

فصل ۶

توسعه دولت رفاه در دوران پساجنگ «دوران طلایی»

فرانک نولمایر^۱ و فرانتس-زاور کافمان^۲

ترجمه: بهادر سهرابی

مقدمه

در فصل پیش رو به تحولاتی می‌پردازیم که دولت رفاه در فاصله بین پایان جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵) و پایان دهه ۱۹۷۰ از سر گذراند. این مقطع را می‌توان «دوران طلایی» سیاست‌های دولت رفاه در جهان غرب دانست. نه پیش و نه پس از این دوره، مسائل مربوط به دولت رفاه تا این حد و با این شدت در مرکز توجه سیاسی اکثر کشورهای غربی قرار نگرفته بود. در این دوران اصلاحات اجتماعی بزرگی به انجام رسید و احزاب سیاسی بر اساس رویکردشان به برنامه‌های متفاوت سیاست اجتماعی از هم متمایز می‌شدند؛ درعین حال دو جریان حزبی اصلی، یعنی دموکرات‌های مسیحی و سوسیال‌دموکرات‌ها بودند که صحنه سیاست را در دست داشتند و هر دو از گسترش دولت رفاه حمایت می‌کردند.

بیشتر متون علمی مربوط به دولت رفاه، دوره پس از جنگ جهانی دوم را به دو مرحله تقسیم می‌کنند: مرحله گسترش و مرحله عقب‌نشینی و کاهش هزینه‌ها. در اولی، نظام‌های تأمین اجتماعی رشد چشمگیری داشتند و جایگاه دولت رفاه به‌عنوان یکی از نهادهای اصلی جوامع غربی تثبیت شد. اما در مرحله بعدی کاهش هزینه‌ها و مزایای اجتماعی رخ داد. دوره ۱۹۴۵ تا بحران نفتی ۱۹۷۳ برای بیشتر کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مرحله گسترش بود و مرحله عقب‌نشینی نیز تاکنون تداوم داشته؛

1. Frank Nullmeier.

2. Franz-Xaver Kaufmann.

یعنی برای بیش از سه دهه متوقف نشده است. امروزه این دوره‌بندی، تقریباً بدون اینکه مخالفتی برانگیزد، پذیرفته شده است. فقط یک دوره‌بندی مهم دیگر وجود دارد که مرحله دوم را به دو زیردوره تقسیم می‌کند: الف) عقب‌نشینی و نتولیرالیسم؛ و ب) سرمایه‌گذاری اجتماعی که از آغاز هزاره جدید شروع شد. (Hemerijck 2013)

بر این دو مرحله اسم‌های زیادی گذاشته‌اند که تأثیرگذارترین آنها «عصر طلایی» (Pierson 1991; Talor-Goob) و عبارت کمتر به کاررفته «عصر نقره‌ای» (Hobsbawm 1994; sping-Andersen 1996) است. بی‌تردید، به کارگیری واژه‌های «طلایی» و «نقره‌ای» برای توصیف گذشته، بر «افول» و حسرت دلالت دارد؛ گویی دوران هماهنگ‌تر و بهتری داشتیم که برای همیشه از دست رفت در پژوهش‌های سیاست اجتماعی، پایان جنگ جهانی دوم را یک نقطه عطف تاریخی می‌دانند. پایان جنگ با سال‌های بازسازی اقتصادی پس از رکود بزرگ و اجرای اصلاحاتی مهم در سیاست اجتماعی‌ای هم‌زمان شد که از مدل فراگیرگرای^۱ لُرد بورِیج^۲ (۱۹۴۲) الهام گرفته بود و تا سال ۱۹۵۰ در بریتانیای کبیر به اجرا درمی‌آمد. بدین ترتیب، سال ۱۹۴۵ و سال‌های اولیهٔ پساجنگ را می‌توان دوره‌ای دانست که در آن دولت رفاه به‌عنوان یکی از ارکان اصلی جوامع غربی به‌طور قاطع تثبیت شد.

بااین حال، اگر از وجه نهادی دولت رفاه و تصویب قوانین بیمه‌های اجتماعی به موضوع بنگریم، این دوره‌بندی، به‌ویژه در مورد نظام‌های بیمه‌سازی تأمین اجتماعی^۳، چندان قانع‌کننده به نظر نمی‌رسد. حتی تاریخ دولت رفاه ایالات متحده و کشورهای اسکاندیناوی نیز با این دوره‌بندی سازگار نیست؛ زیرا در این کشورها [قبل از این دوره‌بندی و] از دههٔ ۱۹۳۰ در نهادها [بیمهٔ اجتماعی] تحول و گسترش چشمگیری رخ داد.

اگر معیار را نوآوری‌های نهادی قرار دهیم، به نظر می‌رسد دورهٔ پساجنگ پایان دوره‌ای باشد که در آن مجموعهٔ اصلی برنامه‌های بیمهٔ اجتماعی در اکثر کشورهای اروپای قاره‌ای و انگلوساکسون به وجود آمد؛ برنامه‌هایی که افراد را در برابر ریسک‌های مالی مربوط به پیری و بازنشستگی، بیماری، حوادث ناشی از کار و بیکاری محافظت می‌کنند. این برنامه‌ها غالباً پیش از سال ۱۹۵۰ معرفی و برای نخستین بار گسترش یافته بودند. اگر نوآوری نهادی را ملاک قرار دهیم، باید سال ۱۹۵۰ را پایان مرحلهٔ تأسیس نهادی بدانیم؛ مرحله‌ای که خود به سه زیردوره قابل تقسیم است (Flora and Alber 1981: 54): مرحلهٔ مقدماتی؛ از نخستین قوانین آلمان تا سال ۱۹۱۴.

۱. Universalistic: منظور این است که در مدل بورِیجی، مزایای اجتماعی به‌طرز فراگیر به تمامی اعضای جامعه -به شرط

استحقاق- اعطا می‌شود و مانند مدل بیمه‌سازی فقط مخصوص کارگران نیست. (ویراستار)

2. Lord Beveridge.

3. Bismarckian social security system.

- مرحله گسترش: بین دو جنگ جهانی

- مرحله تکمیل: سال‌های اولیه پساجنگ

پس از این‌ها هم دوره جدیدی آغاز می‌شود: دوره تثبیت نهادی و گسترش تدریجی و کمی مزایای اجتماعی. با این حال، اینکه آیا سال ۱۹۴۵ یا ۱۹۵۰ را نقطه برش مناسب‌تری بدانیم یا خیر، کمتر از تغییر ضمنی [شیوه] تفسیر سال‌های اولیه پساجنگ اهمیت دارد: دوره‌بندی اول، این سال‌ها را آغاز عصر طلایی دولت رفاه و شروع یک مرحله طولانی گسترش (از ۱۹۴۵) می‌داند؛ درحالی‌که دوره‌بندی دوم آن را پایان چرخه پیشین نوآوری‌های نهادی (در حدود ۱۹۵۰) تلقی می‌کند.

به‌رغم این ملاحظات درباره شواهد موجود، به نظر می‌رسد مناسب باشد که سال ۱۹۴۵ را به‌عنوان یک نقطه عطف تاریخی مهم تلقی کنیم. پیش از جنگ جهانی دوم، سیاست‌گذاری‌ها با ابزارها و مزایای متنوعی به «مسئله اجتماعی» رسیدگی می‌کردند که هرکدام معطوف به موردی خاص بودند، در مقایسه با آن، فهم سیاست اجتماعی در پساجنگ تغییر کرد: بر ایده حقوق اجتماعی بنیادین مبتنی شد که در بیانیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ درج شده بود. این امر نشان‌دهنده یک جهش ایدئولوژیک است. دوران پس از جنگ را باید به‌عنوان یک مرحله مستقل و مشخص در تاریخ سیاست‌گذاری اجتماعی فهمید. زیرا تنها در جریان جنگ جهانی دوم بود که بر اساس حقوق اجتماعی جهانی به‌عنوان مؤلفه اصلی حقوق بشر در کنار حقوق لیبرالی و دموکراتیک، فهم [آزاده‌ای] از سیاست اجتماعی و دولت رفاه آغاز شد (Kaufmann 2012). ویژگی اصلی دوره طلایی دولت رفاه، همین بود: گسست [از ایده‌های پیشین] و جهش به‌سوی حقوق اجتماعی جهانی به‌عنوان مبنای هنجاری سیاست اجتماعی و پذیرش مسئولیت دولت-ملت‌ها در تأمین عدالت اجتماعی، حفاظت اجتماعی و کاهش فقر.

پیشرفت پرشتاب حقوق اجتماعی جهانی

تقریباً در همه‌جا، سیاست‌های اجتماعی در ابتدا به‌صورت مهندسی‌موردی و تکه‌تکه آغاز شدند؛ یعنی به دنبال راه‌حلهایی برای مشکلات اجتماعی خاص گروه‌های اجتماعی مشخص بودند. دو موضوع بیش از همه مورد توجه قرار گرفت: «فقر» و «مسئله کارگر». در بریتانیای کبیر همیشه مشکلات فقرا در اولویت بود و فرض می‌شد که مشکلات کارگران هم بیشتر از طریق جنبش کارگری و انجمن‌های دوستانه^۱ حل خواهد شد. در سطح بین‌المللی بر حفاظت از کارگران تمرکز می‌شد و این امر بیشتر بر اساس تعریف آلمانی از «مسئله کارگر» شکل گرفته بود. در همین راستا، در چارچوب معاهده ورسای^۲ (۱۹۱۹) که به

1. Friendly Societies.

2. Treatise of Versailles.

جنگ جهانی اول پایان داد، سازمان بین‌المللی کار (ILO) تأسیس شد و بر سیاست‌های اجتماعی مرتبط با کار متمرکز شد و اولین نهاد بین‌المللی به‌شمار می‌رفت که نمایندگان کارفرمایان و کارگران را در ساختار سازمانی خود جا می‌داد. تا پیش از جنگ جهانی دوم، فعالیت سازمان بین‌المللی کار تقریباً فقط معطوف به تدوین استانداردهای شرایط کار و تأمین اجتماعی کارگران صنعتی و دریانوردان بود.

باین‌حال، در شرایطی که موجودیت سازمان بین‌المللی کار در جریان جنگ جهانی دوم به‌شدت تهدید می‌شد، این سازمان در سال ۱۹۴۴ «بیانیه فیلادلفیا» را منتشر کرد؛ سندی که می‌توان آن را نخستین بیانیه دولت رفاه جهانی^۱ نامید (Kaufmann 2012). این بیانیه پس از تدوین یک برنامه جامع مزایای اجتماعی برای «همه انسان‌ها فارغ از نژاد، اعتقاد یا جنسیت» با این تأکید قاطع به پایان می‌رسد:

اصول مندرج در این بیانیه به‌طور کامل برای تمامی مردم در همه جای جهان قابل اعمال است و اگرچه شیوه اعمال این اصول باید با توجه به مرحله توسعه اجتماعی و اقتصادی هر ملت تعیین گردد، ولی اجرای تدریجی و پیش‌رونده آن برای کسانی که هنوز [به کمک دیگران] وابسته‌اند و همچنین کسانی که به خودگردانی رسیده‌اند، موضوعی است که به کل جهان متمدن مربوط می‌شود. (ILO 1944: بیانیه فیلادلفیا)

این بیانیه در راستای تثبیت حقوق اجتماعی به‌عنوان حقوق بشر بود و بعدها به‌طور رسمی در نظام‌نامه سازمان بین‌المللی کار گنجانده شد.

می‌توان گفت که به رسمیت شناختن حقوق اجتماعی به‌عنوان حقوق جهان‌شمول بشر بین سال‌های ۱۹۴۱ تا ۱۹۴۸ رخ داد؛ این تحول بخشی از تلاش‌های متفکین و جامعه بین‌المللی برای طراحی نظم سیاسی دوران پساجنگ بود. حتی پیش از ورود رسمی ایالات متحده به جنگ، گفتگوهای آگوست ۱۹۴۱ میان فرانکلین د. روزولت، رئیس‌جمهور آمریکا، و وینستون چرچیل، نخست‌وزیر بریتانیا، به صدور پیامی مهم منجر شد (بندهای پنجم و ششم سندی که بعدها «منشور آتلانتیک» نام گرفت):

پنجم، آنها آرزو دارند همه ملت‌ها به همکاری اقتصادی کامل برسند تا برای همگان، بهبود استانداردهای کار، پیشرفت اقتصادی و تأمین اجتماعی فراهم شود. ششم، پس از نابودی نهایی استبداد [آلمان نازی، امیدوارند صلحی برقرار شود که به همه ملت‌ها امکان دهد درون مرزهای خودشان در امنیت زندگی کنند و تضمین کند که تمامی انسان‌ها در هر سرزمینی بتوانند زندگی خود را در رهایی از ترس و فقر به سر ببرند. (منشور آتلانتیک، ۱۹۴۱)

1. universalist.

چند سطر آخر به دو مورد از «چهار آزادی اساسی بشر» اشاره دارد که فرانکلین روزولت در سخنرانی وضعیت کشور^۱ در ژانویه ۱۹۴۱ مطرحشان کرد. منشور آتلانتیک، اصل حقوق اجتماعی جهانی را در چارچوب «رهایی از فقر و نیاز»^۲ جای داد: «سومین آزادی، آزادی از نیاز در همه جای دنیاست که اگر به زبان جهانی ترجمه شود، به معنای تفاهم‌های اقتصادی‌ای است که زندگی صلح‌آمیز و سالم را برای ساکنان هر ملتی تضمین کند.» (Roosevelt 1969, vol. 9, no. 152, 6 Januar 1941) در بیانیه فیلادلفیای سازمان بین‌المللی کار (۱۹۴۴)، اصل تأمین اجتماعی جهانی بیش از پیش تقویت شد؛ اما تنها با تصویب بیانیه جهانی حقوق بشر در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۸ بود که اولین فهرست صریح و مدون حقوق اجتماعی جهان شمول ارائه گردید. (ماده‌های ۲۲ تا ۲۸ شامل: حق کار، حق انتخاب آزادانه شغل، حق استراحت و فراغت، حق برخورداری از استاندارد زندگی مناسب برای سلامت و رفاه خود و خانواده، حق آموزش، حق مشارکت در حیات فرهنگی). این فهرست با ماده ۲۲ آغاز می‌شود که به‌طور مقدماتی و تا حدی مشروط، استحقاق بنیادین برخورداری از حقوق اجتماعی را اعلام می‌کند:

هر کس، به‌عنوان عضوی از جامعه، حق بهره‌مندی از تأمین اجتماعی را دارد و حق دارد که از طریق تلاش ملی و همکاری بین‌المللی و باتوجه‌به سازمان و منابع هر کشور، از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ضروری برای کرامت و رشد آزادانه شخصیت خود برخوردار باشد. (United Nations 1948: بیانیه جهانی حقوق بشر).

در فضای دانشگاهی نیز، این پیوند بین حقوق اجتماعی و حقوق جهان‌شمول بشر، در مفهوم سه‌گانه حقوق شهروندی تی. ایچ. مارشال^۳ (۱۹۵۰) انعکاس پیدا کرد: حقوق لیبرال، حقوق سیاسی و حقوق اجتماعی. تا پیش از جنگ جهانی دوم، پارادایم بین‌المللی سیاست اجتماعی هنوز گزینشی بود، یعنی بیشتر به کارگران صنعتی و فقرا و نیز پوشش ریسک‌های خاص محدود بود. در مقابل، پارادایم بین‌المللی جدید، فراگیر بود؛ به این معنا که پوشش را برای کل جمعیت در نظر داشت. این پوشش فراگیر با مطالبه برابری برای همه، بدون توجه به نژاد، مذهب و جنسیت، همراه شد و دامنه سیاست اجتماعی را از حفاظت از کارگران به مفهومی گسترده از رفاه فردی گسترش داد. این تحول در تغییر اصطلاحات کلیدی نیز آشکار است: از «بیمه اجتماعی» به «تأمین اجتماعی» و از «سیاست اجتماعی» به «دولت رفاه». انگیزه این چرخش به‌سوی فراگیرگری (Baldwin 1990; Hecllo 1974). هنوز به‌طور مستقیم از حقوق بشر سرچشمه نگرفته بود، بلکه بیشتر مبتنی بر استدلال‌های عمل‌گرایانه بود. شتاب گرفتن جنبش حقوق بشر، تحت فشار جنایات

1. State of the Union.
2. Freedom from Want.
3. T. H. Marshall.

نازی‌ها و جستجو برای یک نظم امیدوارکننده پس از جنگ رخ داد (Kaufmann 2012).

این تغییر پارادایم در سیاست اجتماعی، یعنی حرکت از مداخلات سیاسی موردی به‌سوی یک چشم‌انداز یکپارچه و جامع برای بهبود شرایط رفاه کل شهروندان، بخشی از تحولات بسیار گسترده‌تر حوزه حقوق بین‌الملل بود. تا پیش از جنگ جهانی دوم، شامل [دوره فعالیت] اتحادیه ملل^۱، حقوق بین‌الملل فقط دولتی تلقی می‌شد، نه حقی مربوط به ملت‌ها و مردم. اما پیامدهای فاشیستی رکود بزرگ^۲، باعث پیدایش اجتماعی میان نخبگان بین‌المللی شد، بر این مبنا که بین نظم اجتماعی و سیاسی داخلی کشورها و صلح بین‌المللی پیوندی ناگسستنی وجود دارد. این اجماع به ظهور دیدگاهی منجر شد که از مسئولیت بین‌المللی برای رفاه ملت‌ها و مردم سخن می‌گفت: جهان‌گرایی رفاهی^۳. در نتیجه، شورای اقتصادی و اجتماعی به یکی از ارکان اصلی سازمان ملل متحد تبدیل شد و سازمان بین‌المللی کار که پیش‌تر زیر نظر اتحادیه ملل ایجاد شده بود، از این پس نه تنها در خصوص تنظیم مقررات بین‌المللی [پراکنده و موردی]، بلکه در خصوص ابتکارات عملی [برای رفاه و تأمین اجتماعی فراگیر] نیز فعالیت می‌کرد؛ به‌ویژه در کشورهای جهان سوم.

ستایش‌ها از دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰

از منظر اصلاحات نئولیبرال دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، گذشته را «دوره طلایی» نامیدن کاملاً موجه به نظر می‌رسد؛ زیرا روزگار بهتری بود. اما سیاست عقب‌نشینی رفاهی^۴ جای خود را به تحولاتی داده که دیگر نمی‌توان آنها را فقط نوعی «افول» دانست. چهره جدید دولت رفاه، یک «دولت سرمایه‌گذاری اجتماعی» است (به فصل هفتم رجوع شود). ویژگی‌های بنیادین برنامه‌های حفاظت اجتماعی در دوره طلایی، موج خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی را از سر گذراند ولی همچنان پابرجا مانده است. باین حال، تاریخ سیاست اجتماعی از دهه ۱۹۷۰ به بعد، نه داستان پیشرفتی مداوم است و نه روایت افولی پیوسته.

اکنون با نگاهی به گذشته می‌توانیم حتی «جنبه‌های تاریک» دوره طلایی را هم تشخیص بدهیم و همچنین بعضی از علل درونی چرخش نئولیبرال را شناسایی کنیم که به عناصر ساختاری دولت رفاه پساجنگ مربوط می‌شود. با تحلیلی دقیق‌تر باید این تصویر را به چالش بکشیم که سیاست اجتماعی در دهه‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ هماهنگ و یکدست بوده است؛ بدون اینکه دستاورد محوری آن دوران یعنی به‌رسمیت شناختن سیاسی حقوق اجتماعی جهانی را انکار کنیم، یا گسترش مزایای اجتماعی، پوشش

۱. Nations of League: اتحادیه‌ای که بعد از جنگ جهانی اول و در سال ۱۹۲۰ برای گسترش همکاری‌های بین‌المللی تأسیس شد، ایالات‌متحده به آن نپیوست و بعدها سازمان ملل متحد جایگزین آن شد. (ویراستار)

2. Great Depression.

3. Welfare internationalism.

4. Retrenchment policies.

بیشتر، رشد مخارج اجتماعی و امثال آن را نادیده بگیریم. آنچه لازم است، جای دادن این عناصر در تحلیلی متعادل‌تر درباره‌ی کل این تحولات است. می‌توان به ستایش و تقدیس دوره‌ی طلایی پرداخت و توسعه‌ی سیاست اجتماعی پساجنگ را از زمینه‌های سیاسی جهانی‌اش (مانند جنگ سرد، تهدید دائمی جنگ هسته‌ای، استعمار) جدا کرد یا به جستجوی جایگزین‌های سرمایه‌داری در وضعیت سیاسی پس از ۱۹۴۵ اشاره نکرد. تثبیت روابط جنسیتی سنتی مبتنی بر مدل مرد نان‌آور نیز از ویژگی‌های بارز گسترش دولت رفاه در آن دوران به شمار می‌رود.

مقاله‌ها و جستارهای جامعه‌شناختی و سیاسی که در سال‌های اخیر کوشیده‌اند صورت‌بندی سیاسی کنونی، یعنی راست‌گرایی پوپولیستی، سیاست هویتی و افول سوسیال‌دموکراسی، را درک کنند، معمولاً دوره‌ی ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ را به‌عنوان یک دوره‌ی تاریخی یکپارچه تفسیر می‌کنند و تحولات بسیار سریع‌ش را نادیده می‌گیرند. دوره‌ی بلافصل پس از جنگ شامل [پدیده‌هایی مانند] «معجزه‌ی اقتصادی» دهه‌ی ۱۹۵۰ در سایه‌ی اقتصاد بین‌المللی تنظیم‌شده توسط نهادهای برتون‌وودز^۱، تغییر فرهنگی از اواخر دهه‌ی ۱۹۵۰، رخداد تعیین‌کننده‌ی [ماه می] «۱۹۶۸»، طغیان فرهنگی و موج جنبش‌های اجتماعی در سراسر جهان، و سپس تلاش‌های اصلاحی اوایل دهه‌ی ۱۹۷۰ بود. پس از این دوره هیچ‌گاه یک واحد تاریخی یکنواخت نبود. جنبش‌های اجتماعی دهه‌ی ۱۹۶۰ دقیقاً علیه همان ساختارهای اجتماعی‌ای برخاسته بودند که دهه‌ی ۱۹۵۰ را شکل داده بود. همچنین بر ساختن تصویر «دوره‌ی طلایی» به‌شدت OECD محور^۲ یا اروپامحور است. در نیمه‌ی نخست این دوره، داستان‌های موفقیت دولت رفاه مبتنی بر [پدیده‌ی] استعمار بود. بهره‌کشی از جنوب جهانی^۳ پس از استعمارزدایی نیز ادامه یافت و ویژگی کل این دوره را تشکیل می‌داد. اولین کاهش تولید نفت توسط سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) در سال ۱۹۷۳ به‌وضوح نشان داد که توازن قدرت اقتصادی در جهان تغییر کرده است.

دوره‌ی گسترش دولت‌های رفاه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی بخشی از یک تقسیم کار بین‌المللی بود که جنوب جهانی را در موقعیت به‌شدت نامساعدی قرار می‌داد. امروزه دیگر ستایش بی‌قیدوشرط این دوره یا تلاش برای معرفی آن به‌عنوان الگوی برنامه‌های آینده توجیه‌پذیر نیست. برای پرهیز از چنین تقدیس‌هایی، لازم است تنش‌های درونی و پویایی‌هایی را به بحث بگذاریم که مشخصه‌ی این دوره‌ی طلایی بودند و به بی‌ثباتی آن منجر شدند.

۱. institutions Woods Bretton: دو سازمان بین‌المللی اصلی گفته می‌شود که در کنفرانس برتون‌وودز در سال ۱۹۴۴ تأسیس شدند: صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (IBRD) که بعدها به بخشی از بانک جهانی (World Bank) تبدیل شد؛ همچنین شکل‌گیری سازمان تجارت جهانی (WTO) نیز ریشه در همین کنفرانس دارد. (ویراستار)
۲. به معنای اینکه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی معیار و ملاک بودند. (ویراستار)

3. Global South.

دوره طلایی: ویژگی‌های اصلی و پویایی‌های آن

می‌توان مرحله گسترش دولت رفاه را با دقت بیشتری بر اساس پنج بُعد توصیف کرد:

۱. تعریف: از سیاست اجتماعی به دولت رفاه؛
۲. تأمین مالی: تحول مخارج اجتماعی؛
۳. عملکرد: برنامه‌های جدید، گستره پوشش، و سخاوتمندی؛
۴. حکمرانی: شیوه‌های ایجاد رفاه و منظومه [متنوع] کنشگران؛
۵. پیامدها: تأثیرات سیاست اجتماعی بر جامعه.

در ادامه، برای هر کدام از موارد بالا، ابتدا ساختارهای شاخص دوره طلایی و سپس پویایی‌های درونی‌ای را معرفی خواهیم کرد که ثبات این ساختارها را تضعیف کردند، البته فقط بر روندهای کلی تمرکز می‌کنیم. تفاوت‌های قابل توجهی که اسپینگ-اندرسن (۱۹۹۰) میان کشورهای مختلف و رژیم‌های رفاهی قائل شده، در اینجا به تفصیل بررسی نمی‌شود (برای جزئیات به Huber and Stephens 2001; Kaufmann 2013 رجوع شود).

تعریف: از سیاست اجتماعی به دولت رفاه

ویژگی‌های اصلی

گسترش اصطلاح «دولت رفاه» به‌عنوان نامی برای کل مجموعه برنامه‌های حفاظت اجتماعی و تعهد دولت به احترام و تحقق حقوق اجتماعی، با یک جهش هنجاری پدید آمد. تا پیش از جنگ جهانی دوم، گفتمان غالب با اصطلاحات آلمانی «Sozialversicherung» و «Soc(z)ialpolitik» تعریف می‌شد^۱ (Kaufmann 2012). در ایالات متحده، برنامه‌های اجتماعی دهه ۱۹۳۰ با نام «تأمین اجتماعی»^۲ معرفی شدند؛ نامی که از طریق سازمان بین‌المللی کار و پس از ۱۹۴۵ با گسترش برنامه‌های اجتماعی در بسیاری از کشورهای غربی رواج یافت. اغلب گفته می‌شود سیاست اجتماعی بریتانیا در سال‌های بلافصل پساجنگ (۱۹۴۵-۱۹۴۹)، نیروی محرکه رواج بین‌المللی اصطلاح دولت رفاه بوده است. اما تحقیقات جدید (Petersen and Petersen 2013; Wincott 2015; dling 2019) نشان می‌دهند که این مفهوم اولین

۱. به ترتیب به‌معنای سیاست اجتماعی و بیمه اجتماعی.

2. Social Security.

بار نه در آن دوره در بریتانیا، بلکه در دهه ۱۹۲۰ به کار رفته بود. این اصطلاح پیشینه‌هایی در کامرالیسم آلمانی^۱ داشت و در معنای مدرن خود، ابتدا در دهه ۱۹۳۰ به عنوان ایده محوری سوسیال دموکرات‌های سوئدی برای جامعه خوب و عادلانه مطرح شد. باین حال، در سطح بین‌المللی، رواج سریع این اصطلاح تا دهه ۱۹۵۰ رخ نداد. تی. اچ. مارشال نیز، برخلاف تصور رایج، در گفتمان دانشگاهی از این اصطلاح استفاده نکرد. در آلمان، مفهوم «Sozialstaat» برای بیان مسئولیت اجتماعی دولت به کار رفت؛ در فرانسه، مفهوم «état-providence» و در کشورهای اسکاندیناوی از دهه ۱۹۵۰ به بعد مدام از مفهوم دولت رفاه استفاده می‌شد، هرچند [آنجا] مفهوم «Folkhem»^۲ [نیز استفاده می‌شد که] بر محوریت کمتر دولت در سیاست اجتماعی دلالت دارد و به عنوان نشان تجاری^۳ دولت رفاه نوردیک شناخته می‌شود.

مفهوم دولت رفاه و معادل‌های آن با واقعیت دیگری نیز همراه بود: مجموعه‌ای از حوزه‌های سیاستی وجود داشت که باید توسط دولت تنظیم می‌شد و اینکه کدام سیاست‌ها زیر چتر «دولت رفاه» قرار بگیرند، در طول زمان و بر اساس سنت‌های ملی خاص تغییر می‌کرد. باین حال، [درباره فهرست سیاست‌های دولت رفاه] بی‌تردید یک هسته معنایی مورد اجماع وجود دارد و شامل موارد زیر است: امنیت [دوره] سالمندی، بیمه سلامت، کاهش فقر، بیمه حوادث ناشی از کار، قانون‌گذاری کار و بیمه بیکاری. [این فهرست] گاهی حتی به حوزه‌های دیگری مانند مسکن یا آموزش نیز گسترش می‌یابد. اما آنچه یک دولت را به «دولت رفاه» تبدیل می‌کند، در درجه اول فهرست حوزه‌های سیاستی یا برنامه‌های حفاظت اجتماعی نیست. تعریف اولیه و بسیار روشن هری گیرورتز^۴ (۱۹۶۸: ۵۱۲) ایده کلیدی دولت رفاه را شرح می‌دهد: «دولت رفاه، نتیجه نهادی [وجود] یک باور مفروض در جامعه است: مسئولیت قانونی و بنابراین رسمی و صریح جامعه برای تأمین رفاه پایه همه اعضایش». این تعریف، دولت رفاه را مستقیماً به اصل فراگیرگری پیوند می‌زند؛ یعنی پذیرش مسئولیت صریح برای رفاه پایه همه اعضا، نه فقط گروه‌های خاص یا نیازمند.

پویایی‌ها

.....

امروزه در پژوهش‌های تطبیقی سیاست اجتماعی، اصطلاح «دولت رفاه» برای توصیف کل مجموعه نهادها، برنامه‌ها و مقررات در حوزه سیاست اجتماعی به کار می‌رود. بر مبنای تعاریف علمی، بسیاری از کشورها دولت رفاه محسوب می‌شوند اما خودشان در گفتمان سیاسی عمومی از به کارگیری این اصطلاح

1. German Cameralism.

۲. به معنی خانه مردم.

3. Trademark.

4. Harry Givertz.

می‌پرهیزند. اصطلاحی که با تداعی نوع خاصی از دولت لکه‌دار شده است: دولتی بسیار مصرف‌کننده^۱، قَیم‌مآب و «پرستار»^۲ و نماد دولت‌گرایی^۳ شدید. این واژه را اولین بار در دهه ۱۹۵۰ پس زدند و از آن زمان تاکنون، با شدت و ضعف‌های متفاوت، این پرهیز ادامه داشته است. درباره مفهوم دولت رفاه به هیچ‌وجه اجماع وجود ندارد. در اواخر دهه ۱۹۷۰، موج جدیدی از انتقادهای شدیدتر به دولت رفاه پدیدار شد که بر همان احتیاط‌های قدیمی راجع به مداخله‌گرایی دولتی استوار بود. با وجود این، درک سیاست اجتماعی به‌عنوان بخشی از مأموریت کلی دولت، که هسته مرکزی دولت رفاه را تشکیل می‌دهد، چنان ریشه‌دار و پایدار بوده که گفتمان ضد دولت رفاه در بلندمدت نتوانسته موفق شود. معناشناسی دولت رفاه، مسئولیت آن در حفاظت از افراد در برابر ریسک‌های اجتماعی و به رسمیت شناختن حقوقی و سیاسی حقوق اجتماعی اموری هستند که همچنان حفظ شده‌اند. در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۷۵، مفهوم دولت رفاه همراه با ایده حقوق اجتماعی همگانی گسترش یافت. مزایای اجتماعی، دیگر به‌عنوان صدقه یا کمک‌های صلاح‌دیدی یک دولت پدرسالار تلقی نمی‌شدند که بر اساس دلسوزی، بخشش یا تمایل اداری اعطا شود. در نهایت، سیاست مبارزه با فقر «در چارچوب حقوقی قرار گرفت»^۴؛ یعنی از این پس افراد نیازمند نیز می‌توانستند حقوق اجتماعی و مزایای اجتماعی مربوطه را به‌صورت قانونی مطالبه کنند.

حقوق اجتماعی نوع خاصی از حقوق بشر است. تحقق آن نیازمند اقدام‌ایجابی دولت است و در مقابل حقوق لیبرال قرار دارد که بیشتر با اقدام سلبی دولت [یعنی خودداری از اقدام] محقق می‌شود. به همین دلیل، حقوق اجتماعی تابع حقوق لیبرال و دموکراتیک تلقی شد. در دوران طلایی دولت رفاه، چنین درکی مانع از آن شد که تمامی انواع حق را هم‌ارزش و برابر بدانند. در اکثر زمینه‌های ملی، برداشت غالب از حقوق بشر همچنان این بود که حق بشر [فقط] حق دفاع [از او] در برابر تصمیمات خودسرانه مقامات عمومی است، [و] ایجابی بودن برخی از حقوق درک نمی‌شد. علاوه‌براین، حقوق اجتماعی معمولاً مداخله دولتی را به‌صورت دقیق و مشخص تعریف نمی‌کند. یک حق اجتماعی می‌تواند با سطوح بسیار متفاوتی از عملکرد و سخاوتمندی سازگار باشد. اجرای حقوق اجتماعی با افزایش تنظیم‌گری حقوقی همراه بوده است که با قوانین اجتماعی و اداری انجام شد. در دهه ۱۹۷۰، گسترش سیاست اجتماعی به‌عنوان «حقوقی‌سازی» و «تنظیم‌گری بیش‌ازحد» مورد انتقاد قرار گرفت. نتیجه این دو گرایش، یعنی تلقی حقوق اجتماعی به‌عنوان حقوق تابع و پیگیری آنها به‌شکل تنظیم‌گری حقوقی، موجب انعطاف‌ناپذیری دولت رفاه شد، دخالت آن را در حوزه خصوصی افراد روزبه‌روز بیشتر کرد، توانایی دولت برای مواجهه با مشکلات واقعی اجتماعی را کاهش داد و شهروندان را از دولت رفاه، به‌عنوان یک نظام بوروکراتیک-حقوقی‌گرا، دور کرد.

1. all-consuming
2. nanny state.
3. etatism.
4. Juridified.

تأمین مالی: سیر تحول مخارج اجتماعی

پویایی‌ها

پژوهش‌های تطبیقی در زمینه دولت رفاه، با مطالعه مخارج اجتماعی و رشد چشمگیر آن بین سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰ میلادی آغاز شدند. هرچند تحلیل داده‌های مخارج اجتماعی به‌تنهایی نمی‌تواند پیچیدگی دولت رفاه را به‌طور کامل توصیف کند، اما برای ارزیابی سیر تاریخی توسعه دولت رفاه، بررسی‌اش همچنان یکی از عناصر ضروری به‌شمار می‌رود. تحول [شاخص] نسبت مخارج اجتماعی به تولید ناخالص داخلی برای توصیف دولت رفاه اهمیت ویژه‌ای دارد؛ هرچند داده‌های موجود برای دوره پیش از سال ۱۹۸۰ به‌دلیل محدود بودن به داده‌های سازمان بین‌المللی کار درخصوص مخارج ناخالص دولتی برای سیاست‌های اجتماعی عمومی (و نبود داده درباره معافیت‌های مالیاتی و مخارج اجتماعی خصوصی) با کاستی‌هایی همراه است. در سال ۱۹۵۰، نسبت مزایای اجتماعی در همه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کمتر از ۱۵ درصد بود، اما تا سال ۱۹۸۰ این وضعیت به‌کلی دگرگون شد؛ به‌طوری‌که هیچ کشوری نسبت پایین‌تر از ۱۰ درصد نداشت و بالاترین نسبت به حدود ۳۰ درصد رسید. بنابراین، سرعت افزایش مزایای اجتماعی بیش از سرعت افزایش رشد تولید ناخالص داخلی بود (Obinger 2019: 541).

افزایش مخارج تأمین اجتماعی به‌هیچ‌وجه صرفاً ناشی از ایجاد برنامه‌های جدید و گسترش خدمات اجتماعی نبود. در دوره پس از جنگ جهانی دوم، هزینه‌های ناشی از پیامدهای جنگ (مانند مستمری بازنشستگان جنگ، جانبازان و بازماندگان) نقش بسیار پررنگ‌تری داشت (Obinger et al. 2018). اما از دهه ۱۹۵۰ به بعد، افزایش امید به زندگی و رشد تعداد بازنشستگان مهم‌ترین علت رشد مخارج اجتماعی بود. در مرحله گسترش دولت رفاه و در سایه رشد عظیم تولید ناخالص داخلی بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۵، مدل‌های تبیینی آن دوره عمدتاً فرایندهای صنعتی شدن را عامل اصلی می‌دانستند (Rimlinger 1971; Wilenski 1975). بیشتر مدل‌های پیچیده‌تر که بر نظریه نوسازی اشتاین روکان^۱ مبتنی بودند، عوامل سیاسی را نیز به این تبیین افزودند (مانند برقراری حق رأی همگانی و دموکراتیزه‌شدن نظام‌های سیاسی؛ نک: Flora and Alber 1981). علاوه‌براین، با وجود انتقادهایی که از منظر رویکرد منابع قدرت^۲ به تبیین‌های کارکردگرایانه وارد شد، موج دیگری از رویکردها نیز شکل گرفت که مبتنی بر نظریه‌های سرمایه‌داری بودند و در ایجاد فرصت‌های سیاست‌گذاری اجتماعی عوامل اقتصادی را دارای قدرت تعیین‌کننده می‌دانستند.

1. Stein Rokkan.

2. power-resources approach.

اگر برای شاخص رشد دولت رفاه فقط از تحول مخارج اجتماعی استفاده کنیم، دوره پس از جنگ جهانی دوم از زاویه دیگری نمودار می‌شود. از این منظر، کل دوره بین سال‌های ۱۹۱۸-۱۹۲۰ تا ۱۹۷۳-۱۹۷۵ را همان‌طور که کریستوفر پیرسون (۱۹۹۱) نیز گفته است، می‌توان به‌عنوان مرحله‌ای از رشد و گسترش مداوم در نظر گرفت. وقتی مخارج اجتماعی را معیار قرار می‌دهیم، دیگر سال ۱۹۴۵ میلادی یا حتی سال ۱۹۵۰ هیچ‌گونه گسست یا نقطه عطفی محسوب نمی‌شوند. حتی اگر پوشش بیمه‌های اجتماعی را نیز به‌عنوان شاخص مکمل در نظر بگیریم، داده‌ها نشان‌دهنده روند رشد تقریباً پیوسته و بدون وقفه‌ای هستند؛ از حدود سال ۱۹۱۰ تا دهه ۱۹۷۰ (Flora and Alber 1981: 49, 55). بنابراین، مخارج اجتماعی نمی‌تواند به‌تنهایی معیار دوره‌بندی تاریخی باشد. در واقع، آغازگر «عصر طلایی» دولت رفاه، انقلاب حقوقی بود. باین‌حال، داده‌های مخارج اجتماعی همچنان می‌تواند برای تفکیک چهار زیردوره در دل عصر طلایی مفید باشد: ۱۹۴۵-۱۹۵۰: دوره نوآوری‌های پس از جنگ؛ ۱۹۵۰-۱۹۶۰: رکود نسبی مخارج اجتماعی همراه با رشد اقتصادی؛ ۱۹۶۰-۱۹۷۳: دوره اصلی گسترش مخارج اجتماعی؛ ۱۹۷۳-۱۹۷۹: دوره گذار به سیاست‌های انقباضی و کاهش مزایا.

زیردوره اول: تفسیرهای مربوط به سال‌های اولیه پس از جنگ (۱۹۴۵-۱۹۵۰)، اصلاحات دولت رفاه بریتانیا را برجسته می‌کنند. اما در فرانسه نیز در چارچوب سنت بیمه‌های اجتماعی اصلاحات گسترده‌ای به اجرا درآمد؛ همچنین اصلاحات مهم نظام‌های تأمین اجتماعی در بلژیک، سوئد و سوئیس شایان ذکر است. در مقابل، دستورکار سیاسی کشورهایی که تجربه رژیم‌های فاشیستی و ناسیونال‌سوسیالیستی را پشت سر گذاشته بودند (یعنی ایتالیا، ژاپن، اتریش و آلمان)، بیشتر به مقابله با پیامدهای شکست نظامی و بازسازی نظام‌های تأمین اجتماعی پیش از جنگ معطوف بود. باین‌حال، پیشنهاد پیرسون (۱۹۹۱) مبنی بر توصیف این زیردوره به‌عنوان مرحله «بازسازی» چندان قانع‌کننده به نظر نمی‌رسد؛ چون در این سال‌ها عنصر نوآوری بسیار پررنگ‌تر از تلاش صرف برای بازسازی بود: اصلاحات سیاستی اغلب بر درک جدیدی از تأمین اجتماعی به‌عنوان حقی همگانی مبتنی بودند و به همین دلیل، گسترش نظام‌های تأمین اجتماعی به کل نیروی کار یا حتی به همه شهروندان به مهم‌ترین هدف تبدیل شده بود؛ هدفی که البته با شدت و موفقیت‌های متفاوتی در کشورهای مختلف دنبال و اجرا گردید.

زیردوره دوم: سال‌های بین ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ را به‌عنوان مرحله‌ای از «رکود نسبی» توصیف کرده‌اند (Pierson 1991). این ارزیابی بیشتر بر [شاخص] نسبت مخارج اجتماعی به تولید ناخالص داخلی مبتنی است. باین‌حال، در سایه رشد عظیم اقتصادی و اشتغال تقریباً کامل (و همچنین کوچک‌بودن بخش بالای ۶۵ سال جمعیت)، اگر رشد مخارج اجتماعی کمتر از میانگین باشد، نمی‌تواند به‌عنوان شاخص معتبری برای سنجش توسعه دولت رفاه در نظر گرفته شود. نرخ بالای اشتغال (که فشار برای ارائه یا استفاده از مزایای

اجتماعی را به شدت کاهش داد) همراه با اصلاحات بنیادین در نظام‌های بازنشستگی و [برنامه‌های] امنیت [دوره] سالمندی، موضوع را بسیار روشن‌تر می‌کند. علاوه بر این، داده‌های مربوط به نرخ جایگزینی درآمد (Korpi and Palme 2007) نشان می‌دهد که سخاوتمندانه بودن مزایا در سال ۱۹۶۰ عملاً به اوج خود نزدیک شده بود؛ برای مثال، در دو شاخه از سه شاخه اصلی نظام تأمین اجتماعی آلمان، این نرخ در همان سال تقریباً به حداکثر مقدار تاریخی خود رسیده بود.

زیردوره سوم: توافق نظر گسترده‌ای وجود دارد که سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۳ که نرخ رشد مخارج اجتماعی به‌طور قابل‌توجهی بالاتر از میانگین بلندمدت بود، مهم‌ترین مرحله گسترش دولت رفاه است (Pierson 1991). اگر اصطلاح «عصر طلایی» در جایی معنا داشته باشد، دقیقاً برای همین دوره تقریباً پانزده‌ساله است. باین‌حال، این گسترش بیشتر در دو حوزه رخ داد: افزایش سطح مزایا و پوشش بیمه‌ای. در غیر این صورت، دهه ۱۹۶۰ به‌عنوان سال‌های نوآوری در سیاست اجتماعی شناخته نمی‌شد. آن زمان هنوز مطالبات جنبش‌های اجتماعی جدید، از جنبش حقوق مدنی گرفته تا جنبش زنان، بر سیاست‌های اجتماعی تأثیر نگذاشته بودند. اصلاحات مهمی مانند ایجاد برنامه‌های مدیر ۱ و مدیر ۲ در اوایل دهه ۱۹۶۰ در ایالات متحده، عملاً تکمیل همان فرایند نیمه‌کاره تأسیس دولت رفاه آمریکا در دهه ۱۹۳۰ بود (Hacker 2002; Howard 2007). بنابراین، به احتمال بسیار زیاد، سال‌های طلایی سیاست اجتماعی دقیقاً با دوره‌ای هم‌زمان شده بود که از نظر نوآوری‌های سیاستی و از نظر تأمل و برنامه‌ریزی برای پایداری بلندمدت نظام تأمین اجتماعی و دولت رفاه، فقدان مشهودی وجود داشت.

زیردوره چهارم: تأثیر تحولات اقتصادی-اجتماعی، فشار جنبش‌های اجتماعی، مشکلات فزاینده تأمین مالی دولت رفاه در حال گسترش، و همچنین تحولات بین‌المللی (مانند اولین و دومین بحران نفتی، فروپاشی نظام برتون‌وودز، و بازسازی بازارهای سرمایه) از ویژگی‌های این زیردوره چهارم (۱۹۷۳-۱۹۷۹) به‌عنوان مرحله گذار به سیاست‌های انقباضی و کاهش مزایا است.

پویایی‌ها

افزایش مخارج اجتماعی ناگزیر از یکی از سه راه زیر تأمین مالی می‌شد؛ اول، کنار زدن سایر بخش‌های مخارج عمومی (مانند مخارج دفاعی) و در نتیجه ایجاد رقابت میان حوزه‌های مختلف سیاستی بر سر منابع محدود عمومی؛ دوم، افزایش درآمدها از طریق بالا بردن نرخ حق بیمه پرداختی کارفرمایان و کارگران یا افزایش مالیات‌ها؛ و سوم، افزایش بدهی‌های دولت. هر سه گزینه به کار گرفته شدند. اما گزینه سوم (بدهی دولتی) به تدریج نقش فزاینده‌تری یافت. نتیجه آن شد که دولت رفاه در پایان عصر طلایی با یک بحران مالی روبه‌رو شد. باین حال، گذار به مرحله سیاست‌های انقباضی را می‌توان با دو عامل تأثیرگذار بر یکدیگر توضیح داد: کاهش ظرفیت دولت‌های ملی در تأمین مالی مخارج اجتماعی رو به گسترش؛ و تحولات اقتصادی بین‌المللی از جمله بحران‌های نفتی ۱۹۷۳-۱۹۷۴ و ۱۹۷۹، تغییر در روابط تجاری بین‌المللی، و فروپاشی نظام نرخ ثابت ارز برتون‌وودز در سال ۱۹۷۱. این تحولات، راه‌های خروج گسترده‌ای برای شرکت‌ها ایجاد کردند و فرصت‌های سیاست‌گذاری اجتماعی در سطح ملی را به شدت محدود کردند. این رویدادها را می‌توان نشانه‌های اولیه جهانی شدن اقتصادی دانست. این شکل‌های جدید وابستگی متقابل بین‌المللی پیامدهای سیاسی تعیین‌کننده‌ای داشت؛ از جمله افزایش گزینه‌های خروج برای سرمایه مالی؛ امکان جستجوی جهانی برای مکان‌های سرمایه‌گذاری با بیشترین مزیت رقابتی؛ و افزایش قدرت شرکت‌های فراملی.

عملکرد: برنامه‌های جدید، پوشش بیمه‌ای، و سخاوتمندی

ویژگی‌های اصلی

حتی پژوهش‌های اولیه در خصوص توسعه دولت رفاه، از شاخص‌های دیگری در کنار سطح مخارج اجتماعی استفاده کرده بودند. اسپینگ-اندرسن (۱۹۹۰) با تکیه بر مجموعه داده‌ای که والتر کورپی درباره ویژگی‌های برنامه‌های بیمه‌های اجتماعی گردآوری کرده بود، ایده‌ای از لحاظ نظری قوی و موفق برای سنجش کیفیت دولت رفاه ارائه داد (با تمرکز بر کالایی‌زدایی^۱، قشر بندی اجتماعی، و روابط دولت-بازار-خانواده) که برای تمایزگذاری بین رژیم‌های دولت رفاه در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به کار گرفته شد. سنجش بنیادین کیفیت برنامه‌های حفاظت اجتماعی در یک دوره تاریخی می‌تواند به سه شاخص اشاره کند: ایجاد برنامه‌های جدید، پوشش بیمه‌ای و سخاوتمندی مزایا.

1. Decommodification.

برنامه‌های جدید

مهم‌ترین ریسک‌های اجتماعی (بیماری، بیماری، از کار افتادگی، سالمندی، حوادث ناشی از کار) در طول کل دوره، در تقریباً همه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، تحت پوشش نظام‌های بیمه اجتماعی قرار داشتند. کشورهایی که تا دهه ۱۹۷۰ تحت حکومت اقتدارگرا بودند، به‌ویژه برخی کشورهای جنوب اروپا (Saraceno 2017)، و نیز سوئیس و ایالات متحده، در این زمینه عقب‌مانده محسوب می‌شدند؛ اما در سوئیس نظام قدرتمند مستمری‌های شغلی و در آمریکا مزایای مالیاتی و نظام قوی بیمه سلامت شغلی تا حدی خلأ نبود. برنامه‌های بیمه اجتماعی عمومی در سایر حوزه‌ها را جبران می‌کرد (Howard 1997). هیچ نظام بیمه اجتماعی جدیدی در این دوره (عصر طلایی) ایجاد نشد: بیمه مراقبت بلندمدت، نوآوری دهه ۱۹۹۰ است (به فصل ۳۰ همین کتاب رجوع شود). اما برنامه‌های مختلف خدمات اجتماعی در این حوزه بسیار زودتر ایجاد شده بودند. همچنین گذار به «ریسک‌های اجتماعی جدید» تا دهه ۱۹۹۰ رخ نداد. بنابراین، گسترش در چارچوب همان بخش‌های موجود بیمه‌های اجتماعی صورت گرفت. یکی از مهم‌ترین تحولات درونی نظام تأمین اجتماعی، گذار به سیاست فعال بازار کار بود. خدمات اجتماعی از دهه ۱۹۵۰ گسترش چشمگیری پیدا کردند و با موج آزادسازی فرهنگی پس از «۱۹۶۸» شتاب بیشتری گرفتند؛ به‌طوری‌که الگوی سنتی نهادینه‌سازی، با اشکال آزادتر و سرپایی خدمات مددکاری و مراقبت تکمیل شد.

پوشش بیمه‌ای

با وجود ادعای همگانی بودن دولت رفاه پس از جنگ جهانی دوم، بیشتر وقت‌ها حقوق اجتماعی افراد بر اساس گروه‌های اجتماعی و شغلی تفاوت داشت. حتی امروز نیز حقوق اعطایی به مهاجران و پناهندگان به وضعیت اقامتی آنان بستگی دارد؛ با افرادی که در اقتصاد مشارکت ندارند به‌کلی متفاوت از شاغلان رفتار می‌شود؛ و وضعیت خانوادگی، جنسیت و سن مبنای تمایز در میزان مزایا و دسترسی به برنامه‌های اجتماعی قرار داده می‌شود. تبعیض نهادی در نظام رفاهی عصر طلایی کاملاً ذاتی بود. تفاوت در سطح مزایا و تقسیم‌بندی نظام‌های تأمین اجتماعی میان گروه‌های مختلف شاغلان (مانند کشاورزان، معدن‌کاران، آزادکاران، اصناف و خویش‌فرمایان، کارمندان دولت، قضات، کارمندان بخش خصوصی و کارگران) خود به مطالبه‌گری برای دریافت مزایای بالاتر نسبت به گروه‌های دیگر دامن می‌زد و این مطالبات به ابزاری برای کارزارهای انتخاباتی تبدیل می‌شدند. سیاست اجتماعی در عصر طلایی نتوانست اهداف عملکردی‌ای وضع کند که برای کل جمعیت یکسان و عمومی باشد. همگانی‌بودن حقوق اجتماعی با سطح بسیار

بالای گزینش‌گری^۱ در میزان مزایای هر گروه منزلتی‌ای^۲ همراه بود. پس از جنگ جهانی دوم، سیاست اجتماعی از سطح بسیار پایینی آغاز شد و بر اساس وعده‌های برابری‌طلبانه (مانند بریتانیا یا کشورهای اسکندیناوی) پیش رفت. سپس معرفی نظام‌های مبتنی بر دستمزد^۳، به‌ویژه در زمینه امنیت [دوران] سالمندی، برنامه‌های نرخ یکسان^۴ را که در دورهٔ بلافصل پس از جنگ ایجاد شده بودند تکمیل کرد. ساختار برابری‌طلبانهٔ برنامه‌های اجتماعی که در سایهٔ رنج مشترک جنگ از مشروعیت بالایی برخوردار بود، در جریان رشد مداوم اقتصادی جای خود را به ساختاری قشربندی شده‌تر داد.

سخت‌و‌تمندی مزایا

پروژهٔ شاخص‌های شهروندی اجتماعی^۵ داده‌هایی را برای ۱۸ کشور عضو سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی در دورهٔ ۱۹۳۰-۲۰۰۵ در دسترس قرار داده است که شامل مستمری‌های سالمندی، بیمهٔ سلامت، بیمهٔ بیکاری و بیمهٔ حوادث ناشی از کار می‌شود. این داده‌ها امکان محاسبهٔ نرخ جایگزینی درآمد^۶ را برای شاخه‌های مختلف نظام تأمین اجتماعی فراهم می‌کند. بر اساس میانگین نرخ‌های جایگزینی می‌توان دورهٔ گسترش و آغاز مرحلهٔ انقباض را شناسایی کرد: سالی که بالاترین نرخ جایگزینی را دارد، نقطهٔ پایان مرحلهٔ گسترش محسوب می‌شود. اینکه واقعاً سیاست‌های انقباضی و کاهش مزایا رخ داده است (ادعایی که صرفاً با تحلیل مخارج اجتماعی تأیید نمی‌شود) از این واقعیت روشن می‌شود که در سال ۱۹۹۵، بیشتر مقادیر اندازه‌گیری شده در همهٔ کشورها پایین‌تر از اوج میانگین نرخ جایگزینی هر برنامه در تاریخ آن کشور بوده است. تنها دو مورد از سال‌های اوج مربوط به پیش از ۱۹۷۰ بودند؛ و ۲۳ مورد (۴۲٫۶ درصد) در دههٔ ۱۹۷۰ (یعنی ۱۹۷۰، ۱۹۷۵ یا ۱۹۸۰) قرار داشتند. در همهٔ موارد دیگر، دههٔ ۱۹۷۰ همچنان بخشی از مرحلهٔ گسترش به شمار می‌رود. بر اساس یک مجموعه دادهٔ تطبیقی^۷ (CWED2؛ Scrugget al. 2017) که دورهٔ ۱۹۷۰-۲۰۱۰ را برای ۳۳ کشور عضو سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی پوشش می‌دهد، می‌توان شاخص سخت‌و‌تمندی را محاسبه کرد؛ که شامل نرخ جایگزینی، مدت پرداخت مزایا، شرایط احراز، دورهٔ انتظار، مدت مورد انتظار پرداخت مستمری و سایر عناصر در سه شاخهٔ بیمه (بیکاری، درمان و بازنشستگی) است. سه گروهی که اسپینگ-اندرسن (۱۹۹۰) شناسایی کرده بود در این داده‌ها نیز کاملاً قابل مشاهده است. در رژیم‌های رفاه لیبرال، سطح سخت‌و‌تمندی در طول زمان تغییر چندانی نکرده و پایین‌بودنش حفظ شده

1. Selectivity.

2. Status group.

3. wage-related systems.

4. flat-rate programmes.

5. Social Citizenship Indicators Project (SCIP).

6. Replacement rates.

7. Comparative Welfare Entitlement Dataset Version 2.

است. کاهش سخاوتمندی در کشورهای اسکاندیناوی، فرانسه، بلژیک و هلند مشهود است. سایر کشورهای محافظه‌کار با عملکرد متوسط حتی پس از ۱۹۸۰ شاهد افزایش اندک سخاوتمندی بوده‌اند (Jahn and Helmdag 2019). با اضافه شدن مزایای مراقبت از کودک و مراقبت بلندمدت در چندین کشور، امروز سطح سخاوتمندی باید از دهه ۱۹۶۰ بالاتر باشد. این شیوه‌های سنجش دولت رفاه، بیشتر بر درک دولت رفاه به‌عنوان دولت بیمه اجتماعی استوارند. باین‌حال، این داده‌ها نمی‌توانند به‌طور کامل حوزه‌های سیاستی مهمی را پوشش دهند که در کشورهای اروپایی مرتبط، جزء ارکان اصلی سیاست اجتماعی محسوب می‌شوند؛ از جمله بسیاری از خدمات اجتماعی، قوانین کار و آیین‌نامه‌های ایمنی محل کار. بنابراین، یک سنجش واقعاً جامع از سخاوتمندی و پوشش خدمات رفاهی می‌تواند تصویر ارائه‌شده از دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ را اصلاح کند.

پویایی‌ها

.....

به‌رسمیت شناختن سیاسی حقوق اجتماعی، پویایی‌ای ایجاد می‌کند که هدف آن تحقق تعهدات این حقوق از طریق گسترش پوشش بیمه‌ای و افزایش سطح مزایاست. اگرچه برای تعیین میزان دسترسی و شمول (یعنی تحت پوشش قرار دادن همه کسانی که کار می‌کنند یا دارای حداقل سابقه اقامت در کشور هستند) یک ملاک ایده‌آل وجود دارد، ولی هیچ معیار مرجع یا ملاک مشخص و پذیرفته شده‌ای برای تعیین سخاوتمندی وجود ندارد. به‌ویژه در اوایل دهه ۱۹۷۰، رسیدن به اجماع سیاسی بر سر اهداف توسعه برنامه‌های حفاظت اجتماعی ممکن نبود. تلاش‌ها برای تعیین «سطح زندگی» به‌عنوان مقدار هدف برای مستمری‌های سالمندی، به اندازه تعریف «حداقل معیشت» یا «حداقل دستمزد» بحث‌برانگیز بود و بدون نتیجه ماند. در غیاب اصول محدودکننده، توسعه پوشش و سخاوتمندی، به چرخه‌های سیاسی و اقتصادی، نیازهای کارزارهای انتخاباتی و شرایط مساعد اقتصادی واگذار شد. در ادبیات نئولیبرال و محافظه‌کار، این وضعیت «تورم تقاضا» نامیده شد. اما اگر دولت رفاه را تحقق حقوق اجتماعی همگانی بدانیم، می‌توان گفت که تعیین اینکه «یک حق اجتماعی برای تحقق واقعی به چه میزان منابع و مزایا نیاز دارد» به‌تدریج دشوارتر شد. دولت رفاه هیچ رویه استاندارد و درونی برای تعیین دامنه و سطح مزایای اجتماعی نتوانست تدوین کند؛ در نتیجه، این موضوع همچنان اسیر محاسبات انتخاباتی احزاب سیاسی باقی ماند.

حکمرانی: شیوه‌های ایجاد رفاه و منظومه [متنوع] کنشگران حاکمیت

ویژگی‌های اصلی

تغییر در ترکیب شیوه‌های تولید رفاه (یعنی مجموعه همه مبادلاتی که برای اشخاص ثالث منفعت ایجاد می‌کنند؛ (Kaufmann 2001) با محور دولتی، بازاری و بنگاهی، یا شیوه‌های انجمن‌محور و خانواده‌محور، نقش کلیدی در درک ما از دولت رفاه دارد. مرحله گسترش، عموماً به‌عنوان دوره‌ای از ملی شدن فشرده خدمات اجتماعی دیده می‌شود که با به‌حاشیه رفتن ارائه خدمات اجتماعی همراه بود؛ به‌ویژه اشکال خانواده‌محور آن. در مقابل، خصوصی‌سازی، عقب‌نشینی دولت، اولویت دادن به بازار و شکل‌گیری حوزه‌های تولید رفاه خصوصی توسط بنگاه‌های رقابتی (بازارهای رفاه) از ویژگی‌های بارز مرحله انقباض و کاهش مزایا به‌شمار می‌روند. باین‌حال، ثبت دقیق همه اشکال تولید رفاه و مقایسه سهم نسبی بازار، دولت، خانواده‌ها، شبکه‌ها و جامعه مدنی در کل حجم تولید رفاه در طول زمان، کاری دشوار است. اشکال غیردولتی حفاظت اجتماعی بخش اصلی‌ای از عصر طلایی نیز بودند (Howard 1997; Hacker 2002).

در نظر گرفتن تأمین اجتماعی خصوصی، درک سنتی از دولت رفاه ایالات متحده را به چالش می‌کشد؛ زیرا با در نظر گرفتن نظام‌های تأمین اجتماعی بنگاه‌محور و خصوصی که با معافیت‌های مالیاتی و سایر ابزارهای مالیاتی حمایت می‌شوند، دولت رفاه آمریکا بسیار گسترده‌تر از آن چیزی است که معمولاً تصور می‌شود (Howard 1997). هکر (۲۰۰۲) همچنین نشان می‌دهد که تصویب قانون تأمین اجتماعی^۱ در واقع منجر به گسترش تولید رفاه خصوصی در قالب راه‌حل‌های بیمه‌ای بنگاهی و خصوصی شد و به همین دلیل، اوج گسترش بخش رفاه خصوصی در ایالات متحده دقیقاً در دهه ۱۹۴۰ رخ داد.

در طول عصر طلایی، سیاست اجتماعی عمدتاً میدان بازی دولت-ملت دموکراتیک بود (Nullmeier et al. 2015) و هنوز تحت سازوکارهای حکمرانی چندسطحی^۲ قرار نگرفته بود. قدرت سازمان‌های بین‌المللی (مانند سازمان بین‌المللی کار) و سازمان‌های منطقه‌ای فراملی برای اتخاذ تصمیمات الزام‌آور جمعی در حوزه سیاست اجتماعی همچنان بسیار محدود بود. از سوی دیگر، از دهه ۱۹۴۰ شاهد بین‌المللی شدن ایده‌های سیاست اجتماعی بودیم. رژیم اقتصادی و پولی برتون وودز^۳ چارچوب سیاست‌گذاری اجتماعی در سطح دولت-ملت را تعیین می‌کرد. سلطه بازیگران و نهادهای ملی در حوزه سیاست اجتماعی همچنان پابرجا بود و حتی در جامعه اروپایی نیز هنوز شکسته نشده بود.

1. Social Security Act.

2. Multi-level governance.

3. Bretton Woods.

ترس از کمونیسم، رقابت نظام‌ها با اقتصاد برنامه‌ریزی شده بلوک شرق، خطر هملستگی دوران جنگ و تلاش برای یافتن راه‌حلهایی که بتواند از بیکاری گسترده در دوره‌های رکود اقتصادی جلوگیری کند، باعث ایجاد فضای سیاسی شد که در آن سازش میان سرمایه و کار آسان شد. دموکراسی اجتماعی و اتحادیه‌های کارگری به اندازه کافی قدرتمند بودند تا بهبودهای چشمگیری در شرایط زندگی کارگران ایجاد کنند.

پویایی‌ها

در دهه ۱۹۶۰، صورت‌بندی بازیگران تغییر کرد. پیامدهای رهایی‌بخش اعتراضات دانشجویی، جنبش جدید زنان، و تمرکززدایی از مسائل مزدی و توجه به کیفیت زندگی، حفاظت از محیط زیست و دموکراتیزه کردن، به تدریج خطوط تعارض سیاسی جدیدی فراتر از تعارض طبقاتی سنتی پدید آورد که ابتدا «پسامادی‌گرایی»^۱ نامیده شد. مسائل تأمین اجتماعی دیگر در مرکز مناقشات عمومی قرار نداشتند. اکنون چالش‌های فرهنگی تأثیر عظیمی بر حمایت اجتماعی از دولت رفاه و بر صورت‌بندی قدیمی سرمایه و کار گذاشته بود. این روندها با تحولاتی از جانب کارفرمایان تکمیل شد. امکان گسترش دولت رفاه بر پایه بسته بودن نسبی اقتصادهای ملی استوار بود. با پایان رژیم برتون‌وودز در سال ۱۹۷۱ و شکل‌گیری بازار آزاد ارز و سرمایه بین‌المللی، دیگر نمی‌شد از جابه‌جایی در تقسیم کار جهانی جلوگیری کرد و توانایی دولت‌های ملی در کنترل اقتصاد به‌طور تعیین‌کننده‌ای کاهش یافت. مطالبات کارگران دیگر در عرصه ملی قابل جبران نبود و به‌جای آن به معایب رقابتی جدی برای صنایع ملی تبدیل می‌شد. از نظر کارفرمایان، تنها راه بقا کاهش هزینه نیروی کار بود. در سایه سیاست‌های مزدی بسیار تهاجمی اتحادیه‌ها در اوایل دهه ۱۹۷۰، از جمله اشغال کارخانه‌ها و مطالبه مشارکت در تصمیم‌گیری درون بنگاه، بسیاری از کارفرمایان به تدریج از مدل سیاستی پیشین دست کشیدند. همان‌گونه که ولفگانگ اشتراک^۲ (۲۰۱۷) اشاره کرده است، این امر در نهایت از نگاه نمایندگان سرمایه، به چالش بزرگی برای مشروعیت دولت رفاه تبدیل شد.

1. Post-materialism.

2. Wolfgang Streeck.

پیامدها: تأثیر سیاست اجتماعی

ویژگی‌های اصلی

دوره‌های مختلف توسعه نظام‌های تأمین اجتماعی را می‌توان بر اساس میزان تأثیر و اثربخشی نیز از یکدیگر متمایز کرد؛ یعنی توجه به اینکه این نظام‌ها تا چه حد واقعیت‌های اجتماعی را خلق یا دگرگون کرده‌اند. به همین ترتیب می‌توان مثلاً دورهٔ برابری نسبی و جهت‌گیری به‌سوی طبقهٔ متوسط را از دوره‌ای که با کوچک شدن طبقهٔ متوسط و افزایش نابرابری مشخص می‌شود، جدا کرد. این رویکرد شباهت زیادی به مطالعات تأثیرسنجی^۱ دارد؛ به‌ویژه پژوهش‌هایی که تأثیرات توزیعی برنامه‌های دولت رفاه را بررسی می‌کنند. ایدهٔ مشهور اسپینگ-اندرسن برای سنجش قشریندی اجتماعی در این معنا، تأثیرسنجی محسوب نمی‌شود. زیرا فقط میزان نهادینه‌شدنِ هنجارِ برابری در برنامه‌های اجتماعی را اندازه می‌گیرد، نه پیامدهای واقعی آن را. درجهٔ نسبتاً بالای برابری پس از جنگ جهانی دوم، نه اثر دولت رفاه و آرمان‌های بازتوزیعی آن، بلکه عمدتاً نتیجهٔ خود جنگ و آبرتورم بود.

بهبود اقتصادی دههٔ ۱۹۵۰ منجر به افزایش نابرابری درآمدی‌ای شد که تنها با برنامه‌های سیاست اجتماعی گسترش‌یافته تعدیل گردید. افزایش کلی رفاه و بهزیستی با نابرابری فزاینده‌ای همراه بود؛ به‌ویژه در توزیع ثروت (Piketty 2014). بنابراین، تأثیر اصلی مرحلهٔ گسترش دولت رفاه، افزایش مطلق رفاه حتی در میان کسانی بود که وابسته به مزایای اجتماعی بودند. مکانیسم‌های تعدیل خودکارمزدها یا قیمت‌ها یا افزایش‌های منظم مزایای اجتماعی، تضمین می‌کردند که دستاوردهای رفاهی در درآمدهای کسب‌شده با مزایای اجتماعی نیز منعکس شود. این امر از کاهش درآمد در زمان وقوع ریسک جلوگیری کرده و وضعیت درآمدی فرد را در مرحلهٔ بازنشستگی حفظ می‌کرد. فقر درآمدی و کمک‌های اجتماعی در نتیجهٔ رشد اقتصادی و گسترش برنامه‌های بیمهٔ اجتماعی به‌طور قابل‌توجهی کاهش یافت (نک: Ravallion 2016).

اما مهم‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین تأثیر گسترش دولت رفاه، دستیابی به اشتغال کامل در اواخر دههٔ ۱۹۵۰ و تداوم آن تا اوایل دههٔ ۱۹۷۰ بود. در اقتصادهای عضو سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی، تعامل جدید میان دولت و اقتصاد (Shonfield 1965) و برخورداری از جایگاه قدرتمند در اقتصاد جهانی بر پایهٔ تولید صنعتی، توانست بر بیکاری عمومی دههٔ ۱۹۳۰ و دورهٔ خلع سلاح پس از جنگ جهانی دوم غلبه کند. سیاست مدیریت تقاضای کلان اقتصادی بر مبنای نظریه‌های جان مینارد کینز در سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی غالب شد (Hall 1989) و بستر اصلی هماهنگی میان سیاست اقتصادی و سیاست اجتماعی را پدید آورد.

1. Impact studies.

با این حال، سنجش تأثیرات دولت رفاه نمی‌تواند صرفاً به نرخ بیکاری، سطح بهزیستی و توزیع درآمد محدود شود. برای مثال، وقتی از مستمری‌های سالمندی سخن می‌گوییم، باید به یاد داشته باشیم که گسترش دولت رفاه با ایجاد نظام‌های جامع امنیت [دوران] سالمندی، یک مرحله کاملاً جدید از چرخه زندگی را تبدیل به امری نهادی کرد؛ مرحله‌ای که پیامدها [و ریسک‌های] بزرگی برای زندگی شهروندان به همراه داشت. دولت رفاه پس از ۱۹۴۵ به استانداردسازی چرخه‌های زندگی کمک کرد و به سالمندان امکان داد تا زندگی عاری از فقر بی‌سابقه‌ای داشته باشند. این نظام، تقسیم کار جنسیتی جدید و روابط خانوادگی‌ای را پدید آورد که دیگر ضرورت اقتصادی به آنها دیکته نمی‌شد. همچنین به شکل‌گیری یک جامعه طبقه متوسط کمک کرد؛ اگرچه در جریان تغییر شرایط بازار کار، افزایش تکه‌تکه‌شدن جوامع و رشد طبقه فرودست نتوانست از معکوس‌شدن این روند جلوگیری کند.

در نهایت، می‌توان خود مجموعه نهادهای سیاست اجتماعی را نیز به عنوان یک تأثیر در نظر گرفت؛ بروکراسی‌هایی که مزایای اجتماعی را مدیریت و پرداخت می‌کنند و همچنین بخش افراد متخصص که در مراقبت‌های درمانی یا سایر خدمات اجتماعی فعالیت می‌کنند. همان‌گونه که پل پیرسون (۱۹۹۴) اشاره کرده است، دولت رفاه دستگاه و پایگاه حمایتی خود را خلق می‌کند؛ اما این به هیچ‌وجه به معنای مصونیت قطعی آن در برابر کاهش بودجه و سیاست‌های انقباضی نیست. از منظر سازمانی و نهادی، دولت رفاه مدرن غالباً با پیامدها و الزامات ناشی از ظهور و بازتولید خودش دست‌وپنجه نرم می‌کند؛ سیاست اجتماعی تا حد زیادی به عملیاتی درجه دوم تبدیل شده که بر مسائل داخلی [خود نظام‌ها و سازمان‌های تأمین اجتماعی] متمرکز است و به همین دلیل ممکن است، دست‌کم به‌طور موقت، از ریسک‌ها و مشکلات واقعی اجتماعی فاصله بگیرد. رشد سازمان‌های متولی رفاه نیز بخشی از گسترش برنامه‌های سیاست اجتماعی است. به همین سبب، مرحله انقباض را نیز می‌توان واکنشی در برابر دستگاه دولت رفاهی دانست که به سرعت در حال توسعه و پیچیده‌شدن روز افزون بود.

پویایی‌ها

.....

در دهه ۱۹۷۰، در پی اولین و دومین بحران نفتی، بار دیگر مسئله بیکاری همراه با افزایش دستمزدها و تورم فزاینده پدیدار شد. این مشکل در بیشتر کشورها (Scharpf 1991) برای ایجاد سازش میان سرمایه و کار، بار مسئولیت بیش از حدی بر دوش ظرفیت‌های سیاسی گذاشت و مسیر بلند و موفق هماهنگی میان سیاست اقتصادی و سیاست اجتماعی را مختل کرد. رشد بخش خدمات و افزایش آزادی انتخاب برای سبک‌های زندگی دیگر (متفاوت از زندگی کارمحور) مسائل جدیدی را به عرصه مناقشات عمومی کشاند که پیش‌تر در ارزیابی دولت رفاه مورد توجه نبودند: روابط قدرت درون خانواده‌ها، مسائل مربوط به مراقبت

از کودک، تقسیم کار جنسیتی، پذیرش اقتدار و رفتار اقتدارگرایانه در همه نهادهای اجتماعی، نقش مصرف و شیوه‌های تولیدی که با محیط زیست در تعارض‌اند. تا پایان دهه ۱۹۶۰، مسئله تبعیض چندان مورد توجه قرار نگرفته بود. ظهور جنبش‌های ضدتبعیض، معیارهای جدیدی را برای سنجش پیامدهای دولت رفاه ایجاد کرد و با انواع جدیدی از سیاست‌های تنظیمی و اصلاح خدمات اجتماعی، دگرگونی دولت رفاه را تسریع نمود.

خلاصه

در سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۷۵ یک دولت رفاه جامع ظهور کرد. افزایش مخارج اجتماعی، پوشش بیمه‌ای و سطح مزایا چشمگیر بود. سیاست اجتماعی، دوره‌ای از گسترش، بسط و تعمیق را تجربه کرد. مسائل اجتماعی در مرکز توجه عمومی قرار داشتند. در این دوره، شرایط زندگی مردم در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به‌طور قابل‌توجهی بهبود پیدا کرد؛ فقر به‌شدت کاهش یافت و سیاست اجتماعی توانست افزایش نابرابری درآمدی را به‌میزان زیادی تعدیل کند. اما امکان وجود چنین رژیم سیاست اجتماعی‌ای که با قدرت تمام توسط دولت-ملت اداره می‌شد، به شرایط بسیار خاصی اتکا داشت:

توسعه اقتصادی مبتنی بر بخش صنعت با برتری تکنولوژیک نسبت به اکثر مناطق جهان؛

دسترسی مساعد به مواد خام در جریان استعمار و پساستعمار؛

تنظیم اقتصاد جهانی که تجارت آزاد جهانی را با کنترل سرمایه و نرخ ثابت ارز با سطوح بالای دستمزد ملی سازگار می‌کرد؛

هنجارهای اجتماعی‌ای که استانداردسازی مزایا و خدمات اجتماعی را ممکن می‌ساختند و بر ریسک‌های شاغلان مزدبگیر متمرکز بودند.

اصول تشکیل‌دهنده دولت‌های رفاه غربی، مناسبات سرمایه و کار که حامی [شهروندان] بودند، سوسیال دموکراسی و دموکراسی مسیحی، همگی از اواخر دهه ۱۹۶۰ شکننده شدند. از یک سو، تحول اجتماعی به‌معنای کثرت‌گرایی سبک‌های زندگی، اصلاح ساختارهای استاندارد شده برنامه‌های اجتماعی را ضروری کرد. موفقیت دولت رفاه و سطح مصرف در جامعه فراوانی، ظرفیت همبستگی را تضعیف کرد و شکاف‌های سیاسی جدیدی پدید آورد. از سوی دیگر، موفقیت اقتصادی به‌حدی ثروت و سرمایه مالی را افزایش داد که تداوم بازارهای سرمایه محدود به مرزهای ملی و همچنین رژیم ارزی پساجنگ غیرممکن شد. مواضع رادیکال‌تر جناح کارگری در اواخر دهه ۱۹۶۰، مقاومت فزاینده کارفرمایان را برانگیخت و آنها را به ایده‌های نئولیبرالیسم و نظریه اقتصادی نئوکلاسیک بازارمحور سوق داد تا دغدغه‌های سیاسی خود را بیان کنند.

دولت رفاه عصر طلایی فاقد ظرفیت تثبیت درونی بود. در بلندمدت، مسیر گسترش با مقاومت اقتصادی و سیاسی مواجه شد و بازیگرانش را به جستجوی گزینه‌های دیگر واداشت. تحولات بین‌المللی و ساختارهای داخلی، در تبدیل عصر طلایی به نوع دیگری از دولت رفاه نقش داشتند. اگرچه تاریخ متعاقب توسعه دولت رفاه در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که حتی سیاست‌های نئولیبرال یا سیاست‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی کاملاً هماهنگ با بازار نیز نتوانستند سطح هنجاری دستاوردهای سیاست اجتماعی پس از جنگ را به حالت قبل بازگردانند. مهم‌ترین دستاورد این دوره، ایجاد بنیان‌های هنجاری قطعی دولت رفاه بود: به رسمیت شناختن سیاسی حقوق اجتماعی همگانی (نه فقط در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بلکه اکنون در جنوب جهانی نیز؛ Leisering 2019). پس از دوره گسترش دولت رفاه، مسئله عرصه سیاسی این بود که این حقوق اجتماعی تا چه حد قابل اجرا و تحقق خواهد بود.

منابع

- Baldwin, Peter, 1990. *The Politics of Social Solidarity. Class Basis of the European Welfare State, 1875–1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beveridge, William H., 1942. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.
- Edling, Nils (ed.), 2019. *The Changing Meanings of the Welfare State. Histories of a Key Concept in the Nordic Countries*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996. *After the Golden Age? Welfare state dilemmas in a global economy*, in *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, ed. Gøsta Esping-Andersen, London, Thousand Oaks, CA, New Delhi: Sage, 1–31.
- Ferrera, Maurizio, 2008. *The European welfare state: Golden achievements, silver prospects*. *West European Politics*, 31 (1–2): 82–107.
- Flora, Peter, and Alber, Jens, 1981. *Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe*, in *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, New Brunswick, NJ, London: Transaction Books, 37–80.
- Girvetz, Harry, 1968. *Welfare State*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 16: 512–521.
- Hacker, Jacob S., 2002. *The Divided Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. (ed.), 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Heclo, Hugh, 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hemerijck, Anton, 2013. *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hobsbawm, Eric J., 1994. *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914–1991*. London: Michael Joseph.

Howard, Christopher, 1997. *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Howard, Christopher, 2007. *The Welfare State Nobody Knows*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Huber, Evelyne, and Stephens, John D., 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

https://www.ilo.org/global/Philadelphia/of/Declaration/1944/ILO/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_698989/lang--en/index.htm.

Jahn, Detlef, and Helmdag, Jan, 2019. Generosität von Sozialleistungen, in *Handbuch Sozialpolitik*, ed. Herbert Obinger and Manfred G. Schmidt, Wiesbaden: Springer, 561–583.

Kaufmann, Frank-Xaver, 2001. Towards a theory of the welfare state, in *Welfare State Futures*, ed.

Stephan Leibfried, Cambridge: Cambridge University Press, 15–36.

Kaufmann, Frank-Xaver, 2012. *European Foundations of the Welfare State*. New York, Oxford: Berghahn Books.

Kaufmann, Frank-Xaver, 2013. *Variations of the Welfare State. Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Korpi, Walter, and Palme, Joakim, 2007. *The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*.

Stockholm University: Swedish Institute for Social Research.

Leisering, Lutz, 2019. *The Global Rise of Social Cash Transfers*. Oxford: Oxford University Press. Marshall, Thomas H., 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nullmeier, Frank, Schneider, Steffen, and Hepp, Andreas, 2015. Transformations of the democratic state, in *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, ed. Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, and John D. Stephens, Oxford: Oxford University Press, 565–584.

Obinger, Herbert, 2019. Ausgaben und Finanzierung des Sozialstaates, in *Handbuch Sozialpolitik*, ed.

Herbert Obinger and Manfred G. Schmidt, Wiesbaden: Springer, 539–559.

Obinger, Herbert, Petersen, Klaus, and Starke, Peter (eds), 2018. *Warfare and Welfare. Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Petersen, Klaus, and Petersen, Jørn Henrik, 2013. Confusion and divergence: Origins and meanings of the term ‘welfare state’ in Germany and Britain, 1840–1940. *Journal of European Social Policy*, 23 (1): 37–51.

Pierson, Christopher, 1991. *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*.

Cambridge: Polity Press.

Pierson, Paul, 1994. *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piketty, Thomas, 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ravallion, Martin, 2016. *The Economics of Poverty. History, Measurement, and Policy*. New York: Oxford University Press.

Rimlinger, Gaston V., 1971. *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America, and Russia*.

New York: Wiley and Sons.

Roosevelt, Franklin D., 1969. *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*. New York: Random House.

Saraceno, Chiara, 2017. Southern European welfare regimes: From differentiation to reconvergence?, in *Handbook of European Social Policy*, ed. Patricia Kennett and Noemi Lendvai-Bainton, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 218–229.

Scharpf, Fritz W., 1991. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Scruggs, Lyle, Jahn, Detlef, and Kuitto, Kati, 2017. *Comparative Welfare Entitlements Dataset 2*, Version 2017–09. Storrs, CT: University of Connecticut, and University of Greifswald.

Shonfield, Andrew, 1965. *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford: Oxford University Press.

Streeck, Wolfgang, 2017. *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London, New York: Verso (2nd edn).

Taylor-Gooby, Peter, 2002. The silver age of the welfare state: Perspectives on resilience. *Journal of Social Policy*, 31 (4): 597–621.

The Atlantic Charter, 1941. https://en.wikisource.org/wiki/Atlantic_Charter.

United Nations, 1948. *The Universal Declaration of Human Rights*, <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

Wilensky, Harold L., 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, CA: University of California Press.

Wincott, Daniel, 2015. Original and imitated or elusive and limited? Towards a genealogy of the welfare state idea in Britain, in *Analysing Social Policy Concepts and Language. Comparative and Transnational Perspectives*, ed. Daniel Béland and Klaus Petersen, Bristol, Chicago, IL: Policy Press, 127–141.