

چرا نظام رفاهی اسکاندیناوی موفق است؟

بررسی سیر تاریخی، دلایل ساختاری و زمینه‌های فرهنگی رفاه‌نوردیک

در چند دهه گذشته، کشورهای اسکاندیناوی –شامل سوئد، نروژ و دانمارک و گاه فنلاند و ایسلند– به عنوان نمونه‌هایی درخشان از «دولت رفاه» در جهان شناخته شده‌اند. در حالی که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته با بحران‌های اقتصادی، نابرابری فزاینده و فرسایش حمایت‌های اجتماعی مواجه‌اند، این کشورها همچنان در حفظ نظام‌های گسترده و کارآمد تأمین اجتماعی موفق عمل کرده‌اند. برای بررسی این موفقیت باید تصویر را به عقب برگرداند و به دورانی رفت که سیاست‌گذاری‌ها دوره به دوره کامل‌تر شدند و جامعه را به سمت رفاه و آسایش بیشتر هدایت کردند. همچنین باید دیدگاه‌هایی را مرور کرد که باور دارند بافت این جوامع برای پذیرش چنین سیاست‌هایی آماده بوده است. در جهانی که کشورهای در حال توسعه همواره برای رفاه بیشتر در تلاشند و کمتر به نتیجه می‌رسند، شاید بازخوانی مراحل رشد جوامع رفاهی و توسعه‌یافته مفید و مؤثر باشد.

جامعه و سیاست اسکاندیناوی را نمی‌توان شبیه اروپای غربی دانست. اسکاندیناوی را باید یک واحد هویتی متمایز تعریف کرد. لایه‌های هویتی مردم این منطقه در یک فرایند تاریخی به نحوی شکل گرفته که به رغم وجود مرزهای سیاسی میان آن‌ها، همگرایی و همکاری به‌عنوان یک اصل، منجر به پیدایش هویت کلانی تحت عنوان «نوردیک» شده است. اسکاندیناوی به‌عنوان یک منطقه با دموکراسی تثبیت‌شده به برابری اجتماعی و حقوق شهروندی اهمیت بسیار می‌دهد. در منطقه نوردیک، فرهنگ پارلمانی با تأکید بر توافق و همکاری بین احزاب و خطوط حزبی تقویت شده است. دولت‌های اسکاندیناوی به‌شدت به رفاه اجتماعی و حمایت از شهروندان متعهد هستند. از سوی دیگر به مدیریت پایدار منابع طبیعی اهمیت زیادی می‌دهند و سیاست‌های زیست‌محیطی و توسعه پایدار را ترویج می‌کنند.

خاستگاه دولت رفاه

جنبش‌های کارگری نیرومند، احزاب سوسیال‌دموکرات و سنت دیرینه همبستگی اجتماعی در اسکاندیناوی زمینه‌ساز توسعه زودهنگام نهادهای رفاهی بود. در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰، ائتلاف‌های سیاسی بین احزاب سوسیال‌دموکرات و اتحادیه‌های کارگری موجب تصویب قوانینی برای بیمه‌های درمانی، بازنشستگی و بیکاری شد. در سوئد، حزب سوسیال‌دموکرات از ۱۹۳۲ تا دهه‌ها پس از آن در قدرت باقی ماند و پایه‌گذار بخش عمده‌ای از نظام تأمین اجتماعی مدرن این کشور شد. پس از جنگ جهانی دوم، با رشد اقتصادی سریع و ثبات سیاسی، دولت‌های اسکاندیناوی مدل دولت رفاه فراگیر (Universal Welfare State) را برگزیدند؛ مدلی که خدماتی همچون آموزش، سلامت، مسکن و مراقبت‌های اجتماعی را به همه شهروندان نه فقط اقشار آسیب‌پذیر ارائه می‌دهد. همچنین کشورهای اسکاندیناوی دارای نظام‌های مالیاتی مترقی هستند که در آن ثروتمندان سهم بالاتری از درآمد خود را مالیات می‌دهند. مالیات بر

درآمد، ارزش افزوده و سرمایه در این کشورها بالاست، اما شهروندان در مقابل، از خدماتی با کیفیت بالا و رایگان یا ارزان بهره‌مند می‌شوند.

خدمات عمومی همگانی

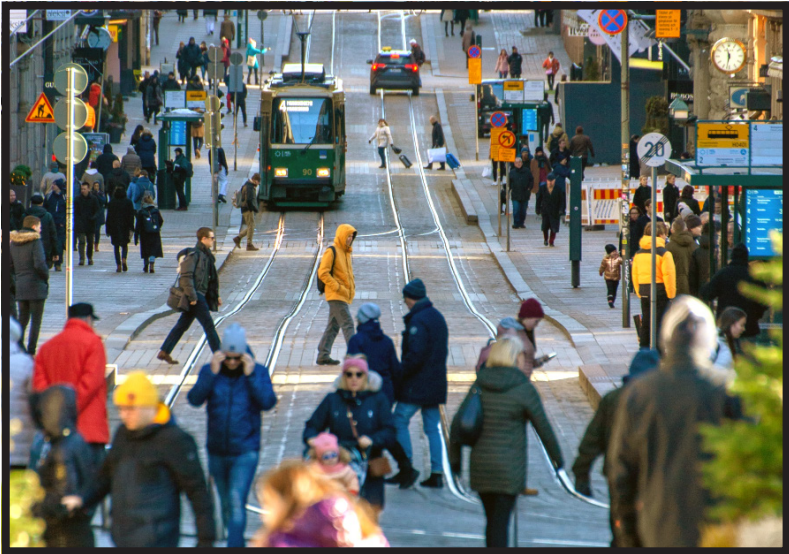
برخلاف مدل‌های لیبرال رفاه (مانند ایالات متحده)، در اسکاندیناوی خدماتی مانند آموزش، بهداشت، مراقبت از سالمندان و کودکان و بیمه‌های بیکاری و بیماری برای همه به صورت برابر و بدون برجسب‌گذاری «نیازمندی» ارائه می‌شود. این امر باعث تقویت کرامت انسانی و کاهش انگ اجتماعی است. اعتماد عمومی بالا به دولت‌ها، شفافیت در تصمیم‌گیری و کارآمدی نهادهای دولتی موجب شده سیستم رفاه در اسکاندیناوی دچار ناکارآمدی یا سوءاستفاده گسترده نشود. شاخص‌های بین‌المللی نیز نشان می‌دهد که این کشورها از پایین‌ترین میزان فساد اداری در جهان برخوردارند.

سنت‌های همبستگی اجتماعی

فرهنگ سیاسی اسکاندیناوی براساس ارزش‌هایی چون برابری، مسئولیت جمعی و اعتماد متقابل بنا شده است. این ارزش‌ها به واسطه بازتولید در نظام آموزش، رسانه‌ها و حتی تربیت خانوادگی موجب می‌شوند شهروندان آمادگی بیشتری برای پرداخت مالیات و حمایت از سیاست‌های بازتوزیعی داشته باشند. اتحادیه‌های کارگری در اسکاندیناوی بسیار نیرومندو در عین حال مسئولیت‌پذیرند. آن‌ها نقش مهمی در مذاکرات سه‌جانبه میان دولت، کارفرمایان و کارگران دارند و به نوعی ضامن حفظ تعادل میان منافع اجتماعی و اقتصادی شده‌اند.

یک نظام رفاهی امن

کارآمدی دولت رفاه و آثار آن را در کشورهای اسکاندیناوی می‌توان از مشاهده سطوح پایین نابرابری، کیفیت بالای



زندگی و پویایی اقتصادی همراه با عدالت و مشارکت بالای زنان در بازار کار نتیجه گرفت. شاخص جینی در این کشورها پایین‌تر از بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته است. شاخص توسعه انسانی (HDI)، امید به زندگی و رضایت شهروندان از زندگی در این کشورها در بالاترین سطوح جهانی قرار دارد. برخلاف تصور رایج، این کشورها توانسته‌اند با وجود مالیات‌های بالا، اقتصادهایی رقابتی و پویا را حفظ کنند. به لطف خدمات مراقبتی دولتی، نرخ اشتغال زنان در اسکاندیناوی بسیار بالاست.

دموکراسی اجماعی و اجتماعی

دموکراسی اجتماعی و اجماعی دو مفهوم متمایز و مستقل از یکدیگرند، اما به‌واسطه درهم‌تنیدگی، گاهی اوقات شاهد جانشینی این دو با یکدیگر هستیم. در واقع دموکراسی اجتماعی به ایدئولوژی اساسی نظام سیاسی اما دموکراسی اجماعی به نحوه مدیریت سیاست‌های عمومی اشاره دارد.

دموکراسی اجتماعی آن نوع از دموکراسی است که بر تأمین رفاه اجتماعی و ایجاد دولت رفاهی و توزیع ثروت در جامعه به‌وسیله دولت تأکید دارد. طرفداران ایده فوق در پی آن بوده‌اند تا اصول لیبرالیسم و حکومت مبتنی بر اصل نمایندگی و حاکمیت مردم را با اصول اصلاحات اجتماعی و عدالت توزیعی درآمیزند. به‌عبارت دیگر، تا اندازه‌ای روح سوسیالیسم در دموکراسی اجتماعی دمیده و از این‌رو از لحاظ سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی در حد وسط میان لیبرالیسم و سوسیالیسم قرار می‌گیرد. بنابراین بر مسئولیت اجتماعی دولت تأکید دارد هرچند پاسدار نظام سرمایه‌داری به وجهی تعدیل شده است. آنچه امروزه از دموکراسی اجتماعی برداشت می‌شود چیزی بیش از دفاع از دولت رفاهی نیست. تأمین اشتغال کامل، خدمات رفاهی، تعدیل شکاف‌های طبقاتی از طریق سیاست‌های مالی،

افزایش هزینه‌های عمومی و غیره مهم‌ترین اقدامات دولت‌های رفاهی بوده است.

دموکراسی اجماعی به لحاظ ره یافت مدیریتی، مشورتی و اجماعی است و در مدل اسکاندیناوی ملاحظه می‌شود که یک حزب سوسیال‌دموکرات قوی بدون انحصار قدرت (عموماً) بر دولت مسلط است. سوسیال‌دموکرات‌های حاکم طیف وسیعی از بازیگران سیاسی، از جمله نمایندگان پارلمان از احزاب مخالف را در فرایند تدوین سیاست‌های عمومی قرار می‌دهند و در مذاکره درخصوص سیاست‌های اصلی درآمدی، بین نهادهای ذی‌نفع میانجی می‌شوند. به‌طور کلی، مدیریت سیاست‌گذاری اقتصاد کلان در کشورهای اسکاندیناوی مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی نهادی است. در این مدل کمیسیون‌های مشترک از گروه‌های ذی‌نفع به همراه دولت تشکیل می‌شود و دولت نقش میانجی را برای دو طرف ایفا می‌کند.

تعادل در قوای سه گانه

فرهنگ پارلمانی کشورهای نوردیک به‌عنوان یک ویژگی مهم در سیستم‌های سیاسی این منطقه شناخته می‌شود. این فرهنگ با تأکید بر توافق و همکاری بین احزاب و خطوط حزبی تقویت شده و نظام سیاسی مبتنی بر پارلمان در این کشورها بر اساس اصل توازن تعادل قوا شکل گرفته است.

در کشورهای مذکور، سیستم سیاسی به‌گونه‌ای طراحی شده که قوه‌های اجرایی، قضایی و قانون‌گذاری به‌طور مجزا عمل می‌کنند. این توازن قوا از تمرکز بیشتر یک نهاد بر روی تصمیم‌گیری‌های اصلی و از تمرکز قدرت در یک دستگاه خاص جلوگیری می‌کند.

چالش‌های کنونی و آینده

با وجود موفقیت‌های چشمگیر، نظام رفاه اسکاندیناوی با چالش‌هایی مواجه است. پیری جمعیت و فشار فزاینده بر صندوق‌های بازنشستگی و سلامت، مهاجرت و ادغام فرهنگی حاصل از ورود مهاجران زیاد می‌تواند انسجام فرهنگی و مدل همبستگی اجتماعی را تحت فشار قرار دهد. جهانی‌شدن و رقابت مالیاتی فرار سرمایه و فشار برای کاهش مالیات‌ها در عرصه جهانی، منابع مالی دولت‌های رفاه را تهدید می‌کند. مدل رفاه اسکاندیناوی نتیجه پیوندی نادر میان سیاست‌گذاری خردمندانه، فرهنگ مشارکت‌جویانه، نهادهای کارآمد و تاریخچه‌ای از عدالت‌خواهی اجتماعی است. آن‌ها نشان داده‌اند که می‌توان ترکیبی از سرمایه‌داری بازار آزاد و حمایت‌های گسترده اجتماعی را در قالبی انسانی و پایدار به اجرا درآورد. در حالی که هیچ مدلی جهانی نیست و همه کشورها باید متناسب با زمینه‌های خاص خود مسیر توسعه را انتخاب کنند، اما تجربه اسکاندیناوی همچنان الگویی الهام‌بخش برای عدالت اجتماعی و کرامت انسانی در قرن بیست‌ویکم محسوب می‌شود.

اقتصاد

نکته

آمریکا و سوسه مدل اسکاندیناوی

آمریکا کشوری ثروتمند اما نابرابر است؛ جامعه‌ای با قدرت اقتصادی بی‌رقیب، اما با یکی از ضعیف‌ترین نظام‌های رفاه اجتماعی در میان کشورهای توسعه‌یافته. در مقابل، کشورهای اسکاندیناوی هر سال در صدر فهرست‌های جهانی خوشبختی و کیفیت زندگی قرار می‌گیرندو الگویی از نظم اجتماعی مبتنی بر عدالت توزیعی، امنیت اجتماعی و آموزش و درمان رایگان ارائه می‌دهند. این دوگانگی، پرسشی اساسی را به میان می‌کشد: آیا ایالات متحده می‌تواند به کشوری با مدلی شبیه اسکاندیناوی تبدیل شود؟ ریشه این پرسش، بیش از آن که اقتصادی باشد، فرهنگی و نهادی است. ساختار سیاسی آمریکا به‌طور تاریخی بر استقلال فردی و حداقل مداخله دولت بنا شده و نهادهایش طوری طراحی شده‌اند که تغییرات عمده به‌سختی امکان‌پذیر باشد. فردگرایی، بی‌اعتمادی به دولت و تأکید بر مسئولیت شخصی، عناصر هویتی آمریکایی هستند که در تضاد با سیاست‌های بازتوزیعی گسترده و دولت رفاه قرار دارند. به‌علاوه، نظام فدرال آمریکا و تفویض اختیارات گسترده به ایالت‌ها، اجرای سیاست‌های رفاهی سراسری را دشوار کرده است. این در حالی است که کشورهای اسکاندیناوی، با جمعیتی کمتر، ساختار سیاسی متمرکزتر، پارلمان‌های قدرتمند و اتحادیه‌های سازمان‌یافته، از امکان بیشتری برای اجماع و اجرای سیاست‌های سراسری برخوردارند. نابرابری گسترده اقتصادی نیز از موانع اصلی است. در آمریکا، ۱۰ درصد ثروتمندترین شهروندان، بیش از دوسوم ثروت کشور را در اختیار دارند. این تمرکز ثروت با نفوذ سیاسی سرمایه‌داران در فرایند قانون‌گذاری همراه شده و اصلاحات اجتماعی را محدود می‌کند. لایه‌های بزرگ حوزه‌هایی چون بیمه، داروسازی، انرژی و بانکداری، در برابر هرگونه تحول رفاهی ایستادگی می‌کنند. در مقابل، مدل نوردیک بر فرهنگ اعتماد اجتماعی و مسئولیت جمعی بنا شده؛ فرهنگی که شهروندان را به حمایت از مالیات‌های بالا برای تأمین خدمات عمومی تشویق می‌کند.

تنوع نژادی و فرهنگی در آمریکا، برخلاف همگنی نسبی جوامع اسکاندیناوی، گاه مانعی برای همبستگی اجتماعی است. برخی آمریکایی‌ها حاضر نیستند مالیات بپردازند تا خدمات رفاهی در اختیار گروه‌هایی قرار گیرد که از نظر نژادی یا مهاجرتی با آن‌ها متفاوت‌اند. این شکاف‌ها، ایجاد یک وفاق ملی بر سر دولت رفاه را دشوار می‌کند. همچنین در حالی که بیش از ۶۰ درصد نیروی کار اسکاندیناوی عضو اتحادیه‌ها هستند، این رقم در آمریکا به سختی به ۱۰ درصد می‌رسد و قوانین بسیاری از ایالت‌ها، عملاً اتحادیه‌ها را تضعیف کرده‌اند.

ایالات متحده بدون تردید از ظرفیت اقتصادی برای ساخت یک نظام رفاه فراگیر برخوردار است، اما مانع اصلی نه در بودجه که در ذهنیت‌ها، ساختار قدرت و فضای سیاسی نهفته است. همان‌طور که بسیاری تحلیلگران از جمله جوزف استیگلیتز تأکید کرده‌اند، آمریکا برای آنکه شبیه اسکاندیناوی شود، باید هویت فرهنگی و نهادهای خود را بازسازی کند. این مسیر، تقلیدی سطحی نیست، بلکه مستلزم بازآفرینی ارزش‌هایی چون عدالت اجتماعی، اعتماد عمومی و مسئولیت متقابل است. تنها در این صورت، رؤیای آمریکایی می‌تواند صورتی تازه و انسانی‌تر بیابد.

66

مدل رفاهی نوردیک ترکیبی

از دموکراسی

مشارکتی،

حمایت‌های

گسترده

اجتماعی و

اقتصاد بازار آزاد

است که الگویی

جهانی در تأمین

رفاه و برابری به

شمار می‌رود