب کارگر در انگلستان در رأس قدرت قرار گرفت به تقویت برنامه‌های رفاهی عمومی و اجتماعی یاری رساند. بین سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۴۸ مجموعه‌ای از قوانین مرتبط با رفاه اجتماعی و عمومی در انگلستان تصویب شد و اگرچه دولت محافظه‌کار در دههٔ پنجاه برخی از این قوانین را به زیر سؤال برد اما به اساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت رفاه در انگلستان خدشه‌ای وارد نشد.

در آلمان غربی از اوائل دههٔ ۱۹۵۰ و سپس به ترتیب در فرانسه، ایتالیا و دیگر کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی اروپا، برنامه‌های رفاه اجتماعی موسوم به "دولت رفاه" به عنوان یک خطی‌مشی (سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) ضروری و اجتناب‌ناپذیر مورد توجه قرار گرفت.

پس از پایان جنگ جهانی دوم شرایط بین‌المللی لازم برای گسترش ایدهٔ دولت رفاه در جهان فراهم شد. سه عامل اساسی - صرف نظر از عواملی نظیر تجدید سازمان جامعه بین‌المللی و تأسیس سازمان ملل متحد و یا تجزیه قدرت‌های استعماری کهن - در جهانی‌شدن اندیشه و الگوی دولت رفاه و مفهوم‌سازی^۲ آن در چارچوب نظریه‌های توسعه مؤثر بوده که عبارتند از:

۱. صدور اعلامیهٔ مجمع عمومی سازمان بین‌المللی کار در ماه مه ۱۹۴۴ که به اعلامیهٔ فیلادلفیا موسوم شده و در آن "گسترش شبکه تأمین اجتماعی" مورد توصیه قرار گرفته است.
۲. اجرای طرح کمک‌رسانی ایالات متحد آمریکا به کشورهای عقب‌مانده از سال ۱۹۵۰ در قالب برنامهٔ موسوم به اصل چهار ترومن^۳. هدف این برنامه که از سوی هری ترومن رئیس‌جمهوری وقت آمریکا طراحی و ارائه شد به ظاهر استفاده از برتری‌ها و پیشرفت‌های تکنولوژیکی، علمی و صنعتی برای بهبود وضع کشورهای عقب‌مانده بود و در باطن نیز ایفای نقش رهبری توسط آمریکا در جهان غیرکمونستی را امکان‌پذیر می‌ساخت.

1. Social Insurance and Allied Services

2. conceptualization

۳. موضوع اصلی کمک‌های اصل چهار عبارت بود از مطالعه مشکلات و موانع توسعه اقتصادی کشورهای عقب‌مانده، گسیل داشتن مشاوران و متخصصان مختلف به سازمان‌های دولتی و خصوصی کشورهای مزبور برای اجرای طرح‌های عمرانی، عرضه کمک‌های مالی و مدیریتی به این کشورها و نیز اعزام گروه‌هایی برای آموزش مسائل فنی به آنها.

۳. پیدایش ایدئولوژی توسعه. در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم به دلایل عدیده‌ای از جمله گسترش نظام آموزش و پرورش و به‌ویژه آموزش عالی در جهان، بسط ارتباطات جهانی، گسترش نهضت‌های آزادی‌بخش، پیدایش نیروهای اجتماعی جدید و... فکر استفاده از الگوهای توسعه اقتصادی-اجتماعی غربی در پیشبرد کشورهای توسعه‌نیافته رواج و گسترش یافت و به تدریج به یک ایدئولوژی بدل شد. این ایدئولوژی که به ایدئولوژی توسعه موسوم است آرمان‌هایی از قبیل بهبود الگو و سطح زندگی عمومی جامعه، افزایش رفاه و بهبود شرایط اقتصادی را از طریق برنامه‌ریزی‌های توسعه ترویج و تعقیب می‌کند.

اگرچه مجموعه شرایط بین‌المللی، به ویژه در دهه‌های شصت و هفتاد قرن گذشته، دولت رفاه را به الگویی جهانی و به یک هنجار مشترک برای سازمان‌یابی مجدد حکومت‌های غیرکمونستی در سراسر جهان بدل ساخت و به رغم آن که نظام‌های تأمین اجتماعی به نحو چشم‌گیر و در خور توجهی در همه این قبیل کشورها توسعه یافت اما واقعیت آن است که "دولت رفاه"، به صورت واقعی و اصولی، هرگز نتوانست در هیچ یک از کشورهای جهان سومی بر پا شود. مهم‌ترین دلیل عدم توفیق کشورهای جهان سومی در تجدید سازمان حکومت بر مبنای اصول دولت رفاه فقدان ساختار سیاسی مناسب در این کشورهاست. تقریباً هیچ یک از کشورهای جهان سوم از ساختار سیاسی دموکراتیکی برخوردار نبودند و در نتیجه شکل‌گیری دولت رفاه در آنها اساساً میسر نبود. درست است که جنبش‌های پوپولیستی در بسیاری از کشورهای جهان سومی به‌ویژه در نیمه دوم قرن گذشته جایگاه مهم و اغلب تعیین‌کننده‌ای داشتند و درست است که بسیاری از سیاست‌های حکومتی در این کشورها بر همین مبنا اتخاذ می‌شد، اما فرق مهم و روشنی میان اقدامات پوپولیستی در نظام‌های یکه‌تاز^۱ جهان سومی و سیاست‌های توده‌وار اصلاح اجتماعی در نظام‌های دموکراتیک صنعتی وجود دارد. در کشورهای صنعتی دموکراتیک سیاست‌های توده‌وار مثلاً در عرصه رفاه عمومی واقعاً معطوف به رفاه عمومی است در حالی که در اغلب کشورهای جهان سومی اکثر سیاست‌های پوپولیستی جنبه‌ای فریکارانه و ظاهر نمایانه دارد و هدف از آنها گشودن مجاری جدید برای سوءاستفاده‌های مالی بیش‌تر توسط گروه‌های حاکم است. این عامل در عین حال یکی از مهم‌ترین دلایل عدم توفیق این کشورها در امر توسعه-به‌رغم انجام برنامه‌های عریض و طویل در این زمینه- نیز هست.

1. totaliter

وظایف دولت رفاه

دولت رفاه، اساساً، سازماندهی کمک‌های اجتماعی^۱ و نیز اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی^۲ را به عهده دارد.

منظور از کمک‌های اجتماعی انواع و اقسام خدمات و کمک‌هایی است که در جامعه مدرن برحسب پیدایش برخی نیازهای اجتماعی و سیاسی جدید اهمیت پیدا کرده است و انجام آنها- اغلب به دلیل پرهزینه بودن و فقدان سود تجاری و در نتیجه عدم علاقه‌مندی سرمایه‌گذاری خصوصی به فعالیت در این زمینه- از دولت انتظار می‌رود.

از جمله مهم‌ترین کمک‌های اجتماعی که به‌ویژه در چارچوب دولت رفاه مورد توجه بوده است می‌توان از این موارد نام برد: کمک به سالمندان؛ کمک به کودکانی که والدین‌شان آنها را ترک کرده‌اند و یا والدینشان را از دست داده‌اند؛ کمک به معلولین و حمایت از آنها؛ حمایت از مادران و کودکان؛ انجام خدمات اجتماعی و مددکاری اجتماعی^۳؛ ارائه کمک‌های پزشکی رایگان به نیازمندان؛ و به‌طور کلی کمک به کلیه کسانی که از لحاظ اقتصادی ضعیف و آسیب‌پذیراند.

مراد از تأمین اجتماعی نیز برنامه‌هایی رفاهی است که به‌طور کلی به منظور کاهش مخاطرات در زندگی و حمایت از افراد جامعه صورت می‌پذیرد. در رویکرد کلی، تأمین اجتماعی دلالتی کم و بیش مشابه با کمک‌های اجتماعی دارد و مراد از آن کلیه سیاست‌های اجتماعی و برنامه‌هایی است که با پرداخت پول و ارائه خدمات و بیمه‌های اجتماعی و تأمین خدمات درمانی رایگان یا کم هزینه مردم را در برابر کاهش یا قطع درآمد حاصل از بیکاری، پیری، بیماری و ازکارافتادگی و تأمین معاش افراد خانواده پس از مرگ سرپرست حمایت می‌کند. در این برنامه‌ها در کنار پیری که یک فرایند طبیعی و اجتناب‌ناپذیر است، به‌طور معمول چهار گروه از مخاطرات نیز مورد توجه قرار می‌گیرد که از این قراراند:

۱. ازکارافتادگی که ریشه در بیماری‌ها و حوادث دارد؛
۲. بیکاری ناخواسته و غیر ارادی؛
۳. فشار اقتصادی و اجتماعی ناشی از بزرگ‌بودن اندازه خانوار؛
۴. بیماری‌ها، به‌ویژه بیماری‌های واگیر، که موجب به‌خطر افتادن سلامت جامعه و بروز بی‌سازمانی اجتماعی^۴ می‌شود.

1. social aids

2. Social Security

3. social work

4. social disorganization

به این اعتبار موضوع اصلی تأمین اجتماعی مقابله با آثار و نتایج چهار نوع رنج اجتماعی مشترک و تاریخی بشر یعنی ۱. بیکاری؛ ۲. بیماری؛ ۳. بی چیزی و فقر؛ و ۴. بی قدرتی و ضعف است. از آن جا که بیکاری منشأ فقر و بی قدرتی و در مواردی نیز بیماری است، مقابله با آن در چارچوب پذیرش مسئولیت فراهم سازی شرایط برای گسترش فرصت های اشتغال از طریق دولت، یکی از مهم ترین وظایف دولت های رفاه تلقی شده است.

گسترش همکاری های بین المللی که یکی از کارکردهای پنهان جنگ جهانی دوم به شمار می آید و به ویژه تجدید سازمان یافتن سازمان بین المللی کار، به مثابه یک سازمان تخصصی وابسته به سازمان ملل متحد (۱۹۴۶)، در شکل دهی به وظایف و مسئولیت های دولت رفاه در عرصه مقابله با بیکاری و ارائه طرح های عملیاتی در این زمینه بسیار مؤثر بوده است.

طبیعی است که طرح این مسئولیت ها به شکل گیری اصول و قواعد عمل در حیطه تأمین اجتماعی کمک زیادی کرد. البته باید اشاره شود که این وظایف و مسئولیت ها از سوی همه کشورهای عضو سازمان بین المللی کار به یک اندازه جدی گرفته نشد بلکه فقط کشورهای صنعتی دموکراتیک که الگوی سیاست های حکومتی شان "دولت رفاه" نام گرفته، با این توصیه ها برخورد فعال تر و جدی تر کرده اند. از جمله مهم ترین پیشگامی های سازمان بین المللی کار در این زمینه می توان از "اعلامیه فیلادلفیا" و "مقاله نامه شماره ۱۰۲" نام برد.

در نشست عمومی سازمان بین المللی کار در فیلادلفیا (۱۹۴۴) دو توصیه نامه مهم در ارتباط با "گسترش شبکه تأمین اجتماعی" ارائه شد که عبارتند از توصیه نامه های شماره های ۶۷ و ۶۹. در توصیه نامه اول (شماره ۶۷) از اعضای سازمان بین المللی کار خواسته شده که در حد امکانات کشور خود برای پیشبرد اصول کلی زیرگام بردارند:

الف. پیاده کردن طرح های تضمین درآمد؛

ب. تأمین اجتماعی بر پایه بیمه های اجتماعی اجباری؛

پ. تدارک نیازهای مردم زیر پوشش بیمه های اجتماعی؛

ت. پرداخت مستمری برای بیماری، بارداری، معلولیت، پیری، فوت سرپرست خانوار، بیکاری، مخارج اضطراری و حوادث ناشی از کار؛

ث. ارائه خدمات اجتماعی.

و در توصیه نامه دوم (شماره ۶۹) رهنمودهایی برای ارائه خدمات پزشکی به کلیه

شهروندان، مورد توجه قرار گرفته است. این خدمات شامل خدمات درمانی، بیمه‌های اجتماعی و خدمات درمانی دولتی است. [امردی: ۱۳۷۸: ۲۹].

مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ نیز که در سال ۱۹۵۲ در کنفرانس بین‌المللی کار مطرح و تصویب شد معیارهای اصلی سازمان بین‌المللی کار در زمینه تأمین اجتماعی را شکل داد و از این طریق اثر قاطعی بر سازمان‌یابی سیاست‌های دولت رفاه باقی گذاشت. «اهمیت تاریخی این مقاله‌نامه در آن است که برای نخستین بار مسئله تأمین اجتماعی را به عنوان یک راه حل فراگیر و ریشه‌ای پیش‌روی جهانیان قرار داد. این مقاله‌نامه بر این اصل استوار است که تأمین اجتماعی به عنوان یک نظام فراگیر، باید با همه رویدادها و مشکلات رویارویی کرده و چتر حمایتی خود را بر سر مردم پهن کند.» در این مقاله‌نامه هشت رشته تدبیر به عنوان حداقل مطرح شده که از این قراراند [امردی، همان: ۲۸۶]:

۱. خدمات درمانی؛ ۲. غرامت دستمزد ایام بیکاری ناشی از کار؛ ۳. مقرری بیمه بیکاری؛
۴. مستمری بازنشستگی؛ ۵. مقرری بیماری؛ ۶. مستمری برای خانواده؛ ۷. مستمری بازماندگان؛
۸. مستمری برای معلولان.

دولت رفاه نوعاً یک دولت حداکثری است و در نتیجه از بدو تأسیس کلیه وظایف مربوط به کمک‌های اجتماعی، خدمات اجتماعی و رفاهی، بیمه‌های اجتماعی و تأمین اجتماعی را به عهده گرفت. نکته مهمی که به ساخت‌یابی دولت رفاه منجر شد نه به عهده گرفتن وظایف تأمین و رفاهی بلکه بهره‌گیری از ساختار سیاسی دموکراتیک موجود در جامعه برای حُسن اجرای این وظایف و سازگاری آن با استلزامات جامعه و مطالبات گروه‌های اجتماعی است. در همین راستا دولت‌های لیبرال غربی ناگزیر شدند که از اصول لیبرالیسم اقتصادی عدول کرده و به جای آن به برنامه‌های «سوسیال دموکراسی» و اصول «لیبرالیسم اجتماعی» گرایش پیدا کنند. چنین زمینه‌هایی در بسیاری از کشورهای جهان سومی و حتی در کشورهای جهان سومی ثروتمند هم فراهم نبود و در نتیجه تشکیل دولت رفاه واقعی در این قبیل جوامع هرگز میسر نشد.

به سخن دیگر، صرف به عهده گرفتن وظایف مربوط به تأمین رفاه اجتماعی برای شکل‌گیری دولت رفاه کافی نیست، بلکه شروط لازم دیگری نیز باید فراهم باشد که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان از نظام سیاسی دموکراتیک، وجود مطالبات مشخص رفاهی در میان نیروهای اجتماعی و فراهم بودن امکان ابراز این مطالبات، دستیابی به سطح معینی از تکامل نیروهای تولیدی

(توسعه صنعتی)، وجود سطح معینی از رشد و توسعه فرهنگی، شناخته شده بودن هدف‌های سوسیال دموکراسی و باور به اصول لیبرالیسم اجتماعی نام برد.

مهم‌ترین دلیل این مدعا که دولت رفاه به صرف برعهده گرفتن پاره‌ای وظایف رفاهی شکل نمی‌گیرد آن است که بخشی از این وظایف قبل از پیدایش و ظهور دولت رفاه، تقریباً از دوران باستان بر عهده دولت‌ها (در همه کشورهای جهان) بود و پس از انقلاب صنعتی نیز چارچوب مشخص و تعریف شده‌تری پیدا کرده و عمومیت بیشتری یافت. علاوه بر این بخش مهمی از این وظایف از حدود دو دهه قبل که دولت رفاه با استحاله و افول روبه‌رو شد نیز همچنان بر عهده اغلب دولت‌ها باقی مانده است و به نظر نمی‌رسد که در آینده نزدیک امکان چندانی برای عدول و خودداری دولت‌ها- به‌ویژه در نظام‌های دموکراتیک- از انجام این وظایف وجود داشته باشد. برای تبیین تفاوت میان خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی واقعی، یعنی آنچه در چارچوب دولت‌های رفاه در غرب صنعتی ارائه می‌شود، و خدمات اجتماعی غیر واقعی و صوری، یعنی آنچه در اغلب کشورهای جهان سومی جاری است، ذکر مثالی ضروری است:

اگر در کشوری خدمات بیمه درمانی به‌مثابه یکی از اصول و سیاست‌های دولت رفاه ارائه شود ولی بیمه‌شدگان از طریق بیمه نتوانند از خدمات پزشکان متخصص برخوردار شوند؛ یا اگر به‌طور مثال در نظام بیمه درمانی کشوری بنا بر آن باشد که بخش اعظم هزینه‌های دارویی بیماران از طریق نظام بیمه دارویی پرداخت شود، ولی بیماران از این طریق قادر به تأمین داروی مورد نیازشان نباشند؛ و یا مثلاً اگر در جایی کارفرمایان بر طبق قانون ناگزیر باشند که سهم قابل توجهی از هزینه تأمین اجتماعی کارگران را پرداخته و یا موظف باشند که حقوق ایام بیکاری کارگران را پرداخت کنند اما مقررات انعطاف‌ناپذیر و سخت‌گیری‌های قانونی و فساد گروه‌های قدرتمند، مانع از گسترش کارآفرینی و سرمایه‌گذاری صاحبان سرمایه در فعالیت‌های کار طلب باشد، آیا می‌توان از نظام تأمین اجتماعی واقعی دم زد و نظام موجود را منطبق بر الگوی دولت رفاه دانست؟

در واقع بدون وجود یک ساختار سیاسی دموکراتیک که امکان نقادی برنامه‌های دولت و دولتمردان را فراهم سازد، نه فقط استقرار دولت رفاه، بلکه حتی تأسیس یک نظام اجتماعی واقعی نیز ناممکن است. درست به همین دلیل است که بسیاری از دولت‌های جهان سومی به‌رغم تشبث صوری به الگوی دولت رفاه قادر به ایجاد چنین نظامی نشدند- اگرچه خود دولت

رفاه نیز به جرم محدودسازی آزادی‌های مثبت مورد سؤال است. و نیز به اعتبار اهمیت ساختار سیاسی دموکراتیک در ساخت‌یابی دولت رفاه است که گروهی دولت رفاه را معادل "دولت دموکراتیک" دانسته‌اند.

مسئله‌ای یکی از مهم‌ترین و تاریخی‌ترین کارکردهای دولت رفاه تعریف حدود و دامنه پوشش "خدمات رفاهی اجتماعی" و نیز نهادمندسازی "بیمه و تأمین اجتماعی" است، به نحوی که برخی پژوهشگران دولت رفاه را مترادف نظام "تأمین اجتماعی" و یا "رفاه اجتماعی" در جوامع صنعتی می‌دانند.

بر اساس تجاربی که به نام "دولت رفاه" صورت پذیرفته، برنامه‌های دولت رفاه را می‌توان به صورت زیر مشخص کرد:

الف. بالا بردن درآمد کارگران از طریق:

- گسترش خدمات همگانی؛

- ایجاد نظام‌های مالیاتی تصاعدی^۱؛

- وضع قوانین مربوط به نظام کار و مصرف‌کننده؛

- وضع قوانین مربوط به حداقل دستمزد؛

- مباحثه درباره ضرورت افزایش بهره‌وری؛

ب. کمک و یاری‌رسانی به افراد ناتوان و نیازمند.

پ. حمایت از بیکاران مشتمل بر:

- بیکاری سایشی^۲؛

- بیکاری ساختاری^۳؛

- و بیکاری‌های چرخه‌ای^۴ و انبوه ناشی از بحران‌های اقتصادی تورم و کساد؛

1. progressive

۲. بیکاری سایشی (frictional) را ویلیام پیوریچ این‌طور تعریف کرده است: بیکاری مربوط به افرادی که نیروی کارشان را به نحوی عرضه می‌کنند که کاملاً جابه‌جا شدن یا واحدهایی متحرک به شمار نمی‌آید؛ بنابراین اگرچه تقاضای ارضا نشده‌ای برای نیروی کار وجود دارد اما کارگران بیکار واجد کیفیتی مناسب نبوده یا در جای مناسبی برای پاسخ‌گویی به این تقاضا قرار ندارند [گیروتز، ۱۹۶۸].

۳. بیکاری ساختاری در برگزیده کارگرانی است که نه در نتیجه رکود یا کساد بلکه در اثر تغییرات وسیع در فن‌آوری (تکنولوژی)، دگرگونی در عادات مصرف‌کنندگان و گسترش محصولات جدید بیکار می‌شوند.

4. cyclic

- ت. پاسخ‌گویی به نیازهای فقرا و ستمدیدگان.
- ث. کوشش برای تأمین و حفظ یک سطح زندگی مناسب برای خانواده‌های شهری.
- ج. مقابله با فقر.
- چ. حذف تبعیض و نابرابری در بهره‌مندی از خدمات رفاهی همگانی میان بومیان و مهاجران، اقلیت‌های قومی و فرهنگی، و گروه‌های نژادی.
- ح. حمایت از گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر.
- خ. ارائه خدمات بهداشتی و درمانی همگانی.
- د. اجرای برنامه‌های مربوط به توزیع مجدد ثروت در جامعه از طریق:
- تدوین نظام‌های مالیاتی؛
 - وضع قوانین مربوط به ارث؛
- ذ. توجه به کیفیت زندگی برای نیل به یک جامعه مطلوب.^۱
- به‌طور کلی می‌توان گفت که مفهوم قرن بیستمی دولت رفاه با بسط پنج زمینه اصلی و مهم در خدمات اجتماعی و رفاهی همراه بوده که از این قراراند: ۱. حمایت از سالمندان؛ ۲. بیمه اجتماعی؛ ۳. تأمین اجتماعی خانواده؛ ۴. زمینه‌سازی برای گسترش فرصت‌های اشتغال؛ و ۵. مراقبت‌های پزشکی.
۱. حمایت از سالمندان. بر طبق نظریه "چرخه سن و درآمد"^۲ درآمد تمایل به آن دارد که در سنین آغازین ورود به عرصه فعالیت اقتصادی به تدریج افزایش یابد، در میانه عمر به حداکثر برسد و سپس کاهش یابد. از پایان جنگ جهانی دوم نرخ‌های مرگ و میر در آسیا، آفریقا و امریکای لاتین کاهش یافت و جامعه جهانی صرف‌نظر از تفاوت درجه توسعه‌یافتگی کشورها به سمت وضعیتی سوق یافت که انتظار یک عمر طولانی‌تر را برای افراد در کلیه جوامع به وجود آورد. این امید از حدود نیم قرن پیش برای شمار کثیری از اروپاییان و امریکاییان به وجود آمده بود. با توجه به فقدان تقاضای کار برای سالمندان در بازار، افزایش قدر نسبی سالمندان در ترکیب جمعیت، به‌طوری‌واسطه‌ای به بروز پدیده روزافزون فقر سالخوردگان منجر شد. برخی صاحب‌نظران ظهور فقر سالخوردگان را به‌مثابه یک مسئله اجتماعی عاجل از زمره کارکردهای زندگی شهری نوین دانسته‌اند [Gordon, 1960] و برخی دیگر آن را به عواملی از قبیل سرعت

1. good society

2. The age income cycle

تحولات اجتماعی، تغییر بی‌انقطاع تکنولوژی، دگرگونی ارزش‌ها و افزایش شکاف میان نسل‌ها و سبک‌های زندگی نسبت می‌دهند.

اگرچه انباشت سرمایه و ثروت بالای جوامع صنعتی غرب فرصت مناسبی را برای ارائه حمایت‌های مالی از سالمندان در پنجاه - شصت سال گذشته فراهم ساخته، اما هنوز هم اکثر سالخوردگان (۶۵ سال و بیش‌تر) در سراسر جهان با درآمدی ناکافی زندگی می‌کنند.

علاوه بر این تردیدی نیست که پول به تنهایی ضامن استقلال، خودباوری^۱ و سلامت نیست و سالخوردگان اغلب به دلایل روان‌شناختی و بیولوژیکی نیز با بحران روحی ناشی از احساس از دست رفتن استقلال و زوال خودباوری روبه‌رو می‌شوند. شرایط جامعه پس از جنگ جهانی دوم در غرب به گونه‌ای بود که بحران سالمندی را به یکی از مهم‌ترین مسائل اجتماعی بدل ساخته بود و به همین لحاظ راه‌حل‌های فوری و عاجلی را طلب می‌کرد. توجه به مسائل سالمندان در چارچوب دولت رفاه و کاربست طرح‌ها و تمهیدات متنوع در این حوزه، در واقع، پاسخگویی به خواست و مطالبه توده‌ها بوده است.

۲. بیمه اجتماعی. بیمه اجتماعی به مجموعه‌ای از برنامه‌ها و اقدامات اطلاق می‌شود که دربرگیرنده قواعد حفاظت از شهروندان، به صورت همگانی یا در چارچوب گروه‌های خاص، از مخاطراتی است که در زمینه‌های کسب و کار یا سلامت و یا در زندگی روزمره با آن مواجه می‌شوند. چارچوب و اصول بیمه‌های اجتماعی از دیگر شیوه‌های تدارک‌شده در نظام‌های اجتماعی - مثلاً "تأمین اجتماعی" و "همیاری اجتماعی"^۲ و یا خدمات همگانی مستقیم (به‌طور مثال نوانخانه و مراکز توزیع غذای رایگان) - متمایز است و از ترتیبات عقلانی و ویژه‌ای که به معنای ویری آن متناسب با نظام‌های دیوانسالاری^۳ مدرن است [Max Weber, 1964: 329-337] تبعیت می‌کند.

پرداخت مقرری بازنشستگی، حفاظت قانونی^۴ در مقابل هزینه‌های درمانی، خواه از طریق بیمه همگانی بیماری‌ها یا از طریق برنامه‌های خدمات بهداشتی، بیمه بیکاری، بیمه ازکارافتادگی و نظایر آنها از جمله مهم‌ترین اقدامات مربوط به بیمه‌های اجتماعی است.

امروزه بیمه اجتماعی به صورت رویکرد مهمی در زندگی همه جوامع و برای همه گروه‌های سنی جمعیت و گروه‌های مختلف فعالیت درآمده است. اما در دهه‌های آغازین قرن بیستم و

1. self-esteem

2. social assistance

3. bureaucracy

4. statutory protection

به ویژه تا قبل از شکل‌گیری دولت رفاه، سازماندهی و کاربست آن با دشواری‌های جدی و مهمی روبه‌رو بوده است. با این حال هنوز هم بیمه‌های اجتماعی با مقررات قانونی، قواعد بی‌شمار و مقررات اداری پیچیده‌ای همراه است که فهم آن را برای بسیاری از کسانی که می‌باید از این خدمات برخوردار شوند، دشوار می‌کند.

بیمه‌های اجتماعی امروزه تقریباً در همه کشورهای جهان به کار بسته می‌شود اما میان نظام بیمه اجتماعی دولت رفاه و سایر نظام‌های بیمه اجتماعی مورد عمل در جهان تفاوت‌های مهمی وجود دارد که اهم آن از این قرار است:

الف. عنصر کلیدی نظریه بیمه اجتماعی در دولت رفاه آن است که مستمری‌های بیمه^۱ نه به عنوان یک مرحمت یا بخشش بلکه به مثابه یک حق اساسی شهروندان در مقابل مخاطرات اجتماعی تعریف شده در قانون ارائه می‌شود.

ب. مستمری‌های بیمه‌ای در دولت رفاه اصولاً به میزانی است که قادر به تأمین کف و پایه مناسبی برای تأمین حفاظت باشد. طرح‌های بازنشستگی و بیمه عمر خصوصی به طور مشخصی از این قاعده تبعیت می‌کنند.

پ. حقوق بیمه به طور کامل از طریق کارکنان و کارفرمایان تأمین مالی می‌شود.

ت. مستمری‌های بیمه‌ای متناسب با میزان درآمد قبلی است [دایرةالمعارف بین‌المللی علوم اجتماعی: تأمین اجتماعی].

یکی از مهم‌ترین عرصه‌های بیمه اجتماعی در دولت رفاه بیمه بیکاری است.

بیمه بیکاری برنامه‌ای از بیمه اجتماعی است که به منظور جبران بخشی از زیان دستمزدی ناشی از بیکاری ناخواسته کارگران طراحی شده است. پرداخت آن در تقلیل مسائل و مشکلاتی که می‌توانند به بروز بی‌سازمانی اجتماعی منجر شوند، بسیار مؤثر بوده است. از این رو این مهم در دولت رفاه به نحو اساسی و پایه‌ای مورد توجه قرار گرفت. این کارکرد به قدری برای نظام سیاسی و اجتماعی غرب اهمیت داشت که پس از روشن شدن این واقعیت که بیمه بیکاری قادر به پاسخ‌گویی به همه نیازهای اقتصادی بیکاران برای تأمین یک زندگی مناسب و قابل قبول نیست، سیاست‌گذاران دولت رفاه تصمیم گرفتند که سیاست "کمک بیکاری"^۲ را جایگزین آن کنند که به ویژه برای حل مسائل ناشی از بیکاری‌های طولانی مدت مناسب‌تر از بیمه بیکاری است. با این حال ترمیم مذکور به هیچ وجه به معنای جایگزینی کمک بیکاری به جای بیمه

1. benefits

2. unemployment assistance

بیکاری نیست و اهمیت کارکردهای آن نه فقط به دوام بیمه‌های اجتماعی بلکه به تقویت و تحکیم و ضابطه‌مندتر شدن آن منجر شده است.

در نخستین سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم انتظار می‌رفت که با عمومیت یافتن بیمه‌های اجتماعی و با فراگیرتر شدن هزینه‌های آن نیاز به همیاری‌های همگانی^۱ - یا آن گونه که در اروپا مصطلح است "همیاری‌های اجتماعی" - اندک اندک کاهش یابد. اما به تدریج روشن شد که بیمه‌های اجتماعی قادر نیست که جایگزین "همیاری اجتماعی" شود. زیرا از سویی در اغلب کشورهای غربی، فقر در بین گروه‌هایی که به‌طور کامل برای دریافت بیمه‌های اجتماعی واجد شرایط شمرده نمی‌شدند باقی مانده و در مواردی نیز افزایش یافته بود؛ و از سوی دیگر افزایش میزان بیکاری موجب شد که بخشی از بیکاران که دریافت مستمری بیمه بیکاری پاسخ‌گوی نیازهای زندگی‌شان نبود و یا اصلاً واجد شرایط دریافت حق بیمه بیکاری نبودند، نیازمند دریافت "همیاری‌های همگانی" باشند [Gordon, 1990: 309].

۳. تأمین اجتماعی خانواده. دهه‌های چهل و پنجاه قرن بیستم دوران اوج‌گیری نظام‌های ارائه کمک معاش^۲ به خانواده در غرب بود. این کمک معاش از طریق پرداخت مستمری بر حسب تعداد فرزندان انجام می‌شد و اصطلاحاً "کمک معاش فرزندان"^۳ خوانده می‌شود. به گزارش گوردون این نظام که در دهه ۱۹۳۰ فقط در هفت کشور صنعتی در اروپا رواج داشت در دهه ۱۹۷۰ در کلیه کشورهای صنعتی جهان به کار گرفته می‌شد. ظاهراً گزارش بیوریچ نقش مهمی در گسترش و تعمیم نظام‌های کمک معاش خانواده ایفا کرد. برنامه "کمک معاش فرزندان" به تدریج از کمک مالی به خانواده‌های بیکار و آسیب‌پذیر و کم درآمد فراتر رفته و کلیه کودکان، صرف‌نظر از وضع اشتغال یا میزان درآمد والدین‌شان را در بر گرفت. در برخی کشورها این کمک معاش به ازای همسر و یا به خانواده‌های تک واحد^۴ نیز پرداخت می‌شود [گوردون، همان: ۲۸۲].

در بین کشورهای صنعتی جهان فقط در آمریکا کمک معاش خانواده پرداخت نمی‌شود. اما در بین سایر کشورها طیف وسیعی از نظام‌های تأمین خانواده از طریق پرداخت کمک معاش به چشم می‌خورد. نخستین کشوری که این سیستم را به کار گرفت نیوزیلند است که در سال ۱۹۲۶ به پرداخت کمک معاش خانواده مبادرت کرد. اما در این کشور این کمک صرفاً به خانواده‌های کم‌بضاعت دارای درآمد اندک تعلق می‌گرفت. استرالیا در سال ۱۹۲۷ این الگو را اقتباس کرد. قبل

1. public assistance

2. allowance systems

3. children's allowance

4. single parent

از جنگ جهانی دوم به گزارش گوردون در هفت کشور صنعتی جهان شامل نیوزیلند، بلژیک (۱۹۳۰)، فرانسه (۱۹۳۲)، ایتالیا (۱۹۳۶)، اسپانیا و مجارستان (۱۹۳۸) و هلند (۱۹۳۹) پرداخت کمک معاش خانواده رواج داشت. اتریش، کانادا، فنلاند، ایرلند، رومانی و سوئیس در سال‌های جنگ جهانی دوم این الگو را اقتباس کردند و در سال‌های پس از پایان جنگ نیز این جنبش با دامنه وسیع‌تری استمرار یافت. در دهه ۱۹۵۰ از بین کشورهای صنعتی جهان فقط در ژاپن، اسرائیل و ایالات متحد کمک معاش خانواده پرداخت نمی‌شد. سپس اسرائیل در ۱۹۵۹ این نظام را به کار گرفت و ژاپن نیز در سال ۱۹۷۱ با شروط محدودکننده‌ای که این کمک را به خانواده‌های با سه یا بیش از سه فرزند منحصر می‌ساخت به جرگه کشورهای پرداخت‌کننده کمک معاش خانواده پیوست [گوردون، همان: ۲۸۳].

اگر چه منتقدان این نظام به آن خُرده می‌گیرند که در اثر تشویق خانوارها به فرزندآوری بیش‌تر موجبات افزایش جمعیت را فراهم می‌سازد ولی شکی نیست که این برنامه به ویژه اجرای جدی‌تر و واقعی‌تر آن تحت سیاست‌های دولت رفاه در بهبود وضعیت تغذیه و سلامت بسیاری از کودکان مؤثر افتاده است.

۴. گسترش فرصت‌های اشتغال. سرعت تغییربایبده تولید و فن‌آوری‌هایی که دائماً در حال تغییراند آن‌گاه که در کنار رقابت فزاینده کشورهای صنعتی هم در بُعد تولیدی و هم در بُعد نظامی در نظر گرفته شوند، وضعیت تناقض‌نمایی^۱ را از حیث گسترش بیکاری از یک سو و ضرورت افزایش فرصت‌های اشتغال از سوی دیگر به نمایش می‌گذارند.

کشورهای غربی از نخستین دهه قرن گذشته با مسئله افزایش بیکاری در نتیجه ماشینی‌ترشدن روز افزون تولید روبه‌رو شدند. اگرچه بخشی از آثار سوء این ماشینی‌شدن، بر اشتغال نیروی کار، از طریق گسترش تجارت و ضرورت کارآفرینی‌های نوین جبران می‌شد اما در هر حال با توجه به رشد جمعیت و عرضه مستمر نیروی فعال جوان به بازار کار، عدم تعادل میان عرضه و تقاضای کار دائماً به ضرر کاهش فرصت‌های اشتغال تشدید می‌شد و این به معنای افزایش بیکاری است. در مواجهه با این وضعیت تزلزل‌آفرین که مخاطراتی جدی را در عرصه بی‌سازمانی اجتماعی پدید می‌آورد، دولت‌های صنعتی غرب چاره‌ای جز زیر پا گذاشتن برخی اصول لیبرالیسم اقتصادی و دخالت بیش‌تر در عرصه فعالیت‌های اقتصادی نداشتند. در همین راستا، دولت رفاه به منظور مقابله با آثار سوء ناشی از افزایش بیکاری ناگزیر شد که سیاست‌های

1. paradoxical

ویژه‌ای را در ارتباط با گسترش فرصت‌های اشتغال در جامعه اتخاذ کند که اهم آن از این قرار است [Jeffs and smith, 1988: 14-40]:

۱. ایجاد فضای امن برای سرمایه‌گذاری و کارآفرینی از طریق بخش خصوصی؛
۲. ایفای نقش میانجی در زمینه رفع اختلافات میان کارگران و کارفرمایان؛
۳. برعهده گرفتن مسئولیت فزاینده در زمینه کارکردهای ضروری نگهداری و بازتولید قدرت کار؛
۴. ایجاد فضای مناسب برای فعالیت‌های صنفی کارگران و کارفرمایان؛
۵. وضع قوانین مناسب برای حمایت توأمان از کار و سرمایه؛
۶. دخالت مستقیم در فرایند تولید.

به تعبیر بیوریج در اثر مشهورش اشتغال کامل در جامعه آزاد که در سال ۱۹۴۵ منتشر شد "یکی از کارکردهای دولت [رفاه] باید این باشد که شهروندانش را در مقابل بیکاری انبوه به همان نحو و به همان اندازه محافظت کند که در مقابل تجاوز و حمله خارجی یا در مقابل سرعت یا خشونت در خانه موظف به حفاظت از آنان است" [Beveridge, 1945: 29].

نمونه‌وارترین الگوی دخالت دولت رفاه در فراهم‌سازی شرایط لازم برای گسترش فرصت‌های اشتغال را می‌توان در چارچوب نسخه آمریکایی دولت رفاه دید. در دهه‌های چهل و پنجاه قرن گذشته آموزه‌ای توسط اقتصاددان آمریکایی الوین هانسن^۲ نویسنده کتاب سیاست اقتصادی و اشتغال کامل^۳ در آمریکا رواج یافت دایر بر این که "امروزه برنامه اشتغال کامل در برگیرنده شالوده‌ای‌ترین عنصر حقوق بشر است زیرا هشتاد تا نود درصد از جمعیت به جز آن که شغلی به دست آورند قادر به کسب معاش نیستند" [Girvetz, 1968: 520]. این آموزه که به قدر کفایت ضرورت دخالت دولت در کارآفرینی و ایجاد فرصت‌های اشتغال را تبیین می‌کرد مورد قبول اکثر سیاستمداران و تصمیم‌سازان ایالات متحد قرار گرفت و از آن طریق به نحو مناسبی به سیاست‌های دولت رفاه نیز راه یافت.

۵. مراقبت‌های پزشکی. شهرنشینی و توسعه صنعتی دو اثر متناقض و همزمان در حوزه بهداشت و مراقبت‌های پزشکی پدید می‌آورد. از سویی تأسیسات و کارگزاری‌های پزشکی را افزایش داده و از سوی دیگر موجبات افزایش شمار بیماران و بیماری‌ها را فراهم می‌سازد. به این اعتبار می‌توان گفت که ضرورت مراقبت‌های پزشکی همراه با توسعه شهرنشینی و توسعه

1. labour power

2. Hansen

3. Economic Policy and Full Employment

صنعت گسترش و عمومیت می‌یابد. دولت رفاه این قاعده را به یک اصل کارکردی اساسی برای سلامتی شهروندان و جامعه بدل ساخت.

مراقبت‌های پزشکی نیازی است که همراه با سطح معینی از رفاه پدید می‌آید. فقر، بیماری و غفلت به بار می‌آورد و فقرا اغلب نیاز یا ضرورتی برای مراقبت از سلامتی خود و فراهم‌سازی شرایط لازم برای یک زندگی طولانی حس نمی‌کنند. زیرا برخی از انواع زندگی‌ها از هر نوع مُردنی زجرآورتر است و فقیران اغلب زندگی‌هایی از این نوع را تجربه می‌کنند. در حالی که این نیاز همراه با آن دسته از ویژگی‌های اجتماعی که شاخص توسعه به شمار می‌آیند، از قبیل بهبود سطح زندگی، افزایش رفاه، ارتقای سطح سواد، احساس خوشبختی و صنعتی شدن افزایش می‌یابد. همچنین، میان سطح استفاده از مراقبت‌های پزشکی و طبقه اجتماعی و تحصیلی همبستگی وجود دارد. طبقات اجتماعی پایین‌تر و فقیرتر با بیشترین شمار مسائل جسمانی و روحی روبه‌رو هستند و عادت استفاده از مراقبت‌های پزشکی در بین آنان رایج و نهادی شده نیست. در حالی که طبقات بالاتر ادراک بهتری از مراقبت‌های پزشکی دارند و از خدمات بهداشتی و پزشکی استفاده بیش‌تری می‌کنند.

از آن جا که استفاده از خدمات پزشکی به طور بی‌واسطه‌یی تابع توانایی پرداخت هزینه لازم برای این خدمات است، لذا در دولت رفاه کوشش شده که با تأمین همه یا بخشی از هزینه‌های خدمات درمانی، فرهنگ استفاده از خدمات پزشکی به ویژه در بین گروه‌ها و طبقات اجتماعی پایین‌تر گسترش یابد. در این زمینه چهار سازوکار (مکانیسم) اصلی کم‌وبیش متفاوت را می‌توان تشخیص داد که عبارتند از [Gordon, 1990: 197-226]:

۱. بیمه داوطلبانه^۱ که در ایالات متحد به کار بسته شده و در آن خدمات بهداشتی ویژه‌ای تحت مراقبت درمانی^۲ که مختص بزرگسالان است و کمک درمانی^۳ که مختص فقیران است توسط دولت فدرال و در کنار بیمه خصوصی خدمات درمانی ارائه می‌شود.
۲. خدمات بهداشت ملی^۴ که در برخی کشورهای اروپایی و به ویژه در انگلستان به کار بسته شده و در آن دسترسی به هر گونه خدمات پزشکی و بهداشتی مورد نیاز کلیه شهروندان، توسط دولت تضمین می‌شود.
۳. نظام ژرمنی که در آلمان به کار بسته می‌شود و در آن کارگران دستمزدی و برخی گروه‌های

1. voluntary insurance

2. Medicare

3. Medicaid

4. National Health Service

خود فرما^۱ که درآمد سالانه‌شان کم‌تر از شانزده هزار دلار است، تحت پوشش بیمه اجباری خدمات پزشکی قرار می‌گیرند.

۴. و بالاخره، نظام‌های مختلط که در آن ترکیبی از نظام‌های متنوع مراقبت‌های پزشکی به کار گرفته می‌شود.

افول دولت رفاه

جهان در دهه پایانی قرن گذشته با یک تجدید ساختار سیاسی جدی روبه‌رو شد. پس از سقوط کمونیسم در اروپای مرکزی و شرقی و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی، جهان سرمایه‌داری دشمن شماره یک خود را از دست داد. نظام سرمایه‌داری صنعتی پس از جنگ جهانی دوم و به ویژه در خلال جنگ سرد کوشیده بود که با تجهیز به ایدئولوژی دموکراسی لیبرال آسیب‌پذیری خود را در مقابل تهاجم‌های بی‌وقفه کمونیسم در همه عرصه‌های زندگی اجتماعی کاهش دهد. فروپاشی کمونیسم فرصتی فراهم ساخت تا حکومتگران در جوامع سرمایه‌داری از شر مردم‌انگیزی^۲ دشمنانه رقیبی ظاهر فریب خلاصی یابند و در نتیجه دیگر نیازی به استمرار بسیاری از تمهیدات و سازوکارهای پر هزینه‌ای که در دوران جنگ سرد اتخاذ شده بود وجود نداشت. الگوی اجتماعی-سیاسی "دموکراسی لیبرال" که زیر فشار فزاینده رقابت با کمونیسم هر چه بیش‌تر به شیوه‌های سوسیالیستی و توده‌وار گرایش یافته بود، حتی قبل از آشکار شدن رسمی نشانه‌های فروپاشی کمونیسم، با درک پیش‌نگرانه خالی شدن میدان از رقیب، استراتژی نوین خود را از اوائل دهه ۱۹۸۰، به صورت سیاست "تعدیل ساختاری" که بازگشتی به اصول لیبرالیسم اقتصادی محسوب می‌شود، ارائه کرد.

طرح سیاست "تعدیل ساختاری"^۳ در واقع به معنی اعلان پایان یافتن عصر دولت رفاه است. مهم‌ترین بهانه اعلام شده برای طرح سیاست تعدیل ساختاری مواجه شدن اقتصاد جهانی با یک بحران سراسری به نام "بحران دیون"^۴ از اوائل دهه هشتاد است. این کمابیش همان علتی است که حدود شصت سال قبل و در زمانی که خطر کمونیسم جهان سرمایه‌داری را تهدید می‌کرد، به اتخاذ سیاستی کاملاً متضاد و توده‌گرایانه، یعنی سیاست دولت رفاه، منجر شده بود.

واقعیت ناخوشایندی که در پشت این چرخش سیاسی حیرت‌انگیز وجود دارد این است که

1. self-employed

2. agitation

3. structural adjustment

4. debt crisis

سیاست‌سازان و حاکمان کشورهای صنعتی آزاد که در دهه ۱۹۳۰ از ترس توده‌های مردم و زیر فشار آنان به اتخاذ سیاستی توده‌گرایانه گرایش یافته بودند، حدود شصت سال بعد، پس از حصول اطمینان از بی‌عملی توده‌ها، با بهره‌گیری از کم‌ترین فرصت و بهانه به دست آمده (بحران دیون) سیاست بازگانه و نخبه‌گرایانه‌ای اتخاذ کردند.

به‌طور کلی اهم مسائلی که منجر به اتخاذ سیاست تعدیل اقتصادی، و به بیان بی‌پرده‌تر، اعلان پایان عصر دولت رفاه شد از این قراراند:

الف. بیکاری و رکود تولید در اروپا و امریکا؛

ب. هجوم صادراتی ژاپن و برخی از کشورهای نو صنعتی شده شرق آسیا به بازار جهانی؛
پ. بروز تنگناهایی در زیربنای اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه که عملاً مانع از اجرای تعهدات این کشورها در پرداخت اقساط و بهره وام‌های دریافتی از خارج (غرب صنعتی) شد.
ت. و بالاخره، ظهور نشانه‌های بروز یکی دیگر از بحران‌های ادواری اقتصاد آزاد.

اگر شصت سال قبل از این، دولت رفاه از طریق عدول از برخی اصول لیبرالیسم اقتصادی مجال ظهور یافته بود، این بار بازگشت مجدد به اصول لیبرالیسم اقتصادی قرن نوزدهمی، در قالب نوینی که "نولیبرالیسم" نام گرفت، فرصت لازم برای اعلان رسمی پایان میدان‌داری سیاست‌های رفاه اجتماعی و افول دولت رفاه را فراهم ساخت. در واقع "بسیار طبیعی به نظر می‌رسد که با پایان گرفتن رونق اقتصاد جهانی، ضرورت محدودسازی هزینه‌های نظام‌های مطلقاً رفاهی، بوروکراسی، مدیریت بی‌کفایت بنگاه‌های اقتصاد دولتی و مخارج نالازم دیگری از این قبیل در دستور کار دولت‌ها قرار گیرد. منتهی مجموعه شرایط جهانی مربوط به فروپاشی کمونیسم کمک کرد تا این محدودسازی از طریق ایدئولوژی نولیبرالیسم [و در دستور کار قرارگرفتن سیاست تعدیل ساختاری] صورت پذیرد" [زاهدی، ۱۳۷۲: ۱۶].

در سیاست تعدیل ساختاری جایگاه چندانی برای استراتژی‌های ارائه خدمات عمومی و رفاهی همگانی که در دوران جنگ سرد به ساخت‌یابی حکومتی نوینی به نام "دولت رفاه" منجر شده بود در نظر گرفته نشده است. حتی دولت‌های پیشرفته اروپایی نیز از اوایل دهه ۱۹۸۰ به بهانه آسیب‌های ناشی از بحران دیون، به تدریج از پرداخت هزینه‌های سرسام‌آور این قبیل خدمات رفاهی سرباز زدند. به این ترتیب درست ده سال قبل از رسمیت یافتن فروپاشی کمونیسم سازوکارهای ضد دولت رفاه، یعنی خصوصی‌سازی^۱ و آزادسازی^۲ که به معنای کاهش

1. privatization

2. liberalization

دخالت‌های دولت در امور و فعالیت‌های اقتصادی و آزادگذاری دست بازار حتی در عرصه‌های اجتماعی است، با تکیه بر اصول لیبرالیسم قرن نوزدهمی، در کشورهای صنعتی آزاد شتاب گرفت و اجرای آن از طریق نهادهای مالی بین‌المللی نظیر بانک جهانی به کشورهای جهان سومی نیز توصیه شد.

یک معنای روشن سازوکارهای خصوصی‌سازی و آزادسازی، تعطیلی و کسادشدن بازار پرداخت یارانه‌ها (مستقیم و نامستقیم)، عدم تمایل دولت به استمرار پرداخت هزینه‌های رفاه همگانی و سپردن بار هزینه‌های رفاهی مردم به خود آنان است. این سیاست‌ها دقیقاً متضاد آن چیزهایی است که در دولت رفاه مورد توجه قرار داشته است.

نتیجه‌گیری

خصیصه مشترک جنبش‌های توده‌ای و سیاست‌های توده‌وار نافرجامی است. تجربه‌های جهانی در قرن بیستم بازگویی آن است که این قبیل جنبش‌ها و سیاست‌ها ناپایداراند و پس از مدتی دچار تجدیدنظر و استحاله شده و یا به ضد خود بدل می‌شوند. دولت رفاه هم از این قاعده مستثنی نیست.

دولت رفاه به مثابه یک سیاست اجتماعی توده‌وار از دهه ۱۹۳۰ پدید آمد. هدف اصلی این سیاست حمایت از مردم در مقابل نتایج بحران‌های اقتصادی جهان سرمایه‌داری و مقابله با آن‌چه "خطر کمونیسم" نامیده شد، بوده است.

در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۲ سیاست‌های ساختاری دولت رفاه صورت‌بندی شد و در اواسط دهه ۱۹۶۰ فلسفه نظری آن به عنوان یک الگوی توسعه‌ای با قابلیت کاربست جهانی، در چارچوب لیبرالیسم اجتماعی مدون گردید. در فاصله سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۸۰ الگوی جهانی شده دولت رفاه گسترش یافت و از ۱۹۸۰ با استحاله اصول و قواعد این الگو در سیاست‌های موسوم به "تعديل ساختاری" عمر دولت رفاه به تدریج به پایان رسید.

دولت رفاه نظیر هر پدیده سیاسی- اجتماعی دیگری دارای جنبه‌های مثبت و منفی است: مهم‌ترین جنبه مثبت این پدیده حمایت از آسیب‌پذیران و نیازمندان، بهبود سطح زندگی عمومی و افزایش رفاه همگانی است. اما در مورد جنبه‌های منفی آن سیاهه تفصیلی‌تری را بر اساس نقادان‌های صاحب‌نظران می‌توان به دست داد. یکی از جامع‌ترین و تیزبینانه‌ترین

نقادی‌های دولت رفاه از آن گالبراث^۱ است. بر اساس کتاب مشهور گالبراث جامعه و فور نعمت^۲ که در سال ۱۹۵۸ منتشر شد می‌توان نقد جانانه‌ای از نسخه آمریکایی دولت رفاه به دست آورد: از دید گالبراث الگوی متداول تخصیص منابع در ایالات متحد به حدی تورش‌دار^۳ است که در آن نیازهای اساسی کاملاً نادیده گرفته شده‌اند. این تورش از طریق چیزی که "مصرف‌کننده فرمانفرما"^۴ خوانده می‌شود نیز تعدیل نشده است. اقتصاد آمریکا بر مبنای خواسته‌های مصرفی به‌طور مصنوعی ترغیب‌شده تنظیم می‌شود: خواسته‌هایی نظیر تعویض سالانه مدل اتومبیل‌های بسیار بزرگ با هزینه‌ای در حدود یک میلیارد دلار. مدل پوشاک نیز سالانه از طریق گروهی از کارخانه‌داران یهودی که می‌توانند تقریباً یک شبه مدل قدیمی را عتیقه اعلام کنند، تعویض می‌شود. اسباب و اثاثیه منزل مرتباً با مدل‌های جدیدی که بهتر از مدل‌های قدیمی آن نیست جایگزین می‌شود؛ وسایل الکتریکی بی‌شماری که با هزینه زیاد، مثلاً برای بالا و پایین بردن پنجره اتومبیل‌ها تولید می‌شود؛ و انبوهی از انواع اسپری‌ها، نرم‌کننده‌های پوست، رشد دهنده‌های مو و پاک‌کننده‌های چروک...

سالانه میلیاردها دلار صرف تبلیغات می‌شود که در واقع چیزی به جز واردکردن فشار بر مصرف‌کنندگان برای خرید بیش‌تر نیست؛ و این در حالی است که نیازهای اساسی در بسیاری از نواحی، به نام ضرورت عمل به "قواعد اقتصاد" نادیده گرفته می‌شود. آموزش، مراقبت‌های پزشکی، مقیاس‌های مورد نیاز بهداشت عمومی برای پالایش هوا و آب و بهبود سیستم‌های فاضلاب مورد توجه جدی نیستند. کسی به نیازهای اساسی برای حمایت از هنر و حقوق انسانی توجهی ندارد. برنامه‌های تلویزیون آموزشی تأمین اعتبار نمی‌شود، اما در همان حال میلیون‌ها دلار صرف تحقیقات در مورد آدامس جویدنی می‌شود... [Girevtz, 1968: 520].

اما منفی‌ترین پیامد دولت رفاه جنبه‌هایی نیست که گالبرایت به آن اشاره می‌کند. بلکه منفی‌ترین جنبه دولت رفاه را باید در پیامدهایی جست‌وجو کرد که از سرشت توده‌وار دولت رفاه سرچشمه گرفته‌اند. دولت رفاه به مثابه یک دولت حداکثری با سیاست‌های توده‌وار، همان پیامد منفی و فاجعه‌باری را به ارمغان آورد که همه جنبش‌های توده‌ای دیگر به بار می‌آورند: دولت رفاه به تقویت ساختار دولت و بسط قدرت حکومتی منجر شد و پیامد مستقیم این بسط قدرت، قبض آزادی و خلاقیت است. سیاست‌های توده‌وار و توده‌گرا هر چه بی‌تخفیف‌تر باشند

1. Galbraith

2. Galbraith, John Kenneth, *The Affluent Society*, Boston, 1958.

3. biased

4. sovereign consumer

به همان اندازه نیز نخبه‌ستیزانه‌تراند و در جایی که ستیز با نخبگان، خواه به صورت آشکار و خواه به صورت پنهان، در کار باشد از خلاقیت و پیشرفت خبر و نشانی نخواهد بود.

تفویض مسئولیت تأمین رفاه همگانی به صورت انحصاری به دولت، نظام حکومتی قدر قدرتی پدید آورد که مهم‌ترین خصیصه آن دشمنی با آزادی‌های مثبت است. تصویر هنرمندانه این فاجعه قرن بیستمی را به روشن‌ترین بیان در کتاب "۱۹۸۴" جورج اورول و در فیلم "فازنهايت ۴۵۱" فرانسوا تروفو می‌توان دید: روایت‌های هوشمندانه‌ای که به اعتبار واقعی و ژرفکاوی‌شان از هر بیان جامعه‌شناسانه‌ای جامعه‌شناختی‌تراند.

از دیدگاه جامعه‌شناسی سه پیامد مهم برای دولت رفاه می‌توان برشمرد:

۱. دولت رفاه در اجرای کارکردهایش به طور آشکاری روزبه‌روز سرکوبگرتر شده و کارکردهای کنترلی و مراقبتی^۱ آن تشدید شد.

۲. کارکردهای دولت رفاه از طریق تثبیت به اصل عقلانی‌سازی^۲ روزه‌روز متمرکزتر شد و از این طریق نهادهای دیوانسالار (بوروکراتیک) عظیم‌تر و دست‌وپاگیرتری پدید آورد.

۳. دولت رفاه به مثابه یک سیاست توده‌وار توانست، به نحوی تاریخی، توده‌ها را در مقیاسی عظیم برای "خود-عقیم‌سازی" بسیج کند.

با این حال باید تأکید کرد که اگرچه اعلان سیاست تعدیل ساختاری به معنای پایان یافتن عمر دولت رفاه است اما به هیچ وجه دلالت بر پایان یافتن مسئولیت دولت‌ها در تأمین مخارج بخشی از خدمات رفاهی اجتماعی و حمایت از نیازمندان و آسیب‌پذیران ندارد. زیرا همان‌گونه که قبلاً اشاره شد سنت این قبیل مسئولیت‌ها نوعاً به دوران باستان باز می‌گردد و از آغاز گسترش جامعه صنعتی نیز این سنت باستانی چارچوب‌های تعریف‌شده‌تر و نهادمندتری پیدا کرده است. چنین سنت دیرینه و نهادی‌شده‌ای را به سادگی نمی‌توان کنار گذاشت.

و بالاخره باید اشاره کرد که اگرچه پایان عصر دولت رفاه ممکن است، دست کم در کوتاه‌مدت، شرایط نامطلوب‌تری را برای گروه‌های آسیب‌پذیر پدید آورد، ولی می‌توان امیدوار بود که با خالی شدن میدان سیاست از دولت رفاه، شرایط مناسب‌تری برای سمت‌گیری مجدد از دولت حداکثری آزادی ستیز به دولت‌های حداقلی تکثرگرا و آزادی‌گستر فراهم گردد. اگر چنین شود یقیناً حتی گروه‌های از لحاظ اقتصادی آسیب‌پذیر نیز در بلندمدت فایده و سود بیش‌تری به دست می‌آورند. پایان عصر دولت رفاه شرایط عمل را برای گسترش فعالیت‌های سازمان‌های غیر دولتی فراهم ساخته است. با اقبال جهانی روزافزونی که به این سازمان‌ها می‌شود و با الزام

1. surveillance

2. rationalization

معنادار و امیدبخش تقویت نقش و کارکرد این قبیل سازمان‌ها، می‌توان امیدوار بود که شرایط نوینی برای سازماندهی خدمات رفاهی همگانی در چارچوب دولت‌های حداقلی تکثرگرا در عرصه عمل "نظام جهانی" در حال گسترش فراهم گردد.

منابع

- زاهدی مازندرانی، محمدجواد، "آزادسازی اقتصادی: آزادی یا ضرورت"، فصلنامه پژوهشی اقتصاد کشاورزی و توسعه، ویژه‌نامه سمینار آزادسازی و توسعه کشاورزی، صص ۱۳-۳۵، تهران، ۱۳۷۲.
- زاهدی مازندرانی، محمدجواد، "توسعه و نابرابری‌های اجتماعی، بررسی نمونه‌ای مناطق روستایی استان قزوین"، رساله دکترا، دانشگاه تهران، دانشکده علوم اجتماعی، ۱۳۷۷.
- مریدی، سیاوش و علیرضا نوروزی، فرهنگ اقتصادی، انتشارات پیشبرد، تهران، ۱۳۷۳.
- مریدی، سیاوش، فرهنگ بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۷۸.
- نویمان، فرانتس، آزادی و قدرت و قانون، ویرایش هربرت مارکوزه، ترجمه عزت‌الله فولادوند، شرکت سهامی انتشارات خوارزمی، تهران، ۱۳۷۳.

- Beveridge William Henry, *Full Employment in a Free Society*, New York: Norton, 1945.
- Britanica, Roosevelt, vol. 26, 1991.
- Girvetz Harry K., *International Welfare State in: Eneyclopedia of Social Sciences*, 1968.
- Gordon Margaret S., *Aging and Income Security*, pages 208-260, in clark tibbitts (editors), *Handbook of Social Gerontology: Social Aspect of Aging*, University of Chicago press.
- Gordon Margaret S., *Social Security Policies in Industrial Countries- A Comparative Analysis*, Cambridge University Press.
- Hobbes Thomas, *Levia than*, Penguin, (1951) 1987.
- Kuper Adam & Jessica Kuper, *The Social Science Encyclopedia*, Routledge & Kegan Paul, 1985.
- Jeffs Tony & Mark Smith; *Youth work, Welfare and the state, in: welfare and youth work practice (edited by Jeffs and Smith)*, MacMillan Education.
- Manfred A. Z., *A Short History of the World*, Volum II, Progress Publisher, Moscow, 1974.
- Marsh D. C., *Welfare State in: the Social Science Encyelopedia*, 1985.
- Weber Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons, New York, The Free Press.