

هدف‌ها و منظورها در تأمین اجتماعی*

رابرت واکر

ترجمهٔ هرمز همایون‌پور

این فصل دربارهٔ خواسته‌ها و بلندپروازی‌هاست، همچنین، فصلی است در باب تمایزها، بین نظامهای تأمین اجتماعی و طرحهای تأمین اجتماعی، بین هدفهای یک نظام و غایت‌های سیاستگذاری آن، بین انواع مختلف هدف و منظور، و بیان این که بین هدف‌ها، منظورها، و کارکردها تفاوت‌های مهمی وجود دارد.

نظامها و طرحها

نخستین وجه تمایز بین طرحهای واحد تأمین اجتماعی، برنامه‌ها یا مزایا، و نظامهای جامع و قانونی تدارک تأمین اجتماعی است. درون هر نظام قانونی، نظام تأمین اجتماعی به مثابه مجموعه‌ای از تدارکات اجتماعی مورد عمل در آن نظام تعریف می‌شود. بنابراین، مقولات مربوط به نظام‌های مساعدت اجتماعی، که شامل آزمون‌های استطاعت مالی است، نیز در این بحث مطرح می‌گردد.

* Objective and aims, social security and welfare concepts and comparisons, Robert walker, open university press/ Mc Growhill.

این کتاب، در بخش معرفی کتاب همین شماره بررسی شده است.

اگر نظامهای تأمین اجتماعی متشکل است از طرحها یا برنامه‌های واحد،^۱ هر طرح یا برنامه شامل چه چیزهایی است؟ متأسفانه این پرسش بظاهر ساده پاسخی ساده ندارد و حتی اصطلاحی که مورد قبول عام باشد برای توصیف آنچه باید تعریف شود موجود نیست: یک «طرح تأمین اجتماعی»، یک «طرح مزایا»، یک «برنامه مزایا»، یا (در ایالات متحد آمریکا) یک «برنامه» یا حتی یک «سیاست»، جملگی اصطلاحهایی هستند که از سوی نویسندگان مختلف در متون مختلف برای توصیف چیزی واحد بکار رفته‌اند.

در یک دنیای آرمانی غیر پیچیده، یک طرح تأمین اجتماعی نامی واحد و یگانه می‌داشت. هدفی به روشنی بیان شده یا هدفهایی که به ترتیب اولویت بیان شده بودند، یک گروه هدف معین - جمعیت واجد شرایط - با معیارهای استحقاق کاملاً روشن که دقیقاً معلوم می‌کرد چه کسانی در گروه هدف قرار می‌گیرند، و مجموعه‌ای از مقررات ناظر بر چگونگی واجد شرایط شدن که ایضاً دقیقاً مشخص می‌کرد که چه میزان مزایا باید به مددجویان واجد شرایط پرداخت شود. همچنین، سازمانی اداری می‌داشت که خود را وقف اجرای طرح و عرضه مزایا می‌کرد، ساز و کاری شفاف و منسجم، و ساختاری سیاسی برای پاسخگویی نسبت به موارد طراحی، اجرا، مراقبت، و تأمین اندوخته طرح. اما، در عالم واقع، معمولاً چنین چیزی وجود ندارد.

برای مثال، در بریتانیا، مقرری جویندگان شغل^۲ شامل دو نوع مزایای بنیاداً متفاوت است که تحت برخی شرایط می‌توانند همزمان به شخصی واحد پرداخت شوند. یکی از این دو مقرری مشارکتی است که بر پایه کسوری که بیکاران در گذشته پرداخته‌اند به آنها داده می‌شود. این مزایا ظاهراً از طریق صندوق بیمه ملی بریتانیا^۳ تأمین اعتبار می‌شود و تا حدودی جایگزین از دست دادن درآمد به خاطر بیکار شدن است. در این مزایا، فرزندان یا وابستگان بالغ احتمالی مددجو منظور نمی‌شوند. نوع دوم (فوق‌العاده مبتنی بر درآمد جویندگان کار)^۴ از محل مالیات‌های مستقیم تأمین اعتبار می‌شود و نوعی مزایای مساعدت اجتماعی است (و از همین رو، مبتنی بر آزمون استطاعت مالی) که هدف از آن حذف یا کاهش فقر ناشی از بیکاری است. در مواردی که مقرری مشارکتی جوینده کار کافی نباشد تا خانواده او را در بالای سطح درآمدی که برای دریافت

1. individual schemes or programmes

2. Jobseeker's Allowance

3. UK National Insurance Fund

4. income-based Jobseeker's Allowance

مساعادت اجتماعی مقرر شده قرار دهد، هر دو نوع مزایای فوق پرداخت می‌شود. در این گونه شرایط، مددجو پرداختی واحد دریافت می‌کند که شامل هر دو نوع مذکور از مقرری جویندگان کار است. قبل از سال ۲۰۰۱، وزیران مختلف از نظر سیاسی پاسخگوی هر یک از دو نوع مزایای مزبور که در وزارتخانه‌های تحت تصدی آنها پرداخت می‌شد بودند. از ۲۰۰۳ به بعد، دریافت کنندگان مزایای مبتنی بر درآمد فوق، که فرزند یا فرزندان تحت تکفل داشته باشند، مزایایی جداگانه نیز در قالب اعتبار باز پرداختی مالیاتی (تخفیف مالیاتی برای کودکان)^۱ دریافت می‌کنند که از طریق نظام مالیاتی (اداره مالیات داخلی)^۲ تأمین اعتبار می‌شود و هدف از آن پوشش هزینه‌های فرزندان تحت تکفل است. این هزینه‌ها در گذشته از طریق فوق‌العاده مبتنی بر درآمد جویندگان کار تأمین می‌شد.

دومین مثال گویای پیچیدگی مقررات تأمین اجتماعی در دنیای واقعی را از آلمان می‌آوریم. در آنجا، طبق قوانین عادی^۳، دو نوع مقرری بیکاری^۴ پرداخت می‌شود: بیمه بیکاری^۵ و حمایت (مقرری) بیمه بیکاری^۶.

این هر دو مقرری از سوی یک ساختار اداری، که متشکل است از «مؤسسه فدرال کار»^۷، ادارات کار ایالت‌ها (لاندرا^۸)، و ادارات کار محلی به مددجویان داده می‌شود. اعتبارات نوع اول از طرف کارفرما و کارگران تأمین می‌شود و کسری‌های احتمالی را دولت فدرال جبران می‌کند. حداکثر مدت پرداخت این مقرری سه سال است و مددجو بعد از آن به نوع دوم منتقل می‌شود، که بر آزمون استطاعت مالی مبتنی است و اعتبارات آن از طریق مالیات‌های دریافتی دولت فدرال تأمین می‌شود.

این گونه پیچیدگی‌ها، استفاده منسجم از این انواع را دشوار می‌کند. گاهی هم یک طرح نام خاص خود را که از قانون یا از استعمال عام گرفته شده داراست. در عین حال، نظام تأمین اجتماعی در این کتاب به معنای جملگی طرحها، مزایا، و معافیت‌های مالیاتی در ترکیب با یکدیگر بکار می‌رود.

1. refundable tax credit (Child tax Credit)

2. Inland Revenue

3. Common legislation

4. unemployment benefit

5. *Arbeitslosenversicherung*

6. *Arbeitslosenhilfe*

7. *Bundesamt für Arbeit*

8. *Länderarbeitsämter*

هدفهای نظام، منظوره‌های سیاست‌گذاری، و عملکردها

هدفها و منظورها هر دو به نیت و مقصود اشاره دارند. هدفها شامل نیت‌هایی هستند که از طریق نظام تأمین اجتماعی می‌خواهیم به آنها نایل شویم. منظوره‌های سیاست‌گذاری در واقع همتای هدفهاست اما در ارتباط با مزایا، معافیت‌های مالیاتی، و طرحهای واحد تعریف می‌شود. عملکردها که مربوط می‌شوند به نتایج، می‌توانند هم در پیوند با نظامها و هم در پیوند با سیاستها تعریف شوند.

هدفها

در واقع، این واقعیت که برخی کشورها به بعضی از هدفها اولویت می‌دهند و برخی دیگر به هدفهایی دیگر، باعث برآمدن مفهوم نظامها شده است. وقتی کشورهایی هدفهای مشترک اتخاذ کنند، از این معیار استفاده می‌شود تا آنها را در نظامی واحد طبقه‌بندی کنند. در عین حال، یکی از دلایلی که معمولاً در مخالفت با این گونه طبقه‌بندی‌ها، یعنی انواع نظامها، عنوان می‌شود این است که هدفها ندرتاً با صراحت و وضوح کامل بیان می‌شوند، و غالباً ابهام و عدم تطابق دارند و در طول زمان هم تغییر می‌کنند.

هدفهای نظام مظهر نیت‌های سیاسی دولت هستند و منطق دولت را برای عرضه خدمات تأمینی روشن می‌کنند. آنها منعکس‌کننده، و نیز عامل کمکی برای شکل‌گیری هویت‌های مشترک ملت‌ها و حدود صلاحیت دولت‌ها محسوب می‌شوند. در این معنا، مُعرف صورت‌بندی نقطه نظرهای نهایی یک روند سیاسی‌اند که متضمن برخوردهای ارزشی و عقیدتی و کشاکش بین منافع مستقر و گروههای قدرت مختلف است. ریشه‌های آنها را باید مورخان ردیابی کنند، اما هستی مداوم آنها را احتمالاً می‌توان با تحلیل زبان و محتوای مباحث سیاسی روز و شاید از طریق نظرسنجی تبیین کرد.

ذکر یکی دو مثال در اینجا کافی است که از بریتانیا و استرالیا نقل می‌کنیم. گزارش بوریج (۱۹۴۲)، هدفهای رفاهی بریتانیا را در دوران پس از جنگ جهانی دوم کم و بیش با بیانی شاعرانه توصیف می‌کرد: نیاز به نابود کردن پنج عفريت بزرگ - فقر، بیماری، جهل، مطرودیت اجتماعی، و بیکاری - در مسیر نوسازی مملکت. با گذشت زمان و بر پایه تجارب حاصل، این

هدفها به قالب زبان معمولی و غیر شاعرانه درآمد، که آنچه در حال حاضر (۲۰۰۳) وزارت کار و بازنشستگی^۱ بریتانیا انجام می‌دهد معرف آنهاست:

۱. تضمین بهترین شرایط برای کودکان و پایان دادن به فقر کودکان ظرف ۲۰ سال.
۲. تشویق کار به مثابه بهترین شکل تأمین رفاه برای افرادی که در سن اشتغال بسر می‌برند و، در عین حال، حمایت از افراد نیازمند.
۳. مبارزه با فقر و تأمین ایمنی و استقلال در دوران بازنشستگی برای بازنشستگان کنونی و آینده.

۴. بهبود حقوق و فرصت‌ها برای معلولان به شکلی عادلانه و در جامعه‌ای فراگیرنده^۲.
دومین مثال را از تجدید نظر اخیر در مقررات تأمین اجتماعی استرالیا در ارتباط با افراد واقع در سن اشتغال می‌آوریم، که به تدوین بسته اصلاحی موسوم به «کار همراه با هم استرالیایی‌ها»^۳ منجر گردید و در بودجه ۲۰۰۱/۲ آن کشور منظور شد. گزارشی که مبنای این تجدید نظر قرار گرفت (۴:۲۰۰۰ RGWF)، «سه هدف کلیدی» را مشخص می‌کرد:

- الف. کاهش اساسی در شمار خانواده‌ها و خانوارهای فاقد شغل
- ب. کاهش اساسی در میزان جمعیت واقع در سن کار که به حمایت درامدی نیاز شدید دارند.
- ج. تقویت بیشتر اجتماعات محلی به صورتی که فرصتهای بیشتری برای مشارکت‌های اجتماعی و اقتصادی فراهم شود.

بنابراین، ملاحظه می‌شود که هدفهای نظام تأمین اجتماعی معمولاً با اقتدار زیاد در اعلامیه‌های رسمی مطرح می‌شود. این هدفها چیزی بیش از صرف بیان نیت سیاسی هستند. با آنکه معمولاً فارغ از مخالفت‌ها نیستند، در عین حال، مبین اصولی‌اند که در یک دموکراسی از حمایت، یا دست‌کم رضایت منفعل، بخش بزرگی از جمعیت کشور برخوردارند. این هدفها کمک می‌کنند تا چارچوب‌هایی برقرار شود که طراحی و اجرا و توسعه سیاستها در قالب آنها صورت گیرد، و نیز علت وجودی مزایا و معافیت‌های مالیاتی محسوب می‌شوند و به منظورها شکل می‌دهند.

1. Department for Work and Pensions

2. inclusive society

3. "Australians working together"

منظورها (غایت‌ها)

منظورهای سیاست‌گذاری‌ها را معمولاً با آسانی بیشتری از هدفهای نظام می‌توان شناسایی کرد. این امر تا حدودی به این سبب است که منظورها معمولاً به طرحها و مزایای معین بستگی دارند و از همین رو ابهام کمتری دارند. به علاوه، غالباً به صوری مردم پسند تبلیغ می‌شوند. اما منظورها معمولاً بیشتر از هدفها بازتابنده خواسته‌های سیاسی هستند و تحت تأثیر گرایشهای ایدئولوژیکی باب روز و نیز چندگانگی‌ها و مبارزات سیاسی درونی قرار دارند. منطق مزایا و معافیت‌های مالیاتی مبتنی بر این منظورهاست و، مهم‌تر این‌که، معیارهای ارزیابی عملکردها را همین منظورها تشکیل می‌دهند. البته، این هم هست که منظورها معمولاً به ندرت دارای همان شفافیت و عینیتی هستند که ارزیابی کنندگان طالبند، زیرا اینها مایلند منظورها چنان صورت‌بندی شود که سنجش عملکردها را تسهیل کند.

از لحاظ سنجش عملکردها در قبال منظورها بیان شده، غالباً باید به فراتر از متون قانونی نگریست تا بتوان اطلاعات و معیارهای لازم را به دست آورد. در عین حال، باید در نظر داشت که اولویتی که برای یک منظور خاص قائل شده‌اند ممکن است در طول زمان حاصل شده باشد و منبع آن را به آسانی نتوان تشخیص داد.

مثالی از کشور بریتانیا به درک بهتر موضوع فوق کمک می‌کند. معافیت یا اعتبار خانوادگی^۱، مزایایی مبتنی بر آزمون استطاعت مالی، که برای کارگرانی که کودکان تحت تکفل دارند فراهم است، در سال ۱۹۸۸ برقرار شد تا انگیزه‌ای شود برای بیکاران که زودتر به بازار کار برگردند و، به این ترتیب، از تعداد افرادی که مقرری بیکاری می‌گیرند کاسته شود. اما این مزایا در طول زمان عملاً به صورت نوعی یارانه یا حمایت درامدی درازمدت درآمد (واکرو و ایزمن، ۱۹۹۷). به علاوه، وقتی دولت حزب کارگر در ۱۹۹۸ از این مزایا به مثابه نوعی معافیت مالیاتی برای خانوارهای شاغل استفاده کرد، عملاً به جیتی هدایت شد که جبران فقر و مطرودیت اجتماعی کودکان را بکند (وزارت خزانه‌داری، ۱۹۹۸).

بر این پایه، با آنکه منظوره‌های مندرج در طرحهای تأمین اجتماعی را معمولاً با آسانی بیشتری از هدفهای نظام می‌توان شناسایی کرد، در عین حال، این منظورها خود نیز می‌توانند

1. family Credit

پیچیده باشند و شناسایی و سنجشی ساده را اجازه ندهند. همچنین منظورها معمولاً با سرعتی بیشتر از هدفها در معرض تغییر و تبدیل قرار دارند.

عملکردها

در حالی که هدفها و منظورها بیان قصد و نیت هستند، عملکردها در محدوده‌ای خارج از روندهای سیاسی تعریف می‌شوند و صرفاً به نتایج و حاصل ملموس کارها، صرف نظر از هدفها و منظورها اعلام شده، ارتباط دارند. عملکرد نوعی مفهوم تحلیلی است که به تغییری که به سبب اعمال سیاستها یا برنامه‌هایی خاص اتفاق افتاده است مربوط می‌شود. تغییر ممکن است به رفتار یا رفاه فرد یا خانوار مددجو، یا به نتیجه کاربست یک سیاست برای جامعه ارتباط داشته باشد. در حالی که هدفها و منظورها همیشه، دست‌کم برای طراحان آنها، مطلوب هستند، عملکردها می‌توانند هم مثبت و هم منفی باشند.

گاهی بین هدفها و منظورها، از یک سو، و عملکردها، از سوی دیگر، تقارن حاصل می‌شود. برای مثال، وقتی هدف یا منظور از یک طرح مزایا زدودن فقر است، عملکرد می‌تواند مظهر تحقق آن هدف یا غایت (منظور) باشد. در این صورت، گفته می‌شود که طرح یا برنامه مورد نظر از طریق عملکرد به هدف یا منظور خود نایل شده است. در عین حال، چنانچه طرح یا برنامه ناموفق از کار در آید، علی‌رغم این عدم موفقیت، هدف یا منظور معمولاً تغییر نمی‌کند. به علاوه، هر طرح یا برنامه‌ای ممکن است از طریق عملکردهای مختلف به اجرا درآید. کوتاه سخن آنکه، هدفها به نظامهای تأمین اجتماعی، منظورها به طرحهای مزایا، و عملکردها به هر دو مربوط‌اند.

مثال‌هایی از هدف

هدفها، از جمله، می‌توانند به فقرزدایی، باز توزیع درآمد، یا افزایش همبستگی و انسجام اجتماعی معطوف باشند. تشویق کارآیی اقتصادی، حمایت در برابر خطرها، و جبران خسارت‌ها نیز از شمار مصادیق دیگر هدف‌اند.

توجه به این دو نکته اهمیت دارد که، اولاً، نظامهای تأمین اجتماعی پیشرفته معمولاً هدفهایی چندگانه دارند و، ثانیاً، سیاستهایی که در پیگیری یک هدف معین اتخاذ می‌شود ممکن

است بر هدفها یا وضعیاتی دیگر نیز تأثیر داشته باشد. تا جایی که به تفاوت هدفهای نظامهای تأمین اجتماعی مربوط می‌شود، باید گفت که این تفاوت‌ها نوعاً به میزان تأکید ارتباط دارد – اولیوی که برای یک هدف در قبال هدفهای دیگر قائل می‌شویم. حتی در این صورت نیز تفاوتها صرفاً معرف درجات و مراتب مورد نظر ما هستند.

تأثیرات ثانوی سیاستگذاری‌ها نیز غالباً اهمیت فوق‌العاده دارند. برای مثال، به دشواری می‌توان تصور کرد که مجموعه‌ای از سیاستها، بی‌آنکه به نوعی در بازار توزیع درآمدها یا ثروت‌ها تأثیر کند، بتواند در امر فقر زدایی موفق شود.

فقرزدایی

نظام‌های مساعدت اجتماعی مدرن و برخی از نظام‌های تأمین اجتماعی موجود، ریشه در هدف و نیت دیرین فقرزدایی دارند. امور خیریه و رسیدن به وضع فقرا، در فرهنگ مسیحیت، قبل از اصلاح دینی عمدتاً به کلیسا، و در جوامع اسلامی به مقامات مذهبی مربوط بود (جواد ۲۰۰۲). اما بعد، به تدریج، این مسئولیت، نخست، به جوامع محلی، و، سپس، به مقامات ملی واگذار شد. از اولین نمونه‌های مقررات ملی مرتبط با مسئولیت رسیدگی به وضع فقیران، قانون فقرای ۱۶۰۱ انگلستان است. طبق این قانون، مبالغی تحت عنوان عوارض (یا مالیات) فقیران^۱ از صاحبان املاک وصول می‌شد و سپس از طریق «ناظران»^۲ محلی به کمک به فقیران اختصاص می‌یافت. از فقراتی که از سلامت جسمانی برخوردار بودند، انتظار می‌رفت که در مقابل کمکی که دریافت می‌کردند کار کنند، و به آنها در خانه‌های کارگری^۳ که طبق قانون فقرا ساخته شده بود مسکن می‌دادند. در حال حاضر، کمیته مشورتی تأمین اجتماعی بریتانیا^۴ خلف مستقیم کارگزاران قانون فقرا محسوب می‌شود (دانیسن ۱۹۸۲).

اصول قانون فقرا به بخشهایی گسترده از امپراتوری بریتانیا نفوذ کرد و طرحهای مساعدت اجتماعی مدرن شکل تکامل یافته آن اصول‌اند. در سراسر اروپا نیز به تدریج طرحهای مشابه تدوین شد، هرچند در این طرحها غالباً پرداخت نقدی موقوف به انجام دادن پاره‌ای خدمات بود،

1. poor rate (or tax)

2. "overseers"

3. workhouse

4. UK Social Security Advisory Committee

و از نظر پرداخت‌های مُکمل هم معمولاً نقشی گسترده به کلیسا و سازمانهای خیریه می‌داد. در حکومت‌های مدرن، نظام‌های مساعدت اجتماعی معمولاً یک خط فقر بالقوه یا همان سطح زندگی حداقل را در نظر می‌گیرند، و سپس ساز و کارهایی را که افراد و خانواده‌ها بتوانند تا سطح آن خط فقر از مساعدت اجتماعی بهره‌مند شوند، بر پایه معیارهای شهروندی یا اقامت تعریف می‌کنند.

در طول زمان، طرحهای فقرزدایی هدفهایی بلندتر یافته و اکنون در بسیاری از کشورهای پیشرفته اقتصادی میزان مساعدت‌ها از حدّ خط فقر بسیار فراتر رفته است. همچنین پیشگیری از فقر به صورت هدفی به موازات زدودن فقر درآمده است.

ساختارها و ساز و کارهای مساعدت اجتماعی غالباً از اولین مقولاتی هستند که در برنامه‌های تأمین اجتماعی منظور می‌شوند، و اکنون از سوی سازمانهای بین‌المللی نیز فعالانه تشویق می‌شوند و همچنین تلاشهای هماهنگ روزافزونی برای برخورد با فقر در مقیاس جهانی صورت می‌گیرد. به علاوه، نظام‌های مساعدت اجتماعی نشان داده‌اند که در شرایط بروز بحرانهای اقتصادی و برآمدن فشارهای مالی (نظیر فروپاشی اقتصاد کشور کره جنوبی در اواخر دهه ۱۹۹۰)، تا چه اندازه می‌توانند سودمند باشند.

حفظ و جایگزینی درآمد

هدفی بلندتر از فقرزدایی، حفظ سطح درآمدها به‌نگام بروز شرایط اضطراری است. وقتی درآمد افراد به سبب از کارافتادگی یا بیکار شدن آنها از بین برود، مبالغ از دست رفته معمولاً از طریق پرداختهای تأمین اجتماعی جبران می‌شود. در این گونه موارد، معمولاً حداقل‌های مقرر در طرحهای مساعدت اجتماعی را ملاک نمی‌گیرند، بلکه درآمد را به میزانی جایگزین می‌کنند که مطابق با سطح زندگی مددجو قبل از بروز شرایط اضطراری باشد. پرداخت این مزایا به منظور حفظ سطح درآمد، معمولاً بر دریافتی پیشین مددجو مبتنی است - یعنی میزان مقرری به تناسب درآمد قبلی مددجو تعیین می‌شود.

حفظ سطح درآمد هدفی است که معمولاً، هرچند نه به طور عام، با طرحهای بیمه‌ای پیوند زده می‌شود.

تشویق همبستگی و انسجام اجتماعی

یکی از وجوه غالب در نظام‌های تأمین اجتماعی اروپا، تأکیدی است که بر تقویت همبستگی و انسجام اجتماعی می‌شود. این نظامها، گروههای متفاوت و متنوع جمعیتی - اجتماعی را از طریق رشته‌های تکلیف و حمایت متقابل بهم می‌پیوندند و از این راه به تقویت فرهنگ شهروندی، ملیت، و ملی‌گرایی نیز کمک می‌کنند.

آلمان از این بابت نمونه‌ای کهن است و نقش دولت را در فراهم کردن مزایای تأمین اجتماعی کاملاً نشان می‌دهد (مومسن، ۱۹۸۱). به تاریخ نمی‌رویم و بیسمارک و برنامه‌های اجتماعی او را در قرن نوزدهم تکرار نمی‌کنیم. به کوتاهی آنکه، بیسمارک از سه ابزار برای متحد کردن امپراتوری آلمان استفاده کرد: پیروی از یک سیاست خارجی امپریالیستی؛ برقراری تعرفه‌های گمرکی به منظور کمک‌های اقتصادی و حمایت از رشد بخشهای کشاورزی و صنعت؛ و پی افکندن نظام تأمین اجتماعی به منظور حمایت از طبقه کارگر رو به تزاید در قبال مخاطرات صنعتی شدن. بیسمارک، همچنین، بر این عقیده بود که تأمین حمایت مالی از طبقه کارگر باعث می‌شود که دولت از نیروهای ویرانگر سوسیالیستی در امان بماند.

ویژگی مشترک نظامهایی که به همبستگی اجتماعی اولویت می‌دهند، فراگیری آنهاست - بدین معنا که طرحها، صرف نظر از توجه به بعضی شرایط خاص مثل موقعیت اجتماعی یا درآمد، برای همه افراد فراهم هستند. تفاوت امر با نظام‌هایی که عمدتاً به فقززدایی معطوف‌اند در این است که نظام‌های مزبور غالباً گزینشی^۲ اند و مزایای آنها فقط به افراد فقیر یا در معرض خطر فقر تعلق می‌گیرد. بدیهی است حتی در نظام‌های فراگیر نیز همه افراد مستقیماً از تأمین اجتماعی برخوردار نمی‌شوند، زیرا همه افراد در شرایطی نیستند که نیاز به دریافت مزایا داشته باشند، بخصوص که مشارکت در تأمین هزینه‌ها (پرداخت کسور) معمولاً اجباری و شرط لازم است.

حمایت در قبال خطر

نظام بیمه اجتماعی که در قرن نوزدهم در آلمان برقرار شد، بر این فرض پایه داشت که روند

1. universalism

2. selective

صنعتی شدن عملاً همه افراد را در معرض مخاطرات اقتصادی قرار داده است و بیمه می‌تواند ضامن امنیت فردی و جمعی باشد.

در عین حال، خطرها ندرتاً به تساوی تقسیم می‌شود. خطر بیکاری کارگران غیرماهر بمراتب بیشتر از افراد تحصیل‌کرده است و، در همین حال، فقیران بیش از ثروتمندان با خطر مرگ در جوانی مواجه‌اند. این مقولات می‌توانند میزانی از همبستگی اجتماعی را که از طریق اجرای طرح‌های تأمین اجتماعی تحقق‌پذیر است محدود کنند، زیرا آنهایی که در خطر قرار دارند، معمولاً بهره و سهم کمتری از بیمه می‌برند. با این حال، پیشرفت دولت رفاه در بسیاری از کشورها باعث گسترش تدریجی طرح‌های جمعی شده، و حقوق تأمین اجتماعی از کارگران به اعضای خانواده و وابستگان آنها گسترش یافته است. فرانسه کشوری است که گسترش و پراکندگی مزایای تأمین اجتماعی در آن محسوس است، و برای صنایع مختلف و انواع نیروی کار طرح‌هایی جداگانه تدوین شده است که هدف از آنها تأمین سولیداریته (همبستگی) اجتماعی است (هانترایس ۱۹۹۶).

بازتوزیع

بازتوزیع از پیامدهای لازم برقراری نظام تأمین اجتماعی است، و در بیشتر مواقع صراحتاً از هدف‌های تأمین اجتماعی شمرده می‌شود که از طریق آن می‌توان به عدالت اجتماعی بیشتر دست یافت.

باز توزیع عمودی به معنای انتقال درآمدها بین گروه‌های درآمدی مختلف است. بازتوزیع عمودی مثبت وقتی است که درآمدها از ثروتمندان به فقیران انتقال یابد، و این شیوه‌ای است که بیشتر به نظام‌های سوسیال دمکرات نزدیک است. تا قبل از اصلاح نظام بیمه‌ای سوئد در ۱۹۹۹، بازنشسته‌ها، صرف نظر از هر میزان کسوری که براساس درآمد ایام اشتغال خود پرداخته بودند، یک مستمری استاندارد به نرخ ثابت دریافت می‌کردند و، بدین ترتیب، تضمین می‌شد که کارکنان و کارگران کم درآمد، در ایام بازنشستگی، دریافتی نسبی بالاتری از هم‌تایان پر درآمد خود داشته باشند. نظام عام و فراگیر استرالیا نیز، که مستمری‌های بازنشستگی را بر مبنای آزمون استطاعت مالی و از محل درآمدهای مالیاتی دولت پرداخت می‌کند، نمونه‌ای بارز از بازتوزیع مثبت شمرده می‌شود.

بازتوزیع افقی به معنای انتقال منابع به افرادی است که، صرف نظر از میزان درآمد خود، نیازهای مالی بالایی دارند. نمونه‌ای بارز از آن، پرداخت حق‌اولاد^۱ در بریتانیاست که به هر خانواده‌ای که فرزندان تحت تکفل داشته باشد پرداخت می‌شود. اما بازتوزیع افقی نوعاً با نظام‌های محافظه‌کار تقارن دارد که حمایت مالی از خانواده، به مثابه کارگزار اصلی تأمین رفاه اجتماعی، از جمله هدفهای بنیادی آنهاست.

طرحهای مزایا و بیمه‌هایی که افراد را به پس‌انداز تشویق می‌کنند تا احتمالاً بکار دوران بازنشستگی آنها بیاید، نوعی بازتوزیع در طول حیات^۲ است، به این معنا که موجبات انتقال درآمدهای مازاد افراد را در ایامی که کارشان رونق نسبی دارد فراهم می‌کند تا در روزگار تنگی بکارشان آید. نظام بریتانیا، از طریق بازتوزیع در طول حیات افراد، به میزان بازتوزیعی بمراتب بیشتر از ترتیبات بازتوزیع عمودی یا افقی دست یافته است (فاکینگام و هیلز ۱۹۹۵)، و از همین رو، گرچه بازتوزیع در طول حیات ندرتاً به عنوان هدفی مشخص تبیین شده است، بسا که عملاً به صورت راهکاری مؤثر جای خود را باز کرده باشد.

مباحث مربوط به هدف بازتوزیع، بسته به مفاهیم مختلفی از عدالت اجتماعی که در اذهان وجود دارد، غالباً پیچیده و از لحاظ فرهنگی دشواریاب است. با این حال، به جهت سهولت مطلب می‌توان گفت که از تأمین اجتماعی در نظام‌های سوسیال دمکرات غالباً برای برانگیختن برابری نتایج و در نظام‌های محافظه‌کار و لیبرال به منظور تأمین برابری فرصت استفاده می‌شود. در مورد اول، تأمین اجتماعی را صراحتاً در خدمت کاهش نابرابری‌ها در درآمد و سایر امور بکار می‌برند. اما، حتی در کشورهای سوسیال دمکراتیک نیز معیار مهمی از این بابت وجود دارد: بدین معنا که نیاز و نابرابری باید ناشی از شرایطی باشد خارج از کنترل افراد متقاضی کمک، که مقتضی رعایت عدالت و انصاف و ملاحظه منابع عمومی نیز همین است (لوگراند ۱۹۹۹).

در مورد دوم، یعنی تأمین برابری فرصت، افراد از حمایتی برابر برخوردار می‌شوند، اما هیچ تضمینی داده نمی‌شود که نتایج غایی هم برابر باشد (یا، حتی، نابرابری‌ها به میزانی چشمگیر کاهش یابد). در اینجا، اصل بر این مبناست که موانع بروز ظرفیت‌ها و خلاقیت‌های افراد را باید از میان برداشت ولی، در عین حال، نباید بر آنچه افراد می‌توانند کسب کنند و برای خودشان نگاه

دارند هیچ نوع محدودیتی قائل شد، زیرا چنین کاری، علاوه بر وجوه منفی دیگر، باعث کاهش کارآیی اقتصادی می‌شود. آموزش اکنون مدتی مدید است که به مثابه ساز و کاری برای تأمین برابری فرصت قلمداد می‌شود، لکن آن را تضمین کننده برابری نتایج نمی‌دانند. چون روشن است که افرادی که دارای استعدادها و آمادگیهای ذهنی بیشتری هستند به احتمال قوی در مسابقهٔ حیات و تأمین معیشت از دیگران موفق‌تر خواهند بود. با این همه، نظام‌های تأمین اجتماعی اکنون بیش از پیش به تجهیز افراد برای پیشرفت از طریق کار دستمزدی معطوف شده‌اند. این امر، منعکس کنندهٔ اجماعی فزاینده است که در میان نظام‌های رفاهی در این باب پدید آمده است که کار «محمل اصلی است که افراد و خانواده‌ها از طریق آن می‌توانند به احساس شأن و ارزش و احترام به خود، که پایه اصلی فرار از فقر در جوامع است، نایل شوند (پلاننت ۱۹۹۹: ۶۱).

جبران و پرداخت غرامت^۱

از جهت تحلیلی، توجه به این نکته سودمند است که هدف از جبران و پرداخت غرامت، هرچند به هدف بازتوزیع افقی بستگی نزدیک دارد، معمولاً در ارتباط با یک طرح مزایای معین تبیین می‌شود و نه در ارتباط با هدفهای یک نظام تأمین اجتماعی. جبران و پرداخت غرامت وقتی است که به سبب افزایش هزینه‌ها یا زیانهای ناشی از شرایط اضطراری مشخص به افراد خسارت وارد شود. طرحهای مقرری از کارافتادگی معمولاً به منظور جبران هزینه‌های اضافی ناشی از ازکارافتادگی تدوین می‌شود. از همین رو، برای مثال، مقرری از کارافتادگی استرالیا شامل فوق‌العادهٔ تحرک^۲، مقرری مراقبت کننده، و فوق‌العاده هزینه تلفن است. نرخهای مزایا نیز گاهی با هزینه‌های متفاوت زندگی در مناطق و نواحی گوناگون تطبیق داده می‌شود: بنابراین، برای برخی از دریافت کنندگان مقرری از کارافتادگی در استرالیا، یک فوق‌العادهٔ دورافتادگی منطقه زندگی^۳ نیز منظور شده است.

در ارتباط با جبران خسارت‌ها، باید گفت که این امر غالباً در محاسبهٔ مصدومیت‌های حین

1. compensation

2. mobility allowance

3. remote areas supplement

کار مصداق پیدا می‌کند، و میزان آن بستگی دارد به درجه‌ از کارافتادگی (بریتانیا، آلمان) یا شدت از دست دادن درآمد (سوئد، امریکا). در آلمان، طرح‌های ایجاد شغل به دریافت مقرری بیکاری پیوند دارد، و بخصوص از زمان وحدت دوباره کشور، نرخ این مقرری معمولاً بر پایه هزینه‌های فردی و نیز اجتماعی بیکاری و ادغام مجدد در بازار کار تعیین می‌شود.

تشویق کارآیی اقتصادی

از تدارکات تأمین اجتماعی می‌توان هم به مثابه ابزار مدیریت اقتصاد کلان و هم به عنوان وسیله اعمال سیاستگذاری‌های اقتصاد خرد، در مسیر برانگیختن کارآیی اقتصادی استفاده کرد. صرف کردن هزینه‌های اجتماعی در مقاطع رکود اقتصادی می‌تواند از لحاظ درآمد از افراد فاقد اشتغال حمایت کرده و در همان حال تقاضای اضافی مورد نیاز را در اقتصاد ملی ایجاد کند. در دهه ۱۹۳۰ که، تحت رهبری پرزیدنت روزولت، تأمین اجتماعی در امریکا برقرار شد، یکی از هدف‌های آن دقیقاً همین موضوع بود که، در جریان بحران بزرگ، اقتصاد مملکت تکان خورده و به حرکت در آید. این راهبرد، اساس مدیریت اقتصادی کینزی را نیز تشکیل می‌داد که پس از جنگ جهانی دوم در سطح بین‌المللی گسترش یافت. تأمین اجتماعی همچنین می‌تواند، از طریق کاهش هزینه‌های فردی و اجتماعی بیکاری، تجدید ساختار اقتصادی را تسهیل کند. دولت خانم تاچر در بریتانیای دهه ۱۹۸۰ دقیقاً از پدیده بیکاری و عدم اشتغال فراگیر برای کاهش تورم و محدود کردن قدرت اتحادیه‌های کارگری سود جست - برنامه‌ای که از طریق پرداخت مزایایی ممکن شد که بنا به نظر طرفداران و نظریه پردازان سیاست پولی می‌باید حذف می‌شدند (هایک ۱۹۴۹؛ مینفورد و دیگران ۱۹۸۳). کمی بعد، دولت آلمان نیز به سیاستی در نظام بازنشستگی خود رو کرد که مشوق بازنشستگی‌های زودتر از موعد بود، و از این طریق درصد کاهش حجم بازار کار، کاهش بیکاری، و مبارزه با رکورد تورمی^۱ برآمد (کلاسن و دیگران ۱۹۹۸)، در حالی که امروزه در بریتانیا، از تأمین اجتماعی برای افزایش انعطاف‌پذیری بازار کار^۲ و به مثابه ابزاری برای پیشبرد برنامه گسترده نوسازی استفاده می‌شود (واکرو و ایزمن ۲۰۰۳).

1. stagflation

2. labour market flexibility

تغییر رفتارها

در نهایت، توجه به این نکته اهمیت دارد که تأمین اجتماعی ساز و کاری است که دولتها در غالب موارد از آن برای دستیابی به یک هدف اجتماعی بنیادی، یعنی تأثیرگذاری بر رفتار مردم، استفاده می‌کنند. بیسمارک کوشید تا با تعبیه بیمه اجتماعی از آشوب‌های اجتماعی و پیشرفت سوسیالیسم پیشگیری کند. کسوری که افراد بابت دوران بازنشستگی خود می‌پردازند، در واقع پولی است که ممکن است ترجیح دهند در ایام اشتغال خود به مصرف رسانند. در دوران بعد از جنگ جهانی دوم، (در بریتانیا و استرالیا) از کمک هزینه خانواده^۱ در مسیر افزایش نرخ زاد و ولد استفاده شد، در صورتی که امروزه در برخی ایالت‌های امریکا دقیقاً از پرداخت این کمک هزینه خودداری می‌کنند تا از هزینه‌هایی که به دنیا آمدن هر کودک جدید تحمیل می‌کند پیشگیری شود. سیاست‌های اخیر مساعدت اجتماعی در امریکا و بریتانیا و اقدامات موسوم به سیاست‌های فعال بازار کار^۲ در آلمان و سوئد، جملگی، معطوف است به تشویق مسئولیت شخصی و پایبندی به اخلاق کار. بریتانیا حتی از این هم پا فراتر گذاشته و از پرداخت برخی مزایا به خانواده‌هایی که تصور می‌شود دارای رفتارهای ضد اجتماعی هستند خودداری می‌کند. هدف از پیروی از چنین سیاست‌هایی، بی تردید، تشویق فضیلت‌های فردی از طریق برانگیختن مردم به رفتار درست و پسندیده است (دثاکن ۲۰۰۲).

خلاصه و نتیجه‌گیری

این فصل معطوف بود به تشریح علت وجودی تأمین اجتماعی و قائل شدن به تمایز میان هدف‌های نظام‌های تأمین اجتماعی و منظوره‌های طرح‌های خاص رفاهی.

از این بابت، به وجوه تمایز زیادی قائل شده‌اند، اما بارزترین آنها عبارتند از تفاوت بین منظوره‌های اولیه، که توجیه‌گر تدوین یک طرح رفاهی هستند، و غایت‌های ثانوی، که غالباً موضوع مباحث سیاسی‌اند و منطوق تغییر سیاستها را تشکیل می‌دهند؛ تمایز بین هدف‌های اصلی و فرعی از نظر اولویتی که ایجاد می‌کنند از وضعی متفاوت برخوردارند؛ و تمایز بین غایت‌های

1. family benefits

2. active labour market policies

آشکار و ضمنی، که اولی معمولاً در مباحث و گفتمان عمومی مطرح می‌شود، در صورتی که دومی صرفاً برای معماران سیاستگذاری‌ها مطرح است.

هدفها و منظوره‌ای تأمین اجتماعی برای همه افراد واجد اهمیت هستند، زیرا اگر تحقق یابند، شماری چشمگیر از مردم از مواهب آنها بهره‌مند می‌شوند، و اگر تحقق نیابند، نشانه بدی استفاده از منابع است. فارغ از منظورها و هدفهای روشن، نه می‌توان سنجشی کامل از عملکردها صورت داد، و نه پاسخگویی سیاسی وجود خواهد داشت. با این حال، هدفها و منظورها غالباً در معرض انتقاد و مبارزه جدی قرار دارند، ندرتاً تغییر ناپذیرند، و معمولاً در طول زمان بنا به برنامه‌ها و چشم‌اندازها تغییر می‌کنند.