

نگاهی به تحولات نظام تأمین اجتماعی در آمریکا (بخش نخست)

مبارزه کارگران برای رفاه حداقلی

گزارش

شکل‌گیری و تکامل نظام تأمین اجتماعی در ایالات متحده آمریکا، داستان مبارزه بی‌وقفه کارگران این کشور برای گرفتن حداقل امتیازات رفاهی از سرمایه‌داران، دولت‌های محلی و فدرال است. از دوران ر کود بزرگ اقتصادی گرفته که منجر به تصویب نخستین قانون تأمین اجتماعی در آمریکا شد تا مبارزات دهه ۱۹۶۰ و تصویب قانون «مدیکر»، مبارزه با ریگان بر سر کاهش مزایای بیمه‌ای و دوقطبی شدن کشور بر سر طرحی که به «اوباما‌کر» معروف شد، همه نشان از تضادهای بی‌وقفه بین سرمایه‌داران و کارگران آمریکایی در یک سده گذشته است. آتی‌نو قصد دارد در سه شماره آتی‌نگاهی دقیق‌تر به تاریخ پر از تضاد تأمین اجتماعی در آمریکا داشته باشد. در بخش نخست به تاریخ شکل‌گیری و تکامل نظام تأمین اجتماعی در آمریکا می‌پردازیم.

مقررات‌زدایی، حداقل‌سازی دخالت دولت، خصوصی‌سازی و ظهور مسئولیت فردی تأکید دارد. از نظر بسیاری متفکران از جمله ملادینوف، یکی از عناصر مهم نئولیبرالیسم، کاهش ابعاد رفاهی دولت است که به عنوان مانعی برای عملکرد بهینه بازارها تلقی می‌شود. در عرصه تأمین اجتماعی این تعدیل را می‌توان به خدمات مراقبت‌های بهداشتی کمتر، گران‌تر، با کیفیت پایین‌تر و با مسئولیت حداقلی دولت‌ها تعریف کرد. علاوه بر این، این فرایند با کاهش تعهداتی که دولت‌های رفاه گردن گرفته بودند، مسئولیت مراقبت از مردم را از دولت به بازار آزاد و در واقع به خود نیروی کار منتقل می‌کند و منجر به شکاف‌های گسترده در سطح و کیفیت مراقبت‌های دریافتی افراد می‌شود.

نئولیبرالیستی کردن تأمین اجتماعی در آمریکا

تغییرات در سیستم‌های بازنشستگی خصوصی و دولتی ایالات متحده بشدت تحت تأثیر تغییرات ایالات متحده و اقتصاد سیاسی جهانی در طول سه تا چهار دهه گذشته بوده است. فرسایش امنیت بازنشستگی در بخش خصوصی و کاهش برنامه‌های تأمین مالی بازنشستگی دولتی به ظهور اقتصاد سیاسی نئولیبرالی از اواخر دهه ۱۹۷۰ و عصر رکود تورمی مرتبط است. چنانچه بسیاری از متفکران اجتماعی می‌گویند نئولیبرالیسم اساساً برای کاهش هزینه‌های بخش شرکت‌ها، از جمله کاهش هزینه‌های نیروی کار (مانند دستمزدها، حقوق بازنشستگی و مزایای مراقبت‌های بهداشتی) و افزایش سود طراحی شده است. همچنین اولویت‌های سرمایه‌داری نئولیبرال شامل نرخ‌های پایین مالیات بر درآمد و ثروت است که هزینه‌های مالی را برای تضمین پرداخت‌دهی برنامه‌های تأمین اجتماعی و مدیکر محدود می‌کند. به طور خلاصه، درک چالش‌های پیش‌روی برنامه‌های تأمین اجتماعی در آمریکا، نیازمند تحلیلی از تغییر اقتصاد سیاسی ایالات متحده به سمت نئولیبرالیسم و تأثیر متفاوت آن بر کارگران، بازنشستگان، سرمایه‌گذاران و مدیریت شرکت‌ها است. پولیویکا و همکاران‌شان در یک تحقیق مفصل نشان داده‌اند از دهه ۱۹۸۰، تعهدات بخش خصوصی آمریکا در تأمین دوران بازنشستگی کاهش یافته داده‌اند که مزایای بازنشستگی خصوصی به آرامی کاهش یافته، زیرا کارفرمایان از طرح‌های تضمین‌شده به برنامه‌های جایگزین روی آورده‌اند که خود کارگران بازنشسته را به طور فزاینده‌ای مسئول پوشش هزینه‌های تأمین اقتصادی و بهداشتی و درمانی در دوران بازنشستگی می‌کند. این روند در طرح‌های بازنشستگی خصوصی تقریباً همزمان با رکود یا کاهش دستمزدها و پس‌اندازها و اتکای فزاینده به بدهی برای حفظ استانداردهای زندگی خانواده آغاز شد، روندهایی که چشم‌انداز امنیت اقتصادی در بازنشستگی را برای بسیاری از کارگران آمریکایی کاهش داده است. این سیاست‌ها معیشت و وضعیت اقتصادی طبقات فرودست آمریکایی را به شدت تحت تأثیر قرار داده است. طبق گزارش اداره کار آمریکا، بازار کار تا پایان سال ۱۳۰۲، ۱۳ میلیون شغل کمتر از دسامبر سال ۲۰۰۷ داشت و تنها ۷۵٫۹ درصد از تمام افراد ۲۵ تا ۵۴ ساله شاغل بودند، در حالی که در سال ۲۰۰۷ این رقم ۸۰٫۲ درصد بود. اما رکود مالی بزرگ در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸، منجر به کاهش چهار درصدی دستمزدها برای طبقات پایین شده بود، در حالی که بررسی‌ها نشان می‌داد که «یک درصد» سرمایه‌داران آمریکایی، ۲۹ درصد به ثروت‌شان افزوده شده بود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۷۰ درصد کارگران از سال ۲۰۰۲ دستمزد ثابت یا کاهشی را تجربه کرده‌اند. این ارقام نشان می‌دهد که امنیت بازنشستگی برای اکثر کارگران و خانواده‌های آنان به دلیل افزایش بدهی خانوارها، کاهش پس‌انداز و ارزش سایر دارایی‌ها به‌ویژه مسکن، کاهش تعداد کارگران با حقوق بازنشستگی با مزایای تعریف‌شده، نرخ بهره پایین در دارایی‌های مالی و افزایش مالیات بر مزایای تأمین اجتماعی، کاهش یافته و افزایش هزینه‌های مراقبت‌های بهداشتی از جیب برای ذی‌نفعان مدیکر، که اکنون به طور متوسط ۱۵ درصد درآمد ذی‌نفع فراتر رفته است را در پی داشته است. مجموعه فشارهایی که طی حدود پنج دهه در نتیجه کاهش تعهدات دولت و نظام تأمین اجتماعی آمریکا بر روی نیروی کار آمریکا ایجاد شد، منجر به مقاومت‌های بسیاری از سوی بیمه‌شدگان آمریکایی شده و نبرد بین طبقات اقتصادی و اجتماعی و احزاب این کشور بر سر نظام تأمین اجتماعی و بهداشتی و درمانی این کشور همچنان ادامه دارد.



وقت، قانون «مدیکر» (Medicare) و «مدیکید» (Medicaid) را که به عنوان اصلاحیه‌های تأمین اجتماعی سال ۱۹۶۵ نیز شناخته می‌شود، امضا کرد که مدیکر یک برنامه بیمه درمانی برای سالمندان، و مدیکید، یک برنامه بیمه درمانی برای افراد با درآمد محدود محسوب می‌شد و توسط منابع ایالتی و فدرال تأمین می‌شود. به این ترتیب این بودجه از طریق مالیات بر درآمد کارکنان، با مشارکت کارفرمایان تأمین می‌شد و با استقبال خوبی مواجه شد. بحث بر سر این برنامه در واقع دو دهه قبل از آن آغاز شد، زمانی که ترومن رییس جمهور وقت پیامی به کنگره فرستاد و خواستار قانونی برای ایجاد یک طرح بیمه سلامت ملی شد. در آن زمان، مخالفان سرسخت نسبت به خطرات «بزشکی اجتماعی» هشدار دادند. در پایان دولت ترومن، او از طرح پوشش همگانی عقب‌نشینی کرد، اما مدیران سیستم تأمین اجتماعی و دیگران شروع به تمرکز بر ایده برنامه‌ای کردند که هدف آن بیمه کردن ذی‌نفعان تأمین اجتماعی بود که تعداد و نیازهای‌شان در حال افزایش بود. مدیکر اگرچه اساساً توصیه‌های شورای مشورتی را دربر می‌گرفت، اما از دو جنبه عمده متفاوت بود. اول، علاوه بر محافظت در برابر هزینه‌های بیمارستانی از طریق برنامه بیمه بیمارستانی با تأمین مالی مالیات بر حقوق، طرح تصویب‌شده شامل یک برنامه داوطلبانه نیز می‌شد که از طریق حق بیمه ماهانه و درآمدهای عمومی فدرال تأمین مالی می‌شد. دوم آنکه بخش بزرگی از این برنامه عملاً داوطلبانه بود و شامل بیمه‌های تکمیلی می‌شد که هزینه‌های مربوط به حق بیمه آن عملاً از سسوی خود فرد بیمه‌شده پرداخت می‌شد. در عین حال «مدیکر» یکی از بزرگ‌ترین دستاوردهای دستور کار انجمن بزرگ دولت جانشین بود. این طرح تا حدود زیادی امنیت اقتصادی در دوران بازنشستگی را برای اکثر آمریکایی‌ها در پایان دهه ۱۹۶۰ به واقعیت تبدیل کرد. این سطح از امنیت بازنشستگی نشان‌دهنده یک دستاورد سیاست‌های خارق‌العاده و سطح بی‌سابقه‌ای از همکاری بین اتحادیه‌های کارگری و دولت فدرال بود.

پایان ماه عسل: ظهور نئولیبرالیسم

ظهور نئولیبرالیسم در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، به عنوان پدیده‌ای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، همانند تمامی عرصه‌های حیات اجتماعی، نظام‌های تأمین اجتماعی را نیز تحت تأثیر قرار داد. نئولیبرالیسم به طور کلی با مجموعه‌ای از سیاست‌هایی مرتبط است که در دهه ۱۹۸۰ توسط صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و وزارت خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا به یکسری اصلاحات اجرا شد؛ حال توسعه بحران‌زده با تجویز یکسری اصلاحات اجرا شد؛ سیاست‌هایی که اصطلاحاً به «جماع واشنگتن» معروف شد. چنین سیاست‌هایی با هدف دستیابی به ثبات اقتصاد کلان، کاهش نقش دولت‌ها در اقتصاد، خصوصی‌سازی دارایی‌های عمومی و کاهش هزینه‌های عمومی انجام می‌شود. نئولیبرالیسم معمولاً با جهت‌گیری کلی به سمت یک رویکرد شدیداً مبتنی بر بازار همراه است که بر

از همان سال حق بیمه‌ها را دریافت کرد و پنج سال بعد یعنی از سال ۱۹۴۰ نخستین مستمری‌ها به بازنشستگان پرداخت شد.

قانون مدیکر به عنوان محصول عصر طلایی

با پایان جنگ جهانی دوم، نظام تأمین اجتماعی آمریکا به یک دوراهی بزرگ رسیده بود. از یک‌سو قدرت خرید مردم به دلیل تورم بشدت کاهش یافت و تا سال ۱۹۵۰، هزینه‌های زندگی نسبت به سال ۱۹۳۹ به میزان ۷۵ درصد افزایش یافته بود و از سوی دیگر پرداختی‌ها کفاف هزینه‌های رانمی‌داد. مشخص بود این برنامه نیاز به کمک‌های عمومی را در میان سالمندان کاهش نداده بود. اما در ادامه در پی کافی نبودن مزایای پرداخت‌نشده از سوی سیستم تأمین اجتماعی و تحت فشارهای اجتماعی موجود، شورای مشورتی کنگره در سال ۱۹۶۵ در بررسی کفایت حمایت تأمین اجتماعی از سالمندان و معلولان به این نتیجه رسید که «مزایای نقدی به تنهایی کافی نیست». این گزارش تأکید می‌کرد که «مزایای نقدی ماهانه، در صورت کفایت می‌تواند هزینه‌های مکرر منظم مانند غذا، پوشاک و سرپناه را تأمین کند، اما این مزایا راهی عملی برای رفع مشکلاتی نیست که سالمندان و معلولان در هزینه‌های بالا و غیر قابل پیش‌بینی سلامت با آن مواجه هستند. هزینه‌هایی که ممکن است برای برخی به هزاران دلار برسد. امنیت در دوران پیری و در دوران ناتوانی مستلزم ترکیبی از مزایای نقدی و بیمه در برابر بخش قابل توجهی از هزینه‌های بیماری گرانقیمت است.» شورا تا حدی در یافت در حالی که هزینه‌های مراقبت‌های بهداشتی برای سالمندان دوبرابر بیشتر از افراد جوان است، اکثریت بزرگ سالمندان، نه‌از وضعیت مالی خوبی برخوردار بودند و نه بیمه درمانی کافی داشتند. علاوه بر این، آنها در یافتند که در دهه ۱۹۶۰، ناتوانی سالمندان در تأمین هزینه‌های مراقبت‌های بهداشتی مهمترین دلیل درخواست افراد مسن برای کمک‌های عمومی شده بود.

طبق گزارش سازمان تأمین اجتماعی آمریکا، سرشماری سال ۱۹۵۰ نشان داد که جمعیت سالمند در ایالات متحده از ۳ میلیون نفر در سال ۱۹۰۰ به ۱۲ میلیون نفر در سال ۱۹۵۰ افزایش یافته است. دوسوم آمریکایی‌های مسن سالانه کمتر از هزار دلار درآمد داشتند و از هر هشت نفر فقط یک نفر دارای بیمه درمانی بود. بین سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۳، جمعیت سالمندان از حدود ۱۲ میلیون به ۱۷٫۵ میلیون نفر با ۸٫۱ به ۹٫۴ درصد از جمعیت ایالات متحده افزایش یافت. در همان زمان، هزینه مراقبت‌های بیمارستانی با نرخی در حدود ۶٫۷ درصد در سال افزایش می‌یافت که چندین برابر افزایش سالانه هزینه‌های زندگی بود و هزینه‌های مراقبت‌های بهداشتی به سرعت از رشد درآمد آمریکایی‌های مسن‌تر پیشی گرفت. بیمه‌گران خصوصی که مهمترین دشمن این طرح پس از جنگ جهانی دوم بودند این جمعیت مستعد بیماری را «خطری بد» می‌دانستند. در ۳۰ ژوئیه ۱۹۶۵، جانسون رییس‌جمهور

در پایان جنگ جهانی اول، آمریکا به تدریج از یک جامعه عمدتاً کشاورز به یک جامعه شهری و صنعتی تبدیل شد. در چنین وضعیتی بخش بزرگی از مردم این کشور برای ادامه حیات به دستمزدهای نقدی روزانه وابسته بودند و در صورت نبود چنین دستمزدی، هیچ امکانی برای پوشش هزینه‌ها برای شهروندان وجود نداشت. در پی رکود بزرگی که از سال ۱۹۲۹ آغاز شد، بیکاری در سال ۱۹۳۲ به ۲۴ درصد از نیروی کار غیر کشاورزی رسید. تنها طی سه سال از آغاز رکود بزرگ، درآمد ملی ۴۳ درصد درآمد سرانه ۱۹ درصد کاهش یافت. هر چند پیش از آن برخی از شهروندان توانسته بودند برای خود پس‌اندازی دست‌وپا کنند، اما در اواسط دهه ۱۹۳۰، پس‌انداز میلیون‌ها نفر به طور کامل از بین رفته بود. در اوج رکود بزرگ آمریکانه تنها کارگران بیکار شده بلکه طیف وسیعی از افراد مسن عملاً در فقر مطلق به سر می‌بردند. هر چند نهادهای خیریه‌ای وجود داشت که غذایی حداقلی به برخی از این فقرا بدهد، اما عملاً تأثیر چندانی بر پوشش فقر نداشت. تا آن زمان، دولت فدرال تقریباً هیچ‌گونه تعهدی برای پوشش فقر و هزینه‌های بیکاری به هیچ قشری را نداشت. در پی اعتراضات گسترده فقرا و فرودستان شهری، در ژوئن سال ۱۹۳۴، کمیته‌ای برای امنیت اقتصادی به دستور اجرایی رییس‌جمهور وقت (فرانکلین روزولت) تأسیس و نخستین قانون تأمین اجتماعی آمریکا به عنوان بخشی از این لایحه در سال ۱۹۳۵ به تصویب رسید.

دولت رفاه و نظام تأمین اجتماعی

همانگونه که اشاره شد، شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی در آمریکا را باید در درجه نخست به عنوان واکنشی در برابر رکود بزرگ اقتصادی درک کرد؛ رکودی که باعث ورود گسترده دولت به اقتصاد به منظور تحریک تقاضا شد. برنامه تأمین اجتماعی کشوری نیز طرحی برای جلوگیری از اعتراضات گسترده از یک سو و افزایش قدرت خرید طبقات فرودست به منظور ایجاد تقاضا برای خرید کالا از سوی دیگر بود. از همین رو بود که بر اساس «طرح تاونسند»، هر آمریکایی بالای ۶۰ سال باید مستمری ماهانه دریافت می‌کرده مشروط بر اینکه کار نمی‌کرد و قول می‌داد «کل مبلغ پرداختی را در طول ماه خرج کند». با توجه به شرایط ناامیدکننده آن زمان، توجه عمده کمیته اجرایی این برنامه بر حمایت از بیکاران متمرکز بود. با این حال، در میان برخی اختلاف‌نظرها در مورد امکان‌سنجی و قانونی بودن چنین طرحی، برنامه کمیته پیشنهادی برای بیمه اجباری سالمندی ارائه شد که در نهایت به عنوان بخشی از نخستین قانون تأمین اجتماعی آمریکا به تصویب رسید. این قانون، یک سیستم جدید بیمه اجتماعی تحت مدیریت دولت فدرال را برای سالمندان فراهم کرد که از طریق مالیات بر حقوق پرداخت شده توسط کارمندان و کارفرمایان آنها تأمین می‌شد. بر اساس این سیستم که در ابتدا فقط برای کارگران بازرگانی و صنعت اعمال می‌شد، افراد در حین کار واجد شرایط مزایای بازنشستگی می‌شوند. دولت فدرال



سجاد مرادی

کارشناس بین‌الملل

شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی در آمریکا را باید در درجه نخست به عنوان واکنشی در برابر رکود بزرگ اقتصادی درک کرد؛ رکودی که باعث ورود گسترده دولت به اقتصاد به منظور تحریک تقاضا شد