

تأمین اجتماعی برای قرن بیست و یکم*

چانتال اوزبی
از دانشگاه پیرمندس فرانس
گرنوبل، فرانسه

ترجمه دکتر هرمز همایون پور

گاهی ادعا می‌شود که طرحهای تأمین اجتماعی هم به رقابت و هم به اشتغال لطمه می‌زنند. میزان بالای کسور و نیز آثار ضد انگیزی این طرحها را بر کار و سطح پس‌انداز، که باعث تضعیف پویایی اقتصادی است، از دلایل این ادعا بر می‌شمارند. با این حال، برای پاسخگویی به نیازهای تازه اجتماعی، که از بی‌ثبات شدن خانواده‌ها و تغییرات بازار کار ناشی می‌شود، غالباً چاره‌ای جز توسل به طرحهای تأمین اجتماعی نیست. تغییراتی که از افزایش بیکاری و کاهش امنیت شغلی، ازدیاد تفاوت دستمزدها، و افول موقعیت کارگران خویش‌فرما ناشی می‌شود؛ پدیده‌هایی که خود از جهانی شدن بازارها سرچشمه می‌گیرند. این مقاله بر این فرض متکی است که در حال حاضر نیاز به بهبود باز توزیع مزایای ناشی از برنامه‌های تأمین اجتماعی (بی‌آنکه در دامنه شمول این برنامه‌ها تغییری داده شود) محسوس است، تا بتوان به تعادلی از لحاظ اشتغال و همبستگی ملی دست یافت. و از آنجا که دیگر نمی‌توان به اشتغال ثابت و تمام وقت برای همه افراد اطمینان داشت، تأکید این مقاله بیشتر به عامل همبستگی ملی معطوف است.

* اصل این مقاله در دومین کنفرانس پژوهشی بین‌المللی "انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی" (ISSA) عرضه شد؛ ۲۵-۲۸ ژانویه

در حال حاضر، نظام‌های تأمین اجتماعی در سراسر جهان باعث پدید آمدن مشکلات روز افزون مالی شده‌اند، و همین امر آنها را در معرض انتقادهای فزاینده قرار داده است. بخصوص به این نظامها اتهام می‌زنند که آثاری زیانبار بر رقابت مؤسسات دارند و، بنابراین، موجب تشدید بیکاری می‌شوند.

همچنین ادعا می‌شود که به خاطر تأثیرات محسوسی که این نظامها بر کار و پس انداز دارند، به پویایی اقتصادی خلل وارد کرده و باعث تشویق سوء استفاده و گسترش احساس بی مسئولیتی و رفتارهایی از این دست می‌شوند.

این گونه برداشتها، آگاهانه یا غیرآن، به واقعیتی که غالباً درست درک نمی‌شود توجه ندارند، در حالی که ضرورتاً باید به این واقعیت توجه داشت: تأمین اجتماعی شامل مبانی و بنیادهایی که "ویرانگر ثروت" باشند نیست. برعکس، در برگزیده ساز و کارهایی برای بازتوزیع درآمد است: از سالمها به بیماران، از شاغلان به بازنشستگان، و غیره. برخلاف بسیاری از ادعاها، تأمین اجتماعی به هیچ وجه بخشی از تولید خالص داخلی را "نمی‌بلعد" یا "جذب" نمی‌کند. مبالغی که به عنوان مالیات یا کسور اخذ می‌شود، به صورت مزایای پرداختی تأمین اجتماعی - و به شکل غیرمستقیم، به صورت هزینه اداره مؤسساتی که مسئولیت اجرای این نظام را بر عهده دارند - به جریان گردش سرمایه در اقتصاد جامعه برگردانده می‌شود.

تنها مشکل واقعی این است که بین آنچه فرد به عنوان کسور می‌پردازد و آنچه به عنوان مزایا دریافت می‌کند، رابطه‌ای بلافصل یا مستقیم وجود ندارد، که این امر، البته، بازتاب هدف اصلی تأمین اجتماعی است - یعنی به کاربردن سازوکارهایی که تحقق همبستگی را ممکن سازد. غالب افراد مشمول نظام، معمولاً در مقاطعی از حیات خود بیش از آنچه دریافت می‌کنند می‌پردازند. اما، همین‌ها، در مقاطعی دیگر از حیات‌شان، به خصوص در ایام بازنشستگی یا بیکاری یا گرفتارشدن به بیماریهای مزمن و جدی، بیش از آنچه می‌پردازند دریافت می‌کنند.

سرچشمه اصلی مشکلاتی که اکنون فراره تأمین اجتماعی قرار گرفته است، از این واقعیت ناشی می‌شود که این نظام در چارچوبی اجتماعی - اقتصادی شکل می‌گیرد و تحول می‌پذیرد که، در آن واحد، هم آن را به صورتی فزاینده ضروری می‌سازد و هم تأمین هزینه‌هایش را به شکلی روزافزون دشوار می‌کند. این تضاد اساسی باعث بروز مشکلاتی بسیار است که راه را بر تردیها و تأملها می‌گشاید. در اینجا، فقط به پاسخ این دو پرسش می‌پردازیم: آیا تأمین اجتماعی مسئول مشکلات اقتصادی است یا خود قربانی این مشکلات است؟ و از اینجا به کجا می‌رویم؟

آیا تأمین اجتماعی مسئول مشکلات اقتصادی است یا خود قربانی این مشکلات است؟ در سراسر جهان آشکارا دیده می‌شود که بدترین عملکرد اقتصادی مربوط به کشورهایی نیست که پیشرفته‌ترین نظام‌های تأمین اجتماعی را دارند. همچنین، کشورهایی نیز که در مراحل جنینی استقرار این نظامها هستند، دارای بهترین عملکرد اقتصادی نیستند.

با این همه، در جهانی که با مشکل روزافزون بیکاری مواجه است و بیش از پیش باید خود را با مقتضیات ناشی از رقابت بین‌المللی سازگار کند، غالباً به تأمین اجتماعی به عنوان باری سنگین و عاملی مشکل‌ساز اشاره می‌شود: سهم کارفرمایی بر اشتغال تأثیر منفی دارد، در حالی که مزایای تأمین اجتماعی غالباً محل پویایی و فعالیت اقتصادی است. این مقاله، پس از تشریح این گونه استدلالها و بحث درباره آنها، به این نتیجه می‌رسد که تحول اقتصادی بر میزان نیاز به تأمین اجتماعی می‌افزاید.

آیا کسور کارفرمایی باعث عدم اشتغال و بیکاری است؟

از بدو تولد نظام‌های تأمین اجتماعی همواره چنین عنوان شده است که پرداخت سهم کارفرمایی باعث افزایش زیاد هزینه نیروی کار شده و، در نتیجه، موجب افزایش بیکاری می‌شود. عواملی چون ازدیاد بیکاری و افزایش رقابت بین‌المللی نیز به این ادعا دامن می‌زند. در اینجا، بی‌آنکه وارد جزئیات این استدلال شویم^۱، صرفاً به رابطه موجود میان سهم پرداختی جهت تأمین اجتماعی با هزینه منابع انسانی اشاره می‌کنیم و نشان می‌دهیم که کاهش این مشارکت چه تأثیراتی بر جای می‌گذارد.

سهم کارفرمایی و هزینه‌های منابع انسانی

مقایسه‌های بین‌المللی آشکارا نشان می‌دهد که در آن کشورهایی که مشارکتهای کارفرمایی بالاترین میزان را دارد، هزینه منابع انسانی در بالاترین سطح نیست. اگر به کشورهایی که به طور نسبی در سطوح بالاتری از توسعه اقتصادی قرار دارند نگاه کنیم، برای مثال، کشورهای اروپای غربی، مشاهده خواهیم کرد که هر چند مشارکت مؤسسات در این کشورها به خصوص سطح بالایی دارد، میزان دستمزد در این کشورها بالنسبه پایین است. در این زمینه، به خصوص دو مقایسه زیر بسی جالب نظر است.

نمونه اول مربوط است به مقایسه فرانسه و اسپانیا، از یک طرف، و دانمارک، از طرف دیگر. در حالی که

۱. برای آشنایی و بحث درباره این گونه انتقادات، نگاه کنید به: تأمین مالی تأمین اجتماعی: راهها، یک تحلیل بین‌المللی، سازمان جهانی کار، ژنو، ۱۹۸۳؛ و ا. اوزبی: "کاهش یا عقلایی‌سازی مشارکتهای تأمین اجتماعی به منظور افزایش اشتغال؟"

در شماره ۲، *International Labour Review*، ۱۹۹۵، صص ۲۲۷-۲۴۱.

مؤسسات در دانمارک سهم مشارکت کارفرمایی بسیار پایینی می‌پردازند، دستمزدها در آنجا در مقایسه با فرانسه و اسپانیا بسیار بالاتر است؛ و مالیاتها نیز - بخصوص مالیات بردرآمد افراد- در دانمارک بسیار بیشتر است.

نمونه دوم، مقایسه هلند با فنلاند و سوئد است. سطح پایین مشارکت کارفرمایی در هلند از آنجا سرچشمه می‌گیرد که بخش اعظم مشارکتها از سوی کارگران پرداخت می‌شود. اما، خالص دستمزد، در قیاس با فنلاند و سوئد، که در آنها بخش مهم مشارکتها را کارفرمایان می‌پردازند، به مراتب سطح بالاتری دارد. با این حال، کارفرمایان در فنلاند و سوئد از کارفرمایان هلندی وضع بدتری ندارند، زیرا هر چند سهم مشارکت کارفرمایی آنها بیشتر است، پایین تر بودن قابل ملاحظه سطح دستمزدها آن را جبران می‌کند. به این صورت ملاحظه می‌شود که مقایسه بین المللی میزان مشارکتهای کارفرمایی، از آنجا که صرفاً به یکی از عناصر هزینه منابع انسانی توجه دارد، چندان پرمعنا نیست. هزینه منابع انسانی کلیتی است که صرف نظر از میزان دستمزدها و مشارکتها، باید در همه وجوه خود مورد بررسی و مقایسه قرار گیرد.

تأثیرات کاهش مشارکتهای تأمین اجتماعی

اگر تأثیرات مورد انتظار از کاهش مشارکتها را بر وضعیت اشتغال تحلیل کنیم، به تعدادی موارد مهم و مبهم و نیز تناقض هایی برخورد می‌کنیم. از این بابت، چهار نوع ارتباط وجود دارد.

● جایگزینی. این امر وقتی اتفاق می‌افتد که کارگر ارزان شود. در این صورت، مؤسسات کارفرمایی کارگران را جایگزین ماشین می‌کنند، یا دست کم از سرعت جایگزین کردن ماشین به جای کارگر می‌کاهند. اما باید توجه داشت که در اقتصادهایی که به شکلی فزاینده به روی بازرگانی بین المللی باز می‌شوند، این طرز فکر که از طریق کند کردن سرمایه گذاری و نوسازی تأسیسات به افزایش اشتغال کمک کنیم، کاملاً خطرناک است. برعکس کاملاً ترجیح دارد که تأکید را بر مکمل بودن سرمایه گذاری و اشتغال بگذاریم. اگر ماشین، تولید هر چه بیشتر را با نفقات کمتر ممکن می‌سازد، آیا این بدان معنا نیست که بتوانیم ساعات کار را کاهش دهیم بی آنکه بر میزان بیکاری بیفرایم؟

● رقابت پذیری. کاستن از هزینه نیروی کار می‌تواند به کاهش قیمت محصولات یا افزایش سود، که به مؤسسات اجازه افزایش ظرفیت و تأمین هزینه فعالیتهای خود و نوسازی تأسیسات شان را می‌دهد، منجر شود. این دو کار، یعنی افزایش ظرفیت و نوسازی تأسیسات، به نفع تولید است و موجب ازدیاد فروش محصولات می‌شود. به کوتاهی می‌توان اشاره کرد که هدف نوسازی می‌تواند با ایجاد انگیزه لازم برای افزایش اشتغال، که مورد نظر برخی از طرفداران کاهش هزینه نیروی کار است، مابینت داشته باشد.

همچنین، بنا به تجارب به دست آمده، روشن است که مؤسسات تولیدی می‌توانند با کاهش هزینه‌های اجتماعی و مالی خود، مبالغ صرفه‌جویی شده را به توزیع سود بیشتر یا سرمایه‌گذاری مالی یا عملیات بورس بازی و سفته‌بازی اختصاص دهند. از سوی دیگر، ازدیاد تولید لزوماً به معنای کاهش هزینه یا قیمت نیست؛ این امر، به عواملی چون کیفیت مدیریت، فضای اجتماعی حاکم بر مؤسسه، و نیز متغیرهای مختلف "نامربوط به قیمت"^۱ بستگی دارد. از جمله این متغیرها می‌توان به عواملی چون کیفیت و شهرت محصولات، گستردگی شبکه بازاریابی، خدمات بعد از فروش، و رعایت زمانهای تعهد شده برای تحویل محصولات و کاهش این زمان‌ها اشاره کرد. اما، بالاتر از همه، به علت مقتضیات ناشی از رقابت بین‌المللی، مقوله رقابت‌پذیری و تلاش در این زمینه به صورت عاملی ضروری درآمده است که بر استراتژی اشتغال و مذاکرات کارگری-کارفرمایی مؤسسات، صرف‌نظر از انگیزه‌هایی که بر اثر اقدامات مربوط به کاهش هزینه کار پدید می‌آید، تأثیر دارد. اگر رقابت و رقابت‌پذیری از جمله عوامل جلوگیری از افزایش عدم اشتغال باشد، در این صورت مسلماً معنا ندارد که درصد کاهش و تنزل آن برآییم، زیرا رقابت متضمن افزایش ظرفیت تولید است که این امر تولید را هر چه کمتر به منابع انسانی وابسته می‌سازد.

● **انگیزه‌های استخدام و به‌کارگیری.** این امر عمدتاً به هزینه به‌کارگیری کارگران غیر ماهر مربوط می‌شود، و تصادفاً زمینه‌ای است که پیش از همه از عدم اشتغال ناشی از پیشرفت فنی و رقابت با کشورهای کم درآمد تأثیر می‌پذیرد. این هزینه، یعنی هزینه به‌کارگرفتن کارگران غیر ماهر را معمولاً کارفرمایان، با توجه به ظرفیت تولیدی پایین این گونه کارگران، زیاده از حد متعارف می‌دانند. به همین دلیل، غالباً گرایش دارند که استخدام این کارگران را کاهش دهند تا، به این ترتیب، سهم مشارکتی خود را در تأمین اجتماعی پایین بیاورند.

کشورهایی چون بلژیک و فرانسه اقداماتی در این زمینه معمول داشته‌اند، اما تأثیر این گونه اقدامات، در قیاس با "کشتاری" که ماشین از لحاظ جایگزینی نیروی انسانی می‌کند، غالباً ناچیز است.

● **تقاضا.** اقداماتی که به منظور کاهش هزینه نیروی کار صورت می‌گیرد، از لحاظ تقاضا پیامدهای مختلفی دارد. برای مثال، کاهش دستمزدها و پایین آوردن سهم مشارکتی کارفرمایان در تأمین اجتماعی، به کاهش قدرت خرید خانواده‌ها- و در نتیجه، کاهش مصرف و پایین آمدن میزان فعالیت مؤسسات تولیدی- منجر می‌شود. این امر، از یک سو، تأثیری مستقیم بر کاهش سهم مشارکتی کارفرمایان دارد که معمولاً با کاهش برخی از مزایا (از لحاظ مبلغ یا مدت پرداخت) همراه است و، از سوی دیگر، واجد تأثیری غیرمستقیم

است، به این معنا که کاهش هزینه‌ها از این زاویه باعث انتقال سهم مشارکتی به خانواده‌ها می‌شود (به صورت افزایش سهم مشارکتی کارگران و خویش فرمایان، یا افزایش مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم). صرف‌نظر از تأثیرات فوری، که ممکن است مثبت تلقی شود، کاهش سهم مشارکتی تأمین اجتماعی کارفرمایان باعث بروز پیامدهایی زنجیره‌ای می‌شود که بعضی از عناصر آن ممکن است عناصر دیگر را خنثی کند. به این ترتیب، حاصل و دستاورد خالص این امر، در ارتباط با اشتغال، به پارامترهایی مختلف و میزان تأثیر نسبی این پارامترها بستگی دارد. نتایج حاصل از چندین بررسی اکونومتری در باب اندازه‌گیری تأثیر این گونه اقدامات نشان می‌دهد که میزان این تأثیر بسیار ناچیز است.^۱

به علاوه، هزینه بالای نیروی انسانی که مشخصه کشورهای پیشرفته است، عامل اصلی سطح زندگی بالای جمعیت آنهاست و، به همین اعتبار، تأثیر کاهش این هزینه‌ها را بر عدم اشتغال لزوماً باید از این زاویه نیز ارزیابی کرد. بالا بودن این هزینه‌ها به عواملی دیگر نیز ارتباط دارد، نظیر رشد جمعیت فعال (که به افزایش اشتغال زنان، و نیز به حجم گروه‌های کاری که به ازای آنهایی که به سن بازنشستگی می‌رسند وارد بازار کار می‌شوند، مربوط است)؛ مشکلاتی که کشورهای دارای نرخ زادوولد پایین در مسیر حفظ نرخ رشد بالای اقتصادی و نیل به سطح زندگی بالا تجربه کرده‌اند؛ و نیز تأثیر پیشرفتهای فنی که تولید هرچه بیشتر را با افراد هر چه کمتر ممکن می‌سازد، بی آنکه برای کاهش ساعات کار، به نحوی که به شکلی مؤثر اثرات این پیشرفتهای فنی را بر عدم اشتغال جبران کند، فکری شود.

آیا تأمین اجتماعی محل پویایی اقتصادی است؟

با توجه به مشکلات مالی سنگینی که نظام‌های تأمین اجتماعی در بیشتر کشورها پدید آورده است، بسا که این نظریه لیبرال‌های جدید - دایر بر کاهش مزایا و خصوصی سازی تأمین اجتماعی - از حمایتی روزافزون برخوردار شود. اما این استدلال که مزایای پرداختی تأمین اجتماعی، به دلیل آنکه انگیزه کار و پس‌انداز را کاهش می‌دهد، موجب کاهش رشد اقتصادی می‌شود، هنوز به هیچ وجه ثابت نشده است.^۲

۱. از این بابت، نک: "مالیات‌گذاری، اشتغال، و محیط: اصلاحات مالی به منظور کاهش عدم اشتغال"، در *European Economy*، شماره ۵۶، ۱۹۹۴، صص ۱۴۹ - ۱۹۰.

۲. برای آشنایی با آثار متعددی که در این زمینه منتشر شده است، نک: اس. دانزیگر، آر. هیومان، آر. پلاتنیک: "چگونه برنامه‌های اشتغال، درآمد برکار، پس‌انداز، و توزیع درآمد تأثیر دارد"، در *Journal of Economic Literature* سپتامبر ۱۹۹۱، صص ۹۷۵-۱۱۰۲؛ و ان. بار: "نظریه اقتصادی دولت رفاه اجتماعی: یک بررسی و تفسیر"، در همان مجله، ۱۹۹۲، صص ۷۴۱-۸۰۵.

در ارتباط با انگیزه کار، این استدلال بر چنین فرضیه‌ای متکی است: تأمین اجتماعی باعث می‌شود که ارزش زمان‌های اشتغال به کار که با دستمزد همراه است در قیاس با زمان‌های فراغت که فاقد دستمزد است کاهش یابد. به این معنا که، از یک طرف، مالیات و کسور تأمین اجتماعی، هر دو، از درآمد ناشی از کار اخذ می‌شود و، از طرف دیگر، مزایای پرداختی تأمین اجتماعی به دریافت‌کنندگان اجازه می‌دهد که بی آنکه کارکنند درآمد داشته باشند [بدون پرداخت مالیات و کسور]. ادعا می‌شود که این امر، یعنی پرداخت مالیات به خاطر کارکردن و دریافت مزایا به خاطر کار نکردن، باعث تشویق افراد به مرجح شمردن اوقات فراغت، و نیز فرار از کار - به اشکالی گوناگون نظیر بیکاری داوطلبانه، غیبت به خاطر بیماریهای جزئی یا قلبی، و بازنشستگی زودتر از موعد - می‌گردد.

در ارتباط با پس‌انداز، این برنامه‌های بازنشستگی بخش دولتی است که در معرض حمله اقتصاددانان نئولیبرال قرار دارد. این برنامه‌ها بر پرداخت‌های جاری کارکنان^۱ مبتنی است، و پرداخت حقوق بازنشستگی را در سنین پیری از محل کسوری که از دستمزد شاغلان تعیین می‌شود تضمین می‌کند. به این ترتیب، بهره‌مندان از این برنامه‌ها نیازی به پس‌انداز برای دوران پیری خود ندارند و، در نتیجه، میزان پس‌انداز در جامعه که عامل مؤثر در سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی است کاهش می‌یابد.

تردید نیست که این استدلالها از جهاتی درست هستند، اما لزوماً باید با دقت بیشتری در آنها نظر کرد: مزایای پرداختی در دوران عدم اشتغال واقعاً در بیکاری فزاینده‌ای که از نیمه‌های دهه ۱۹۷۰ تاکنون دامنگیر بسیاری از کشورهای پیشرفته شده نقش چندانی نداشته است. علل بیکاری، که قبلاً درباره آنها بحث کردیم، مبانی و ریشه‌هایی عمیق‌تر و مستقیم‌تر دارند؛ تعداد بیکاران دراز مدت (بیش از دوازده ماه)، که مزایای تأمین اجتماعی کمی دریافت می‌کنند، در مقیاسی گسترده افزایش یافته و همین امر علت افزایش فقر در بسیاری از کشورهاست. به علاوه، مبلغی که به عنوان مقرری در ایام شیوع بیکاری به بیکاران پرداخت می‌شود، در واقع مشارکتی مؤثر در حفظ سطح مصرف و، در نتیجه، گردش کار مؤسسات تولیدی است و باعث می‌شود که سطح اشتغال کاهش بیشتری پیدا نکند.

در ارتباط با تأثیر نظامهای بازنشستگی مبتنی بر پرداخت‌های جاری کارکنان بر میزان پس‌انداز، بررسیهای تجربی متعددی صورت گرفته است اما نتایج حاصل از آنها غالباً ناقص و غیرقطعی و متناقض بوده است.^۲

1. pay-as-you-go

۲. نک: دلبلیو. اس. کارترایت: "پس‌انداز، تأمین اجتماعی، و بازنشستگی خصوصی"، در *International Social Security Review*، شماره ۲، ۱۹۸۴، صص ۱۲۳-۱۳۸؛ و ا.بی. اتکینسن: "حفظ درآمد و بیمه اجتماعی" در ا. اورباخ و ام. فلدستاین (تدوین‌گران)، *Handbook of Public Economics*، آمستردام، هلند، ۱۹۸۷، جلد ۲، فصل ۱۳.

به همین دلیل می‌توان استنباط کرد که این تأثیر کاملاً ناچیز است. در عین حال، حتی اگر ثابت می‌شد که نظامهای بازنشستگی مبتنی بر پرداختهای جاری کارکنان از میزان پس‌انداز در جامعه می‌کاهد، باز هم این موضوع، جایگزین کردن آنها را با صندوقهای بازنشستگی خصوصی بنا به دلایل زیر توجیه نمی‌کرد:

- اینها محفوظ‌ترین و بی‌خطرترین شکل دریافت و پرداخت وجوه بازنشستگی هستند و، به همین اعتبار، بهتر از اشکال دیگر با تحقق نقش تأمین اجتماعی سازگارند.^۱
- مبالغی که تا همین جا از سوی صندوقهای خصوصی انگلستان، امریکا، و ژاپن انباشته شده باعث سفته‌بازی و گردش بین المللی سرمایه گشته است، که مخاطرات ناشی از آن از لحاظ نرخهای مبادله، نرخهای بهره، و عملکرد بازارهای سهام بر کسی پوشیده نیست.
- فعالیتهای اقتصادی در بیشتر کشورها بیش از آنکه از کمبود پس‌انداز آسیب ببینند از کمبود مصرف لطمه می‌خورد. اگر مصرف‌کنندگان بیشتر مصرف کنند، به احتمال قوی، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی برانگیخته خواهند شد.

دلایل افزایش نیاز به تأمین اجتماعی

نخست آنکه، تأمین اجتماعی باید به نیازهای سالخوردگان پاسخ دهد. این امر، هم از نظر مقررری سالخوردگان و هم از لحاظ تأمین مراقبتهای بهداشتی، واجد پیامدهایی با اهمیت است. همچنین، از نظر برهم‌زدن ثبات ساختاری خانواده‌ها نیز تأثیر فراوان دارد (زیرا مشکلات ناشی از فقر با وقوع طلاقها دارای رابطه مستقیم است). در همین حال، باید پذیرفت که این امر بیش از آنکه علت عدم اشتغال باشد خود قربانی و معلول آن است زیرا بیکاری باعث می‌شود که هم درآمد افراد از کف برود و هم هزینه پرداخت مزایای بیکاری افزایش یابد. اما مهم‌تر از همه تشخیص این نکته است که تحولات اقتصادی ناشی از پیشرفتهای فنی و جهانی شدن اقتصاد، به احتمال قوی، باعث افزایش عمده و روزافزون نیاز به تأمین اجتماعی است.

اکنون حیات اقتصادی به شکلی فزاینده تحت تأثیر رقابت بین‌المللی - که خود از جهانی‌شدن امور ناشی

۱. به خصوص نک: آر. بیٹی و دلبلیو. مک گیلیوری: "یک استراتژی پرخطر: تأملاتی در باب گزارش بانک جهانی تحت عنوان پیشگیری از بحران سالمندی"، در *International Social Security Review*، شماره ۳-۴، ۱۹۹۵، صص ۲۲۵؛ و "دوباره پیوستگان"، در همان مجله، شماره ۳، ۱۹۹۶، صص ۱۷-۲۰؛ و اسینگ: "اصلاح نظام بازنشستگی، بازار سهام، شکل‌گیری سرمایه، و رشد اقتصادی: تحلیلی انتقادی از پیشنهاد های بانک جهانی"، در همان مجله، شماره ۳، ۱۹۹۶، صص ۲۱-۴۳.

است. قرار دارد، و توسعه شتابان تکنولوژی باعث می‌شود که تولید هرچه کمتر به نیروی کار وابسته باشد. به طور کلی، این هر دو پدیده سودمند هستند، اما در عین آنکه عامل بهبود کلی سطح زندگی مردمان اند، به عدم اطمینانها و محرومیتها نیز منتج می‌شوند. به هر صورت، در عین حال آنکه برزندگانی وجود دارند (به خصوص مصرف کنندگان به طور کلی)، بازندگانی نیز هستند که از چرخه رقابت عقب می‌مانند، نظیر کسانی که به علت تعطیلی، تجدید تشکیلات، و تغییر مکان فعالیت مؤسسات تولیدی زائد می‌شوند، یا کارگران غیرماهر و کسانی که مهارت آنها دیگر فایده چندانی ندارد و به درد تأسیسات نوین نمی‌خورد (کارگران نیمه وقت یا کارگران موقتی و غیرآنها). در این معنا، تأمین اجتماعی عاملی اساسی است که به برندگان اجازه می‌دهد به یاری بازندگان بشتابند (از طریق پرداخت مزایای دوران عدم اشتغال و حمایت‌های اجتماعی). تا زمانی که گول بیکاری به شکلی قطعی از پادرنیامده یا بازرگانی آزاد به صورتی سازمان نیافته که از جنبه‌های غیرانسانی رقابت بین‌المللی بکاهد، تأمین اجتماعی دارای نقشی بنیادی خواهد بود برای مراقبت از کسانی که از جهانی شدن اقتصاد و رقابت بین‌المللی آسیب می‌بینند.

عواملی که ایجاد تعادل در امور مالی تأمین اجتماعی را تهدید می‌کنند و، در نتیجه، به تنور منتقدانی که اساس مشروعیت آن را به زیر سؤال می‌بردند می‌دمند، به احتمال قوی تا سالهای آینده برقرار خواهند بود و تأثیرات اساسی‌شان احساس خواهد شد. به همین اعتبار، برای حمایت از تأمین اجتماعی در قبال این گونه مهاجمان، که حتی ممکن است بنیان آن را متزلزل سازند، باید به تلاشهایی خطیری دست زد و تأمین اجتماعی را پیش از پیش با فضا و محیطی اقتصادی و اجتماعی که درون آن عمل می‌کند سازگار ساخت.

از اینجا به کجا می‌رویم؟

در کشورهای کاملاً توسعه یافته، تأمین اجتماعی چنان با حیات افراد و خانواده‌ها عجین شده، و به چنان عنصر نیرومندی در حیات اقتصادی و اجتماعی تبدیل شده است، که نیازی به تأمل فراوان درباب این پرسش وجود ندارد. بنابراین، فقط به برخی از جنبه‌های اساسی اشاره‌ای می‌کنیم.

جمعیت‌شناسی

علل کاهش زاد و ولد را به درستی باید شناخت، زیرا این پدیده، از لحاظ تأمین وجوه مورد نیاز برای پرداخت مقرری بازنشستگی یا چگونگی انتخاب شیوه‌های مدیریت حاکم بر این امر، تأثیر و پیامدهایی

قاطع دارد (به خصوص در سالهای ۲۰۰۵ - ۲۰۱۰، یعنی زمانی که نسل برآمده از دوران شکوفان یکی دو دهه بعد از جنگ جهانی دوم به سنین بازنشستگی می‌رسد). این امر به معنای تأمل در باب راه و رسم زندگی در جوامع صنعتی است. باید دید که این جوامع برای کودکان چه موقعیتی قائل می‌شوند و چگونه درصد ایجاد محیط و فضایی برمی‌آیند که برای خانواده‌ها مناسب‌تر باشد و داشتن فرزند را تشویق کند. مقوله دوم به خصوص خیلی حساس است، زیرا واقعاً بسیار دشوار است که بتوان در زمینه‌هایی بنیادی و کاملاً خصوصی نظیر تولیدمثل نفوذ و دخالت کرد. از این بابت، این برداشت و نحوه برخورد کلی جامعه است که باید دگرگون شود، و این امر به معنای سیاستگذاری هماهنگ در زمینه‌هایی متنوع است: اول، حمایت از خانواده‌ها؛ دوم، ایجاد امکان برای زنان دارای فرزند که بتوانند آن‌طور که می‌خواهند شرایط زندگی و کاری خود را سازمان دهند (مثلاً به این ترتیب که بتوانند در مواقع لازم، ضمن دریافت حمایت‌های مالی قابل ملاحظه، موقتاً کار خود را ترک کنند، امکان بازآموزی‌های حرفه‌ای و بازگشت به حیات کاری برایشان فراهم باشد، یا قادر باشند که با تغییر ساعات کار همراه با استفاده از تسهیلات عمومی کافی و راحت به کار خود ادامه دهند)؛ سوم، برنامه‌ریزی شهری و خانه‌سازی (در این معنا که دیگر فضای شهری را منحصرأ از لحاظ سکونت بزرگسالان طراحی نکنند بلکه توجه وافق و واقعی به زبانهای ناشی از عواملی چون ترافیک، فقدان فضای سبز، نبود زمین‌های بازی و... معطوف دارند)؛ و چهارم، سیاستهای ناظر بر اشتغال جوانان (بیکاری معمولاً در میان جوانان نرخی بالا دارد و همین امر بر زادوولد تأثیر منفی بر جای می‌گذارد).

توجه به سالخوردگان نیازمند و وابسته

افزایش تعداد سالخوردگان نیازمند و وابسته از جمله مهم‌ترین مسائلی است که فراراه نظامهای تأمین اجتماعی قرار دارد. همان‌طور که می‌دانیم، از بین همه راههایی که برای مقابله با این مشکل وجود دارد، تأمین مراقبت خانوادگی و کمک مسکن، چه از لحاظ انسانی و چه از نظر منابع مالی، به‌طور کلی بر دیگر راهها - از جمله، اقامت‌دادن در مؤسسات بهداشتی و خانه‌های سالمندان - مرجح است. این امر به خصوص بدین معناست که خانواده‌ای که سالخوردگان را در خود می‌پذیرد باید از نظر کمک‌های مشورتی و خدمات خانوادگی حمایت شود و نیز امکان آن برایش فراهم گردد که در اوقات مختلف (یک روز، تعطیلات آخر هفته، یک هفته، یا ماه تعطیلی) از کمکهایی که از سوی مراکز خدمات خانوادگی، خدمات روزانه، یا تأمین مسکن موقتی عرضه می‌شود استفاده کند.

برای تشویق حمایت‌های خانوادگی از سالمندان باید ترتیبی داد که پرداخت مزایا و حمایت مالی گسترش یابد و اشکال تازه‌ای از آنها عرضه شود. از جمله می‌توان برای کاری که انجام می‌دهند مقرری تعیین کرد، در

صورتی که به ناچار حرفه خود را ترک می‌کنند یا ساعات کمتری صرف کار در آن حرفه می‌کنند به آنها مزایای جبرانی پرداخت، یا آنها را مشمول مقررات تأمین اجتماعی قرار داد.

مراقبت بالفعل از سالخوردهگان در خانه مستلزم فراهم کردن انواعی از خدمات خانهای و بهداشتی است: بستری کردن در منزل، کمکهای خانه‌داری، خدمات خانگی، توزیع نامه‌ها، همراهی با سالمندان در گردشهای کوتاه مدت، ترتیب دادن دید و بازدیدهای لازم، و غیره.

فراهم کردن منابع مالی تأمین اجتماعی

در بسیاری از کشورها ضرورت دارد که شیوه‌های تأمین منابع مالی مورد نیاز کاملاً با وضعیت موجود و افراد واجد شرایط دریافت مزایای تأمین اجتماعی تطبیق داده شود. در این معنا، فقط آن مزایایی که جبرانگر از دست دادن موقتی یا دائمی درآمد ناشی از کار است (مقرری روزانه بیماری، حقوق بازنشستگی، مقرری بیکاری) باید از محل مشارکتهای تأمین اجتماعی پرداخت شود. در مقابل، مزایایی که ارتباط مستقیمی با تضمین و حفظ سطح درآمد ندارند (مراقبتهای بهداشتی، مزایای خانوادگی، و مزایای عدم اشتغال پرداختی به جوانان جویای کار) بهتر است که از طریق برنامه‌های مربوط به همبستگی ملی و بودجه عمومی پرداخت گردد.

با عنایت به حملاتی که به تأمین اجتماعی و مشکلات مالی فرا راه آن می‌شود، مناسب است که برنامه‌هایی برای اطلاع‌رسانی تعبیه شود تا از طریق آنها بتوان مزایای تأمین اجتماعی را در قیاس با اقدامات فردی یا بیمه‌های خصوصی برای عموم مردم تشریح کرد.

در تطبیق با نیازهای اجتماعی مرتبط با عدم استحکام خانواده‌ها

این امر به مشکلی قدیمی - به خصوص در کشورهای صنعتی - برمی‌گردد و هر راه‌حلی برای آن لزوماً باید بر فردی کردن^۱ پاره‌ای از حقوق تأمین اجتماعی مبتنی باشد. رویه حقوق اشتقاقی^۲، که به مشمولان اجازه می‌دهد وابستگان خود را نیز در برابر بیماری و مرگ از مزایای تأمین اجتماعی برخوردار سازند، از آنجا که هم پیچیده است و هم ناکافی، دیگر به کار نمی‌آید. این امر به خصوص نسبت به مواردی چون حقوق و وظیفه، ازدواج دوباره فرد وابسته، و به ویژه در مواقعی که ازدواجها یا طلاقهای پی‌درپی پیش می‌آید مصداق دارد. در حوزه مراقبتهای پزشکی نیز نظام باید به سوی به رسمیت شناختن حقوق شخصی مربوط به افراد - که هم

1. individualization

2. derived rights

مدیریت و اداره آن بسیار آسان تر است و هم بر اصل همبستگی ملی، و نه صرفاً درآمد ناشی از کار، مبتنی است. حرکت کند. در بیشتر کشورهای صنعتی، از این بابت اقداماتی صورت گرفته است تا همسری که اشتغال ندارد در موارد طلاق یا جدایی بتواند مشمول مراقبت‌های پزشکی شود و نیز زوجیهایی که باز هم زندگی می‌کنند از این مزیت برخوردار شوند. اما باید توجه داشت که این همگانی کردن حق برخورداری از مراقبت‌های پزشکی در همه کشورهای است که می‌تواند پیشرفتی واقعی و غیرقابل انکار به حساب آید. سالخورده‌گان، که معمولاً در معرض بی‌ثباتی خانوادگی و گرفتاریهای مالی قرار دارند، باید به صورت فردی سزاوار برخورداری از این حق شناخته شوند، و این خدمت برای سالمندانی که زیر خط فقر زندگی می‌کنند باید کاملاً مجانی باشد.

ساختار پرداخت مقرری به سالمندان بر سه ستون پایه دارد. ستون اول، شناخت حق همگانی دریافت مقرری بازنشستگی به نرخ ثابت^۱ است (که فقط شرط اقامت را در نظر می‌گیرد)؛ ستون اجباری دوم، به مدت و نظم و انتظام دوران اشتغال مربوط می‌شود؛ و ستون سوم (که توسل به آن نیز سودمند است)، انتخابی و شخصی است. مقرری پرداختی تحت ضوابط ستون اول می‌تواند با آنچه افراد مشمول و همسران آنها از دو ستون دیگر دریافت می‌کنند ترکیب شود (با منظور داشتن مکانیزمی برای مشارکت افراد مشمول ضوابط ستون دوم). مقرری سالمندی در اختیار افراد بیوه، که درآمدی نداشته و بیشتر از ۵۵ سال داشته باشند (که معمولاً عمدتاً زنان هستند)، نیز قرار می‌گیرد. این مقرری جایگزین رویه‌های مرسوم برای جبران مخاطرات دوران حیات فعال (حقوق و وظیفه، حمایت‌های اجتماعی، و تضمین حداقل دستمزد) می‌شود. این راه حل، رویه‌های مربوط به پرداخت حقوق و وظیفه را ساده می‌کند و فشارهای مالی وارد بر برنامه‌های پرداخت حقوق و وظیفه را مرتفع می‌سازد. ستون اول، به این ترتیب، به زوج‌های سالمندی که در زمان حیات فعال‌شان کار نکرده‌اند، یا دوران کار آنها به اندازه کافی طولانی نبوده است، نوعی حداقل دستمزد عرضه می‌دارد. افراد فعالی نیز که مایل به کار کمتری باشند، یعنی به چند ماه استراحت یا کارهای بدون دستمزد رو کنند، می‌توانند مطمئن باشند که در دوران پیری، بی‌آنکه از سرمایه خودشان یا فرزندانشان مایه بگذارند، از نوعی حداقل کمک حمایتی برخوردار خواهند بود. به این ترتیب، این گونه افراد گرایش بیشتری پیدا می‌کنند تا جا را برای بیکاران خالی کنند. همه کس بهره‌مند می‌شود: افراد فعال، چون که قادر خواهند شد کمتر کار کنند و بیشتر به خانواده خود یا فعالیتهای فرهنگی و اجتماعی بپردازند؛ و افراد بیکار، چون که ورود به بازار کار برای آنها آسان تر می‌شود. اعتبارات مورد نیاز این نظام مقرری بازنشستگی به نرخ ثابت،

قاعدتاً باید از محل مالیاتها (شبهه دانمارک) یا از طریق کسر کردن بخشی از انواع درآمدها (شبهه مشارکت عمومی در تأمین اجتماعی رایج در فرانسه) تأمین شود. این نظام می تواند به کاهش بخشی از درآمد تأمین اجتماعی که به صندوقهای بازنشستگی اختصاص می یابد، یا دست کم به نرخ افزایشی آهسته تر از این باب، منجر شود.

انطباق حمایتهای اجتماعی با شرایط جدید بازار کار

در این زمینه باید به پیشنهادهاى مختلفی که ارائه شده است توجه کرد. این پیشنهادها عمدتاً دارای سه وجه هستند: اول، ایمنی زندگی و حیات افراد در قبال محرومیتهای اجتماعی ناشی از بیکاری فزاینده، اشتغالی که دم به دم نامطمئن تر می شود، و نابرابری های بزرگ اجتماعی؛ دوم، حمایت از خویش فرماها، که موقعیت آنها بر اثر افزایش قراردادهای دست دوم و عدم ثبات پولی بیش از پیش آسیب پذیر شده است؛ و سوم، شرکت دادن تأمین اجتماعی در برانگیختن اشتغال و مشارکت شغلی.¹

● معرفی و پیشبرد نوعی تضمین حداقل دستمزد به نظر لازم می آید. در حالی که کمک مالی باید برای نیازمندان فراهم شود، باید ترتیبی نیز اندیشید که این گونه افراد در دام این کمکها [که می تواند مشوق بیکارگی یا فرار از کار باشد] گرفتار نشوند، و نیز از شیوع کارهای قاچاقی و دست دوم پیشگیری شود. آیا پرداخت مزایا باید به این موکول شود که دریافت کننده برای یافتن کار تلاش کند یا به ازای مبالغ دریافتی کارهایی انجام دهد؟ آیا تعبیه یک درآمد پایه غیرمشروط ترجیح دارد (به صورت برقراری مزایایی عمومی)؟ تجربه ای که در فرانسه از نظر برقراری یک درآمد حداقل اشتغال (PMI) حاصل شد، تجربه ای که خود نوعی نوآوری در به هم آمیختن حمایت مالی با قراری درباره شروع کار بود، از آنجا که تعداد شغل بالقوه کافی وجود ندارد، در برانگیختن مردم به کار موفق نبود. به همین دلیل، در آنجا به نوعی قراردادهای غیرمشروط روی آوردند که، بنا به آنها، پرداخت مزایا برای مدتی نامعلوم ادامه می یابد. اما این روش، در عمل، بسیار دست و پاگیر و پرهزینه درآمده است. البته باید توجه داشت که از لحاظ تأمین حداقل درآمد که نیت آن پرداخت کمک غیرمشروط به افراد در طول حیات آنها به ازای مشارکتی فرضی است که در شکل گیری میراثهای جمعی داشته اند. این روش چشم اندازهایی جالب نظر و شکلی متفاوت از توزیع درآمد و اشتغال عرضه می کند. به خصوص به عنوان ابزاری برای کاهش بیکاری بس سودمند به نظر می رسد، زیرا به کارگران اجازه می دهد در زمانهایی که مایل اند کارکنند و فعالیتهایی را که موجب پیوستگی

1. job sharing

اجتماعی است (کمک خانگی به سالمندان، دیدار از بیماران در بیمارستانها، کمک به اشتغال محرومان اجتماعی، کمک به دانش‌آموزان دارای گرفتاری، مراقبت از کودکان، کمک به حفظ سلامت محیط زیست و غیره) گسترش دهند. با دادن این اختیار به افراد که کار بکنند یا نه، و اگر مایل به کارند کارشان چه نظمی داشته باشد، تضمین درآمد پایه باعث می‌شود که عرضه کار عملاً کاهش گیرد و انعطاف مورد نیاز کارفرمایان و کارگران از لحاظ اشتغال تحقق پذیرد. تأمین حداقل امنیت مادی، به بیکاران اجازه می‌دهد که روی پای خود بایستند و، در نتیجه، انجام دادن برخی از کارهای دارای ظرفیت تولیدی پایین، به خصوص آنهایی که از لحاظ اجتماعی مفید است، برای آنها سودآور شود. به این ترتیب، این شیوه به افزایش مشاغل، توزیع بهتر درآمدها و شغلها، و ازدیاد علاقه و شوق به فعالیتهایی که متضمن منافع عمومی است منجر می‌شود. در عین حال، به پاره‌ای از مشکلاتی که این پیشنهاد پدید می‌آورد و از طرف مخالفان آن عنوان شده است باید توجه کرد: این خطر که تأثیر مورد نظر بر بازار کار بروز نکند، چون که سطح مزایا خیلی پایین است؛ این خطر که اگر مزایا به سطحی کافی افزایش داده شود، آن وقت هم برای جامعه بسیار پرهزینه تمام شود و هم افراد را به بیکاری برانگیزد؛ این خطر که جامعه به دو گروه تقسیم شود، و دریافت‌کنندگان مزایای پایه به اغلب احتمال فقط به فعالیتهای دون فاقد ارزش رو کنند یا صرفاً در خانه بمانند؛ و این خطر که ابداع و ابتکار و پیشرفت اقتصادی را کند شود.

به این دلایل، و نیز به لحاظ جنبه‌های سیاسی و مالی، واقع بینانه‌تر آن است که به راه‌حلی بینابینی متوسل شویم؛ به این معنا که حداقل درآمدی منظور کنیم بی‌آنکه به شرطی برای کار مأخوذ باشد، و این حداقل خود به خود به تمام افرادی پرداخت شود که امکانات مالی آنها کمتر از نصف میزان قانونی یا متعارف دستمزد است، و اگر این افراد درآمد دیگری تحصیل کنند، این حداقل دریافتی آنها قطع نشود تا در آنها انگیزه برای کار ایجاد گردد (البته درآمد دیگر آنها مشمول مالیات خواهد بود). این راه حل بر این فرض مبتنی است که حقوق تأمین اجتماعی تشریح شده در فوق، به طور همزمان، همگانی شود.

● گسترش دامنه تأمین اجتماعی و شمول آن بر خویش فرماها نیز از اولویت برخوردار است. مزایای تأمین اجتماعی غالباً فقط شامل مزدبگیران می‌شود. این موضوع نسبت به حوادث ناشی از کار نیز مصداق دارد که، در آغاز، فقط مزدبگیران مشمول آن قلمداد می‌شدند اما، بعد، به صورت داوطلبانه برای خویش فرماها نیز منظور گردید. خویش فرماها وضعیتی دارند که به شکلی فزاینده نامطمئن است. آنها روز به روز بیشتر به منعقدکنندگان قراردادهای فرعی و دسته دوم (مثلاً، مجریان حمل و نقل جاده‌ای، کارگران صنایع دستی، و کارگران مخابرات) وابسته می‌شوند و در برابر نوسانات کنترل‌نشده نرخهای مبادله آسیب‌پذیر می‌گردند. دامنه محدود این مؤسسات و امکانات آنها غالباً مانع از آن می‌شود که خود را با

تغییرات بازار هماهنگ کنند یا از ضمانتهایی که نسبت به فعالیتهای فرعی در ارتباط با عدم ثبات پولی وجود دارد بهره‌مند شوند. برعکس، مزدبگیران در برخی از صنایعی که اهمیت نمادین تاریخی دارند، دستمزدهای زیاد می‌گیرند و از حمایت‌های زیاد از حد متعارف برخوردارند. اگر بخواهیم از آفت عدم اشتغال در سطح وسیع بگریزیم، اگر بخواهیم ابتکار و ابداع فردی را برانگیزیم، و اگر بخواهیم بیکاران را تشویق کنیم که روی پای خود بایستند، چاره‌ای نداریم جز آنکه وضعیت خویش فرماها را بهتر و جذاب‌تر کنیم. اعطای مزایای بیکاری به این جماعت، یا ایجاد نظام و صندوقی ویژه برای آنها، راه‌حلی مناسب به نظر می‌رسد. این گونه مزایا می‌تواند به نرخ ثابت باشد و برای مدتی محدود پرداخت شود (از شش ماه تا یک سال)، تا فرصت کافی برای خویش‌فرمایانی که دچار مشکل شده‌اند جهت تجدید سازمان کار خود یا در پیش گرفتن کاری جدید فراهم شود. چنین مزایایی می‌تواند به یک سقف معین محدود باشد تا مانع از سوء استفاده شود و، به علاوه، مشارکتی که دیگران برای تأمین منابع مالی آن می‌کنند، به صورت مجازاتی برای کارآفرینان فعال‌تر در نیاید. به همین ترتیب، مناسب است که خویش‌فرمایان را به طور منظم مشمول حوادث ناشی از کار و بیماریهای حرفه‌ای نیز قرار دهیم تا وضعیت آنها هر چه بیشتر شبیه مزدبگیران شود.

● تشویق اشتغال و ایجاد انگیزه برای مشارکت شغلی اکنون بیش از پیش ضروری شده است. نظامهای تأمین اجتماعی تاکنون، برای گسترش اشتغال یا حفظ سطح آن، به شیوه‌هایی چون اعطای معافیت‌ها یا کاهش کسور مشارکتی در مورد برنامه‌های آموزشی و کارآموزی خاصی که برای کارگران دارای شرایط دشوار برگزار شود (بیکاران، دریافت‌کنندگان مقرری حداقل درآمد، و جوانان جویای نخستین کار)، متوسل شده‌اند. این شیوه‌ها باید در پاره‌ای از کشورها، و به‌خصوص آنهایی که نرخ عدم اشتغال بالایی دارند، حفظ شود و دامنه‌ای گسترده‌تر بگیرد. منابع مالی جبرانی این شیوه‌ها را می‌توان از طریق مالیاتی که دست کم جانشین بخشی از سهم مشارکتی کارفرمایان شود تأمین کرد. چنین شیوه‌هایی، که در واقع نوعی مشارکت در همبستگی ملی است، باعث کاهش هزینه کار و بهبود یا حفظ توانایی رقابت مؤسسات تولیدی می‌شود و تأثیری مثبت بر اشتغال برجای می‌گذارد. با این‌همه، نمی‌توان نقشی را که حمایت‌های اجتماعی باید در جهت تشویق مشارکت شغلی و توسعه بخشی به ترتیباتی بازی کند که از طریق آنها کارگران بتوانند در مواقع دلخواه خود کار کنند به فراموشی سپرد. بدین منظور که مشاغل کنونی حفظ شود و مشاغل تازه‌ای ایجاد گردد، حمایت‌های اجتماعی نمی‌تواند از پیشرفت‌هایی که باید در زمینه مشارکت شغلی حاصل شود غافل بماند. باید انگیزه‌هایی برای مؤسسات تولیدی ایجاد کرد تا ساعات متعارف کار خود را کاهش دهند، حتی اگر این امر به معنای تجدید نظر در ساعات کار و زمانهای تعطیل باشد، تا از این طریق ظرفیت تولیدی خود را ترمیم کنند. زیرا این طبیعی نیست. و احتمالاً از نظر هزینه مراقبتهای پزشکی نیز بسیار سنگین است. که

بر تعدادی از افراد کار زیادی تحمیل شود در حالی که دیگران بیکارند، یا افراد، از ترس آنکه مبادا مزایای تأمین اجتماعی را از دست بدهند یا قادر نباشند هر وقت که خواستند به کار برگردند، نتوانند موقتاً کار خود را ترک کنند. بعضی اقدامات، که به شکلی روز افزون در فرانسه و آلمان و بلژیک مورد بحث قرار گرفته‌اند، کاملاً مناسب به نظر می‌رسند: متفاوت ساختن سهم مشارکتی تأمین اجتماعی بسته به ساعات کار (پیشنهادی که میشل روکار، نخست وزیر اسبق فرانسه، به پارلمان اروپا عرضه کرد)؛ و کاهش حداقل ساعات کاری که برای مشمول مقررات تأمین اجتماعی شدن ضروری است. هدف از چنین اقداماتی آن است که حمایت از اشتغال موقتی افزایش یابد، ضمانت‌های بیشتری برای کارهای ادواری فراهم شود، و نرخ مشارکتهای تأمین اجتماعی نسبت به اضافه کار زیاد شود تا کارفرمایان را از تشویق کردن اضافه کار کارگران مانع شود و آنها را به ایجاد مشاغل تازه برانگیزد. این اقدامات هزینه‌شان را عمدتاً خود تأمین می‌کنند. وقتی به تعداد زیادی از بیکاران کار دهیم، هم هزینه مزایای ایام بیکاری کاهش می‌یابد و هم سهم مشارکتی - و در نتیجه، درآمد - تأمین اجتماعی بیشتر می‌شود. در بعضی موارد، همچنین لازم است از بخشی از درآمدهای تأمین اجتماعی، که تاکنون آن را صرف کاهش هزینه‌های کار می‌کردیم (از طریق اعطای معافیت در پرداخت کسور و حق بیمه، یا دادن یارانه برای استخدامهای جدید)، به منظور تشویق استخدام کارگران غیرماهر استفاده کنیم.

این پیشنهادها مبین نیازی هستند که به ایجاد تعادل بین همبستگی در دنیای کار و همبستگی ملی داریم، که البته همبستگی ملی از اولویت برخوردار است. هدف از این پیشنهادها، تقویت خصلت همبستگی ساز تأمین اجتماعی و تشویق شکل‌گیری نظامی نوین است که هم با مقتضیات تکنولوژی جدید و هم با شرایط اجتماعی - اقتصادی کنونی کاملاً هماهنگ باشد.

اکنون وقت آن است که به اصل تمایز^۱ که جان راولز^۲ توصیف می‌کند توجه کنیم. بنا به این اصل، نابرابریهای اجتماعی فقط وقتی توجیه‌پذیر است که به عنوان مبنایی برای بهبود سطح زندگی محروم‌ترین اقشار به کار رود. رفاه جمعی نمی‌تواند صرفاً به متراکم‌سازی ثروتهای مادی تقلیل یابد؛ و رشد محرومیت‌های اجتماعی محل رفاه جمعی است.