

طرحی نو برای تأمین اجتماعی*

دالمر-دی. هاسکینز

دبیرکل انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی

ترجمه علی شادروح

بیست و ششمین مجمع عمومی انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) آخرین مجمع در قرن بیستم به‌شمار می‌آید. بنابراین به‌جاست اگر تأملی کنیم و وضعیت موجود تأمین اجتماعی در جهان را مورد ارزیابی قرار دهیم و در خصوص جهت‌گیری احتمالی یکی از موفق‌ترین ابتکارات و ابداعات اجتماعی و اقتصادی در قرن حاضر، بیندیشیم. این نظر که مقوله تأمین اجتماعی در مسیر تحول خود به یک مرحله بحرانی رسیده است مورد توافق همگانی است و برای تعریف مجدد تأمین اجتماعی به یک بحث عینی و گسترده که شامل همه شرکای اجتماعی بشود، نیاز است؛ به‌طوری‌که بتوان مقوله تأمین اجتماعی را برای شهروندان جهانی که به قرن آینده قدم می‌گذرانند، بیش از پیش قابل درک و معقول ساخت.

* Dalmer D. Hoskins, "The redesign of social security", International Social Security Association, 26th General Assembly, Marrakech, 25-31 October 1998.

این مقاله در مجموعه مقالات ۲۶مین مجمع عمومی انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی که زیرعنوان اصلی تحولات و روندها در مقوله تأمین اجتماعی، ۱۹۹۶-۹۸ و با عنوان فرعی تأمین اجتماعی در آخر قرن بیستم: سرفصل‌ها و رویکردهای جدید منتشرشده به چاپ رسیده است.

۱. بحث در خصوص آینده تأمین اجتماعی بالا می‌گیرد

می‌توانیم بگوییم که سیاست‌های مربوط به تأمین اجتماعی از همان آغاز تدوین در یک قرن پیش، تاکنون موضوع انتقادات شدید بوده است. مدت‌های طولانی است که منتقدان، یک سلسله نتایج شوم ناشی از طرح نظریه تأمین اجتماعی را پیش‌بینی می‌کنند؛ نتایجی چون از میان رفتن پیوندهای سنتی خانوادگی، تضعیف اخلاق‌کاری یا از بین رفتن پس‌اندازهای شخصی. بنابراین، انتقاد عمومی از تأمین اجتماعی در ذات خود به هیچ وجه، چیز جدید یا بدیعی نیست. مع‌ذلک آنچه در شرایط فعلی تکان‌دهنده است، شدت روبه افزایش و حتی جنبه خصوصت‌آمیز بحث‌های جاری راجع به تأمین اجتماعی و این حقیقت است که این بحث و جدل، بدون توجه به سطح توسعه اقتصادی یا گستردگی تأثیر تأمین اجتماعی در حمایت از مردمی که در حال حاضر از آن بهره می‌برند، به هر گوشه جهان گسترش یافته است. اگرچه مدیران و سیاست‌گذاران تأمین اجتماعی عادت کرده‌اند که به منتقدان نظام جاری تأمین اجتماعی پاسخ بگویند، اما از دست رفتن ظاهری اعتماد مردم به برنامه‌هایی که آنان به اجرا در می‌آورند و طرح سؤالات مکرر در خصوص اصول بنیادینی که این نظم بر آنها استوار است، آن‌ها را متعجب ساخته است.

دلایل زیاد و پیچیده‌ای برای بروز چنین پدیده گسترده‌ای وجود دارد، اما موارد زیر از اصلی‌ترین دلایل طرح این انتقادات به شمار می‌روند:

● **جهانی شدن اقتصادهای ملی.** تعداد کشورهایی که می‌توانند خود را از روندهای اقتصادی جهانی دور نگاه دارند، رو به کاهش است. تقسیم کار رو به گسترش در بازار جهانی عملاً همه‌ی کشورها را تحت تأثیر قرار داده است. صنایعی که سابقاً نقطه اتکای یک اقتصاد ملی به شمار می‌آمدند، در عرض چند سال، به واسطه تحولات اقتصادی که در گوشه‌ای دیگر از کره زمین رخ داده است، منسوخ شده‌اند. سرمایه‌ها با بهره‌گیری از نوسانات ارزی و دورنمای بهتری از بازگشت سرمایه در کشورهای خارجی، با سرعت قابل ملاحظه‌ای جابه‌جا می‌شوند، همان‌گونه که بحران مداوم اقتصادی در آسیا شاهدی بر این مدعا است. حتی کشورهای صنعتی بسیار پیشرفته نیز نمی‌توانند بدون کمک دیگران به دفاع از منافع اقتصادی خود برخیزند و

مجبورند در صدد جلب کمک مؤسسات مالی بین‌المللی برآیند. بنابراین چندان تعجب‌آور نیست که دربارهٔ توانایی دولت‌ها برای تصمیم‌گیری در خصوص نوع و سطح تأمین اجتماعی که باید برای مردم فراهم شود، تردیدهای فزاینده‌ای ابراز می‌شود؛ آن‌هم در جهانی که این دولت‌ها دیگر نمی‌توانند مثل سابق بر سرنوشت اقتصادی و مالی خود تسلط داشته باشند. یکی از واقعیت‌های تکان‌دهندهٔ جهانی شدن این است که در حالی که دولت‌ها هنوز می‌توانند بر حقوق کارگران و کارمندان مالیات ببندند، اما در مالیات بستن بر سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی و معاملات مالی با دشواری‌های به مراتب بیش‌تری مواجه هستند. از بد روزگار، درست در زمانی که دولت‌ها بیش‌ترین نیاز را به حفاظت از بیکاران و جبران ضرر ناشی از قطع درآمد شهروندان احساس می‌کنند، روند جهانی شدن از آن‌ها برای انجام این کار بیش‌تر می‌کاهد.

● **تسلط تفکر مبتنی بر اقتصاد بازار.** پیروزی رویکردهای مبتنی بر اقتصاد بازار بر سایر مدل‌های اجتماعی-اقتصادی، اقتصادی که در عصر مدرن تدوین شده و مورد آزمایش قرار گرفته‌اند، از برجسته‌ترین ویژگی‌های دورهٔ پایانی عصر حاضر به‌شمار می‌آید. این نظر که حمایت اجتماعی می‌تواند با رشد اقتصادی هماهنگ یا حتی عاملی مثبت برای رشد اقتصادی باشد، مورد تردید قرار گرفته است. انتقاداتی که چندین دهه مطرح بود، از جمله این اتهام که سیستم تأمین اجتماعی باعث دلسرد شدن مردم از پس‌اندازکردن و یا افزودن بر میزان بیکاری می‌شود بار دیگر با نیروی بیش‌تری سر برآورده است. به‌ویژه، منتقدان صندوق‌های بازنشستگی عمومی^۱، چه در داخل و چه در خارج دولت طرفداران زیادی برای خود دست و پا کرده‌اند. اینان از حسابهای ذخیره پس‌انداز فردی^۲ طرفدارای می‌کنند و این بحث را پیش می‌کشند که این طرح‌ها می‌توانند پس‌اندازهای جدید به وجود آورند و به این ترتیب رشد اقتصادی را تقویت نمایند. طرفه آن‌که، حمایت سیاسی از طرح‌های مبتنی بر صندوق‌های بازنشستگی اندوخته‌ای^۳ در بسیاری از نقاط جهان افزایش یافته و این در حالی است که در میان اقتصاددانان دربارهٔ اعتبار این دعاوی چندان اتفاق نظری وجود ندارد.

1. public pension provisions
3. funded pension

2. funded individual saving accounts

● بی‌اعتماد به توانایی دولت‌ها در خصوص برنامه‌ریزی برای آینده. شاید رنج‌آورترین اتهامی که در پایان قرن حاضر به سیستم تأمین اجتماعی وارد شده فقدان اعتماد، به‌ویژه در میان نسل جوان‌تر، به توانایی کشورها برای اتخاذ تصمیم‌های جمعی و دموکراتیک برای تضمین شکوفایی اقتصادی و در همان حال حفظ میزان مشخصی از عدالت و همبستگی اجتماعی در میان اعضای جامعه باشد. این "بحران مشروعیت" بخش دولتی به یک کشور یا منطقه خاص در جهان محدود نمی‌شود. شاید بتوان آن‌را با مقوله جهانی شدن جریان عقاید و فن‌آوری مرتبط دانست، و این در حالی است که، به روال عادی، راه‌حل‌های مبتنی بر بخش خصوصی بر راه‌حل‌های مبتنی بر بخش دولتی ارجحیت داده می‌شود. مؤسسات دولتی به‌طور دائم به عدم کارایی و خدمت‌رسانی نامناسب متهم می‌شوند، و ادعا می‌شود که بخش خصوصی می‌تواند بر این نقایص فائق آید. جدی‌ترین مسئله این است که شهروندان، بیش از پیش، درباره توانایی فرایند سیاسی در کشور خود در خصوص تصمیم‌گیری در زمینه نحوه تقسیم عادلانه فواید ناشی از سیستم تأمین اجتماعی در میان مردم ابراز تردید می‌کنند (به عبارت دیگر آن‌ها این سؤال را مطرح می‌سازند که آیا نیازمندان منفعت بسیار کمی می‌برند، در حالی که کسانی که نیاز کم‌تری دارند بیش از اندازه دریافت می‌کنند و یا این‌که آیا برخی از شهروندان آسیب‌پذیر بیش از دیگران استحقاق برخورداری از عواید ناشی از سیستم تأمین اجتماعی را دارند؟)

تردیدی نیست که این روندهای جهانی در طرز تفکر و طرز رفتار، بسیاری از مدیران تأمین اجتماعی و سیاست‌گذاران را با سردرگمی و حتی نومییدی مواجه ساخته است. آن‌ها هر روز بیش از روز پیش این حقیقت را در می‌یابند که چارچوب بحث درباره آینده تأمین اجتماعی را نه کارشناسان و متخصصان مسائل مربوط به سیاست‌گذاری اجتماعی که در زمینه عملکرد و نتایج حاصل از برنامه‌های مبتنی بر تأمین اجتماعی از دانشمندترین افراد به‌شمار می‌آیند، بلکه منتقدان و به‌ویژه کسانی تعیین می‌کنند که بیش‌تر به سیاست‌های مالی و کم‌رنگ کردن نقش دولت علاقه دارند تا به سیستم‌های مبتنی بر حمایت و تأمین اجتماعی.

۲. نقطه عطفی در بحث درباره آینده؟

مدارک جمع‌آوری شده از سازمان‌های وابسته به ISSA و سایر سازمان‌ها نشان می‌دهند که

در بحث و جدل‌های جاری در خصوص تأمین اجتماعی، تغییراتی عظیم و چشمگیر در حال رخ دادن است. محتویات این بحث و جدل‌ها، تدریجاً به سمت مباحثه‌ای متوازن‌تر در زمینه راه‌حل‌های موجود برای انجام اصلاحات سوق می‌یابد. لحن بحث‌ها کم‌تر جدلی و عقیدتی شده است. این تغییر لحن، چه پیامدهایی داشته است؟

۲-۱. پذیرش این حقیقت که مخاطرات تحت پوشش تأمین اجتماعی در حال کاهش نیست جوامعی که دربرگیرنده بخش اعظم مردمان جهان هستند نسبت به گذشته کم‌تر در معرض مخاطرات قرار ندارند. بیکاری گسترده در بین بسیاری از کشورهای صنعتی جهان هنوز هم یک واقعیت تلخ به‌شمار می‌آید. بسیاری از کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) هنوز هم گرفتار اعداد دو رقمی اند که میزان بیکاری در این کشورها را نشان می‌دهد، و این در حالی است که این رقم بالا بیش از ده سال است که کاهش نیافته و در بعضی از کشورها شاخص‌های اقتصادی در سال‌های اخیر حتی سیر صعودی پیموده است. اشتغال‌زایی در سایر کشورهای کم‌تر توسعه یافته، به‌ویژه در آفریقا، بهبود قابل ملاحظه‌ای نیافته و خطر بیکاری میلیون‌ها نفر، شاید برای اولین بار در طول حیات کاری آن‌ها، در بسیاری از کشورهایی که ویرانی گسترده اقتصادی در آسیا آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده به یک کابوس بدل گشته است.

خطر فقر به تعداد زیادی از شهروندان حتی در کشورهای صنعتی نیز لطمه می‌زند. برای مثال، کمیسیون اروپا چنین برآورد می‌نماید که حتی پس از اعمال سیاست‌های انتقال درآمدها (مالیات‌های ترجیحی) و سایر اشکال کمک‌های اجتماعی، حدود هفده درصد از کل خانواده‌ها در کشورهای عضو اتحادیه اروپا درآمدی کم‌تر از نصف درآمد میانگین ملی خواهند داشت. و این معیاری است که به‌طور معمول به‌عنوان شاخصی برای مشخص کردن آن دسته از مردم استفاده می‌شود که در خطر محرومیت قرار دارند.^۱ کمیسیون اروپا چنین برآورد می‌کند که بدون حفظ سطح درآمدها و سایر اشکال حمایت مالی که در برنامه‌های مبتنی بر حمایت اجتماعی پیش‌بینی شده است، سطح درآمد تقریباً چهل درصد از کلیه خانواده‌های ساکن کشورهای عضو اتحادیه اروپا، از پنجاه درصد درآمد میانگین ملی کم‌تر خواهد بود.

1. European Commission (1997), Social Protection in Europe 1997-Executive summary, (COM-98-243-Final), P 12.

عامل ریسک در دورهٔ سالخوردگی در سایر کشورهای جهان نیز به همان اندازه تکان‌دهنده است. برای مثال، در ایالات متحده اداره تأمین اجتماعی برآورد می‌کند که ۴۲ درصد از بازنشستگان کشور در صورت بهره‌مندشدن از برنامهٔ ملی مستمری بازنشستگی^۱ زیر خط فقر قرار خواهند گرفت.

و بر طبق گزارش بانک جهانی در گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷، تعدیل ساختار اقتصادی به برخی از کشورهای جهان شدیداً لطمه زده است و همین امر موجب افزایش قابل ملاحظه فقر در میان اهالی این کشورها شده است. کشورهای واقع در اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای عضو جمهوری‌های مستقل مشترک‌المنافع یکی از بدترین شرایط اقتصادی در دهه‌ی گذشته را پشت سر گذاشته‌اند. فقر ناشی از فقدان درآمد، از بخش کوچکی از جمعیت این کشورها به یک سوم جمعیت آن‌ها گسترش یافته است، برآورد می‌شود که حدود ۱۲۰ میلیون نفر زیر خط فقر زندگی می‌کنند. نسبت جمعیت فقیر و آهنگ رشد فقر در صحرای آفریقا بیش از سایر نقاط جهان است. حدود ۲۲۰ میلیون نفر از ساکنان منطقه، از درآمد بسیار پایینی برخوردار هستند. بانک جهانی برآورد می‌کند که تا سال ۲۰۰۰، نیمی از اهالی صحرای آفریقا در زیر خط فقر قرار خواهند گرفت. هیچ‌کس نمی‌تواند این حقیقت را انکار نماید که توسعه اقتصادی وسیله‌ای قدرتمند برای کاهش سطح فقر است، و برای سرپاماندن یک سیستم تأمین اجتماعی ملی قائم به خود نیز امری حیاتی به‌شمار می‌آید. مع‌ذکب گذر از یک سیستم اقتصادی برنامه‌ریزی شده به سیستم اقتصاد بازار دشوارتر از آن است که انتظار می‌رفت و همین گذر به‌خوبی نشان داده است که توسعه اقتصادی خود به خود دستیابی به سطح مطلوبی از توسعه اجتماعی را تضمین نمی‌کند. هزینه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت تعدیل ساختاری، به‌واسطهٔ کاهش شدید تولید ناخالص ملی در بسیاری از کشورها، فقط جنبهٔ اقتصادی نداشته است. بلکه پایین آمدن سطح استانداردهای مراقبت‌های درمانی و آموزش، افزایش میزان جرم و جنایت و، در برخی از کشورها، کاهش واقعی امید زندگی نیز از جملهٔ این هزینه‌ها محسوب می‌شوند. در حالی‌که، گذر به سیستم اقتصاد بازار و جهانی‌ترشدن اقتصادهای ملی، بدون تردید برای برخی از اقشار مردم و حتی

1. national old-age pension programme

برخی از کشورها سودمندتر بوده، در داخل کشورها و در بین کشورها نیز در این زمینه کسانی برنده و کسانی بازنده بوده‌اند.

بنابراین می‌توان چنین درس گرفت که رشد اقتصادی و جهانی‌تر شدن اقتصاد، ضرورتاً به کاهش فقر یا افزایش توان سیستم‌های حمایت اجتماعی از شهروندان نمی‌انجامد. همان‌طور که در گزارش سال ۱۹۹۷ بانک جهانی اشاره شده، این درس حتی در مورد برخی کشورهای صنعتی در اروپا، آمریکای شمالی و سایر نقاط جهان صدق می‌کند که در طی سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۵ میزان متوسط رشد خوبی را تجربه کرده‌اند، اما نسبت افراد فقیر در این کشورها افزایش پیدا کرده‌است.

این موضوع را نیز البته به گونه‌ای کنایه‌آمیز باید خاطر نشان ساخت که هم‌زمان با زیر سؤال رفتن سیستم‌های رفاه اجتماعی دولتی، تعداد کسانی که در فقر زندگی می‌کنند در بسیاری از کشورهای جهان افزایش یافته‌است.

۲-۲. در صورت تمایل به برنامه‌ریزی، مقابله با پیامدهای ناشی از سالخوردگی جمعیت ممکن است

“پیری” جمعیت موضوعی است که هم استنادات بسیاری درباره‌ی آن موجود است و هم بحث‌های زیادی در مورد آن انجام شده‌است. تبعات این فرایند جهانی برای مقولاتی چون بازنشستگی و کمک‌های درمانی مربوط به تأمین اجتماعی، تا آینده‌نه‌چندان دور همچنان موضوع تحقیقات و ارزیابی خواهد بود. مع‌ذک، این نکته را باید در چارچوب مباحثات فعلی خاطر نشان ساخت که تعداد قابل ملاحظه‌ای از کشورها در برداشتن گام‌هایی در جهت تضمین ثبات مالی سیستم حقوق بازنشستگی دولتی و سایر برنامه‌های تأمین اجتماعی خود تا قرن آتی و در نتیجه ردّ این اتهام موفق بوده‌اند که قرن بیست و یکم شاهد یک جنگ تلخ بین دو نسل پیر و جوان خواهد بود. رویکردهای اصلاحی به تعداد کشورها متنوع‌اند، اما تلاش‌های هماهنگی در جهت کاستن از گرایش گسترده به بازنشستگی پیش از موعد، افزایش تدریجی سن بازنشستگی برای مردان و زنان و کاهش بار هزینه برنامه‌های بازنشستگی دولتی از طریق ترغیب توسعه

سیستم‌های بازنشستگی به اصطلاح "چند ستونی"^۱، به عمل آمده است. اساس این سیستم‌ها را پرداخت در طول دوره کار و استفاده از صندوق‌های اجباری یا اختیاری تشکیل می‌دهد. بنابراین بحث درباره آینده سیاست‌های بازنشستگی، به آهستگی، در جهت یک بحث مستدل‌تر در خصوص این موضوع تکوین می‌یابد که چگونه جوامع می‌توان بین مصرف کنونی مستخدمین و آرزوی درآمد کافی بازنشستگی برای سالخوردگان امروز و فردا، توازن برقرار ساخت. این حقیقت، بیش از پیش پذیرفته می‌شود که خصوصی سازی آن "نوش‌داری" معجزه‌آسا نیست و نیز این‌که ترکیبی از رویکردهای تأمین مالی، راهی عاقلانه برای مقابله با عملکرد غیرقابل پیش‌بینی بازار و سایر عواملی به‌شمار می‌آید که بر سطوح تولید اقتصادی تأثیر می‌گذارند. نقش دولت در تضمین درآمد بازنشستگی کافی دیگر جای بحث ندارد، زیرا حتی طرفداران رویکردهای مبتنی بر دخالت بخش خصوصی و به‌کارگیری صندوق‌های تأمین آتیه نیز اعتراف می‌کنند که حکومت باید یک شبکه ایمنی "آبرومند" برای کسانی که قادر نیستند برای دوران پیری خود پس‌انداز نمایند فراهم آورد و نیز این‌که حکومت باید به‌عنوان نظام‌دهنده (یا به تعبیر بعضی‌ها تضمین‌کننده) ترتیبات بازنشستگی تحت کنترل بخش خصوصی، عمل نماید. اقدام انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) در چارچوب "ابتکار عمل استکهلم" سهمی ارزشمند در جهت افزایش سطح و کیفیت فنی گفت‌وگوی بین‌المللی درباره اصلاح سیستم‌های بازنشستگی، ایفا کرده است.^۲

تحقیقات عمده به‌عمل آمده توسط OECD و کشورهای عضو G-9 (نه کشور صنعتی بزرگ) نشان می‌دهد که روند تمرکز بر مسئله بازنشستگی از توجه تقریباً صرف به مقوله تأمین مالی دور شده و ملاحظات درباره ماهیت خود سیستم بازنشستگی را نیز در بر می‌گیرد.^۳ در مباحثات مربوط به اصلاحات، حالا این موضوع مد نظر قرار گرفته که ترتیبات بازنشستگی

1. "multi-pillar" pension systems

۲. حاصل این نشست دو کتاب بود:

Thompson, L. (1998) *Older & Wiser: The Economics of Public Pensions*. The Urban Institute Press Washington, D.C. International Social Security Association (1998), *The Social Security Reform Debate: In Search of a New Consensus, a Summary*, Geneva.

3. OECD (1998), "Maintaining prosperity in an ageing society", *OECD Policy Brief*, 5/ 1998, Paris.

موجود غالباً در درون خود نوعی بی‌انگیزه‌گی کاری به وجود می‌آورند و همین مسئله موجب آن می‌شود کسانی که مایل‌اند بیش‌تر به کار ادامه دهند مجازات شوند. به‌طور کلی‌تر، این حقیقت بیش از پیش پذیرفته شده است که برنامه‌های بازنشستگی باید تغییرات عمیقی را منعکس سازند که به‌واسطهٔ ورود گستردهٔ زنان به نیروی کار، گرایش به سمت تعداد فرزندان کم‌تر، اختصاص زمان به مراتب بیش‌تر به امر آموزش، و این حقیقت در جوامع رخ داده است که در سال‌های اخیر، به‌طور کلی سالخورده‌گان در مقایسه با نسل‌های قبل از لحاظ سلامت در وضعیت بهتری هستند. این بدان معنی است که باید با صراحت بیش‌تر نگرشی در مورد دورهٔ زندگی را مدنظر قرار داد که انسان‌ها را قادر می‌سازد خود را برای الگوهای غیرسنتی کار، برخوردار از برنامه‌های حمایت خانواده، برخوردار از آموزش در تمام طول عمر، و بازنشستگی تدریجی آماده کنند. بازنشستگی، به‌عنوان یک مفهوم اجتماعی، عمر نسبتاً کوتاهی دارد و تنها پس از جنگ جهانی دوم در قانون‌گذاری ملی جایگاه استواری پیدا کرده است. تردیدی نیست که قرن آینده، شاهد بازننگری عمیق در تعریف واژهٔ "بازنشستگی" خواهد بود.

در حالی که، در خصوص توانایی جوامع برای اصلاح و سازمان‌دهی مجدد سیاست‌های خود در مورد مستمری‌های دوران سالمندی، خوش‌بینی‌هایی ابراز می‌شود، آیندهٔ کمک‌های درمانی، به‌ویژه برای سالمندان هنوز هم به مراتب غیرقابل‌پیش‌بینی است. چون در آینده، تعداد بیش‌تری از افراد مسن‌تر در کلیه جوامع به مرحلهٔ سالمندی می‌رسند، به‌طور طبیعی انتظار می‌رود که هزینه‌های درمانی اختصاص‌یافته به سالمندان افزایش یابد؛ اما تا چه اندازه؟ برای مثال، پیش‌بینی می‌شود که پیشگیری‌های درمانی (مقابل با اعتیاد به سیگار، پیشگیری از بیماری، تمرینات بدنی، تغذیه بهتر و غیره) تأثیری مثبت بر سلامت بدنی سالمندان داشته باشد، اما میزان این تأثیر چه‌قدر خواهد بود؟ یکی از مشکلات برنامه‌ریزان مراقبت‌های درمانی در برآورد میزان هزینه‌های درمانی مرتبط با سالمندان در آینده این خواهد بود که در خصوص سوابق پزشکی افراد در طول عمر آن‌ها، اطلاعات قابل اطمینان کافی وجود ندارد. آیا سالمندان به این دلیل امروزه بیش‌تر عمر می‌کنند که از مراقبت‌های پزشکی بهتر و بیش‌تری در مقایسه با گذشته برخوردارند؟ یا شاید، وضعیت سلامت سالمندان از این رو به مراتب بهتر شده است که آن‌ها در مقایسه با نسل‌های گذشته، در طول عمر خود سلامت‌تر بوده‌اند؟ بنابراین، آن‌ها می‌توانند

زمان از کارافتاده‌گی و دچار شدن به بیماری‌های مزمن را به تعویق اندازند.

آنچه تاکنون معلوم شده این است که مخارج مراقبت‌های پزشکی در یک یا دو سال آخر عمر، صرف‌نظر از سن مشخص در زمان مرگ، به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد. آیا در آینده امکان پذیر خواهد بود که این افزایش شدید در هزینه‌های پزشکی را درست پیش از مرگ، به‌نحو بهتری تحت کنترل قرار داد؟ شاید برخی از فن‌آوری‌ها و روش‌های جدید پزشکی در این مرحله از چرخه زندگی یک انسان موجب صرفه‌جویی‌های واقعی شوند، در حالی که فن‌آوری‌ها و روش‌های دیگر، از جمله پیوند اعضای بدن و مراقبت‌های پزشکی شدید و طولانی، تنها برای یک مدت خیلی محدود در وضع بیمار بهبودی حاصل نمایند اما در مراحل آخر زندگی او مخارج را نیز به‌طرز چشمگیری افزایش دهند. بنابراین در همه کشورهای جهان، صرف‌نظر از این‌که در چه مرحله‌ای از توسعه قرار دارند، مسئله مراقبت‌های پزشکی طولانی مدت به یک مشغله ذهنی عمده تبدیل شده است. تنها تعداد انگشت‌شماری از کشورها موفق شده‌اند در چارچوب سیستم‌های تأمین اجتماعی مشکل مراقبت‌های پزشکی طولانی مدت را حل نمایند. تقریباً در همه موارد شخص مورد نظر مجبور بوده است تا بدون در نظر گرفته شدن میزان درآمد و اموال او یا خانواده‌اش بخشی از مخارج این مراقبت‌ها را بپردازد تا زمانی که منابع مالی در دسترس به انتها برسد و یا شخص پیرتر پیش از اتمام منابع فوت کند.

این شیوه، برای میلیون‌ها سالمند در سراسر جهان، شیوه‌ای غم‌افزا و از لحاظ مالی ویران‌کننده برای پایان یافتن زندگی به‌شمار می‌آید. همان‌طور که بحث درباره اصلاح سیستم بازنشستگی سالمندان وارد مرحله عملی تر و واقع‌بینانه‌تری می‌شود، برنامه‌ریزان و قانون‌گذاران تأمین اجتماعی به ناچار به‌طور فزاینده‌ای به مسئله مراقبت‌های پزشکی برای سالمندان توجه می‌کنند؛ زیرا این دغدغه فزاینده وجود دارد که شکست در حل این مسئله، در ارتباط با موجود بودن منابع تأمین مالی برای سایر زمینه‌های تأمین اجتماعی، پیامدهای بالقوه شدیدی خواهد داشت.

البته مسئله مراقبت پزشکی برای سالمندان را نمی‌توان از تلاش‌های جاری در همه کشورهای برای مهار مخارج این نوع مراقبت‌ها و در عین حال تضمین دسترسی به مراقبت‌های پزشکی با کیفیت بالا برای تعداد هرچه بیش‌تری از اعضای جامعه جدا ساخت. شواهد کافی در این

خصوصاً وجود دارد که خدمات پزشکی، از جمله مراقبت‌های پیشگیرانه، بیش از پیش سهمیه‌بندی می‌شوند و پرداخت هزینه‌ها نیز با هدف کاستن از نرخ افزایش مخارج مراقبت‌های پزشکی، بیش از پیش بر دوش بیمار نهاده می‌شود. این تحوّل، نه تنها در ارتباط با دسترسی به خدمات درمانی مشکلات اخلاقی به بار می‌آورد بلکه دغدغه سقوط معیارهای کیفی خدمات را نیز افزایش می‌دهد.

مشابه آنچه در مورد بخش بازنشستگی گفته شد، راهبردهای اصلاحی با هدف ایجاد سیستم مراقبت‌های پزشکی در آینده، که بنیه قوی مالی هم داشته باشد، غالباً مستلزم پیدایش الگوهای تازه تقسیم مسئولیت‌ها بین بخش دولتی و بخش خصوصی است. بنابراین، هم در کشورهای صنعتی و هم در کشورهای در حال توسعه، مباحثات شدیدی درباره نقش صحیح حکومت و بخش خصوصی در بیمه کردن خدمات درمانی و پزشکی در جریان است.

۲-۳. تأمین اجتماعی نه تنها باید حافظ درآمدها باشد

بلکه باید به مردم در دستیابی به استقلال [مالی] نیز کمک نماید

با افزایش نرخ بیکاری در بسیاری از کشورهای صنعتی، به سرعت روشن شد که مدت این بیکاری نیز در حال افزایش است. برای مثال، کمیسیون اروپا برآورد کرده است که تعداد بیکارانی که به مدت یک سال یا بیش‌تر بیکار بوده‌اند تا پنج درصد نیروی کار یا بیش از پنجاه درصد کل بیکاران افزایش یافته است. و به‌ویژه، این حقیقت هشداردهنده است که بیش از شصت درصد از کسانی که در این گروه جای می‌گیرند به مدت دو سال یا بیش‌تر بیکار بوده‌اند. در نتیجه، برای همه روشن شده است که طرح‌های بیمه بیکاری که با هدف حمایت مالی از بیکاران موقت طراحی شده‌اند، دیگر برای مقابله با بیکاری طولانی مدت مناسب نیستند. علاوه بر آن، ارقام مربوط به نرخ بیکاری، از میزان واقعی تکفل در جامعه پرده بر نمی‌دارند، زیرا در بسیاری از کشورها بر تعداد کسانی که از بیمه از کارافتادگی استفاده می‌کنند، به‌ویژه در میان مردان بالای پنجاه سال، افزوده شده است؛ کسانی که سرانجام به دلیل عدم موفقیت در پیدا کردن کار مناسب، نامشان در لیست افراد از کارافتاده قرار می‌گیرد. یک نگرانی عمده دیگر را نیز باید به مشکل بیکاری و از کارافتادگی افزود که عبارت است از خانواده‌های "تک سرپرست" با فرزندان جوان که

سرپرست آن‌ها در بیش‌تر موارد زنانی هستند که به کمک‌های دولتی برای حفظ درآمد وابسته‌اند. با افزایش حساسیت تدوین‌کنندگان برنامه‌های تأمین اجتماعی نسبت به انتقادات عمومی در خصوص بی‌انگیزه‌گی‌های کاری در میان وابستگان به نظام‌های تأمین اجتماعی و آگاهی آنان از این موضوع که وابستگی طولانی مدت به درآمد (ناشی از بیمه بیکاری) یکی از عوامل مهم در ایجاد انزوای اجتماعی است، کشورها به تدریج بخش فزاینده‌ای از منابع خود را به قطع وابستگی و وادار ساختن دریافت‌کنندگان کمک‌های اجتماعی به پیدا کردن یک شغل دائم برای خود اختصاص می‌دهند. اولین گام‌ها در زمینه سخت‌تر کردن شرط برخورداری از عواید تأمین اجتماعی و کاهش این عواید در بسیاری از موارد برداشته شده است و هدف آن پایان دادن به وابستگی هزاران تن از دریافت‌کنندگان کمک‌های اجتماعی به عواید حاصله بوده است. در عین حال برای جذاب‌تر کردن این اقدامات، طرح‌هایی برای ترکیب کار یا آموزش با دریافت کمک‌هایی در زمینه حفظ درآمد ارائه شده (که حتی الزام قانونی نیز در برداشته است).

نباید اهمیت سیاسی و روان‌شناسانه این تدابیر دست کم گرفته شود، زیرا در بسیاری از کشورها تغییری معنادار از نظریه دریافت عواید به‌عنوان یک حق، به نظریه دریافت عواید بر مبنای برآوردن معیارهای معین مشاهده می‌شود؛ از جمله بررسی درآمدها، بررسی اموال، آمادگی برای آموزش، قطع کمک‌های مالی به کودکان تا پیش از ورود به مدرسه و غیره. مع‌ذک، تغییر خط‌مشی‌ها از سیاست انفعالی حمایت از درآمدها به سیاستی فعال، چالشی خطیر برای کسانی محسوب می‌شود که نظام‌های تأمین اجتماعی را اداره می‌کنند، چون این تغییر مستلزم پرورش مهارت‌های گوناگون در میان کارکنان و معرفی روش‌های مدیریت جدید برای عملی ساختن رویکرد جدید است.

تاکنون، تعداد کسانی که نام آن‌ها از فهرست دریافت‌کنندگان کمک‌های مالی خارج و وارد فهرست شاغلین شده بسیار محدود بوده است. این مسئله به‌ویژه در مورد کشورهای صدق می‌کند که هنوز نرخ بیکاری در آن‌ها بسیار بالا است. علاوه بر آن، به‌جز چند کشور محدود - از جمله استرالیا، زلاندنو، ایرلند و انگلستان - مقدار کل هزینه‌های اجتماعی ناشی از کمک‌های مالی بر اساس سیستم سنجش درآمد یا سنجش اموال نسبتاً کم بوده و در کشورهای عضو OECD این رقم به کم‌تر از ده درصد کل هزینه‌های ناشی از کمک‌های اجتماعی بالغ می‌شود. اما

در مباحثات جاری در خصوص آینده تأمین اجتماعی، فصل جدیدی گشوده شده است. زیرا بین کسانی که طرفدار تضمین تحقق میزان مناسبی از همبستگی اجتماعی بر اساس سطح کمک‌های دریافتی و شرایط برخورداری از این کمک‌ها هستند و کسانی که طرفدار دریافت سود "عادلانه" از کمک‌هایی که به سیستم تأمین اجتماعی نموده‌اند هستند، برخوردهای فزاینده به وجود آمده است. حتی طرفداران پروپاقرص طرح‌های تأمین اجتماعی دولتی تردید دارند که آیا عواید حاصل از تأمین اجتماعی به نحو عادلانه و از لحاظ اجتماعی به شیوه‌ای مؤثر در بین واجدین شرایط تقسیم می‌شود یا نه؟ آیا بعضی از افراد، برای مثال سالمندان، بیش از اندازه کمک دریافت می‌کنند؟ آیا منافع حاصل از تأمین اجتماعی دولتی به کسانی می‌رسد که واقعاً به آن نیازی ندارند و این منافع را به اشخاص دیگر، و به ویژه فرزندان و نوه‌های خود انتقال می‌دهند؟ این روند در ایجاد شکاف فزاینده در سطوح درآمدها در بسیاری از کشورها بین خانواده‌های ثروتمند و فقیر چه نقشی دارد؟

بنابراین تمرکز بر روی مسئله تکفل، منجر به آغاز مباحثه عمومی به مراتب گسترده‌تری درباره این موضوع شده که نظام‌های تأمین اجتماعی تا چه حد باید گسترش یابند، چه مخاطراتی را زیر پوشش بگیرند، و، بالاتر از همه، چه زمان وظیفه حکومت خاتمه می‌یابد و فرد وارد عمل می‌شود؟ بنابراین باید انتظار داشت که یک قرارداد اجتماعی جدید در ارتباط با امنیت شغلی تعریف شود.

۲-۴. طراحی مجدد نظام‌های اداره تأمین اجتماعی برای تطبیق با تغییرات

تردید نیست که توانایی نهادهای تأمین اجتماعی برای ارائه مقرری‌ها و خدمات به شیوه‌ای دقیق‌تر، کم‌تر هزینه‌بر و زمان‌بندی‌شده‌تر از سایر روش‌ها، از جمله توسل به رویکردهای مبتنی بر دخالت بخش خصوصی، یکی از بهترین اقدامات تدافعی بوده است که در این دوره طرح سؤال‌های اساسی در خصوص آینده برنامه‌های متکی به بخش عمومی، به کمک این نهادها شتافته است. در بررسی فعالیت‌های سازمان‌های عضو انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی در یک دهه اخیر، موفقیت حاصل شده در زمینه معرفی ابداعاتی برای ارائه خدمات بهتر به عامه مردم، از برجسته‌ترین جوانبی است که خود را به ما نشان می‌دهد. اجلاس ویژه "طرح طراحی مجدد"

که به مناسبت بیست و ششمین مجمع عمومی ISSA برگزار شد، گواهی تازه بر موفقیت در این زمینه به شمار می‌آید.

در حالی که برای بهبود ظرفیت اجرایی و اداری در کشورهای در حال گذر از سیستم اقتصاد برنامه‌ریزی شده به سیستم اقتصاد بازار و همین‌طور سایر مناطق جهان، هنوز باید کارهای زیادی انجام شود، اما واقعیت این است که می‌توان کیفیت خدمات را واقعاً بهبود بخشید، و شعب دولتی و نهادهای عمومی که توسط شرکای غیردولتی^۱ اداره می‌شوند، می‌توانند به اصلاحات اداری دست بزنند که آن‌ها را در مرتبه‌ای برابر با مؤسسات مالی انتفاعی و بلکه بالاتر از آن‌ها قرار دهد.

موفقیت آشکار در زمینه تضمین بهبود ارائه مزایای تأمین اجتماعی به مردم در برخی از کشورهای وضعیتی جدید به وجود آورده است که امکان همکاری مؤسسات تأمین اجتماعی با سایر نهادهای عمومی برای ارائه خدمات خود (از جمله خدمات درمانی عمومی، خدمات به بازنشستگان، خدمات به مستخدمین دولتی) را فراهم می‌سازد و حتی در برخی موارد به منظور ارائه مزایای مستمری بازنشستگی بیش‌تر، بیمه حوادث ناشی از کار، خدمات کاریابی و غیره، با بخش خصوصی رقابت کنند. به نظر می‌رسد که تمایز قدیمی بین بخش خصوصی و عمومی و مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی در سطح اداری و اجرایی در حال از میان رفتن باشد و به این ترتیب یکی از جالب‌ترین جوانب مربوط به تعریف مجدد سیاست تأمین اجتماعی برای قرن جدید در حال شکل‌گیری است.

۳. چالش‌ها و موانع

به‌رغم بدبینی در خصوص قابلیت تکنولوژیکی جامعه برای مقابله با "ویروس هزاره جدید"، آغاز یک قرن جدید می‌تواند الهام‌بخش کلیه اذهان در سراسر جهان برای ساختن نظم اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی جدیدی باشد؛ نظمی که اشتغال‌زایی را تقویت نماید، مبادله اندیشه‌ها و ابداعات تکنولوژیکی را سهل‌تر سازد و به مردان و زنان اجازه دهد وظایف خود را در خانه و محل کار با یکدیگر تقسیم نمایند. تأمین اجتماعی به تنهایی نمی‌تواند به این اهداف

1. The Social Partners

دست یابد، اما نقشی حیاتی در کمک به جوامع برای دستیابی به اهداف فوق‌الذکر ایفا می‌کند. بنابراین، یافتن موازنه جدید بین اهداف اقتصادی - چه جهانی و چه ملی - و حراست اجتماعی از شهروندان جهان، از چالش‌های اساسی به‌شمار می‌آید که قرن بیست و یکم با آن روبه‌رو است. سال‌های پس از جنگ جهانی دوم نشان داد که برای تشویق تجارت بین‌المللی و همین‌طور کاهش بیکاری و فقر چه کارهایی را می‌توان از طریق تدوین خط‌مشی‌های جدید انجام داد. مع‌ذلک، در این خصوص توافق نظری فزاینده‌ای حاصل شده است که عقاید کهنه و واژه‌گان آشنا، دیگر برای هدایت ما به قرن آینده کفایت نمی‌کنند. پس، چه چارچوبی از عقاید برای شکل‌دادن به سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی در جهان، در سال‌های آتی غالب خواهد بود؟

نقش و مسئولیت دست‌اندرکاران تأمین اجتماعی. تجربه یک‌دهه اخیر نشان می‌دهد که اگر بحث درباره آینده تأمین اجتماعی به کسانی با علایقی غیر از فراهم‌آوردن یک سیستم تأمین اجتماعی مناسب برای مردم واگذار شود، چه سردرگمی و اطلاعات نادرستی حاصل می‌شود. مدیران و سیاست‌گذاران تأمین اجتماعی در سطح ملی و همین‌طور نمایندگان سازمان‌های بین‌المللی که با تأمین اجتماعی سروکار دارند، در درک اهمیت مباحثات فزاینده و ارائه حقایق و اعدادی که این مباحثات را روشن‌تر سازد، به‌موقع عمل نکرده‌اند. با توجه به واگذاشتن رسالت ارائه تعریفی نو از تأمین اجتماعی به قرن آینده، این درس را نباید فراموش کرد.

معیارهای اصلاحات در نظام‌های تأمین اجتماعی کدام‌اند؟ تاکنون بحث درباره اصلاحات در نظام‌های تأمین اجتماعی تقریباً به‌طور منحصربه‌فردی بر روی مسائل مالی متمرکز بوده است. مسئله تأمین مالی هدفی بوده که تقریباً بحث درباره سایر معیارها را تحت شعاع قرار داده است. پرداختن به سایر معیارها که باید برای تضمین عدالت اجتماعی در جامعه‌ای در حال گذار مدنظر قرار گیرند، یکی از چالش‌های عمده‌ای است که دست‌اندرکاران تأمین اجتماعی با آن مواجه‌اند. معیارهای زیر از جمله معیارهایی هستند که باید مدنظر قرار گیرند:

- مساوات در بین نسل‌ها؛
- کاهش فقر؛
- انعطاف در برابر فرایند انطباق با مسائل مرتبط با آموزش، کارایی، مسئولیت‌های مراقبت از خانواده، بازنشستگی مرحله‌ای یا ناپیوسته، آموزش در طول عمر، و غیره؛

- سازگار کردن حقوق تأمین اجتماعی با نیازهای خاص مردان و زنان؛
- انسجام، شفافیت و قابل درک بودن آنچه سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین اجتماعی فراهم می‌آورند؛
- سازگاری خدمات ارائه شده توسط نظام تأمین اجتماعی با هدف اشتغال‌زایی و جابه‌جایی نیروی کار؛
- سازگاری تأمین اجتماعی با انگیزه‌های کاری و حداکثر استفاده از منابع انسانی، به ویژه در میان ازکارافتاده‌گان و سالمندان؛
- رفتار برابر با مهاجران؛
- پوشش عام تأمین اجتماعی برای مخاطرات اساسی چون بیماری، بیکاری، صدمات ناشی از کار و سالمندی.

این، تنها سرآغاز یک فهرست از معیارهایی است که برای دستیابی به موفقیت در امر ایجاد اصلاحات در نظام‌های تأمین اجتماعی باید مدنظر قرار گیرند. معیارهای مهم دیگری هم هستند که باید آن‌ها را نیز به این فهرست افزود. این معیارها منعکس‌کننده مشغله‌های ذهنی و ویژه ملی و منطقه‌ای هستند. مع‌ذلک، نکته مهم این است که باید در خلال فرایند هدایت اصلاحات در نظام تأمین اجتماعی، به این معیارها جنبه‌ای صریح‌تر و مفیدتر داد. باورود به قرن بیست و یکم، این تلاش می‌تواند مشغله فکری مهمی برای انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی و اعضای آن فراهم آورد. این تلاش، فقط چالشی فکری نیست، بلکه پیش‌شرطی است که طرفداران تأمین اجتماعی را قادر می‌سازد تا در مباحثات جاری درخصوص اهداف اصلاحات در نظام‌های تأمین اجتماعی سهمی قابل توجه داشته باشند.

اگرچه ادامه اتکا به نظریات و تفکرات آشنا و آزمایش شده به مراتب راحت‌تر است، ادامه این شیوه دیگر برای سیاست‌گذاران و مدیران تأمین اجتماعی میسر نیست؛ زیرا فرایند تعریف مجدد نقش تأمین اجتماعی مدتی است که آغاز شده است. این فرآیند تفکر و مباحثه، در بسیاری از کشورهای جهان در مرحله‌ای نسبتاً اولیه قرار دارد، اما چالش عمده پیشاپیش کاملاً مشخص شده و آن عبارت است از یافتن موازنه‌ای جدید بین دستیابی به رونق اقتصادی و در همان حال حفظ انسجام و عدالت اجتماعی از طریق تأمین اجتماعی.