

چالش‌های فراروی نظام تأمین اجتماعی در آغاز سده بیست و یکم میلادی

گردآوری و ترجمه دکتر بهرام پناهی

مقدمه

نظام تأمین اجتماعی در کشورهای پیشرفته و صنعتی جهان طی سالیان اخیر، بویژه آغاز دهه نخست قرن بیست و یکم میلادی، با پرسش‌ها و ابهامات بیشماری روبه‌رو شده است، به قسمی که چالش‌های مذکور موج اعتراضها و تنش‌های اجتماعی گسترده‌ای را در بیشتر کشورهای اروپایی، نظیر آلمان، فرانسه، بلژیک، ایتالیا و ... از سوی محافل و سندیکاها، کارگری و احزاب سیاسی به دنبال داشته است. این فرایند در طول زمان به‌طور مستمر شکل جامع‌تری یافته و عملاً موجب سلب اعتماد عمومی، بویژه اقشار جوان و نیروهای مولد جامعه به برنامه‌های نظام مذکور شده است.

نکات اصلی که از سوی منتقدان متوجه مشروعیت و کارآمدی مطلوب نظام تأمین اجتماعی، بویژه نظام بیمه‌های اجتماعی، است بیشتر شامل موارد زیر می‌شود.

● نظام بیمه‌های اجتماعی عملاً موجب ایجاد محدودیت و سلب آزادیهای فردی انسانها است، زیرا شاغلان جامعه را به‌طور عموم مکلف به قبول پوشش اجباری خدمات بیمه‌ای کرده، بدون آنکه برای آنان حق انتخاب صندوق یا سازمان بیمه‌ای مورد نظر را قائل باشد. به بیان دیگر، در سیستم مذکور انسانها به عنوان افراد بالغ و مسئولیت‌شناس تلقی نشده و با آنان مشابه افراد نابالغ (کودکان) رفتار می‌شود.

● نظام بیمه‌های اجتماعی احساس مسئولیت فردی جمعیت تحت پوشش در قبال خود و خانواده را بتدریج تضعیف کرده، روحیه استقلال مالی و تأمین آتی فردی آنان را از بین برده و با

انتقال احساس حمایت همه‌جانبه از آنان، به نوعی تفکر اقشار مددجو، نیازمند و حمایت‌طلب را در آنان تقویت می‌کند.

● تشکیلات سازمانی نظام بیمه‌های اجتماعی بیشتر ساختاری بوروکراتیک دارد و با توجه به عدم تبعیت از قوانین رقابتی بازار عمدتاً به صورت انحصاری و ناکارآمد اداره می‌شود. به بیان دیگر، از آنجا که سازمانهای بیمه اجتماعی یا صندوق‌های بازنشستگی و بیمه خدمات درمانی در مقابل مخاطرات ناشی از ورشکستگی، به دلیل پشتوانه و ضمانت‌های دولتی، مصون هستند، مدیریت آنان نیز بندرت از خلاقیت و پویایی لازم نظیر مدیریت بیمه‌های بازرگانی در بخش خصوصی، برخوردار است. این امر باعث می‌شود صندوق‌های بیمه‌ای در مواردی که با مخاطرات مالی و عدم تعادل منابع و مصارف مواجه شوند، مسائل مزبور را به دولت یا شرکای اجتماعی (سندیکاهای کارگری و انجمن‌های کارفرمایی) منتقل کنند و عملاً از آنان نیز انتظار رفع یا تعدیل مشکلات خود را داشته باشند.

● به نظر برخی از منتقدان، نظام بیمه‌های اجتماعی در سطح اقتصاد کلان به عنوان عاملی هزینه‌ساز تلقی می‌شود و عملاً موجب افزایش قیمت تمام‌شده کالا و خدمات در جامعه شده و از این طریق بار مالی قابل توجهی به اقتصاد ملی تحمیل می‌شود. این فرایند باعث می‌شود دولت‌ها در جهت تأمین منابع مالی مورد نظر از یک سو نرخ مالیات‌ها یا استقراض در بازارهای مالی را افزایش دهند و از سوی دیگر به افزایش نرخ حق بیمه مبادرت کنند و بدین ترتیب قدرت خرید نیروهای شاغل، به خصوص توان رقابتی بنگاه‌های اقتصادی کاهش و در نتیجه روند بیکاری و ورشکستگی در جامعه شدت می‌یابد.

● نظام بیمه‌های اجتماعی بر انگیزه‌های اشتغال به کار، پس‌انداز و سرمایه‌گذاری به صورت محسوس و منفی تأثیرگذار است و عملاً موجب تضعیف سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی می‌شود. انتقادهای فوق خواسته یا ناخواسته این واقعیت ملموس و اساسی را نادیده می‌انگارد که هدف از استقرار نظام تأمین اجتماعی در هر کشور صرفاً تشکیل سازمانها و نهادهای عریض و طویل در راستای اتلاف منابع و در نهایت کاهش رفاه و ثروت عمومی جامعه نیست، بلکه نظام تأمین اجتماعی در سطح کلان به عنوان مکانیسم توزیع درآمد میان طبقات و اقشار اجتماعی گوناگون تلقی می‌شود که به واسطه آن بازتوزیع درآمد از اقشار مرفه به اقشار آسیب‌پذیر جامعه (نظیر سالمندان، بیماران، بیکاران و ...) از یکسو و از افراد شاغل (بیمه‌شدگان) به افراد غیرشاغل

(مستمری‌بگیران) از سوی دیگر، تحقق می‌پذیرد. بنابراین نظام تأمین اجتماعی به عنوان عامل بازدارنده یا جذب‌کننده بخش یا درصدی از تولید ناخالص داخلی نباید محسوب شود. واقعیت این است که نظام تأمین اجتماعی با اختصاص منابع عظیم مالی در بخشهای بیمه‌ای و حمایتی، در مرحله نخست هزینه‌های سنگین حمایت‌های اجتماعی برای اقشار مختلف جامعه را به عهده گرفته و در مراحل بعدی، آن هم در راستای پیاده‌سازی برنامه‌های متنوع بیمه‌ای و حمایتی، الزاماً اقدام به تخصیص هزینه‌های اداری برای تحقق اهداف مورد نظر می‌کند. هرچند هزینه‌های مذکور نیز به نوعی دوباره وارد چرخه اقتصادی می‌شود و مشروط بر کارایی و بهره‌وری لازم، از تأثیرات مثبت اقتصادی برخوردار است.

مسئله اساسی و بنیادی در نظام بیمه‌های اجتماعی در این امر نهفته است که به دلایل ماهیتی، برخلاف روشهای متداول در بیمه بازرگانی، رابطه مستقیمی میان میزان حق بیمه پرداختی توسط هر یک از بیمه‌شدگان و میزان مستمری‌های دریافتی آنان در زمان احراز شرایط وجود ندارد که این موضوع نیز مورد انتقاد برخی منتقدان نظام بیمه‌های اجتماعی قرار گرفته است. لیکن واقعیت این است که این فرایند برگرفته از اهداف اصلی نظام تأمین اجتماعی در راستای تحقق اصل همبستگی اجتماعی^۱ بوده که از اصول پایه‌ای نظامهای تأمین اجتماعی براساس منشورهای بین‌المللی است.

شایان ذکر است که آن دسته از بیمه‌شدگان اصلی تحت پوشش نظام بیمه‌های اجتماعی که مجرد بوده یا فاقد فرزندان تحت پوشش به عنوان بیمه‌شدگان تبعی هستند، بیش از آنچه در طول مراحل مختلف زندگی از مزایای بیمه‌ای منتفع شوند، اقدام به پرداخت حق بیمه کرده و در مجموع میزان پرداختی آنان به صندوق‌های بیمه‌ای بمراتب بیش از میزان دریافتی (مستمری) متعلقه است. از سوی دیگر آن دسته از بیمه‌شدگان که دارای خانواده و فرزندان متعدد بوده یا به صورت درازمدت از مزایای مستمری بیمه بازنشستگی، از کارافتادگی، بیکاری یا درمان برخوردار شوند، غالباً بیش از حق بیمه پرداختی متعلقه برخوردار خواهند بود.

به علاوه، چالش اصلی دیگری که نظام تأمین اجتماعی هر کشور را با عدم توازن منابع و مصارف یا بحران مالی مواجه می‌کند، توجه به این واقعیت است که نظامهای مذکور عموماً در

چارچوب مسائل اقتصادی و اجتماعی مبتلابه جامعه و عناصر پیرامون آن شکل گرفته که هر زمان عرضه پوشش‌های حمایتی را، به خصوص برای اقشار آسیب‌پذیر جامعه، ضروری و حیاتی می‌کند. لیکن، علی‌رغم ضرورت و مشروعیت حمایت‌های مذکور، تأمین منابع مالی مورد نیاز نظام تأمین اجتماعی هم‌زمان با محدودیتهای ساختاری و اقتصادی در هر جامعه مواجه است که بی‌شک عدم توجه به آن، عواقب و ضایعات تخریب‌کننده‌ای در پی خواهد داشت. تضادهای اساسی اشاره شده، پرسش‌ها و ابهامات متعددی را به ذهن سیاست‌گذاران، مجریان، مدیران و پژوهشگران حوزه تأمین اجتماعی متبادر می‌کند. در مقاله حاضر سعی بر آن است با الهام از تجارب حاصله در کشورهای پیشرفته و صنعتی جهان و متأثر از تحقیقات انجام گرفته توسط تنی چند از پژوهشگران حوزه تأمین اجتماعی دو گزینه اصلی و محوری در این زمینه، یعنی ارتباط نظام تأمین اجتماعی با بحرانهای اقتصادی و همچنین سیاست‌ها و جهت‌یابی آتی نظام مذکور، مورد نقد و تجزیه و تحلیل علمی قرار گیرد.

۱. ارتباط نظام تأمین اجتماعی با بحرانهای اقتصادی

یکی از پرسش‌های اساسی در ارتباط با تحلیل رابطه متقابل تأمین اجتماعی و بحرانهای اقتصادی در کشورها بررسی این مقوله است که آیا نظام تأمین اجتماعی پدیدآورنده و تهدیدکننده بحرانهای اقتصادی محسوب می‌شود یا خود به نوعی قربانی اصلی تأثیرات منفی آن است؟ داده‌های آماری و نماگرهای اقتصادی اغلب کشورهای جهان طی چهار دهه اخیر، مبین این واقعیت است که در کشورهایی که نظام تأمین اجتماعی در سطح گسترده و به صورت جامع و فراگیر برقرار است، نظیر کشورهای پیشرفته صنعتی، هم‌زمان با رشد و توسعه اقتصادی چشمگیری قابل ملاحظه است یا حداقل در درازمدت شاخص‌های اقتصادی کشورهای مذکور نمایانگر عدم رشد یا رکود اقتصادی نیستند.

از سوی دیگر، داده‌های آماری مذکور نشان می‌دهد که در کشورهای در حال توسعه یا کشورهای معروف به جهان سوم که نظام تأمین اجتماعی در آنها هنوز در مراحل مقدماتی قرار دارد و به صورت جامع و فراگیر تعمیم نیافته است، طی چهل سال اخیر رشد و توسعه اقتصادی قابل ملاحظه یا چشمگیری قابل ثبت و رویت نیست.

همچنین به باور برخی نظریه‌پردازان، در جهان امروز که مقوله بیکاری نیروهای مولد و

جوان جامعه یکی از معضلات و چالش‌های اجتماعی و اقتصادی حاد محسوب می‌شود و تمام کشورها، اعم از پیشرفته یا در حال توسعه، متأثر از رقابتهای شدید اقتصادی و تجاری در سطح بین‌المللی (روند جهانی‌سازی) هستند، هزینه‌های ناشی از پوشش حمایتیهای تأمین اجتماعی غالباً به عنوان بار مالی فزایندهای تلقی می‌شود. به بیان دیگر، اینان چنین ادعا می‌کنند که بار مالی ناشی از پرداخت سهم حق بیمه کارفرمایان به عنوان عامل هزینه‌زا فرایند اقتصادی و پویایی^۱ بازار را کاهش می‌دهد و آهنگ رشد را کند می‌کند. این فرضیات در شرایطی مطرح می‌شود که تغییر و تحولات بنیادی ناشی از روند جهانی‌سازی و همچنین مشکلات اقتصادی و اجتماعی برخی کشورها در دوران گذار، خود به نوعی ضرورت پوشش‌های حمایتی نظام تأمین اجتماعی را به صورت ملموس مطرح و اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

۱- ۱. اثرهای حق بیمه بر هزینه‌های تولید

از زمانی که نظام بیمه اجتماعی در کشورهای مختلف جهان جامعیت و فراگیری یافته است، این بحث مطرح می‌شود که تحمیل قانونی سهم حق بیمه به کارفرمایان عموماً موجب افزایش هزینه‌های تولید (هزینه‌های دستمزد) شده و بدین جهت یکی از عوامل مؤثرگسترش بیکاری در جامعه تلقی می‌شود. این انتقاد با افزایش مستمر نرخ بیکاری در کشورهای صنعتی و در حال توسعه طی سالیان اخیر، به خصوص تشدید رقابتهای تجاری در سطح بازارهای بین‌المللی، ناشی از روند جهانی‌سازی، به صورت بارزتری انعکاس می‌یابد.

مقایسه کشورهای مختلف جهان به وضوح بیانگر این واقعیت است که هزینه‌های دستمزد در کشورهایی که تحت فشارهای ناشی از عرضه نیروی کار در بازار کار قرار دارند، الزاماً در بالاترین سطح نیست.

بررسی نماگرهای اقتصادی اکثر کشورهای اروپای غربی که از حیث توسعه اجتماعی و اقتصادی به طور نسبی از شرایط همسان برخوردارند، نشان می‌دهد که در کشورهایی که میزان درآمد نیروهای مولد جامعه در پایین‌ترین سطح قرار دارد، بار مالی ناشی از تقبل هزینه‌های بیمه اجتماعی توسط کارفرمایان در بالاترین سطح قرار دارد.

1. dynamic

برای شفافیت بیشتر این موضوع به دو مقایسه در این ارتباط اشاره می‌شود. در حالی که در کشور دانمارک کارفرمایان حداقل بار مالی ناشی از هزینه‌های تأمین اجتماعی را تحمل می‌کنند، در مقایسه با کشورهای نظیر فرانسه یا اسپانیا، سطح حقوق و دستمزد بالاتری را به نیروهای کار پرداخت می‌کنند و حتی میزان مالیات بر درآمد در کشور دانمارک بمراتب بالاتر از کشورهای فرانسه و اسپانیاست.

در مقایسه‌ای دیگر میان کشورهای هلند از یکسو و فنلاند و سوئد از سوی دیگر چنین نتیجه‌گیری می‌شود که بار مالی ناشی از هزینه‌های بیمه اجتماعی کارفرمایان در کشور هلند، به دلیل تقبل درصد قابل توجهی از هزینه‌های مذکور توسط حقوق‌بگیران و مزدبگیران، در سطح نازلی قرار دارد. از این جهت در کشور هلند سطح درآمد ناخالص حقوق‌بگیران و مزدبگیران بمراتب بالاتر از کشورهای فنلاند و سوئد است که در آنها کارفرمایان سهم بمراتب بیشتری را در ارتباط با هزینه‌های تأمین اجتماعی تقبل می‌کنند.

بدین ترتیب کارفرمایان در کشورهای فنلاند و سوئد در مقایسه با کارفرمایان در کشور هلند در وضعیت نسبتاً برابری قرار می‌گیرند، زیرا در ازای تقبل سهم بیشتری از هزینه‌های بیمه اجتماعی، بمراتب سطح حقوق و دستمزد کمتری در مقایسه با کارفرمایان کشور هلند پرداخت می‌کنند و بدین ترتیب توازن لازم نیز در این زمینه فراهم می‌شود.

با توجه به موارد گفته‌شده، می‌توان نتیجه‌گیری کرد مقایسه بار مالی ناشی از هزینه‌های بیمه اجتماعی (حق بیمه) در سطح بین‌المللی فاقد روایی و پایایی لازم بوده، زیرا در اغلب موارد تنها بخشی از هزینه‌های حقوق و دستمزد به صورت مجزا بررسی شده در صورتی که اثرهای هزینه‌های حقوق و دستمزد بر قیمت‌ها می‌باید به صورت یکپارچه و با منظور داشتن سطح درآمد حقوق‌بگیران و مزدبگیران، تجزیه و تحلیل می‌شود.

۲-۱. تأثیرات کلان هزینه‌های بیمه اجتماعی بر اشتغال

به‌طور کلی تجزیه و تحلیل تأثیرات ناشی از کاهش هزینه‌های بیمه اجتماعی بر سطح اشتغال با یک سلسله تضادها یا دوگانگی‌های درونی همراه است که در این قسمت سعی می‌شود سه گزینه ارتباطی اصلی در سطح کلان نقد و ارزیابی شود:

۱-۲-۱. اثرهای جانیشینی نیروی کار

کاهش هزینه‌های بیمه اجتماعی (سهم حق بیمه) باعث می‌شود کارفرمایان بنگاه‌های صنعتی بتدریج در فرایند تولید، نیروی کار (ارزان) را جانشین ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی مدرن کنند که لازمه ارتقای بهره‌وری و ایجاد رقابت در مناسبات جهانی است. بنابراین در کشورهای که سیاستهای اقتصادی و فعالیتهای تجاری آنان بر پایه آزادسازی اقتصادی و مبادلات بین‌المللی (اقتصاد بازار) استوار است، اتخاذ چنین روشهایی در درازمدت با تبعات و مخاطرات منفی متعددی همراه خواهد بود و امتیازات ناشی از کاهش نرخ حق بیمه باعث می‌شود کارفرمایان صنعتی سرمایه‌گذاری‌های لازم در امر نوسازی صنایع را به تعویق اندازند و بدین ترتیب توان و پتانسیل رقابت تجاری و صنعتی کشور را در سطوح بین‌المللی دچار تزلزل کنند.

از این جهت ضرورت دارد در راستای نیل به اهداف رقابتی و ارتقای فناوری شرایطی فراهم شود تا تعادل و توازن منطقی لازم میان سرمایه‌گذاری در امر تجهیزات و ماشین‌آلات از یکسو و توسعه بازار اشتغال از سوی دیگر برقرار شود و هر دو عامل یادشده نیز به عنوان عوامل مکمل در فرایند تولید قلمداد شوند.

۱-۲-۲. اثرهای رقابتی

واقعیت این است که کاهش هزینه‌های حقوق و دستمزد نیروی کار متأثر از تقلیل هزینه‌های بیمه اجتماعی، موجب کاهش هزینه‌های تولیدی و در نهایت تعدیل قیمت محصولات و خدمات در مناسبات بازار شده و به تعبیری می‌تواند باعث افزایش سود بنگاه‌های اقتصادی شود.

بدیهی است افزایش سود کارفرمایان در درازمدت در تأمین منابع مالی بنگاههای اقتصادی و بخصوص پوشش مالی سرمایه‌گذاری‌های جدید (نوسازی و تجهیزات) تأثیرگذار است و عوامل یادشده به نوعی بر توان رقابتی، افزایش فروش محصولات و خدمات و در نهایت ارتقای میزان تولید بنگاههای اقتصادی اثرهای مثبتی را به جای خواهند گذاشت.

از این جهت می‌توان مطرح نمود که توجه به امر سرمایه‌گذاریهای جدید (نوسازی و تجهیزات) از سوی بنگاههای اقتصادی در تضاد با تأثیرات ناشی از جایگزینی نیروی کار در ازای سرمایه قرار داشته و عملاً با اهداف مورد نظر مدافعان نظریه کاهش هزینه‌های صندوق مغایرت دارد.

به علاوه، تجارب حاصله در اکثر کشورهای جهان مؤید این حقیقت است که کارفرمایان بنگاههای اقتصادی می‌توانند، در ازای به کارگیری منابع مازاد برای سرمایه‌گذاری‌های جدید، سود حاصل از کاهش بار مالی ناشی از سهم هزینه‌های بیمه‌های اجتماعی را به سهامداران خود اختصاص دهند (تقسیم سود) یا از محل عواید مذکور به سپرده‌گذاری و سفته‌بازی در بازارهای مالی اقدام کنند.

خاطر نشان می‌شود که افزایش رقابت‌پذیری در بازار الزاماً متکی بر کاهش هزینه تولید یا قیمت محصولات و خدمات نیست، بلکه بیشتر متأثر از عوامل مختلف، از جمله سطح و کیفیت مدیریت بنگاه‌ها، جو حاکم بر سیاستهای اجتماعی و حمایتی در هر کشور (الویت‌های اجتماعی) و همچنین سایر متغیرهایی است که از عامل قیمت تأثیرپذیر نیستند. به بیان دیگر، کیفیت و مرغوبیت کالا و خدمات، شهرت تجاری محصولات تولیدی، گستره عملیات شبکه توزیع و فروش، نحوه سرویس‌دهی و خدمات و بالاخره کاهش زمان تحویل کالا از عوامل مؤثر و تعیین‌کننده برای رقابت‌پذیری در بازار محسوب می‌شود.

۳- ۲- ۱. اثرهای کاهش تقاضا

تأثیرات بیمه اجتماعی بر اشتغال بیشتر با هزینه‌های نیروی کار کارکنان غیرمتخصص مرتبط است، زیرا نیروهای مذکور به دلیل توسعه و پیشرفت فناوری و رقابت شدید در بازار کار، بویژه در کشورهایی که سطح دستمزد نازل دارند، به صورت عینی‌تری در معرض بیکاری قرار دارند. اکثر کارفرمایان هزینه‌های نیروی کار کارکنان غیرمتخصص را بیش از میزان بهره‌وری اجتماعی آنان برآورد می‌کنند، لذا کاهش هزینه‌های مذکور در چارچوب تقلیل هزینه‌های بیمه‌های اجتماعی از خواسته‌های اصلی کارفرمایان محسوب می‌شود. در این راستا برخی کشورهای اروپایی، نظیر فرانسه و بلژیک طی سالهای اخیر اقداماتی در راستای کاهش هزینه‌های بیمه‌ای به عمل آورده‌اند، لیکن با توجه به اینکه روند سیاستهای کشورهای صنعتی بیشتر متکی بر جایگزینی نیروی کار با فناوری‌های جدید است، اثرپذیری سیاستهای اتخاذ شده بسیار محدود است.

همچنین در صورتی که سطح حقوق و دستمزد نیروی کار یا سهم هزینه‌های بیمه اجتماعی آنان با اتخاذ سیاستهای اصلاحی و تعدیلی دولتها کاهش یابد، این امر موجب کاهش قدرت

خرید خانوارها می‌شود و به صورت مستقیم بر میزان مصرف کل (عامل تقاضا) و همچنین فعالیتهای تولیدی بنگاه‌های اقتصادی تأثیر می‌گذارد.

بدین ترتیب کاهش هزینه‌های تأمین اجتماعی که در بدو امر تأثیرات مثبتی به صورت کوتاه‌مدت بر فعالیتهای اقتصادی بنگاه‌های صنعتی می‌گذارد، عکس‌العمل‌های متفاوتی به صورت تسلسلی در پی دارد که عملاً باعث خنثی‌سازی تصمیمات مربوط می‌شود؛ فارغ از اینکه سطح بالای حقوق و دستمزد در اغلب کشورهای صنعتی جهان به نوعی از اجزای اصلی استاندارد معیشتی نیروهای مولد در کشورهای مذکور محسوب می‌شود. بنابراین در اکثر موارد تأثیرات ناشی از کاهش هزینه‌های بیمه‌ای با محدودیتهای نسبی همراه است. به علاوه، حجم بیکاری در کشورها تابعی از عوامل مختلف است که از جمله می‌توان به افزایش نیروی کار فعال (شامل نیروی کار زنان، حجم و ساختار نسبی جمعیت آماده به کار و همچنین حجم نیروی کار در سنین بازنشستگی) و به خصوص به مسائل و مشکلات ناشی از کاهش زاد و ولد (نرخ باروری) در کشورهای صنعتی اشاره کرد.

۳-۱. رابطه متقابل تأمین اجتماعی با رشد و توسعه اقتصادی

از آنجا که بیشتر نظامهای تأمین اجتماعی در جهان طی دو دهه اخیر با مسائل و مشکلات مالی عدیده‌ای مواجه شده‌اند، این نگرانی احساس می‌شود که نظریه لیبرال‌های جدید (نئولیبرال‌ها) مبنی بر ضرورت محدودسازی برنامه‌های حمایتی و همچنین نگرش خصوصی‌سازی نظامهای بیمه اجتماعی از جامعیت و پذیرش اجتماعی و سیاسی قابل توجهی برخوردار شود. بر اساس نظریه لیبرال‌های جدید تعهدات حوزه تأمین اجتماعی موجب تضعیف رشد و توسعه اقتصادی می‌شود و بدین ترتیب باعث کاهش انگیزه کار و میل به پس‌انداز عمومی خواهد شد، هرچند نظریه‌های مذکور تاکنون از جنبه علمی و تجربی اثبات نشده‌اند.

درباره پرداختهای حمایتی و اثرهای آن بر کاهش انگیزه کار، نئولیبرال‌ها معتقدند از آنجا که درآمد ناشی از اشتغال به کار عموماً مشمول کسر مالیات و حق بیمه متعلقه می‌شود و در مقابل پرداختهای حمایتی از شمول کسورات مذکور مستثنی است، این خطر وجود دارد که نیروهای شاغل انگیزه بیشتری نسبت به دریافت مزایای تأمین اجتماعی، نظیر مستمری بیمه بیکاری، مستمری غرامت دستمزد ایام بیماری (درازمدت) و در نهایت مستمری بازنشستگی زودرس

(پیش از موعد) از خود نشان دهند و کوشش کنند. با توجه به اینکه، بجز مزایای حمایتی دریافتی، به دلیل عدم اشتغال، اوقات فراغت بیشتری نصیب آنان می‌شود، گرایش به عدم اشتغال در آنان نیز در درازمدت تشدید و تقویت می‌شود.

اقتصاددانان نئولیبرال نیز بر این نکته توافق دارند که مزایای تأمین اجتماعی، نظیر مستمری‌های بازنشستگی و بیمه بیکاری، باعث می‌شود عملاً نیروهای مولد در زمان اشتغال به کار، به دلیل اتکا به مزایای مذکور که به صورت بین‌نسلی طراحی و پیش‌بینی می‌شود، احساس نیاز به انباشت پس‌انداز برای دوران سالخوردگی یا بیکاری نداشته باشند که این امر موجب تضعیف و کاهش پس‌اندازهای عمومی در کشور می‌شود و عملاً در سطح کلان میزان سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی را با مخاطره و تهدید مواجه می‌کند.

به‌رغم اینکه برخی استدلال‌های توجیهی ارائه‌شده از سوی اقتصاددانان نئولیبرال با واقعیت‌های عینی مطابقت و سازگاری دارد، باید در مورد نظریات مذکور تفاوت‌های اساسی قائل شد.

به عنوان مثال، کمک‌های وسیع صندوق‌های بیمه بیکاری برای حمایت از گروه بیکاران که از اواسط دهه هفتاد میلادی در اکثر کشورهای صنعتی جهان با شتاب قابل توجهی روبه‌رو بوده است، فاقد اثرهای برشمرده از سوی اقتصاددانان نئولیبرال است. در مقابل، علل اقتصادی و اجتماعی بروز پدیده بیکاری که قبلاً نیز مورد اشاره قرار گرفت، از نقش و اهمیت بیشتری در جوامع مذکور برخوردار بوده است. به علاوه، واقعیت‌های مبتنی بر آمارهای رسمی مؤید این است که تعداد بیکاران درازمدت (بیش از یکسال) در اکثر کشورهای صنعتی جهان طی سالهای مذکور به طور نسبی در مقایسه با حجم کل بیکاران کاهش یافته و عملاً گروه بیکاران درازمدت، یا به دلایل قانونی فاقد شرایط دریافت مقرری بیمه بیکاری بوده یا از مقرری بیمه بیکاری قلیل‌تری بهره‌مند شده‌اند. لذا روند مذکور باعث شده طی دو دهه اخیر به دلیل عدم حمایت مالی از بیکاران درازمدت و خروج طیف وسیعی از آنان از پوشش حمایت‌های صندوق بیمه بیکاری، پدیده فقر در کشورهای مورد اشاره، به صورت عینی‌تری ظهور کرده و به صورت نسبی افزایش یابد.

همچنین، پرداختهای انتقالی^۱ به گروه بیکاران، به خصوص در دوران رکود اقتصادی، به نوعی به عنوان عامل پشتیبان مصرف داخلی و در نهایت در راستای جهش فعالیتهای اقتصادی بنگاه‌های تجاری محسوب می‌شود و از تشدید وضعیت منفی سطح اشتغال ممانعت می‌کند. درباره تأثیرگذاری سیستم‌های مستمری بازنشستگی بر پس‌انداز ملی، پژوهش‌های متعددی در سطح جهان انجام پذیرفته و یافته‌های تحقیقات مذکور نشان می‌دهد مستمری‌های بازنشستگی از اثرگذاری بسیار کمی برخوردارند و لذا به هیچ وجه نمی‌توان آن را برای نظام سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی به عنوان جایگزین تلقی کرد، فارغ از اینکه در اکثر کشورهای صنعتی جهان مشکل و چالش اصلی بحران اقتصادی متأثر از عدم گسترش سطح مصرف عمومی (تقاضای کل) و فقدان یا کمبود میل به پس‌انداز ملی تلقی می‌شود.

هدف اصلی نظام تأمین اجتماعی در هر کشور در مرحله نخست رفع نیازهای جامعه در ارتباط با تعمیم حمایت‌های دوران سالخوردگی (بازنشستگی و ازکارافتادگی) و همچنین پوشش خدمات درمانی برای کلیه گروه‌های جمعیتی در راستای جلوگیری از بروز عواقب ناشی از مخاطرات مذکور است تا از این طریق از عدم ثبات در نهاد خانواده و در نهایت بروز فقر گسترده در جامعه جلوگیری شود.

از این جهت می‌توان این ادعا را مطرح کرد که نظام تأمین اجتماعی نیز به نوعی خود «قربانی» مخاطراتی نظیر بیکاری در جامعه تلقی می‌شود تا پدیدآورنده آن، و نظام مذکور از الزامات پیشرفت و توسعه تکنولوژی فنی و در نهایت رشد و شکوفایی اقتصادی است. از آنجا که وضعیت اقتصادی کشورها عمدتاً متأثر از تشدید رقابت در صحنه تجارت بین‌المللی و روند جهانی‌سازی از یکسو و پیشرفت و توسعه روزافزون و مستمر فناوری‌های علمی از سوی دیگر است، امید است روند مذکور در درازمدت موجبات نیاز به جذب نیروی کار متخصص را در امر تولید کالا و خدمات فراهم کند.

به‌رغم اینکه پدیده جهانی‌سازی، تشدید رقابت تجاری و پیشرفت فناوری از جنبه بین‌المللی مثبت ارزیابی شده و موجبات ارتقای سطح و استاندارد معیشتی افراد جامعه در سطح کلان (جهان) را فراهم خواهد ساخت، روند مذکور به نوعی باعث ایجاد عدم اطمینان و

1. Transfer Payments

مخاطره نیروی کار و در نهایت عدم توازن و تعادل اقتصادی و اجتماعی لازم میان کشورهای جهان در مناطق مختلف می‌شود.

به بیان دیگر، در صورتی که در چارچوب رقابتهای اقتصادی پدیدآمده در کشورها، عموم مصرف‌کنندگان کالا و خدمات در سطح جهانی به عنوان ذینفعان این فرایند تلقی شوند، بدون تردید بازندگان اصلی چنین فرایندی نیروهای مولد فاقد شغل (بیکاران) خواهند بود که به دلیل اعلام ورشکستگی بنگاه‌های اقتصادی در صحنه رقابت، تغییرات ساختاری تولید ناشی از تحولات فناوری یا انتقال فعالیت‌های تجاری و صنعتی به قطب‌های مختلف جهان که از مزیت نسبی مطلوب‌تری برخوردارند، نیازمند حمایت‌های اجتماعی می‌شوند.

بدین ترتیب، جمع‌کنندگی از نیروهای مولد غیرماهر و فاقد تخصص، نیروهای متخصصی که مهارت شغلی آنان به دلایل ذکرشده دگرگون و با عدم تقاضا در بازار کار مواجه شده است، نیروهایی که به علل مختلف به صورت پاره‌وقت یا فصلی اشتغال می‌ورزند و بالاخره شاغلان بخش کشاورزی که اکثر تولیدات آنان نیز غیرقابل عرضه و رقابت در بازارهای جهانی است، از فرایند مذکور به صورت منفی متأثر خواهند شد.

در چنین وضعیتی است که نظام تأمین اجتماعی می‌تواند به عنوان مکانیسمی اساسی و تأثیرگذار تعادل لازم را میان گروه‌های ذینفع و گروه‌های بازنده برقرار کند و چتر حمایتی خود را از طریق برقراری حمایت‌های بیمه بیکاری و مساعدتهای اجتماعی گسترش دهد. تا زمانی که کشورها و دولتهای جهان موفق به مبارزه اساسی با پدیده بیکاری و عدم اشتغال نیروهای مولد و به خصوص سازماندهی بهینه تجارت آزاد در راستای منطقی کردن رقابتهای بین‌المللی نشوند، نظام تأمین اجتماعی به عنوان تنها راهکار بنیادین در راستای حفظ و حمایت از حقوق نیروهای مولد جامعه تلقی خواهد شد که به نوعی قربانی تغییر و تحولات ناشی از جهانی‌سازی و رقابتهای تجاری بین‌المللی شده‌اند. لذا روند تحولات مذکور بیش از پیش این الزام را ایجاد می‌کند که کلیه کشورهای جهان با به کارگیری سیاست‌های لازم نسبت به تحقق و برقراری نوعی تعادل منطقی میان نظام تأمین اجتماعی و چالش‌های اقتصادی و اجتماعی گام بردارند.

۲. سیاست‌ها و جهت‌یابی‌های آتی نظام تأمین اجتماعی

طی چند دهه اخیر نظام تأمین اجتماعی در کشورهایی که از دیرباز به صورت بنیادین تعمیم و

گسترش یافته است، به صورت ملموس و تنگاتنگی با معیشت عمومی یکایک افراد جامعه و نهاد خانواده تلفیق و آمیخته شده، به قسمی که نظام مذکور یکی از اجزای اصلی و تعیین‌کننده روابط اقتصادی و اجتماعی شهروندان در کشورهای مذکور قلمداد می‌شود. در این بخش از مقاله سعی می‌شود به برخی ابعاد اساسی جهت‌یابی‌های آتی نظام تأمین اجتماعی که بر فرایند تحولات مذکور تأثیرگذار است، به‌طور اختصار اشاره شود.

۱-۲. تحولات جمعیتی جامعه

تغییرات جمعیت شناختی در ساختار هرم سنی جمعیتی هر کشور یکی از متغیرهای اساسی و تعیین‌کننده در سیستم مستمری بازنشستگی نیروهای مولد جامعه محسوب می‌شود. به عبارت دیگر، تأمین منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی عموماً متأثر از نرخ زاد و ولد و در نهایت عرضه نیروی کار در بازار اشتغال است. به عنوان مثال، افرادی که طی سالهای پس از جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵ تا ۱۹۵۰ میلادی) متولد شده‌اند، بین سالهای ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ میلادی به سن بازنشستگی می‌رسند و عملاً مشمول دریافت مزایای مستمری بازنشستگی خواهند شد. شایان ذکر است که روند جمعیتی مذکور باعث شده که به دلیل کاهش شدید نرخ زاد و ولد در اکثر کشورهای صنعتی و همزمان، افزایش بی‌سابقه تعداد بیکاران، مسائل و مشکلات مالی عدیده‌ای برای صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای صنعتی جهان پدید آید. بدین ترتیب، عدم تعادل در منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی ناشی از روند منفی تغییر جمعیتی^۱ و همچنین عدم تعادل عرضه و تقاضا در بازار اشتغال، این الزام را ایجاد می‌کند که سیاستها و راهکارهای لازم در ارتباط با تداوم حمایت‌های بیمه‌های اجتماعی مورد سنجش مجدد قرار گیرد و متناسب با وضعیت اقتصادی و اجتماعی هر کشور به مرحله آزمون گذاشته شود.

بی‌شک یکی از عوامل مؤثر در ایجاد تعادل مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای پیشرفته جهان افزایش نرخ زاد و ولد است که این عامل جمعیتی به دلایل فرهنگی و اجتماعی به دشواری قابل تغییر است، زیرا ساختار اجتماعی و اقتصادی خانوارها در کشورهای مذکور به قسمی پایه‌گذاری و برنامه‌ریزی شده که به سختی انگیزه‌های لازم در راستای نیل به هدف مذکور متصور است.

بنابراین هرگونه تحول در این زمینه مستلزم ایجاد شرایط و زمینه‌های فرهنگی لازم در ارتباط با تغییر نگرش افراد جامعه به نهاد خانواده و در نهایت تقبل بار مسئولیت خانوادگی برای پذیرش و اختیار فرزند است.

به عنوان مثال، سیاستهای اجتماعی خانواده باید به قسمی تعریف شود که برای مادران شاغل، امکانات و آزادیهای لازم در ارتباط با سازماندهی زمان اشتغال آنان فراهم شود، تا از این طریق زنان صاحب اولاد بتوانند حسب نیاز و تمایل شخصی در زمان معین نسبت به قطع موقت یا ادامه اشتغال به صورت پاره‌وقت تصمیم بگیرند بدون آنکه از جنبه‌های مالی و معیشتی، حفظ سوابق بیمه‌ای دوران اشتغال و احتمالاً بازآموزی و بازگشت مجدد آنان به محل کار، زیان قابل توجهی متوجه آنان شود.

به همین طریق می‌توان با اتخاذ سیاستهای ساخت و ایجاد مسکن متناسب با نیازهای اجتماعی خانواده‌های دارای اولاد (از طریق ایجاد فضای سبز، فضای بازی و دور از هیاهوی ترافیک و سایر آلودگی‌های محیطی)، به قسمی برنامه‌ریزی کرد که انگیزش بیشتری برای خانوارهای بدون اولاد ایجاد شود تا برنامه‌ریزی مذکور صرفاً با تمرکز بر ملاحظات اقتصادی و بر مبنای نیازهای افراد تک خانوار تحقق پذیرد.

به علاوه، اعمال سیاستهای اشتغال برای جوانان باید از اولویت‌های برنامه‌های اقتصادی دولتها محسوب شود، تا از این طریق از بروز بیکاری گسترده میان نیروهای مولد جوان جامعه جلوگیری شود، زیرا افزایش نرخ بیکاری میان جوانان در درازمدت خود عامل تعیین‌کننده‌ای در ارتباط با عدم انگیزش و میل به ازدواج و در نهایت کاهش نرخ زاد و ولد محسوب می‌شود.

۲-۲. عرضه طرح‌های ویژه حمایتی

یکی از مسائل و چالش‌های نظام تأمین اجتماعی طی سالهای آتی افزایش مستمر تعداد سالخوردگان در کشورهای پیشرفته صنعتی و برخی کشورهای در حال توسعه جهان است که بیشتر متأثر از توسعه روزافزون سطح بهداشت و درمان از یکسو و افزایش نرخ امید به زندگی از سوی دیگر است.

تجارب حاصله در اکثر کشورهای جهان مؤید این واقعیت است که مراقبت و پرستاری از افراد سالخورده یا ازکارافتاده توسط اعضای خانواده، چه به لحاظ مادی و چه معنوی (انسانی)، در مقایسه با نگهداری آنان در بیمارستانها، آسایشگاه‌ها یا خانه‌های سالمندان از مزیت و

ارجحیت بیشتری برخوردار است. لذا طی سالیان اخیر در اغلب کشورهای صنعتی سعی بر آن است که از طریق ارائه طرح‌های ویژه (بیمه‌ای یا حمایتی) در چارچوب خدمات نظام تأمین اجتماعی، انگیزش‌های لازم برای اعضای خانواده در زمینه‌های مذکور فراهم شود. اجرای طرح مراقبت و پرستاری مستلزم طراحی برنامه‌های حمایت مالی از اعضای خانواده افراد سالخورده، یا ازکارافتاده است، به قسمی که هر یک از اعضای خانواده بتوانند به صورت موقت یا مستمر جایگزین سازمانها و مراکز خدماتی مراقبت‌کننده شوند و نسبت به پرستاری و مراقبت از عضو نیازمند خانواده اقدام کنند.

از جمله حمایت‌های مالی مورد نظر می‌توان به پرداخت‌های نقدی در قبال ساعات ارائه خدمات مراقبت و پرستاری از سوی عضو داوطلب خانواده اشاره کرد. همچنین در مواردی که عضو داوطلب خانواده به دلیل پذیرش خدمات پرستاری از فرد سالخورده خانواده مجبور به قطع کامل اشتغال برای دوره‌ای معین یا کاهش ساعات کار خود شود، می‌توان با لحاظ تمهیدات لازم، هزینه‌های مربوط به حق‌بیمه بازنشستگی و درمان افراد داوطلب از سوی صندوق تأمین اجتماعی مربوط تقبل و استمرار سوابق بیمه‌ای آنان نیز حفظ شود.

به علاوه، ضرورت دارد که با اتخاذ تصمیمات لازم نسبت به عرضه خدمات اولیه پزشکی (مراقبتی) و مددکاری اجتماعی در خانواده، برنامه‌ریزی‌های لازم انجام شود تا از این طریق شرایط و امکانات مناسب برای بستری کردن افراد سالخورده یا ازکارافتاده در منزل، ارائه کمک‌های پرستاری و مراقبتی ویژه، تهیه و توزیع غذا برای فرد بیمار (سالخورده)، ایجاد امکانات نقل و انتقال افراد سالخورده و ازکارافتاده و نظایر آن به صورت مطلوب فراهم شود.

۳-۲. تفکیک منابع مالی تأمین اجتماعی

از آنجا که هزینه‌های مرتبط با خدمات تأمین اجتماعی در اکثر کشورهای جهان به صورت مستمر در حال افزایش است و این روند محدودیت‌های زیادی در امر خدمت‌رسانی به افراد تحت پوشش را ایجاد می‌کند، ضرورت دارد شرایط و چارچوب‌های جدیدی در ارتباط با تأمین مالی منابع مذکور تعریف و پیش‌بینی گردیده و به تناسب با نوع خدمات عرضه‌شده، مطابقت داده شوند.

بر این اساس لازم است آن دسته از خدمات تأمین اجتماعی که بر مبنای جبران خسارت ناشی از قطع یا از دست دادن درآمد فرد شاغل به صورت دائمی یا موقت است، نظیر غرامت

دستمزد ایام بیماری، مستمری بازنشستگی و مستمری بیمه بیکاری، صرفاً از طریق وصول حق بیمه متعلقه تأمین مالی شود.

آن بخش از خدماتی که فاقد ارتباط مستقیم با تضمین درآمد فرد شاغل است، مانند خدمات پزشکی و درمانی، مزایای عائله مندی و پرداختهای حمایتی به بیکاران جوان جویای کار، باید در چارچوب تعاملات مربوط به اصل همبستگی اجتماعی، به صورت حمایتی و از طریق منابع بودجه عمومی کشور تأمین اعتبار شود.

همچنین از آنجا که طی سالیان اخیر نظام تأمین اجتماعی به صورت مستمر از سوی برخی احزاب و مجامع کارفرمایی، هدف انتقادهای زیادی قرار گرفته و عملاً نظام مذکور با محدودیتهای مالی قابل ملاحظه‌ای مواجه شده، ضروری است که در ارتباط با مزیت‌های نظام تأمین اجتماعی در مقایسه با نظام بیمه بازرگانی (خصوصی) یا نظام مبتنی بر پساندازهای فردی، در سطح جامعه اطلاع‌رسانی گسترده‌ای صورت گیرد تا از این طریق امتیازات و ویژگی‌های نظام تأمین اجتماعی به صورت عینی و ملموس‌تری مورد توجه افراد جامعه قرار گیرد.

۴-۲. تبعات ناشی از دگرگونی‌های اجتماعی نهاد خانواده

با توجه به اینکه طی دو دهه اخیر، نهاد خانواده در اکثر کشورهای صنعتی و پیشرفته جهان و حتی در برخی کشورهای در حال توسعه، دچار تحولات و دگرگونی‌های اساسی شده و عملاً روند تجمعی و کثرت‌گرایی پیشین به محدودیت‌گرایی و تک‌خانوار تغییر وضعیت یافته، ضرورت دارد ملاحظات مذکور در تعاریف مربوط به نظام تأمین اجتماعی مورد توجه سیاستگذاران حوزه تأمین اجتماعی قرار گیرد.

بر این اساس نظامهای فعلی که بر اساس آن بجز فرد بیمه‌شده اصلی، افراد خانواده وی نیز به عنوان بیمه‌شدگان تبعی تحت پوشش حمایت‌های تأمین اجتماعی، نظیر بیماری (خدمات درمانی) یا فوت (بیمه بازماندگان) قرار می‌گیرند، دچار دگرگونی شده و در اغلب موارد پوشش‌های بیمه‌ای عرضه‌شده از سوی سازمان‌های بیمه‌ای، خارج از نیاز بیمه‌شدگان است. این امر باعث شده تعداد انبوهی از بیمه‌شدگان فاقد خانواده نرخ حق بیمه پرداختی برای پوشش‌های جنبی برای افراد تبعی را مغایر با عدالت اجتماعی تلقی کنند و موجبات نارضایتی آنان نیز فراهم شود. در برخی موارد نیز علی‌رغم پرداخت حق بیمه طی سالیان متمادی، افراد تحت پوشش بیمه‌شده (بیمه‌شدگان تبعی) با مشکلات و موانع حقوقی پیچیده‌ای روبه‌رو شده و عملاً قادر به استفاده از مزایای مذکور نیستند.

به عنوان مثال، نحوه توزیع مستمری بازماندگان میان اعضای خانواده بیمه‌شده اصلی به قسمی است که در بیشتر موارد همسر بیمه‌شده به دلیل ازدواج مجدد از مزایای مذکور بی‌بهره می‌ماند یا در مواردی که بیمه‌شده اصلی اقدام به ازدواج‌های متعدد یا تعدد زوجات می‌کند، موانع و مشکلات فراوانی برای بازماندگان وی ایجاد می‌شود. در ارتباط با پوشش بیمه خدمات درمانی توصیه می‌شود که به دلیل ادامه روند تک‌خانواری در جوامع پیشرفته صنعتی و محتمل در برخی کشورهای در حال توسعه، خدمات مذکور متناسب با نیازهای فردی بیمه‌شده طراحی شود، زیرا در سیستم مذکور نظارت و کنترل بر منابع و مصارف به شکل سهل‌تری امکان‌پذیر است. چنین فرایندی مستلزم آن خواهد بود که بیمه خدمات درمانی در چارچوب اصل همبستگی اجتماعی به صورت طرح اجتماعی ملی (بیمه همگانی) تعریف و اجرا شود و هر یک از افراد کشور به صورت اجباری تحت پوشش حمایت‌های مذکور قرار گیرند. در غیر این صورت، این خطر وجود خواهد داشت که اکثر افراد مجرد یا تک‌خانوار در درازمدت از پوشش بیمه اجتماعی درمان خارج شوند و به دلیل مطلوبیت اقتصادی بیمه خصوصی درمان، به عضویت صندوق‌های بیمه خصوصی درمان درآیند و تعادل منابع و مصارف صندوق‌های بیمه اجتماعی درمان را متزلزل کنند. این روند در بیشتر کشورهای صنعتی جهان طی دو دهه اخیر به صورت فزاینده قابل مشاهده است.

از سوی دیگر، توسعه و تعمیم بیمه همگانی درمان برای افراد جامعه و دسترسی آنان به خدمات پزشکی، بویژه در جوامع در حال توسعه، به عنوان پیشرفتی اساسی و یکی از شاخص‌های اصلی توسعه پایدار تلقی می‌شود. همچنین به دلیل اینکه در اکثر جوامع پیشرفته صنعتی، پدیده مصرف‌گرایی و عرضه انواع کالا و خدمات به صورت انبوه و بیش از نیاز جامعه گسترش یافته و عملاً نهاد خانواده دچار تزلزل شده، توصیه می‌شود به دلیل فقر مالی حاکم بر اقشار آسیب‌پذیر اجتماعی و عدم استطاعت مالی آنان برای تقبل هزینه حق‌بیمه، خدمات مذکور برای آن دسته از اقشار اجتماعی که زیر خط فقر قرار دارند، کاملاً به صورت رایگان ارائه شود.

توصیه برخی سازمان‌های بین‌المللی، نظیر بانک جهانی، نیز مبتنی بر این است که سازماندهی نظام بازنشستگی کشورها به دلایل پیش‌گفته بیشتر بر پایه سه محور یا ستون اصلی شکل گیرد. بر این اساس ستون مقدماتی یا ستون پایه بیمه بازنشستگی (مستمری پایه همگانی)، با عنایت به اصل فراگیری، باید به کلیه افراد جامعه (ساکن در کشور)، اعم از شاغل یا غیرشاغل تعمیم یابد. ستون ثانویه سیستم مستمری بازنشستگی نیز باید متکی بر اشتغال افراد

جامعه باشد که بیشتر به صورت اجباری طراحی می‌شود و کلیه شاغلان کشور (اعم از مشاغل غیرمستقل یا حرف و مشاغل آزاد) را دربر می‌گیرد. ستون ثالث بیمه بازنشستگی نیز به نوعی یکی از روشهای مرسوم پس‌اندازهای شخصی تلقی می‌شود که به صورت اختیاری طراحی می‌شود و دو ستون پایه و ثانویه (اجباری) را تقویت می‌کند.

در چارچوب مدل اشاره شده، مستمری بازنشستگی ستون پایه از طریق مستمری فرد بیمه‌شده و همسر وی در ستون‌های ثانویه و ثالث جمع می‌شود و براساس مکانیسم ویژه‌ای به آن دسته از بازماندگان (معمولاً همسر بیمه‌شده) که فاقد درآمد بوده و از شرایط سنی لازم برخوردارند (معمولاً بالای ۵۵ سال)، اختصاص می‌یابد. این فرایند کمک مؤثری در امر ایجاد تسهیلات برای نظام بیمه بازماندگان به شمار می‌آید و بار مالی صندوق‌های مذکور را به صورت مؤثری کاهش می‌دهد. به بیان دیگر، ستون پایه مستمری بازنشستگی (مستمری همگانی) به عنوان ستون اصلی حمایتی برای آن دسته از همسرانی قلمداد می‌شود که در طول دوران زندگی خود شاغل نبوده یا از سوابق اشتغال قلیلی برخوردارند.

در چنین حالتی منابع مالی مستمری پایه همگانی باید صرفاً از طریق اعتبارات بودجه عمومی کشور تأمین مالی شود.

۵-۲. انطباق نظام بیمه اجتماعی با شرایط بازارکار

انطباق شرایط و امکانات نظام بیمه اجتماعی با ویژگی‌های بازار کار از سه زاویه اصلی به شرح زیر قابل بررسی است:

الف. پوشش حداقل معیشت افراد جامعه در راستای کاهش تنش‌های اجتماعی متأثر از پدیده بیکاری، جلوگیری از ایجاد عدم اطمینان در نیروهای مولد جامعه در ارتباط با نگرانی‌های ناشی از از دست دادن شغل و در نهایت ممانعت از رشد اقشار آسیب‌پذیر در جامعه.

ب. حمایت از آن دسته از شاغلان حرف و مشاغل آزاد که به دلیل گسترش شبکه توزیع کالا، تشدید رقابتهای تجاری در بازارهای بین‌المللی و همچنین نوسانات نرخ ارز با مخاطرات شغلی روبه‌رو می‌شوند.

ج. به‌کارگیری نظام بیمه‌های اجتماعی در ارتباط با کمک به ایجاد مشاغل جدید یا تقسیم مشاغل تمام‌وقت به پاره‌وقت در راستای ایجاد اشتغال برای نیروهای مولد فاقد شغل (بیکار).
در این قسمت هر یک از زوایای اشاره‌شده فوق به ترتیب از ابعاد مختلف مورد نقد و تحلیل قرار گیرد.

● در راستای جلوگیری از افزایش فقر در جامعه به نظر می‌رسد تعیین حداقل درآمد (دستمزد) تضمین‌شده برای گروه‌های شاغل کم‌درآمد یا اصلاح سطح درآمد آنان براساس هزینه‌های واقعی زندگی امری الزامی محسوب می‌شود، زیرا عدم توجه به این مهم، نیروهای مذکور را در درازمدت به سوی نظام حمایتی تأمین اجتماعی (مساعادت اجتماعی) سوق می‌دهد و انگیزه اشتغال غیرقانونی (اشتغال زیر زمینی) را در آنان تقویت می‌کند.

از این جهت توصیه کارشناسان حوزه تأمین اجتماعی این است که در راستای نیل به اهداف اشاره‌شده، سیاست‌های لازم در ارتباط با توزیع بهینه درآمدها از یکسو و تقسیم عادلانه مشاغل موجود در جامعه از سوی دیگر، اتخاذ شود.

در این راستا می‌توان در جهت کاهش درصد بیکاری میان اقشار کم‌درآمد یا فاقد شرایط مورد درخواست در بازار کار (نیروهای غیرمتخصص)، تمهیداتی نظیر تعریف برخی مشاغل پاره‌وقت (زمان‌بندی شده) یا عرضه برخی فعالیت‌های شغلی جدید در حوزه‌های اجتماعی به کارگرفت. از جمله می‌توان به مشاغل نظیر مراقبت و پرستاری از بیماران و افراد سالخورده در خانواده، ملاقات و کمک‌رسانی به بیماران بستری در بیمارستانها، امدادسانی و کمک‌های اجتماعی به اقشار محروم، ارائه خدمات آموزشی فرعی و تکمیلی برای فرزندان اقشار آسیب‌پذیر و کودکان خاص، نگاهداری و مراقبت از اطفال صغیر مادران یا پدران شاغل، عرضه خدمات پاکسازی و زیست‌محیطی و نظایر آن، اشاره کرد.

به بیان دیگر، وضعیت بازار کار برای اقشار و نیروهای فاقد آموزش و تخصص‌های لازم در جامعه ایجاب می‌کند، نیروهای جویای کار از یکسو و کارآفرینان و کارفرمایان از سوی دیگر شرایط بازار کار را به صورت شناور تعریف کنند، به قسمی که افراد فاقد شغل (بیکار) بتوانند به صورت پاره‌وقت یا ساعتی در مشاغل خدماتی مختلف کار کنند تا از این طریق از چالش‌های بنیادی بازار کار، بویژه در ارتباط با اشتغال افراد غیرمتخصص، تا حد مطلوب کاسته شود.

تخصیص حداقل مستمری برای گروه بیکاران باعث خواهد شد افراد بیکار بتدریج رغبت و انگیزه بیشتری برای اشتغال در حرف و مشاغل در بخش خدمات اجتماعی از خود نشان دهند و بدین ترتیب آن دسته از مشاغلی که در حال حاضر از بهره‌وری و کارایی لازم در جامعه برخوردار نیست، از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر جلوه کند.

فرایند مذکور باعث خواهد شد در درازمدت مشاغل خدماتی متنوع و جدیدی حسب نیازهای هر جامعه ایجاد شود، مشاغل مذکور به صورت بهینه‌ای میان تقاضاکنندگان کار تقسیم شود و از این طریق توزیع درآمد به صورت عادلانه‌تر تحقق پذیرد. از سوی دیگر، چنین روندی موجب خواهد شد با ایجاد مشاغل متعدد و متنوع در بخش خدمات اجتماعی، مشاغل مذکور از شهرت و جذابیت بیشتری در راستای جلب منافع عمومی جامعه برخوردار شوند.

برخی منتقدان اجتماعی و اقتصادی به کارگیری تمهیدات اشاره‌شده را بسیار دشوار و در پاره‌ای موارد غیرعملی قلمداد می‌کنند. از جمله، مطرح می‌شود که به دلیل عدم کفایت لازم بهره‌وری نیروی کار غیرمتخصص در ارتباط با عرضه فعالیت‌های خدمات اجتماعی، بویژه متأثر از توزیع و تقسیم ساعات کار به صورت پاره‌وقت، این احتمال وجود خواهد داشت که انتظارات مورد نظر در بازار کار تحقق نپذیرد و به همین دلیل از سوی عرضه‌کنندگان نیروهای خدماتی (بیکاران غیر متخصص) استقبال لازم صورت نگیرد. همچنین پیش‌بینی شود با تخصیص حداقل درآمد تضمین‌شده برای گروه بیکاران، به نوعی ازدگی و عدم تمایل به اشتغال در میان آنان رایج شود و این امر در نهایت بار مالی قابل توجهی به جامعه تحمیل کند و عملاً تعریف مشاغل جدید خدماتی و به کارگیری زمانبندی ساعات کار به صورت شناور، دوگانگی‌هایی را در بازار کار ایجاد کند. بنابراین با لحاظ جنبه‌های سیاسی و اجتماعی و بویژه با توجه به جنبه‌های اقتصادی و مالی این امر توصیه می‌شود در این ارتباط راه‌حلی میانی انتخاب شود و بر اساس ویژگی‌های مربوط برنامه‌ریزی‌های لازم در زمینه ایجاد تحول در بازار کار صورت گیرد.

با توجه به توصیه‌های مذکور می‌توان ترتیبی اتخاذ کرد که سطح مستمری تضمین‌شده برای گروه بیکاران بر اساس نیمی از حداقل حقوق و دستمزد قانونی یا قراردادی معمول در جامعه تعیین شود تا از این طریق انگیزه‌های لازم برای بیکارانی که تمایل به اشتغال در مشاغل جدید خدماتی بر اساس شرایط شناور را دارند، فراهم آید. ایجاد انگیزه برای اشتغال در مشاغل خدماتی جدید مستلزم این است که فعالیت‌های مذکور کاملاً تحت پوشش خدمات بیمه‌های اجتماعی قرار گیرند و شاغلان این بخش از مزایای قانونی بیمه‌های اجتماعی نیز محروم نشوند.

● گسترش و تعمیم خدمات بیمه‌های اجتماعی به گروه شاغلان غیروابسته (خویش فرمایان و حرف و مشاغل آزاد) باید به دلیل تغییرات ژرف ساختاری متأثر از فرایند

جهانی‌سازی، از الویت‌های نخست برنامه‌های نظام تأمین اجتماعی هر کشور محسوب شود. واقعیت این است که تاکنون برخی از خدمات بیمه اجتماعی نظیر تعهدات قانونی بیمه بیکاری یا بیمه حوادث ناشی از کار صرفاً شامل حال شاغلان وابسته (کارگران و کارمندان) شده و تنها در پاره‌ای کشورها (نظیر کشورهای اسکاندیناوی)، خدمات مزبور به صورت اختیاری به خویش‌فرمایان و صاحبان حرف و مشاغل آزاد تعمیم یافته است.

بر اساس تجارب حاصله طی سالیان اخیر، گروه شاغلان وابسته، بویژه آن دسته از مدیران و کارکنان ارشد واحدهای اقتصادی که از حقوق و مزایای بالایی منتفع می‌شوند، در مقایسه با خویش‌فرمایان و صاحبان حرف و مشاغل آزاد، از حمایت‌های قانونی بیشتری برخوردار شده‌اند، در صورتی که گروه جمعیتی اخیر از مخاطرات و ریسک‌هایی نظیر عواقب ناشی از تغییر و تحولات در بازارهای رقابتی (ورشکستگی)، اثرهای تخریبی ناشی از نوسانات شدید نرخ ارز، تحولات فنی و تکنولوژیکی، محدودیت توان سرمایه‌گذاری‌های جدید و موارد مشابه، به صورت مستقیم متأثر می‌شوند.

در صورتی که کاهش درصد بیکاری گسترده از اولویتهای سیاستهای اقتصادی دولتها محسوب شود، باید این اصل منطقی و اساسی مورد پذیرش عموم جامعه نیز قرار گیرد که تنها از طریق ایجاد انگیزه برای خیل عظیم بیکاران می‌توان توجه آنان را نسبت به گرایش به مشاغل آزاد تقویت کرد.

برقراری بیمه بیکاری برای صاحبان حرف و مشاغل آزاد در چارچوب ضوابط و مقررات خاص از جمله انگیزش‌های مؤثر است. ضوابط و مقررات اجرایی اشاره‌شده می‌تواند قائل بر پرداخت‌های مقطوع با لحاظ داشتن میزان کف و سقف تعیین شده مستمری بیمه بیکاری، برای یک دوره زمانی معین (۶، ۹ یا ۱۲ ماه) باشد، تا از این طریق از آن دسته از خویش‌فرمایان و صاحبان حرف و مشاغل آزاد که به دلایل بروز بحران‌های اقتصادی یا تغییرات تکنولوژی طی یک دوره کوتاه مدت، دچار مشکل شده‌اند، حمایت‌های بیمه‌ای لازم به عمل آید.

در راستای تشویق و ترغیب نیروی‌های مولد جامعه در جهت گرایش به مشاغل آزاد نیز باید تمهیداتی اتخاذ شود تا سایر حمایت‌های بیمه‌ای ارائه‌شده به گروه شاغلان وابسته، نظیر بیمه حوادث ناشی از کار و همچنین بیمه بیماریهای شغلی نیز به صورت سیستماتیک به گروه

صاحبان مشاغل آزاد تعمیم یابد. تا از این طریق در درازمدت انطباق خدمات بیمه‌ای لازم میان مشاغل وابسته (کارگران و کارمندان) و صاحبان مشاغل آزاد (خویش‌فرمایان و حرف و مشاغل آزاد) نیز برقرار گردد.

● با توجه به این امر که حمایت از برنامه‌های اشتغال و توزیع بهینه مشاغل در سطح کشور باید از اولویت‌های اصلی سیاست‌های دولتها تلقی شود، ضرورت ایجاد می‌کند نظام تأمین اجتماعی با اتخاذ تمهیدات لازم نقش مؤثری در حفظ و صیانت از نیروی کار مولد در جامعه ایفا کند. از جمله، با اتخاذ سیاست‌های مؤثر در چارچوب نظام‌های تأمین اجتماعی می‌توان بار مالی ناشی از هزینه‌های بیمه‌ای را برای کارفرمایان کاهش داد. به عنوان مثال، برای آن دسته از نیروهای کار جوان که دوره‌های کارآموزی را برای کسب مهارت‌های شغلی مورد نیاز بازار کار طی می‌کنند یا به دلیل بیکاری، برای کسب مهارت‌های شغلی تخصصی در کلاسهای کارآموزی ثبت نام می‌کنند، می‌توان سلسله معافیت‌های بیمه‌ای منظور کرد.

همچنین در کشورهایی که به دلایل ساختاری یا گذار اقتصادی بیکاری درصد بالایی دارد، ضرورت دارد سیاست‌های اشتغال‌زایی دولتها با برنامه‌های حمایتی حوزه تأمین اجتماعی به صورت هماهنگ اجرا شود تا از این طریق بازار اشتغال به صورت هدفمند و مؤثرتر مورد پشتیبانی همه‌جانبه قرار گیرد.

شایان ذکر است که حمایت‌های حوزه تأمین اجتماعی در رابطه با تأثیرگذاری بر بازار اشتغال، می‌تواند از طریق منابع بودجه عمومی کشور به عنوان منابع جانشین حق بیمه تأمین اعتبار شود و از این طریق همبستگی اجتماعی عموم جامعه در راستای تحقق اهداف مورد نظر جلب گردد. اتخاذ سیاست‌های حمایتی در بازار اشتغال با اتکا به راهبردهای نظام تأمین اجتماعی، موجب کاهش هزینه‌های نیروی کار در سطح کشور می‌شود و قدرت و توان رقابت‌پذیری کارفرمایان واحدهای اقتصادی را افزایش می‌دهد و در نهایت اشتغال فزاینده‌ای در بازار کار ایجاد خواهد شد.

توزیع بهینه مشاغل در سطح جامعه و ایجاد شرایط مساعد در ارتباط با تقسیم کار به صورت پاره‌وقت یا کاهش ساعات کار نیروهای شاغلان نیز در درازمدت اثرهای مثبتی در ارتباط با تعادل هزینه‌های تأمین اجتماعی بر جای می‌گذارد. به بیان دیگر، از جنبه‌های اقتصادی

یا اجتماعی توجیه‌پذیر نیست که از یک سو تعداد زیادی از نیروهای مولد و شاغل در جامعه به دلیل افزایش بی‌تناسب و فشردگی زیاد حجم کار دچار عوارض مختلف و بیماری‌های ناشی از کار شوند و با دریافت غرامت‌های ازکارافتادگی ناشی از کار به صورت درازمدت بار مالی زیادی به صندوق‌های بیمه‌ای تحمیل کنند و از سوی دیگر تعداد کثیری از نیروهای جوان و آماده به کار در جامعه به دلیل فقدان موقعیتهای اشتغال، به عنوان نیروهای بیکار تلقی و عملاً از شانس ورود به بازار کار محروم شوند.

لذا طی سالهای اخیر در اغلب کشورهای پیشرفته صنعتی جهان، از جمله در کشورهای فرانسه، آلمان و بلژیک طرح‌های جدیدی اجرا شده که به موجب آن، شاغلانی که تمایل به انجام کار به صورت پاره‌وقت داشته یا به دلایل جسمانی یا شخصی نمی‌توانند به صورت تمام‌وقت اشتغال داشته باشند، از مزایای جاری تأمین اجتماعی محروم نشده و می‌توانند عضویت خود را در صندوق‌های بیمه اجتماعی استمرار بخشند.

همچنین سعی بر این است که با به‌کارگیری تمهیداتی نظیر مشمولیت حق بیمه بر اضافه‌کار کارکنان، انگیزه کارفرمایان در این زمینه خاص کاهش پذیرد. و متأثر از آن، واحدهای اقتصادی تمایل بیشتری نسبت به استخدام کارکنان جدید و در نهایت ایجاد اشتغال برای جوانان بیکار از خود نشان دهند. با به‌کارگیری سیاستهای اشاره‌شده، محدودیت‌های موجود در ارتباط با تأمین مالی منابع صندوق‌های بیمه بیکاری تحت تأثیر مستقیم قرار می‌گیرد، زیرا با ایجاد اشتغال برای بخش عظیمی از بیکاران، از بار مالی مصارف صندوق‌های بیمه بیکاری به صورت مؤثری کاسته می‌شود و همزمان منابع حاصل از دریافت حق بیمه صندوق‌ها از شاغلان جدید افزایش خواهد یافت.

از محتوای پیشنهادی اصلاحی فوق می‌توان در مجموع چنین برداشت کرد که در راستای ایجاد تعادل میان «همبستگی شغلی» و «همبستگی ملی» جامعه، اولویت اصلی متکی بر سیاستگذاری در چارچوب مختصات اصل همبستگی ملی است.

به گفته جان راولز^۱ هرگونه عدم برابری اجتماعی زمانی توجیه‌پذیر است که نابرابری اجتماعی صرفاً در راستای ارتقای سطح معیشت گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی تعریف و به کار گرفته شود.

1. John Rawls

از این جهت شاخص رفاه اجتماعی در هر جامعه نباید تنها بر پایه انباشت ثروتهای مادی تعریف و محدود شود و با ایجاد قشریندیهای اجتماعی، موجبات جدایی و انفکاک بخش عظیمی از افراد جامعه از فرصتهای رفاهی عام را فراهم آورد.

منابع

1. Beattie R., McGlilvary, W., Eine Strategie voller Risiken, Reflexionen ueber den Rentenreformvorschlag der Weltbank, die Altenkrise, in: International Revue fuer Soziale Sicherheit. Genf 1995.
2. Bericht ueber die Soziale Scherheit in Europa, Kommission der Europaeischen Gemeinschaften, Beschaeftigung und Soziales, Bruessel, Mai 2002.
3. Euzeby, Chantal, Welche soziale Scherheit fuer das 21. Jahrhundert? in: Internationale Revue fuer Soziale Sicherheit, Genf 1995.
4. Euzeby, Chantal, Zu einer Konvergenz der europaeischen Sozialmodelle, in: Internationale Revue fuer Soziale Sicherheit, Genf 2002.
5. Eisenblaetter, B., Hohmann, J. u. a., Globalisierung und Soziale Gerechtigkeit, Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ), Bonn 2001.
6. Rosa-Luxembourg-Stiftung (RLS), Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert, Berlin, 2002.
7. Singh, A., Rentenreform, Aktienmarkt, Kapitalbildung und Wirtschaftswachstum, in: Internationale Revue fuer Soziale Sicherheit, Genf 1996.
8. Von der Hoeven, Rolph, into the 21st Century, Assessing Social and Political Concerns, The United Nations and Global Governance in the New Millennium, Tokyo, 2000.