



بیمه آهنین

روایتی تاریخی درباره بیمه کار،
مردی که آلمان مدرن را با
«خون و آهن» تأسیس کرد و پدر
«دولت رفاه» در عصر جدید بود

قلمرو رفاه

سال اول، شماره سوم، تیرماه ۹۴

پرونده‌ای به مناسبت ۱۰ سالگی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی

قانون در هزار توی اجرا

با گذشت یک دهه از تصویب مهم‌ترین قانون رفاهی در ایران
هنوز بسیاری معتقدند این قانون خوب با اجرای خوب همراه نبوده است

در جستجوی سیاست پشتیبان

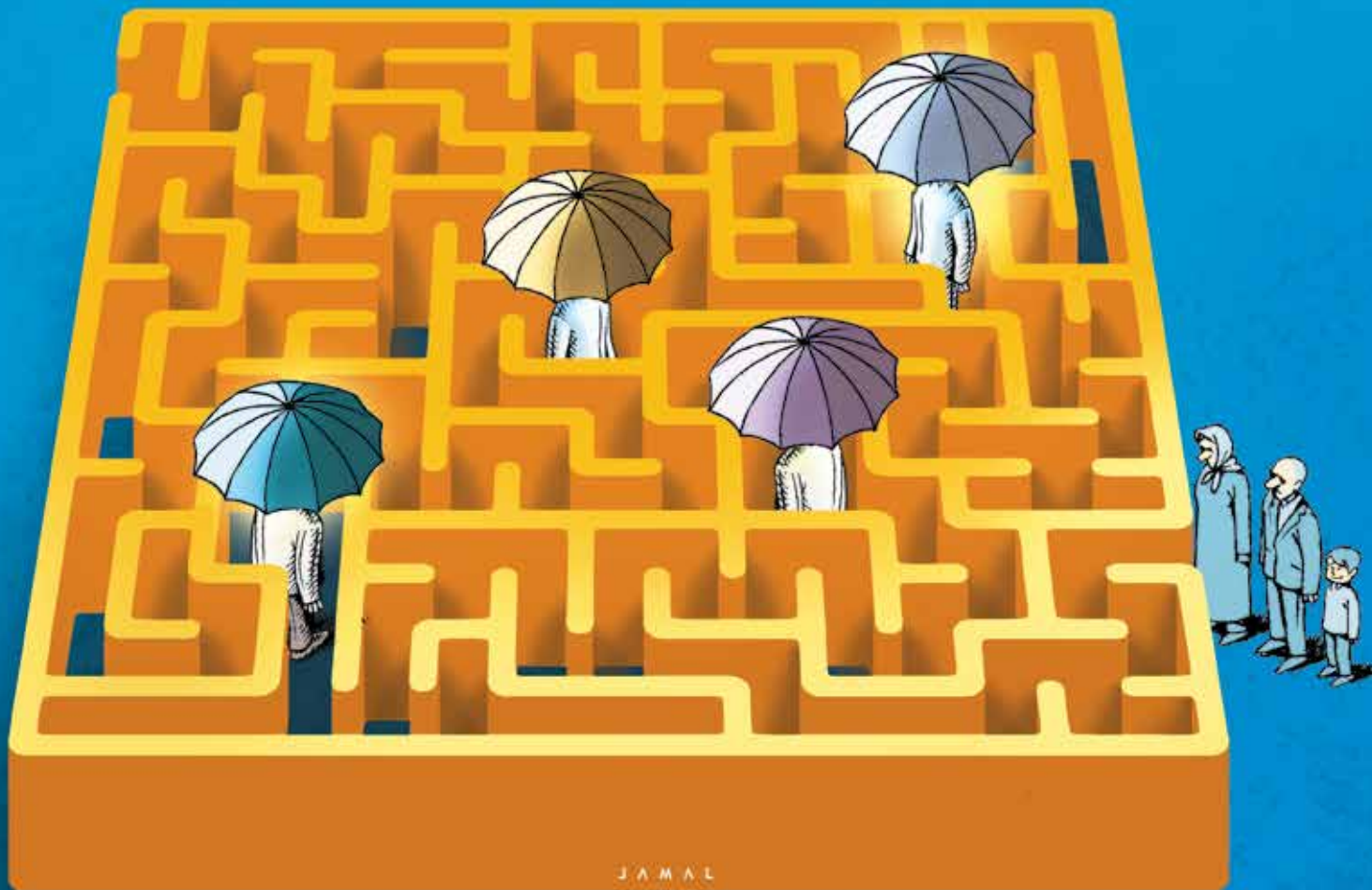
میزگردی با حضور فرشید یزدانی، غلامعلی فرجادی و محمد مالجو

اولویت رفاه بر پولیسیم

گفتگو با دکتر علی ربیعی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی
درباره میراث به جامانده دولت قبل در حوزه رفاه

خشت اول رفاه

گفتگو با مهدی مهدوی
درباره شکل‌گیری سازمان تامین اجتماعی در دهه‌های ۴۰ و ۵۰



اكتيڤو

هفته نامه



تلفن تحریریه: ۸۸۵۱۷۰۸۸-۹
تلفن آگهی ها: ۸۸۵۱۷۰۹۱



شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۲ خبر - تحلیل

دغدغه‌های خانه ملت برای تأمین اجتماعی
مهمترین رویداد مجلس شورای اسلامی در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی را در این ماه شاید بتوان بررسی دو فوریت استفساریه ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی دانست.

۸ سازمان

داستان بدهی دولتها
سازمان تأمین اجتماعی از زمانی که به یاد دارد، از دولتها طلبکار است. طلبهای ریز و درشت و هفتادرنگی که امروز، ۱۳ رقمی شده‌اند و سر به فلک کشیده‌اند. در این شماره به میزان و دلایل انباشت این بدهی‌ها پرداخته‌ایم.

۱۴ پرونده اصلی

قانون در هزار توی اجرا
ده سال از تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی گذشت. در این شماره به بهانه گذشت یک‌دهه از زمان تصویب قانون به ارزیابی اجرای این قانون و میزان تحقق اهداف آن پرداخته‌ایم.

۴۰ مناظره

رفاه، سیاست پشتیبان می‌خواهد
غلامعلی فرجادی، محمد مالجو و فرشید یزدانی در این میزگرد به این سوال پاسخ داده‌اند: آیا نظام تأمین اجتماعی ضد توسعه است یا یاریگر آن؟

۴۶ جهان

بحران یونان: تراژدی یا شکست
بیش از ۶۱ درصد مردم یونان به همه‌پرسی اخیر این کشور، «نه» گفتند. در بخش جهان مجله این سوال پاسخ داده‌ایم که یونان برای خروج از بحران فعلی چه راهی در پیش‌رو دارد.

۵۴ تاریخ و نظریه

بیمه آهنین
اتونف بیسمارک مردی که آلمان مدرن را با «خون و آهن» تأسیس کرد پدر «دولت رفاه» در عصر جدید بود. بخش تاریخ و نظریه مجله را به بنیانگذار بیمه‌های اجتماعی اختصاص داده‌ایم و زمینه‌های سیاسی و اجتماعی اقدامات او را بررسی کرده‌ایم.

قلمروز رفاه

صاحب امتیاز: موسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه
مدیر مسئول: حامد شمس
رئیس شورای سیاست‌گذاری: ابراهیم رستمیان مقدم
سردبیر: متین غفاریان

دبیر تحریریه: سینا چگینی
امور هنری: احسان نیکروان
صفحه آرا: الهام جهانفرد
طرح جلد: جمال رحمتی
ویراستاری: کورش اشرفی
حروفچین: اکرم خاکپور

همکاران این شماره:

امیر شفیعی، سارا رفیعی، آریا وقایع نگار، مرجان نمازی، صادق عبدی، ابراهیم محمودی، بهمن باینگانی، سپیده ثقفیان، پریا انصاری، فؤاد شمس، یاسر باقری، سحر سرسنگی

آدرس: تهران، خیابان احمدقصیر، خیابان دوازدهم غربی
شماره ۲۲، موسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه

صندوق پستی: ۱۴۸۹-۱۵۸۷۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۱۷۰۸۸-۹

فکس: ۰۲۱-۸۸۵۱۷۰۸۷

ایمیل: refahmonthly@gmail.com

چاپ: هنر سرزمین سبز

فراخوان

ماهنامه «قلمروز رفاه» به تحلیل و بررسی مسائل رفاه و تأمین اجتماعی در ایران و جهان می‌پردازد. این ماهنامه، از همه سیاست‌گذاران، پژوهشگران و کارشناسان رفاه و تأمین اجتماعی دعوت می‌کند تا مقالات، یادداشت‌ها و ترجمه‌های خود را برای انتشار، به آدرس پستی یا ایمیل ماهنامه ارسال نمایند تا زمینه چاپ و بهره‌گیری از اندیشه‌ها و تجربیات آنها فراهم شود.

دغدغه‌های خانه ملت برای تأمین اجتماعی

استفساریه ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی با دلایل کارشناسی سازمان تأمین اجتماعی در مجلس رد شد



عده خاص به‌وسیله این طرح تأمین شود و منافع اکثریت نادیده گرفته شود؟»

مهرداد باتوج لاهوتی، نماینده مردم لنگرود، نیز در مخالفت با این طرح گفت: «در قانون، کارفرما مکلف شده ظرف ۲ سال محیط کار خود را سالم و ایمن کند تا

مخالفان این طرح با بیان این که طرح استفساریه به نفع کارگران نیست، گفت: «قطعاً یک طرح باید تمام محورها و منافع طرفین را تأمین کند. از طرف دیگر در کشور هم‌اکنون حدود ۴۰ میلیون نفر مستمری‌بگیر تأمین اجتماعی هستند، حال چرا باید تنها منافع یک

مهمترین رویداد مجلس شورای اسلامی در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی را در این ماه شاید بتوان بررسی دوفوریت استفساریه ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی دانست. نمایندگان مجلس شورای اسلامی پس از شنیدن نظرات کارشناسی سازمان تأمین اجتماعی، با کلیات و جزئیات طرح دوفوریتی استفساریه جزء ۶ بند «ب» تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مربوط به نحوه اجرای برخی بخش‌های قانون بازنشستگی کارگران مشاغل سخت و زیان‌آور مخالفت کردند. براساس طرح استفساریه، امکان بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور بدون دریافت منابع مالی مربوطه توسط سازمان تأمین اجتماعی فراهم می‌شد و تصویب این استفساریه می‌توانست هزینه‌های جدیدی را برای سازمان تأمین اجتماعی به‌وجود آورد. در جلسه بررسی این طرح، دکتر سیدتقی نوربخش، مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به نمایندگی از دولت دلایل کارشناسی سازمان تأمین اجتماعی را در مخالفت با این استفساریه، در راستای صیانت از حقوق بیمه‌شدگان و بازنشستگان این سازمان بیان کرد. برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز به مخالفت با طرح استفساریه پرداختند. علیرضا خسروی، نماینده مردم سمنان، مهدی‌شهر و سرخه در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از

خبر-تحلیل

نقش تشکله‌ها

نتیجه دو دهه تحقیق دو پژوهشگر ارشد صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد
تضعیف اتحادیه‌های کارگری سبب توزیع نابرابر در جامعه خواهد شد

یافته است. ما از طریق تحلیل تجربه اقتصادهای پیشرفته از اوایل دهه ۱۹۸۰، دلایل افزایش نابرابری را بررسی و بر روابط بین نهادهای بازار کار و توزیع درآمدها تمرکز می‌کنیم. دیدگاه پرتلفردار این است که تغییرات در سازماندهی اتحادیه‌ای یا حداقل دستمزد، کارگران با دستمزد پایین یا متوسط را تحت تأثیر قرار می‌دهد اما نامحتمل است که بر افراد با درآمد بالا تأثیر مستقیم داشته باشد. در حالی که یافته‌های ما با دیدگاه‌های پیشین درباره اثرات حداقل دستمزد سازگار است، شواهد قوی مبتنی بر این یافته‌هایم که سازماندهی اتحادیه‌ای پایین، با افزایش سهم‌های درآمد بالا در اقتصادهای پیشرفته در دوره زمانی ۲۰۱۰-۱۹۸۰ رابطه دارد. این جدیدترین جنبه تحلیل ماست که پایه‌ای برای تحقیق بیشتر درباره رابطه بین فرسایش تدریجی اتحادیه‌ها و افزایش نابرابری در رأس قله می‌شود.

تغییرات در قله

پژوهش‌های اقتصادی، راه‌های متنوعی را که از طریق آن اتحادیه‌ها و حداقل دستمزد می‌تواند بر توزیع درآمدها در پایین و میانه اثر بگذارد، برجسته کرده‌اند، مانند پراکندگی دستمزد، بیکاری و بازتوزیع. به هر حال، در این مطالعه، ما همچنین این امکان را که اتحادیه‌های ضعیف‌تر می‌توانند به سهم‌های بیشتر درآمدهای بالا منجر شوند، در نظر گرفته‌ایم و فرضیه‌ای برای این که چطور ممکن است و این فرضیه درست باشد، صورت‌بندی کرده‌ایم. بنابر آنچه ذکر شد کانال‌هایی که نهادهای بازار نیروی کار بر نابرابری درآمد اثر می‌گذارند عبارتند از:

پراکندگی دستمزد: سازماندهی اتحادیه‌ای و حداقل دستمزد کار معمولاً از طریق تعدیل توزیع درآمدها به کاهش نابرابری کمک می‌کند که پژوهش اخیر این را تأیید می‌کند.

بیکاری: بعضی اقتصاددانان استدلال می‌کنند در حالی که اتحادیه‌های قوی و حداقل دستمزد بالاتر، نابرابری دستمزد را کاهش می‌دهد، با بالاتر نگهداشتن

نابرابری در بسیاری از اقتصادهای پیشرفته، عمدتاً به دلیل تمرکز درآمدها در قله منحنی توزیع، از دهه ۱۹۸۰

افزایش یافته است. اندازه‌های نابرابری اساساً افزایش یافته، اما قابل توجه‌ترین این بسط‌ها، افزایش زیاد و مداوم سهم انباشته‌شده ۱۰ درصد جمعیتی که بیشترین درآمد را دارد از درآمد کل است که تنها تا حدی توسط مقیاس سنتی نابرابری - شاخص جینی - به دست می‌آید.

شاخص جینی، شاخصی آماری است که تفاوت متوسط سهم هر دو فرد را از توزیع درآمد اندازه می‌گیرد. اگر تمام درآمد به طور برابر در یک کشور تقسیم شده باشد، نمره صفر و اگر یک نفر تمام درآمد را داشته باشد نمره آن ۱۰۰ (یا یک) خواهد بود. در حالی که بعضی از نابرابری‌ها می‌تواند بهره‌وری را از طریق تقویت مشوق‌های کار و سرمایه‌گذاری افزایش دهد، پژوهش اخیر نشان می‌دهد که نابرابری بالاتر حتی در اقتصادهای پیشرفته، بارش پایین‌تر و کمتر در بازه میان‌مدت رابطه دارد. علاوه بر این، تمرکز فزاینده درآمد در قله منحنی توزیع، اگر به افراد در قله درآمدی اجازه دهد که سیستم اقتصادی و سیاسی را برای منافع خود دستکاری کنند، می‌تواند رفاه جمعیت را کاهش دهد.

همچنین تبیین‌های سنتی برای افزایش نابرابری در اقتصادهای پیشرفته مبتنی بر تغییرات فناورانه مهارت‌محور و جهانی‌شدن است که تقاضای نسبی برای کارگران ماهر را افزایش داده و باعث سود افراد در قله درآمدی نسبت به افراد با درآمد متوسط شده است. اما تکنولوژی و جهانی‌شدن، رشد اقتصادی را می‌پروارند و سیاستگذاران اندکی وجود دارند که بخواهند یا بتوانند اقدامی را برای نقض این روندها انجام دهند. مضاف بر آن، در حالی که کشورهای با درآمد بالا به طور مشابیه‌ای از تغییرات تکنولوژیک و جهانی‌شدن تأثیر پذیرفته‌اند، نابرابری در این کشورها با سرعت و میزان متفاوتی افزایش

فلورانس جاموت و کارولینا اسوریو بیترون
ترجمه: سپیده ثقیانی

کارگران مشاغل سخت درگیر مشکلات نشوند. از طرفی دیگر، به حتم محیط ناامن، ظلم به کارگران است و این موضوع مخالف با اصل ۷۳ قانون اساسی است.»

ابودر ندیمی، نماینده مردم لاهیجان و سیاهکل نیز در مخالفت با این طرح گفت: «سازمان تأمین اجتماعی دارای ضوابط و قوانینی است که باید به آنها عمل شود.» وی افزود: «هر فرد در مدت اشتغال حق بیمه خود را می‌پردازد و دولت نیز سهم خود را پرداخت می‌کند. بنابراین هر نیروی شاغل باید براساس پرداختی و کسورات خود در زمان بازنشستگی مستمری دریافت کند و نمی‌توان مبلغی از حق دیگران کسر و به عده‌ای خاص پرداخت کرد.»

◀ ضرورت افزایش سن بازنشستگی

سخنگوی هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی در اظهار نظری دیگر با تأکید بر ضرورت افزایش سن بازنشستگی در کشور، گفت: بازنشستگی پیش از موعد به ورشکستگی صندوق‌های بیمه‌ای می‌انجامد. عبدالرضا مصری افزود: در درجه اول باید به این نکته اشاره کرد که سن بازنشستگی آن سنی است که فرد پس از آن قادر به انجام فعالیت نباشد، همچنین ذکر این نکته از اهمیت بسزایی برخوردار است که فاصله میان سن بازنشستگی تا پایان زندگی باید از نظر محاسبات واقعی برای دستگاه‌های بیمه گر معنادار باشد. عضو کمیسیون اجتماعی مجلس یادآور شد: در جامعه ما متأسفانه عکس این رویه عمل می‌شود و افراد با نیرو و با تحرک بازنشسته می‌شوند که این فرد به طور قطعی نمی‌تواند از گردونه کار خارج شود؛ این درحالی است که در همه دنیا بازنشستگی یک فرد به معنای ایجاد یک شغل جدید است، اما در کشور ما

این معنا گم شده، به عبارت دیگر فرد بازنشسته شغل دیگری را اشتغال می‌کند. نماینده مردم کرمانشاه در مجلس شورای اسلامی تأکید کرد: بنابراین پیشنهاد مسئولان صندوق‌های بازنشستگی مبنی بر ضرورت افزایش سن بازنشستگی درست است و سن بازنشستگی به طور حتم باید افزایش پیدا کند، زیرا تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای امکان پاسخگویی به این نوع برخوردها برای بازنشستگی پیش از موعد یا با ۱۰ سال سابقه کار و استخدام افراد جدید را ندارد و این موارد به ورشکستگی صندوق‌ها کمک می‌کند، همچنین فردی که توانایی کار را داشته را ترغیب به اشتغال یک فرصت شغلی دیگر می‌کنند، بنابراین بازنگیری در قوانین تأمین اجتماعی و بازنگیری قوانین سنی برای ورود به کار و خروج از آن نیاز جدی است.

◀ تأمین اجتماعی اعتباری برای همسان سازی حقوق بازنشستگان ندارد

نماینده مردم تفرش، آشتیان و فراهان و عضو کمیسیون اجتماعی مجلس نیز در این ماه با بیان این که تأمین اجتماعی اعتباری برای اجرای همسان سازی حقوق بازنشستگان ندارد، گفت: در حال حاضر اجرای همسان سازی حقوق بازنشستگان تأمین اجتماعی دور از انتظار است. عباس صلاحی افزود: تنها در صورتی می‌توان بحث همسان سازی حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی را اجرایی کرد که منابع مالی لازم به صورت پایدار تامین شود، البته این موضوع باید به طور دقیق بررسی شود؛ زیرا همه بازنشستگان تأمین اجتماعی شامل همسان سازی حقوق نمی‌شوند.

◀ تأخیر در پرداخت مطالبات، خدمات رسانی را مختل می‌کند

عضو کمیسیون اجتماعی مجلس با تأکید بر ضرورت عزم جدی دولت برای پرداخت مطالبات تأمین اجتماعی، گفت: راه برای پرداخت بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی هموار است. حمیدرضا مشهدی عباسی افزود: سرمایه‌های سازمان تأمین اجتماعی متعلق به قشر عظیمی از کارگران، بازنشستگان و اقشار کم درآمد جامعه است که با پرداخت حتی بیمه به تأمین اجتماعی سرمایه‌ای برای این سازمان به وجود آورده‌اند. نماینده مردم رودهن، دماوند و فیروزکوه در مجلس شورای اسلامی، درباره بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی افزود: در پی برخی مصوبات مجلس درخصوص قرار گرفتن تعداد بیشتری از افراد تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی هزینه‌های بیشتری به این سازمان تحمیل شده که دولت باید در مدت زمان کوتاهی حجم وسیعی از بدهی‌های خود به تأمین اجتماعی را پرداخت کند که متأسفانه دولت عزم جدی و لازم را برای پرداخت بدهی‌های خود ندارد. مشهدی عباسی ادامه داد: تأمین اجتماعی در حال حاضر در بسیاری از شهرستان‌ها بیمارستان، درمانگاه و کلینیک‌های تخصصی برای ارائه خدمات به مردم دایر کرده که متأسفانه در بسیاری از شرایط به دلیل عدم پرداخت بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی این سازمان در ارائه خدمات بیمه‌ای به افراد تحت پوشش خود ناتوان است؛ بنابراین از رئیس‌جمهور تقاضا می‌شود برای حل مشکل پرداخت بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی تدابیر لازم را اتخاذ کند.

دستمزد‌ها نسبت به سطوح «خودتعدادی بازار» ممکن است منجر به نابرابری درآمد ناخالص شود. اما شواهد تجربی برای این فرضیه، حداقل در طیف توافقات نهادی که در اقتصادهای پیشرفته مشاهده شده، چندان قوی نیست. به عنوان مثال، در یک بررسی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه از ۱۷ مورد مطالعاتی، تنها ۳ پژوهش، رابطه‌ای قوی بین تراکم اتحادیه (یا سطح پوشش چانه‌زنی) و بیکاری سراسری بالاتر پیدا کرده بود. **باز توزیع:** اتحادیه‌های قدرتمند می‌توانند با بسیج کارگران برای رأی دادن به احزابی که وعده باز توزیع درآمدی می‌دهند، سیاستگذاران را وادار به تلاش برای باز توزیع بیشتر کنند. به شکل تاریخی، اتحادیه‌ها نقش مهمی در معرفی حقوق اجتماعی و کاری بنیادین بازی کرده‌اند. از طرف دیگر، تضعیف اتحادیه‌ها می‌تواند به باز توزیع کمتر و نابرابری بالاتر در درآمد خالص منجر شود.

قدرت چانه‌زنی کارگران و سهم‌های بالای درآمدی: تراکم پایین‌تر اتحادیه‌ها می‌تواند باعث افزایش سهم‌های بالای درآمدی از طریق کاهش قدرت چانه‌زنی کارگران شود. طبیعتاً سهم‌های بالای درآمدی به طور خودکار از آنچه در قسمت پایین‌تر توزیع درآمدی اتفاق می‌افتد، تأثیر می‌گیرند. اگر اتحادیه‌زدایی، درآمد کارگران با درآمد کم و متوسط را تضعیف می‌کند، ضرورتاً سهم درآمدی مدیر شرکت و



سهامدار را افزایش می‌دهد. بنابراین احتمالاً تضعیف اتحادیه‌ها، قدرت چانه‌زنی کارگران را در نسبت با صاحبان سرمایه کاهش و سهم درآمد سرمایه را افزایش می‌دهد؛ سهمی که بیشتر از دستمزد‌ها و پرداختی‌ها در نقطه بالا متمرکز شده است. علاوه بر این، اتحادیه‌های ضعیف‌تر می‌توانند اثرگذاری کارگران را بر تصمیم‌گیری‌های شرکتی نظیر اندازه و ساختار پاداش‌های مدیران اجرایی رده بالا، که به سود افراد با درآمد بالا است، کاهش دهد. نتایج پژوهش ما تأیید می‌کند کاهش سازماندهی اتحادیه‌ای، رابطه‌ای قوی با افزایش سهم درآمدی بالاترین‌ها دارد. با وجود اینکه ایجاد یک رابطه علت و معلولی در این زمینه دشوار است، به نظر می‌رسد کاهش سازماندهی اتحادیه‌ای، عاملی کلیدی در افزایش سهم‌های درآمدی بالاترین‌ها باشد. ما همچنین دریافتیم که اتحادیه‌زدایی با باز توزیع کمتر درآمد رابطه دارد و کاهش حداقل دستمزد، نابرابری سراسری را به مقدار قابل ملاحظه‌ای افزایش می‌دهد. به‌طور میانگین، کاهش در سازماندهی اتحادیه‌ای، حدود نیمی از افزایش ۵ درصدی در سهم درآمد ۱۰ درصد بالا را توضیح می‌دهد. به همین نحو نیمی از افزایش شاخص درآمد خالص جینی، مشتق از اتحادیه‌زدایی است.

◀ نابرابری خوب و نابرابری بد!

مطالعه ما بر سازماندهی اتحادیه‌ای به عنوان مقیاس قدرت چانه‌زنی کارگران تمرکز می‌کند. فراتر از این مقیاس ساده، پژوهش‌های بیشتری مورد نیاز است که کدام ابعاد سازماندهی اتحادیه‌ای (به‌عنوان مثال چانه‌زنی جمعی، حکمیت) بیشترین موفقیت را داشته‌اند و این که آیا بعضی از این ابعاد ممکن است بیشتر از بهره‌وری و رشد اقتصادی، مشکل‌زدا باشند، بررسی شوند. این که افزایش نابرابری که تحفه تضعیف اتحادیه‌هاست برای جامعه خوب است یا بد، مبهم باقی مانده است. در حالی که افزایش سهم درآمدی افراد با درآمد بالا می‌تواند به افزایش نسبی در بهره‌وری آنها منتج شود (نابرابری خوب)، پاداش افراد با درآمد بالا ممکن است بزرگ‌تر از آن باشد که از طریق سهم آنها در خروجی اقتصاد توجیه شود، که نشانگر آن چیزی است که اقتصاددانان آن را رانت‌خواری (نابرابری بد) می‌نامند. نابرابری می‌تواند با اجازه دادن به دارندگان درآمد بالا برای دستکاری در نظام اقتصادی و سیاسی به جامعه آسیب بزند. در چنین مواردی، باید زمینه‌هایی برای این که سیاستمداران دست به اقدام بزنند وجود داشته باشد. چنین اقداماتی می‌توان شامل اصلاحات حکمرانی جمعی باشد که به همه ذینفعان - کارگران، مدیران و سهامداران - حق دخالت در تصمیم‌گیری‌های اجرایی دهد.

■ منبع: Finance & Development- March 2015

بازاری شدن سلامت ترک‌ها

آمارهای بین‌المللی نشان می‌دهد سیاستگذاری سلامت در ترکیه به سمت افزایش سهم مشارکت خانوارها در پرداخت هزینه‌های درمانی می‌رود



▲ اعتراض خانواده کارگرانی که در بهار امسال در اثر ریزش معدن در ترکیه جان باختند

کره جنوبی و شیلی و در پایین‌ترین رتبه‌ها قرار گرفته است. در ترکیه بیشترین سهم از مخارج اجتماعی به حوزه پرداختی‌های مستمری و مراقبت از سلامت و کمترین سهم به حمایت‌های اجتماعی مربوط می‌شود. بنا به گزارش «مرکز کنترل مخارج عمومی»، کل مخارج

طبق آمار سازمان OECD در سال ۲۰۱۱، متوسط مخارج اجتماعی عمومی در بین کشورهای عضو این سازمان، ۴/۲۱ درصد از GDP را نشان می‌دهد در حالی که این میزان در ترکیه، ۲/۱۲ درصد بوده که در نتیجه آن، ترکیه در رده‌بندی OECD، در کنار مکزیک،

مرجان نمازی

ترکیه، طبق آمار بانک جهانی در سال ۲۰۱۴، هجدهمین اقتصاد بزرگ در جهان با ۷۸۶ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی است که در طول کمتر از یک دهه توانسته درآمد سرانه خود را تقریباً سه برابر و به بیش از ۱۰/۰۰۰ دلار برساند؛ با این حال در بین کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، در هر دو شاخص نابرابری درآمدی و فقر نسبی، در رتبه سوم قرار دارد. در حالی که ۲۰ درصد جمعیت با بالاترین میزان درآمد با سالانه ۲۳/۰۰۰ دلار درآمد، تقریباً نیمی از درآمد ملی را از آن خود می‌کنند، ۲۰ درصد جمعیت با پایین‌ترین میزان درآمد، با ۷۰۰۰ دلار درآمد سالانه، تنها ۷ درصد از درآمد ملی را به خود اختصاص می‌دهند و ۳/۲۲ درصد از کل جمعیت (۱۷ میلیون نفر از حدود ۷۷ میلیون نفر)، با کمتر از ۶۰ درصد از متوسط درآمد زندگی می‌کنند. با توجه به این آمار و نیز ضربه جینی در این کشور که در سال ۲۰۱۱، به ۴۰ رسیده، رشد تولید و درآمد اقتصادی ترکیه، توزیع نابرابری در بین جمعیت داشته است. در چنین زمینه‌ای از فقر و نابرابری، انتظار می‌رود این کشور برای دستیابی به توسعه پایدار، به سمت سیاست‌های اجتماعی عادلانه‌تری پیش برود اما آمارها نشان می‌دهند واقعیت چیز دیگری است.

قلمرو رضا

خبر-تحلیل
شماره
سوم
تیر
۱۳۹۴
۴

پیشگیری

کلید محیط کار ایمن و نیروی کار سالم

راهنمای جدید اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) برای پیشگیری از مخاطرات شغلی، مفهوم گسترده‌تری از پیشگیری را ارائه می‌دهد

پریا انصاری

چراکه آنان داده‌های دقیقی در خصوص کارگران بیمه‌شده در اختیار دارند. چنین اطلاعاتی جهت آمادگی برای برنامه‌های ملی پیشگیری، به‌ویژه در هدف قرار دادن مناطق مخاطره‌آمیز و در اولویت‌بندی به اندازه ارزیابی تأثیرات‌شان، از اهمیت بالایی برخوردار است. با این حال، هنوز هم در بسیاری از کشورها تمرکز اصلی سازمان‌های بیمه اجتماعی و تأمین اجتماعی بر ارائه خسارت در مورد آسیب‌های شغلی بیش از شرکت در پیشگیری از آنها است. دستورالعمل‌های جدید اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) در پیشگیری از خطرات شغلی، به مؤسسات تأمین اجتماعی یک مجموعه جامع از مفاهیم پیشگیری و ابزاری را برای ساخت ظرفیت‌های پیشگیری، زیرساخت‌ها، برنامه‌ها و فعالیت‌ها با در نظر گرفتن شرایط ملی و نهادی خاص‌شان ارائه می‌دهد.

مفهوم وسیع‌تری از پیشگیری

این دستورالعمل‌ها بر پیشگیری از موارد زیر تمرکز دارند:

- حوادث حرفه‌ای
- بیماری‌های شغلی
- مشکلات ناشی از مشاغل

دستورالعمل‌های یادشده بخشی از یک مفهوم وسیع‌تر پیشگیری را شکل می‌دهند که رویکردهای فعال و پیشگیرانه به تأمین اجتماعی، مطرح کردن پیشگیری از خطرات شغلی، بهبود سلامت و بازگشت به کار را شامل می‌شوند.

مؤسسات تأمین اجتماعی در کمک به توسعه، ارتقا و اجرای فعالیت‌های پیشگیرانه با هدف کاهش شمار تصادفات و بیماری‌های ناشی از

کار و ادعای غرامت‌های مربوطه، نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کنند. جهت حمایت از انجام این هدف، مؤسسات تأمین اجتماعی که پرداخت‌کننده هزینه‌های حمایت از آسیب‌دیدگان هستند، بر روی مفهوم گسترده‌تری از پیشگیری توافق کرده‌اند که توسط دستورالعمل اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) قالب‌بندی شده است.

رویکردها و خدمات پیشگیرانه در سراسر دنیا متفاوتند و سطوح مختلفی از توسعه اجتماعی، اقتصادی، چارچوب‌های قانونی و سیاست‌ها را بازتاب می‌دهند. پیشگیری توسط دولت‌ها از طریق امنیت شغلی و قانونگذاری سلامت دنبال می‌شود که به‌وسیله مشاوره با شرکای اجتماعی توسعه‌یافته و توسط مقامات دولتی از طریق بازرسی محیط کار اجرا می‌شود.

مؤسسات تأمین اجتماعی در بسیاری از کشورها این خدمات را تکمیل می‌کنند و در زمینه پیشگیری از مخاطرات حرفه‌ای دخیل هستند. از آنجا که مؤسسات تأمین اجتماعی در جبران خسارات بیماری‌ها و حوادث ناشی از کار و در مواردی در خصوص توانبخشی کارگران مجروح مسئول هستند، در کمک به ایمنی و سلامت نیروی کار، منافع راهبردی دارند. امروزه مؤسسات تأمین اجتماعی، در بسیاری از کشورها، شرکای ارزشمندی برای مقامات ایمنی و بهداشت هستند؛

حمایت اجتماعی ترکیه حدوداً ۶۷ درصد از GDP

سال	مخارج	سال	مخارج
۲۰۱۳	مخارج سلامت عمومی (درصد از GDP)	۲۰۰۰	کمتر از ۳٪
۲۰۱۳	۵/۴٪	۲۰۰۰	۲۵٪
۲۰۱۳	سهم مخارج پرداختی از سوی خانوار (درصد از کل مخارج سلامت)	۲۰۰۰	۱۷٪
۲۰۱۳	۹٪	۲۰۰۰	۱۱٪
۲۰۱۳	سهم مخارج پرداختی از سوی خانوار (درصد از GDP)	۲۰۰۰	۱۱٪

است. آمار و گزارش‌ها نشان می‌دهند این حمایت‌ها در مجموع ناعادلانه و به سود جمعیت برخوردار از درآمد بالاتر توزیع می‌شود و حمایت درآمدی برای جمعیت در سن کار و نیز حمایت‌های اجتماعی برای افراد نابرخوردار بسیار پایین است.

در سال ۲۰۱۳ در ترکیه، مستمری‌های عمومی حدود ۷ درصد از GDP را به خود اختصاص می‌دادند، که تنها اندکی از متوسط ۸ درصد برای کشورهای OECD کمتر بود. در این سال متوسط جمعیت بالای ۶۵ سال برای OECD، ۱۶ درصد از کل جمعیت بوده است حال آن‌که این میزان برای ترکیه تنها ۷/۷ درصد بوده و در مقابل ۶۷/۶ درصد از جمعیت این کشور، در سنین کار قرار داشته‌اند. با چنین جمعیت جوانی، انتظار می‌رود بیشتر بودن جمعیت پرداخت‌کنندگان در مقایسه با دریافت‌کنندگان منفعیل سبب سهولت پرداخت مستمری‌ها شود. اما نرخ بسیار پایین مشارکت در بازار کار برای مردان و زنان، این انتظار را برآورده نمی‌کند. در حال حاضر نرخ اشتغال در این کشور ۴۹/۵ درصد است که در OECD، یکی از

پایین‌ترین نرخ‌هاست. دولت ترکیه به‌جای بالا بردن

سال	مخارج	سال	مخارج
۲۰۱۱	پوشش بیمه سلامت برای گروه‌های جمعیتی با کم‌ترین میزان ثروت (درصد از پایین‌ترین دهک)	۲۰۰۳	۲۵٪
۲۰۱۱	۸۵٪	۲۰۰۳	۹۰٪
۲۰۱۱	پوشش بیمه سلامت برای گروه‌های جمعیتی با بیشترین میزان ثروت (درصد از بالاترین دهک)	۲۰۰۳	۹۶٪

مشارکت و اشتغال رسمی و کاهش نرخ بیکاری و نیز اجرایی کردن تعهد خود در قبال تأمین اجتماعی، سیاست افزایش سن بازنشستگی، افزایش حق بیمه افراد و طولانی کردن دوره پرداخت را پی‌گرفت. گرچه در حال حاضر در ترکیه بخش خصوصی در حوزه مستمری‌ها چندان فعال نیست و تعداد افراد تحت پوشش آن، حدوداً ۵ میلیون نفر است اما طبق طرح‌های برنامه دهم توسعه این کشور، قرار است این میزان تا سال ۲۰۱۸ به نزدیک ۹ میلیون نفر برسد و بخش خصوصی در این حوزه فعال‌تر عمل کند.

آمار زیر نشان می‌دهد در طول ۱۰ سال گذشته وضعیت مراقبت‌های سلامت ترکیه ظاهراً بهبود یافته است. همچنین برنامه بیمه سلامت ملی (NHI) در سال ۲۰۰۸ در ترکیه اجرا شد و افراد بیشتری را تحت پوشش بیمه سلامت قرار داد. وضعیت پرسنلی و خدماتی حوزه سلامت ترکیه نیز بهبود یافته است. تعداد پزشک، پرستار و تخت بیمارستان برای هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت این کشور از ۱/۲، ۱ و ۲ در سال

۲۰۰۰ به به ترتیب ۱/۸، ۱/۷ و ۲/۷ در سال ۲۰۱۲ رسیده است. با این حال این آمار نسبت به استانداردهای OECD هنوز بسیار پایین بوده و این کشور را در پایین‌ترین رده‌ها قرار داده است. در کنار بهبود اندک خدمات عمومی سلامت، اما افزایش سهم بیمارستان‌های خصوصی در مخارج سلامت عمومی بسیار قابل توجه بوده و این به خود NHI برمی‌گردد که به موجب آن، دولت می‌تواند برای بهره‌مندی شهروندان از خدمات مراقبت از سلامت بخش خصوصی، با امکانات خصوصی حوزه سلامت قرارداد ببندد. در ترکیه تعداد بیمارستان‌های خصوصی و تعداد تخت‌های خصوصی از ۲۷۱ بیمارستان و ۱۲، ۳۸۷ تخت در سال ۲۰۰۲ به ۵۵۰، ۹۸۳ و ۳۷ تخت در سال ۲۰۱۳ رسیده است. به‌رغم این که تنها ۵ درصد از جمعیت این کشور، از بیمه سلامت خصوصی بهره گرفته‌اند اما در کنار این مسئله، بخش اعظم کالایی‌سازی این حوزه به این سیاست مربوط می‌شود که شرکت‌های بیمه، بسته‌های خدمات تکمیلی را تنها در اختیار آن کسانی از افراد تحت پوشش NHI قرار می‌دهند که توانایی خرید این بسته‌ها را دارند.

گرچه آمار ملی و بین‌المللی افزایش امکان دسترسی به مراقبت‌های سلامت در این کشور را نشان می‌دهد اما افزایش سهم بخش خصوصی در هزینه‌های درمانی بیمه‌های تأمین اجتماعی، در کنار کاهش، هرچند اندک، سهم هزینه‌های عمومی یا دولتی در سلامت، نشان‌دهنده این است که سیاست‌گذاری سلامت در ترکیه به سمت افزایش سهم مشارکت خانوارها در پرداخت هزینه‌های درمانی و نیز بازاری شدن و کالایی‌سازی بیشتر این حوزه می‌رود.

■ منبع آمارها: داده‌های «بانک جهانی»، سازمان (OECD)، «مرکز کنترل مخارج عمومی» و «موسسه آمار» کشور ترکیه

دستورالعمل ISSA در پیشگیری از خطرات حرفه‌ای

این راهبرد در کمک به مؤسسات تأمین اجتماعی جهت اجرای فعالیت‌های پیشگیرانه با هدف کاهش شمار حوادث و بیماری‌های ناشی از شغل و ادعای غرامت‌های مربوطه، خدماتی ارائه می‌دهد. با در نظر گرفتن تمام افراد ذینفع، از قبیل شرکای اجتماعی، مقامات دولتی و متخصصان پیشگیری، مؤسسات تأمین اجتماعی می‌توانند به‌طور مؤثری، فرهنگی از پیشگیری را با تشویق عملکرد «پیشگیری بهبود یافته» در دو سطح مؤسسات بازرگانی و ملی ترویج کنند.

جهت طراحی و اولویت‌بندی فعالیت‌های بهداشت و ایمنی شغلی، مؤسسات تأمین اجتماعی یک چارچوب پیشگیری بنا کرده‌اند که فعالیت آن بر چهار حوزه کلیدی تمرکز دارد: ایمنی و بهداشت محیط کار، تکنولوژی ایمن، ظرفیت و رفتارهای پیشگیری فردی و دستورالعمل و راهنمایی شفاف‌اگر تمامی حوزه‌های فعالیت به طور منظم و منسجم مورد توجه قرار گیرند، پیشرفت مداوم در ایمنی و بهداشت را می‌توان انتظار داشت. این حوزه‌ها اغلب در یک استراتژی پیشگیری درج می‌شوند که اهداف را تعریف می‌کند تا شمار حوادث و بیماری‌های شغلی در طول



بازه زمانی تعریف‌شده را کاهش دهد و همکاری با سایر بازیگران، شامل شرکای اجتماعی و مقامات ایمنی و بهداشت را تشریح کند. بر اساس قوانین بهداشت و ایمنی ملی، مسئولیت اقدامات پیشگیرانه در کارگاه‌ها و کارخانجات و سایر محیط‌های کار، در درجه اول بر عهده کارفرما است. در این میان نظام‌های ایمنی و بهداشت ملی و مقررات قانونی کارفرما را در انجام وظایف نظارت و حمایت می‌کنند. این نظام‌ها رویکردی سه‌جانبه بر مبنای گفتگوی اجتماعی کارگران و کارفرمایان، اجرای قیود قانونی توسط مقامات ایمنی و بهداشت (از طریق بازرسی کار)، حمایت‌های ارائه شده توسط خدمات پیشگیری و بهداشت شغلی از قبیل خدمات ارائه شده توسط مؤسسات تأمین اجتماعی و ... را شامل می‌شوند.

همچنین صدمات شغلی و خطرات بهداشت حرفه‌ای معمولاً تحت یک سیستم تأمین اجتماعی دولتی، بیمه هستند که در اغلب موارد حوادث و بیماری‌های شغلی را پوشش می‌دهند. در تعدادی از کشورها بیمه توسط یک نهاد تخصصی اداره نمی‌شود بلکه به وسیله یک صندوق تأمین اجتماعی که شاخه‌های متعدد تأمین اجتماعی نظیر بیکاری، مستمری‌ها، سلامت یا منافع خانواده را علاوه بر صدمات شغلی پوشش می‌دهد، مدیریت می‌شود.

همچنین در برخی کشورها، جایی که یک نظام بیمه اجباری برای مخاطرات شغلی هنوز به کار گرفته نشده است، طرح‌های بخش خصوصی برای آن در نظر گرفته شده است. جایی که یک نظام تأمین اجتماعی دولتی وجود دارد، طرح‌های بخش خصوصی می‌تواند آن را با بیمه کردن مخاطرات شغلی‌ای که ممکن است توسط نظام دولتی در برخی موارد تحت پوشش قرار نگرفته باشند را تکمیل کند.

طرح‌های بیمه سلامت همچنین به پیشگیری از خطرات شغلی مرتبط هستند. بسته به مدت و ماهیت بیماری و جراحی، پرداخت هزینه‌های پزشکی برای بیمه‌شده ممکن است توسط مؤسسات تأمین اجتماعی یا به طور کامل توسط طرح بیمه سلامت، بسته به شروط قانون تأمین اجتماعی ملی پوشش داده شود. از آنجا که یک آسیب می‌تواند منجر به ناتوانی شود، صندوق‌های مستمری نیز از پیشگیری اولیه و کاهش حوادث شغلی منتهی به ادعای مستمری از کارافتادگی، سود می‌برند.

■ منبع: سایت اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)

رجعت به عهد باستان

نابرابری درآمدها در زمانه نولبرال

ابراهیم محمودی

در سه دهه اخیر

به جز استثنائاتی

محدود، نابرابری

درآمدها در همه کشورهای غربی، کشورهای وابسته به بلوک شرق سابق و کشورهای در حال توسعه افزایش یافته است.

در حالی که نابرابری در قرن نوزدهم در کشورهای صنعتی بیشتر از وضعیت نابرابری در همان کشورها پیش از انقلاب صنعتی بود، با این حال با پایان جنگ جهانی دوم در قرن بیستم و از میانه‌های این قرن، در اثر شکل‌گیری جنبش‌های کارگری در غرب و با وقوع انقلاب ۱۹۱۷ روسیه و خطر کمونیسم، دولت‌های رفاه برآمده از کشورهای غربی به اصلاحات مبتنی بر سیاست‌های بازتوزیعی دست زدند، لذا روند افزایش نابرابری‌ها در این کشورها معکوس شد. این سیاست‌های نظارت و موازنه اقتصادی گرچه تا اوایل دهه ۸۰ قرن گذشته ادامه داشت، اما در دهه‌های اخیر از میزان آن بشدت کاسته شده است.

آنچنان که گزارش سال ۲۰۱۵ سازمان جهانی

کار (ILO) در مورد نابرابری‌ها نشان می‌دهد بر اساس آماری که در گستره تاریخی، از زمان باستان آغاز می‌شود و با گذر از قرن کوتاه بیستم در نهایت به سه دهه اخیر می‌رسد، در کشورهای اروپایی به‌طور کلی تا اواخر قرن نوزدهم، با تحولاتی نظیر برپید شدن نهادهای عمومی و حمایتی جمعیت‌ها (به عنوان مثال، اقدام‌هایی نظیر جنبش حصارکشی در بریتانیا) در اروپا و به وجود آمدن استعمار در قرن ۱۸ و ۱۹ در اکثر جوامع دیگر، ضریب جینی و نابرابری در درآمدها افزایش می‌یابد. جومو قوام سوندروم و ولادیمیر پوپوفدر گزارششان (۲۰۱۵) نشان می‌دهند که پس از واقعه انقلاب روسیه در سال ۱۹۱۷ و به‌طور مشخص‌تر پس از جنگ جهانی دوم، در کشورهای اروپایی از مقدار ضریب جینی و نابرابری درآمد کاسته شد و این روند کاهش تا دهه ۸۰ میلادی ادامه پیدا کرد. پس از این تاریخ، با روی کار آمدن تاجر و ریگان در بریتانیا و ایالات متحده و فروپاشی نظام بلوک شرق، مقدار ضریب جینی در کشورهای اروپایی مدام افزایش پیدا کرده است.

چنان‌که در نمودار (۱) مشاهده می‌شود ضریب جینی در بریتانیا و ایالات متحده از ۱۸۷۰ و به‌خصوص از دهه ۱۹۲۰ سیر نزولی داشته و این روند نزولی و پیامد آن، یعنی کاسته شدن از شکاف درآمدها، تا دهه ۱۹۸۰ تداوم داشته است. ضریب جینی از اواسط این دهه تاکنون در این دو کشور، همواره روبه افزایش بوده است.

در ایالات متحده نابرابری در درآمد و ثروت در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم بشدت افزایش یافت. نسبت دارایی‌های بزرگ به متوسط ثروت خانوارها از ۱۰۰۰ دلار در سال ۱۷۹۰ (ثروت الیاس در حدود یک میلیون دلار تخمین زده می‌شد) به ۱۲۵۰۰۰ دلار در سال ۱۹۱۲ (دارایی جان د. راکفلر در حدود یک میلیارد دلار بود) افزایش یافت و در سال ۱۹۸۲ به ۶۰۰۰۰ دلار کاهش یافت (دارایی دانیل لودویگ «فقط» ۲ میلیارد دلار بود) و این رقم بار دیگر در ۱۹۹۹ تا رقم ۱۴۱۶۰۰۰ دلار فزونی گرفت (دارایی ۸۵ میلیاردی بیل گیتس!). مقایسه ثروت متنفذین ثروتمند در کشورهای دیگر نیز همین نتایج را مورد تأیید قرار می‌دهد؛ این که گرچه ممکن است جهان هنوز به بالاترین سطح نابرابری نرسیده باشد با این حال، با سرعتی غربی به سمت آن در حرکت است.

به تعبیر اریک هابسباوم تنها در طی «قرن کوتاه بیستم» بود که روند به سوی افزایش نابرابری در درآمد و ثروت، احتمالاً به‌خاطر مساوات‌طلبی کشورهای سوسیالیستی که سطح نابرابری کمتری داشتند (با ضریب جینی به‌طور میانگین بین ۲۵ تا ۳۰ درصد) موقتاً متوقف شد و البته همان‌طور که کارل پولانی در کتاب «دگرگونی بزرگ» به آن اشاره کرده دلیل آن سیاست‌های تنظیمی بود که رشد جنبش‌های کارگری و مساوات‌طلبانه در کشورهای اروپایی به وجود آورده بودند.

گرچه نه در همه جوامع، اما بیشترین نابرابری در درآمدها را همراه با کاهش عمومی تأمین

سال‌ها	۱۴	۱۰۰۰	۱۲۹۰	۱۵۵۰	۱۷۰۰	۱۷۵۰	۱۸۰۰	۲۰۰۰
روم	۹۳							
بیزانس		۴۱						
هلند				۵۶		۶۳	۵۷	۳۰/۹
انگلستان			۳۶/۷		۵۵/۶	۵۲/۲	۵۹/۳	۳۷/۴
اسپانیا						۵۲/۵		۳۴/۷
پادشاهی ناپل ایتالیا							۲۸/۱	۳۵/۹
فرانسه							۵۵	۳۳

جدول (۱) ضرایب جینی در سال‌های میلادی مشخص در برخی کشورهای غربی (به درصد)

به اقتصاد غیر رسمی پایان دهید

رئیس اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی می‌گوید

تأمین اجتماعی برای آن که ستون کار شایسته باشد، نیاز به

«تغییر پارادایم» دارد

صادق عبدی

همزمان با یکصد چهارمین اجلاس

کنفرانس بین‌المللی کار (ILO) در جنوا

در ماه ژوئن، رئیس اتحادیه بین‌المللی

تأمین اجتماعی به ارائه گزارشی درباره وضعیت تأمین اجتماعی در جهان

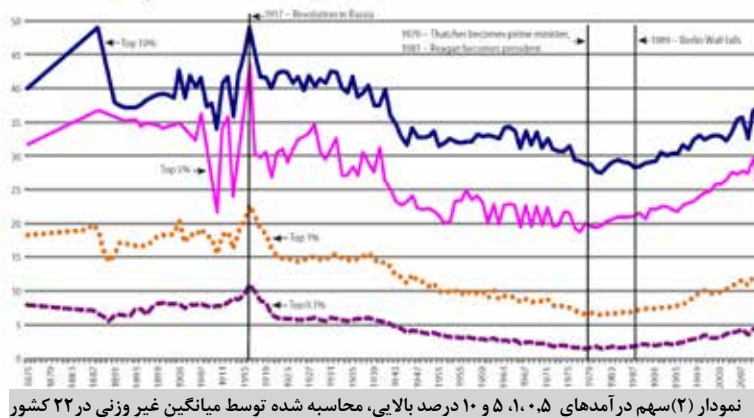
پرداخت و پیشنهادات و توصیه‌های جدید این اتحادیه را برای گسترش

تأمین اجتماعی در میان کشورهای عضو ارائه کرد.

هانس هورست کنوکولفسکی، رئیس اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی

(ISSA) در سخنرانی اجلاس اخیر سازمان بین‌المللی کار ابتدا درباره آینده کار در جهان به سخنرانی پرداخت و خواستار «تغییر پارادایم» در سیاست‌های تأمین اجتماعی در پاسخ به تحولات شرایط کار در جهان شد. او تأکید کرد در جهان کنونی همه باید به تأمل عمیق درباره کار شایسته و ضرورت استقرار عدالت اجتماعی در جهانی با تغییرات پرشتاب بپردازند. او ادامه داد که تأمین اجتماعی و حمایت از نیروی کار در جهان فعلی ستون عدالت اجتماعی و کار شایسته هستند، چون تأمین اجتماعی می‌تواند از افراد حفاظت و ادغام اجتماعی را تقویت کند و به رشد اقتصادی باری رساند. با این حال شرایط به‌سرعت متغیر نیروهای کار و وابستگی‌های متقابل و پیچیده در اقتصاد جهانی نیاز به رویکردهایی نوین دارد.

کنوکولفسکی متذکر شد: «برای تداوم کار شایسته در آینده جهان، تأمین اجتماعی باید تقویت شود و ارتقا یابد. تأمین اجتماعی باید حمایت کافی و بسنده فراهم کند اما همزمان باید اشتغال‌پذیری و بازگشت به کار را نیز بهبود بخشد. تأمین اجتماعی باید سهم اش را در ایجاد اشتغال درک کند. تأمین اجتماعی باید تمرکزش را بر پیشگیری و بهداشت شرایط کاری



دهه ۸۰ میلادی، ضد انقلاب تاجر-ریگان در جهان انگلایکسون علیه اقتصادهای توسعه‌ای و کینزی، همراه با فروپاشی بلوک شرق موجب تضعیف جنبش‌های کارگری شد (کارگران معدن در انگلستان و کارگران کنترل حمل و نقل هوایی در آمریکا که در برابر سیاست‌های تهاجمی دولت زانو زدند). همچنین هزینه‌های دولت، شامل هزینه‌های اجتماعی رفته‌رفته کمتر شد و بیکاری بی‌سابقه‌ای افزایش یافت.

نرخ مالیات از درآمدهای بالا که در ۵۰-۱۹۴۰ در ایالات متحده، انگلستان، آلمان و فرانسه بیش از ۵۰ درصد بود، در سال ۲۰۱۰ به زیر ۵۰ درصد رسید. بنابراین جای شگفتی نیست که نابرابری در ثروت و درآمد از آن زمان در اغلب کشورهای فزونی یافته است.

از آن زمان سهم درآمد متعلق به سرمایه، به ضرر کار، افزایش یافته و سهم رانت (که به حقوق مالکیت معنوی و سرمایه مالی تعلق گرفت) به نسبت بخش واقعی اقتصاد رشدی بی‌سابقه داشته است. به نفع افزایش حاشیه‌های سود و نابرابری درآمدی، نرخ بیکاری بالاتر و دستمزدهای واقعی راکدتر شده است. باید اذعان داشت که ضد انقلاب تاجر-ریگان در مقیاس جهانی، تاکنون موفق بوده است. امروزه سرمایه‌داری تنها «بازی شهر» قلمداد می‌شود و همه انتخاب‌ها و مناقشه‌ها، در عوض این که بین سرمایه‌داری و بدیل‌های نظام‌مند آن باشد، تنها در درون خود سرمایه‌داری ممکن به نظر می‌رسند.

و رشد دولت رفاه همراه با دیگر تغییراتی که کارل پولانسی در کتاب «دگرگونی بزرگ» از آنها سخن گفته، در کم شدن از نابرابری‌ها مؤثر بودند. در این دوره دسترسی به آموزش و بهداشت بر عهده افراد گذاشته نشد و بدیل‌های قدرتمند برابری طلب، بر نابرابری‌های اقتصادی حد و مرز می‌گذاشت؛ هرچه سوسیالیسم پویاتر به نظر می‌رسید، سرمایه‌داری در غرب محتاطانه‌تر عمل می‌کرد. با از دست رفتن پویایی سوسیالیسم در دهه‌های اخیر و کمتر شدن تهدیدها، نابرابری در درآمدها هر دم فزونی گرفت.

◀ سرمایه در برابر کار

اگر تولیدکنندگان دریافت‌کننده درآمد، عمدتاً مزدبگیران باشند، توزیع درآمد تحت تأثیر ماهیت قراردادهای مزدی خواهد بود. وقتی بیکاری بالا و درآمدها پایین باشد، کارگران معمولاً حداقل دستمزدها برای امرار معاش را می‌پذیرند اما وقتی نیروی کار جهت چانه‌زنی‌های جمعی بهتر سازماندهی شده و شرایط کار تنظیم شده باشد احتمالاً دستمزدها همراه با بهره‌وری افزایش خواهند یافت. برای مثال برای دهه‌ها استانداردهای زندگی در چین به اندازه بهره‌وری افزایش نمی‌یافت. اما در سال‌های اخیر از آنجا که کارفرمایان از کمبود نیروی کار رنج می‌برند و از کارگرانشان انتظار مهارت و بهره‌وری بیشتر دارند، استانداردهای زندگی (شامل آموزش، بهداشت و سلامت عمومی، مسکن) کارگران رشد سریع‌تری داشته است. در

اجتماعی در دوره اخیر شاهد بوده‌ایم، دولت‌های رفاه سابق و نیز جوامع پساستعماری، چین، روسیه و «اقتصادهای در حال گذار»، جملگی تأمین مالی خود را از راه مالیات بستن بر خدمات تأمین اجتماعی انجام می‌دهند. در نتیجه این اقدام‌ها، رفاه افراد و خانواده‌ها بیش از پیش به آنچه بسته به ثروت و درآمدهایشان، قادر به پرداخت آن باشند وابسته شده است. همچنان که نمودار (۲) نشان می‌دهد در عصر آزادسازی اقتصادی، افزایش نابرابری‌های درآمدی نه فقط در سطح ملی که در سطح جهانی نیز رشدی فزاینده داشته است.

رشد فزاینده نابرابری در درآمدها از دهه ۸۰ میلادی، بسیار خیره‌کننده بوده است. از آن دهه تاکنون، سهم درآمد ثروتمندترین‌های جامعه، یعنی ۵ یا ۱۰ درصد بالایی، مدام بیشتر و بیشتر شده است. در اغلب کشورها پیش از جنگ جهانی دوم، نابرابری سطحی مشابهی وجود داشته و با ظهور کشورهای سوسیالیستی، کاهش محسوسی در سطح نابرابری در اغلب کشورها اتفاق افتاد. برای مثال در ایالات متحده، در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ سهم ۱۰ درصد بالایی جامعه از درآمد کل کشور، ۴۰ تا ۴۵ درصد بود که در دهه‌های ۴۰ تا ۷۰ میلادی این رقم به ۳۰ تا ۳۵ درصد کاهش یافت و در اوایل دهه ۸۰ میلادی بار دیگر افزایش یافت و در سال ۲۰۰۵ به ۴۵ درصد رسید.

افزایش نابرابری در دهه اخیر در جهان عموماً همراه بوده با افزایش نرخ سود. در طول دوران طلایی پس از جنگ جهانی دوم، نوعاً وقتی سودها بالا بود، سرمایه نیز موفق بود و گروه‌های اجتماعی دیگر در این موفقیت‌ها سهیم می‌شدند. برای مثال در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی به همراه افزایش سود، دستمزدها، حقوق‌ها و مزایای تأمین اجتماعی بالا می‌رفتند. با این حال از آغاز دهه ۸۰، حاشیه سود همراه با نابرابری فزاینده‌ای افزایش یافت.

در مقابل دیدگاه‌های جریان اصلی در توضیح این آمار و ارقام، دیدگاه بدیل بر این تأکید دارد که معکوس شدن رشد نابرابری در قرن بیستم، متأثر از انقلاب بلشویکی ۱۹۱۷ در روسیه بود. ظهور اتحاد شوروی و کشورهای سوسیالیستی دیگر و قدرت گرفتن جنبش‌های سوسیالیستی و پوپولیستی

تقویت کند. تأمین اجتماعی همچنین باید افراد را توانمند کند و پتانسیل خود را برای سرمایه‌گذاری روی قابلیت‌های افراد و توسعه اجتماعی و اقتصادی تکمیل نماید.»

اجرا و پیاده‌سازی سطوح گسترده حمایت اجتماعی همراه با طرح‌های توسعه بیمه‌های اجتماعی و انواع مساعدت‌های اجتماعی توسط اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی مورد حمایت قرار خواهد گرفت، موضوع‌های که از طرف



نهادهای سازمان‌های تأمین اجتماعی برای هرچه بهتر کردن حاکمیت خوب (good governance)، گسترش اعتماد و اطمینان عمومی و کیفیت خدمات اجتماعی مناسب و بسنده مورد تأکید است.

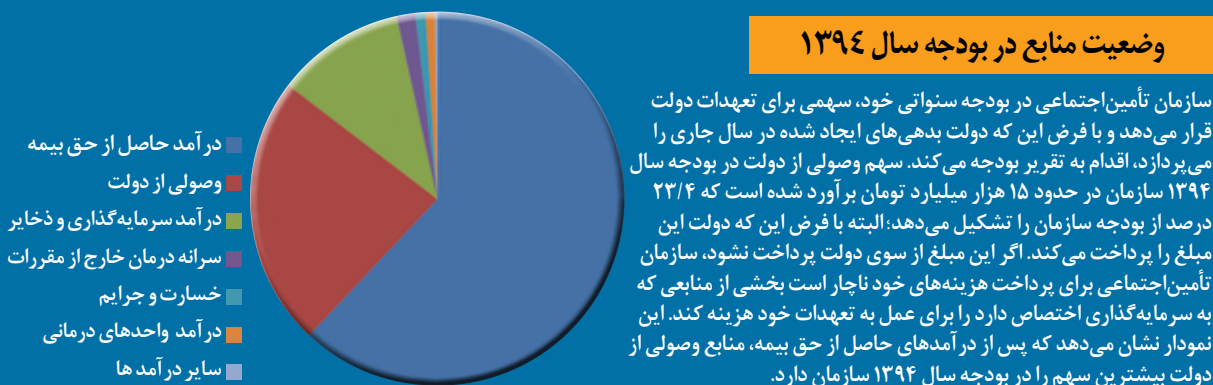
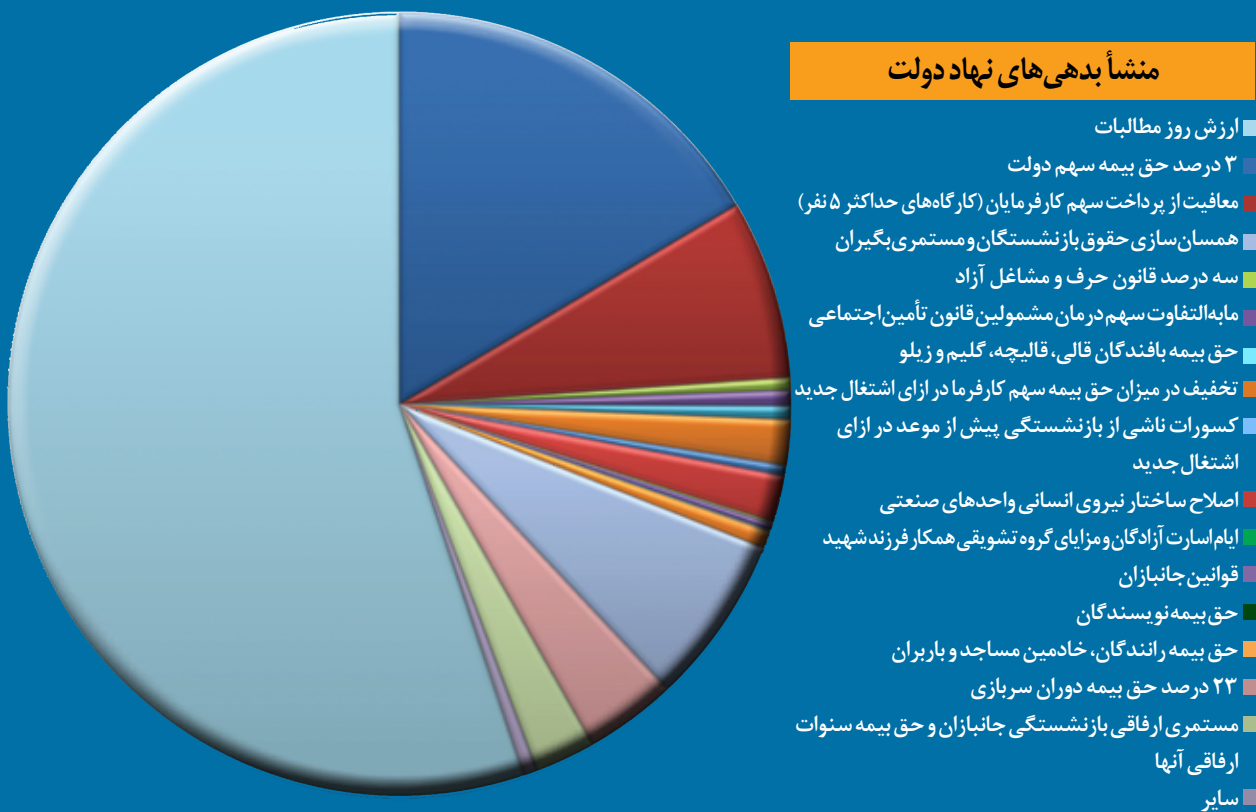
کنوکولفسکی هشدار داد که موفقیت سیاست‌های تأمین اجتماعی تنها در شرایطی پابرجا خواهد بود که با قابلیت اجرای مؤثر و کارآمد آنها در همه سطوح همراه شود و در این خصوص اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (که در سال ۱۹۲۷ توسط سازمان بین‌المللی کار تأسیس شد) متعهد است تا به ارتقای هر چه بیشتر مدیریت تأمین اجتماعی در سرتاسر جهان بپردازد. همچنین در این اجلاس سالانه، موضوع‌ها و مسائلی که موجب گسترش و توسعه نظام‌های تأمین اجتماعی در جهان خواهد شد مورد بحث و بررسی قرار گرفت. مهمتر از همه آن که برای نخستین بار و برای همیشه، ضابطه‌ای بین‌المللی برای تغییر وضعیت اقتصاد جهانی از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد رسمی و نیز نحوه اطمینان از حمایت بسنده از نیروی کار (دستمزدها، زمان کار، حمایت‌های بارداری و بهداشت و سلامت شغلی) ارائه شد که همه گروه‌های کاری از کارمندان تا کارگران را در بر می‌گیرد.

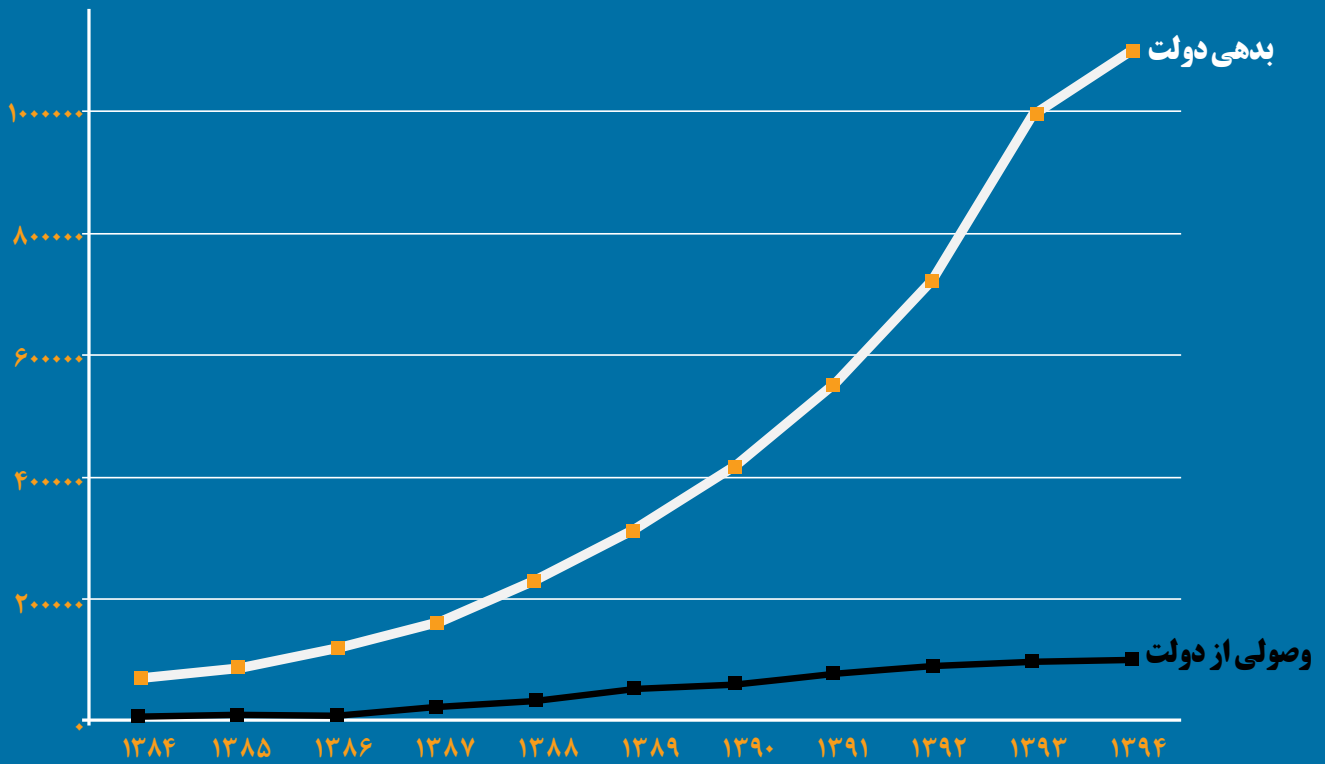
داستان بدهی ۷ دولت‌ها

طلب‌های سازمان تأمین اجتماعی از دولت‌ها ۱۳ رقمی شده است

نهاد دولت طی ادوات گذشته پرداخت آنها را بر دوش خود قرار داده است. البته طبق قانون، سودی به میزان سود اوراق مشارکت نیز به اصل بدهی‌ها اضافه می‌شود و همان‌طور که در این نمودار می‌بینیم، سهم این سود، حتی از اصل بدهی بیشتر است.

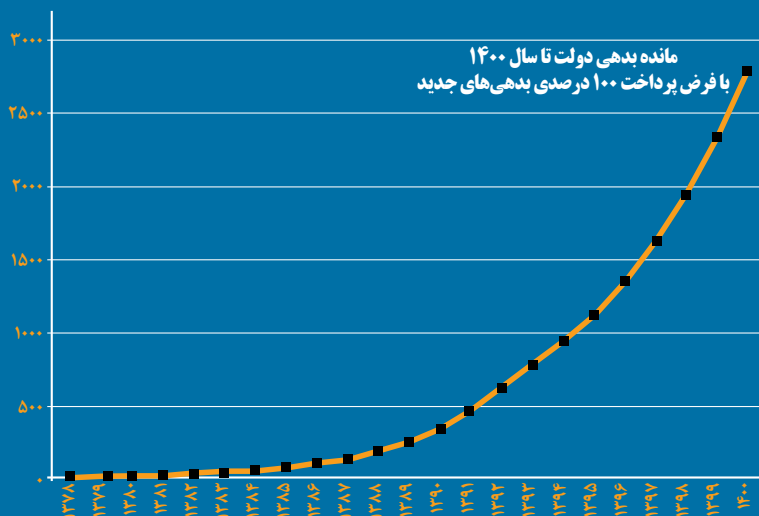
سازمان تأمین اجتماعی از زمانی که به باد دارد، از دولت‌ها طلبکار است؛ طلب‌های ریز و درشت و هفتاد رنگی که امروز، ۱۳ رقمی شده و سر به فلک کشیده‌اند. منشأ بدهی‌های دولت‌ها به تأمین اجتماعی موارد زیادی است و به عقیده کارشناسان به ۳۰ مورد می‌رسد؛ از سهم سه درصدی در حق بیمه گرفته تا حق بیمه‌های حمایتی که





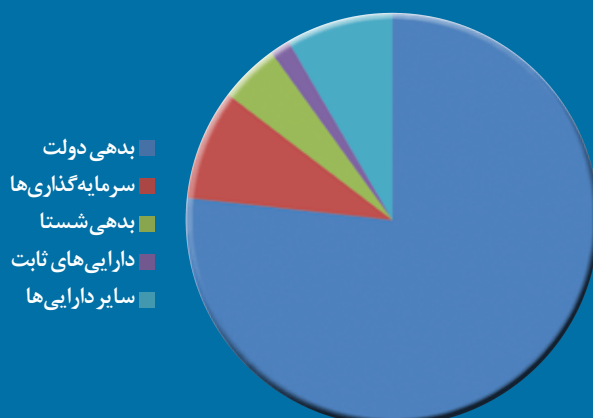
روند افزایش بدهی‌ها

بدهی‌های نهاد دولت به تأمین اجتماعی در سال‌های مختلف روندی افزایشی داشته است. در این میان، در حالی که تا پایان سال ۱۳۸۴ کل بدهی تجمیعی دولت در حدود ۶ هزار میلیارد تومان بود، به دلیل این که در ۱۰ سال گذشته، دولت تکلیف زیادی بر عهده خود گذاشته؛ البته این تکالیف را انجام نداده است، بدهی‌ها در زمان حال به بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده‌اند. این نمودار سیر افزایشی بدهی‌های دولت از سال ۱۳۸۴ تا کنون را نشان می‌دهد. البته هنوز به نیمه سال ۱۳۹۴ نرسیده‌ایم و افزایش بیشتر بدهی‌ها، دور از انتظار نیست. در این نمودار، مبالغی که در این ۱۰ سال از سوی دولت پرداخت شده است را نیز آورده‌ایم. متأسفانه به‌رغم سیر تصاعدی بدهی‌ها، وصولی‌ها از دولت آهنگ رشد مناسبی نداشته‌اند.



...تا ۱۴۰۰

در سال ۱۳۹۴ قرار داریم و تا سال ۱۴۰۰، تنها ۶ سال باقی مانده است. اگر فرض کنیم دولت در این ۶ سال، ۱۰۰ درصد بدهی‌های ایجاد شده را بپردازد و مبلغ جدیدی به بدهی‌های دولت افزوده نشود، در سال ۱۴۰۰ بدهی‌های انباشته دولت که در حال حاضر یک تریلیون ریال است، به بیش از ۲ میلیون و ۸۰۰ هزار میلیارد ریال (به زبان ریاضی ۲ کادریلیون و ۸۰۰ تریلیون ریال) می‌رسد. این عدد ۱۶ رقمی در سال ۱۴۰۰ گریبان دولت را می‌گیرد و سهم بسیار زیادی از بودجه کل کشور را به خود اختصاص خواهد داد. این نمودار گویای این مطلب است.



دارایی‌های سازمان

اگر از همین امروز سازمان تأمین اجتماعی بیمه‌شده جدیدی نپذیرد و تا آخرین نفر، با بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران خود تسویه حساب کند، به مبلغی در حدود ۵۰۰ هزار میلیارد تومان وجه نقد نیاز دارد. در صورتی که کل دارایی‌های منقول و غیرمنقول این سازمان، به ۲۰۰ هزار میلیارد تومان نمی‌رسد. مشکل وقتی بیشتر خود را نشان می‌دهد که بدانیم نیمی از این دارایی ۲۰۰ هزار میلیارد تومانی، طلب سازمان از نهاد دولت است که تاکنون پرداخت نشده است. در این نمودار دارایی‌های سازمان بر اساس آخرین آمارها آورده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سهم بدهی‌های دولت در دارایی‌های سازمان، بیش از ۷۰ درصد است.



روایت دکتر نوربخش از بدهی‌های بیمه‌ای نهاد دولت

۸ سالی که دولت بدهکارتر شد...

قلمرو راه

سازمان

شماره
سوم
۱۳۹۴

تیر
۱۰

همزمان با هفته تأمین اجتماعی، چهارمین نشست خبری مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی با اصحاب رسانه برگزار شد. دکتر نوربخش در این نشست خبری در مورد میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی گفت: «در سال ۸۴ و آغاز دولت نهم، بدهی تجمیعی نهاد دولت به سازمان تأمین اجتماعی ۴ هزار و ۲۰۰ میلیارد تومان بود که این بدهی مربوط به ۳۰ سال یعنی از سال ۵۴ تا ۸۴ بود، اما طی ۸ سال بعد از آن تا سال ۱۳۹۲، این بدهی به ۶۰ هزار میلیارد تومان رسیده است.»

مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی با اشاره به این که ارقام اعلامی مورد تأیید حسابرسی سازمان تأمین اجتماعی است، در مورد دلایل به وجود آمدن این بدهی گفت: «تبدیل تعهدات دولت از ۳ مورد به ۲۱ مورد دلیل اصلی این افزایش است. یعنی بر اساس قوانین و مصوباتی که طی این ۸ سال تصویب شد و دولت تعهدات جدیدی را تقبل کرد، بدهی دولت از ۴ هزار و ۲۰۰ میلیارد تومان به ۶۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ رسید.»

وی ادامه داد: «در سال ۱۳۹۴ تعهدات دولت در قبال سازمان بیش از ۱۵ هزار و ۹۰۰ میلیارد تومان و رقم کل بودجه سازمان در این سال ۶۰ هزار میلیارد تومان است. اگر این سهم پرداخت شود، طبیعتاً سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند خدمات خود را به بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران ارتقا دهد.»

نقش دولت در تأمین اجتماعی قابل حذف نیست

دکتر نوربخش در ادامه در پاسخ به سؤالی در مورد موضع سازمان در خصوص طرح ۴۰ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای جدایی سازمان تأمین اجتماعی از دولت گفت: «سیستم تأمین اجتماعی ایران، سیستم DB است که در آن، بیمه‌شده پس از پرداخت حق بیمه خود و رسیدن به سن بازنشستگی، مستمری دریافت می‌کند. در این حالت، ممکن است فردی ۱۰ سال حق بیمه پرداخت

و فوت کند که بازماندگان این فرد ممکن است تا ۵۰ سال مزایا دریافت کنند.»

وی افزود: «در سازمان تأمین اجتماعی، کارفرمایان و کارگران حق بیمه را پرداخت می‌کنند و دولت‌ها نیز مشارکت تضامنی دارند. یعنی همان ۳ درصدی که دولت در پرداخت حق بیمه سهم دارد - اما پرداخت نمی‌کند - سهم مشارکت تضامنی است و در صورتی که اتفاقی برای این صندوق بیفتد، دولت ضامن است. مثلاً ممکن است تا ۴۰ سال آینده کارگر یا کارفرمایی وجود نداشته باشد، اما تعهدات سازمان تأمین اجتماعی وجود دارد، یعنی افرادی هستند که حق بیمه پرداخت کردند و باید مستمری دریافت کنند. در این حالت، اگر نقش دولت در این صندوق حذف شود، چه کسی در مقابل ضرر و زیان بیمه‌شدگان پاسخگو خواهد بود؟»

مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی ادامه داد: «اگر با دقت علمی بیشتری به روی مکانیزم صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی ایران و سازمان تأمین اجتماعی بنگریم، متوجه خواهیم شد که نقش دولت در این صندوق غیر قابل حذف است. البته بحث دیگری که وجود دارد، در خصوص ساختار صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی و سهم شرکای اجتماعی و دولت در اداره این صندوق هاست که جای بحث دارد، اما از لحاظ تأمین مالی و ضمانت تعهدات صندوق، نقش دولت‌ها قابل حذف نیست.»

نقش تأمین اجتماعی در سیاستگذاری حوزه سلامت کافی نیست

دکتر نوربخش در پاسخ به سؤالی دیگر در مورد نقش سازمان تأمین اجتماعی در سیاستگذاری‌های حوزه سلامت کشور نیز گفت: «سازمان تأمین اجتماعی نخستین خریدار و دومین تولیدکننده خدمات درمانی است و بیش از نیمی از جمعیت کشور زیر پوشش این سازمان هستند، اما نقش سازمان در سیاستگذاری‌های حوزه سلامت متناسب با جمعیت زیر پوشش سازمان نیست.»

مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، درمان را یکی از تعهدات کوتاه مدت این سازمان معرفی کرد و افزود: «سازمان تأمین اجتماعی یکی از اعضای ۹ گانه شورای عالی بیمه سلامت است و در آنجا حق رأی دارد. در طرح تحول نظام سلامت نیز نقش سازمان تأمین اجتماعی هم از لحاظ مالی و هم از لحاظ کمک‌های کارشناسی به این طرح، کلیدی بود.»

نوربخش ادامه داد: «سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۳ در حدود ۳ هزار میلیارد تومان به دلیل پوشش‌های گسترده طرح تحول نظام سلامت هزینه کرده است. البته در این طرح، منافع نیز برای بیمه‌شدگان سازمان ایجاد شده است. مثلاً بخشی از هزینه‌های مابه‌التفاوت قیمت دارو در حدود ۷۰۰ میلیارد تومان به سازمان پرداخت شد و بخشی از فرانشیز بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی را نیز که حدود ۴ درصد بود، دولت تقبل کرده است.»

ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم: راهگشای تأمین اجتماعی

مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در ادامه با اشاره به ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه از سوی مقام معظم رهبری گفت: «مهمترین مسائل مربوط به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در این سیاست‌ها مورد توجه قرار گرفته و ابلاغ این سیاست‌ها می‌تواند راهگشای سازمان تأمین اجتماعی باشد.»

دکتر نوربخش افزود: «سازمان تأمین اجتماعی در تدوین برنامه ششم توسعه فعالیت زیادی دارد. دبیرخانه برنامه‌ریزی راهبردی در سازمان تأمین اجتماعی تشکیل شده و در حال همکاری با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هستیم و امیدواریم اهداف مقام معظم رهبری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی محقق شود.»

وی نظام چندلایه تأمین اجتماعی، ثبات مالی سازمان‌های بیمه‌گر، سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه‌ای و تأمین منابع پایدار در حوزه درمان و پوشش بیمه‌ای هزینه‌های درمانی خانمانسوز را از جمله اهدافی دانست که باید برای تحقق آنها در برنامه ششم توسعه تلاش و برنامه‌ریزی کرد.

بدهی ۵۰۰ میلیاردی شهرداری تهران

مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی درباره بدهی شهرداری تهران به تأمین اجتماعی که اخیراً درباره آن اخباری منتشر شد نیز گفت: «سازمان تأمین اجتماعی برای ارائه خدمات بموقع به جامعه، نیازمند دریافت به‌موقع حق بیمه است و سازوکارهای قانونی لازم نیز در اختیار این سازمان قرار دارد اما در درجه اول اولویت سازمان این است که با همکاری و تعامل سازنده نسبت به وصول حق بیمه اقدام شود.»

نوربخش افزود: «سازمان تأمین اجتماعی ۶ هزار میلیارد تومان از اشخاص حقیقی و حقوقی طلب دارد که برای وصول این مطالبات پیگیری‌ها و اقدام‌های قانونی لازم در حال انجام است. مطالبات سازمان از مراکز دولتی نیز بالغ بر هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است که پیگیری‌های لازم برای دریافت این مطالبات انجام می‌شود. در حال حاضر شهرداری تهران ۵۰۰ میلیارد تومان به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار است. همچنین سازمان تأمین اجتماعی نیز بابت طرح‌های درمانی در حال ساخت در تهران مبالغی به شهرداری بدهی دارد که برای پرداخت آن اقدام می‌کنیم. البته میزان بدهی تأمین اجتماعی به شهرداری تهران قابل مقایسه با بدهی‌های شهرداری نیست.»

تبدیل تعهدات دولت از ۳ مورد به ۲۱ مورد دلیل اصلی این افزایش است. یعنی بر اساس قوانین و مصوباتی که طی این ۸ سال تصویب شد و دولت تعهدات جدیدی را تقبل کرد، بدهی دولت از ۴ هزار و ۲۰۰ میلیارد تومان به ۶۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ رسید

طلب‌های وصول نشده هزینه فرصتی که از دست می‌رود

حسین مشیری از بحران بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی می‌گوید

مطالبات سر به فلک کشیده سازمان تأمین اجتماعی از دولت، مشکلات مختلفی برای این سازمان ایجاد کرده و خواهد کرد. در کنار آمار و ارقام بدهی‌ها و مشکلاتی که برای مثال در حوزه خدمت‌رسانی سازمان ایجاد می‌شود، آسیب‌هایی نیز وجود دارند که کمتر شناخته می‌شوند. آسیب‌هایی مانند از دست رفتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری، خصوصاً در این روزها که به عقیده کارشناسان، توافق هسته‌ای با کشورهای ۵+۱، نوید روزهای بهتری را می‌دهد. در ادامه، گفت‌وگوی کوتاه ما را با دکتر حسین مشیری تهریزی مدیرکل دفتر ذخایر و سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی در این زمینه می‌خوانید:



حوزه دارد؟

متأسفانه دولت علاوه بر این که بدهی‌های خود را پرداخت نمی‌کند، یک هزینه فرصت از دست‌رفته را نیز بر دوش سازمان می‌گذارد. سازمان تأمین اجتماعی اگر مطالبات خود را دریافت می‌کرد، می‌توانست سرمایه‌گذاری کند، اما هم‌اکنون نمی‌تواند. اگر ما صورت‌های تعهدی سازمان را ببینیم، متوجه می‌شویم که نسبت مصارف به منابع سازمان حدود ۷۰ درصد است. یعنی سازمان در سال گذشته حدود ۳۰ درصد مازاد منابع داشت که می‌توانست آنها را سرمایه‌گذاری کند. اما دولت سهم خود را پرداخت نکرد، بنابراین ۳۰ درصد مازاد منابعی که پیش‌بینی شده بود، نه تنها وصول و سرمایه‌گذاری نشد، بلکه باعث شد بخشی از مبالغی که برای سرمایه‌گذاری کنار گذاشته شده بود نیز صرف هزینه‌ها شود. این مشکل همان هزینه‌های فرصتی است که دولت پرداخت نمی‌کند. از سوی دیگر، جهت‌گیری‌های سرمایه‌گذاری سازمان‌های تأمین اجتماعی در دنیا، جهت‌گیری‌های رشد مداوم و متعادل برای کشورهاست. یعنی سازمان‌های تأمین اجتماعی رقیب بخش خصوصی نیستند و در هر بخش نیز که وارد شوند، با بخش خصوصی تعامل می‌کنند. مثلاً تأمین اجتماعی می‌تواند در صنایع بالادستی نفت مانند اکتشاف و استخراج که سرمایه‌گذاری زیادی می‌خواهد و بخش خصوصی نمی‌تواند وارد آن شود، حضور داشته باشد.

آیا هزینه فرصتی که از دست می‌رود نیز به سازمان پرداخت می‌شود؟

خیر. چون بدهی‌ها فقط به صورت مالی دیده می‌شوند. در هیچ حساب و کتاب اقتصادی بدهی‌ها دیده نمی‌شود و باعث شده که بدهی‌ها بسیار کمتر از واقعیت به نظر برسند.

هم‌اکنون سهم دولت در تأمین منابع سازمان چقدر است؟ همان سهمی که به درستی پرداخت نمی‌شود و به بدهی‌ها افزوده می‌شود.

سهم دولت در تأمین منابع برای امسال در حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان است. سازمان با فرض این که این میزان پرداخت می‌شود، بودجه سال جاری و هزینه‌های خود را می‌بندد. سازمان‌های

تأمین اجتماعی در دنیا، وقتی به مشکل برمی‌خورند که جمعیت‌شان پیر شود. اما جنس مشکل سازمان تأمین اجتماعی ایران متفاوت با سازمان‌های دیگر است. مشکل سازمان تأمین اجتماعی این است که نهاد دولت، حق بیمه‌ای را که خودش متقبل شده، پرداخت نمی‌کند.

با این حساب سهم بدهی‌های دولت در ذخایر سازمان چقدر است؟

بیش از ۷۰ درصد ذخایر سازمان، بدهی‌های دولت است. اعلام تعهدات ۵۰۰ هزار میلیاردی تأمین اجتماعی، بر اساس استاندارد ۲۷ حسابرسی انجام شده است. بر اساس این استاندارد، از نظر محاسبات بیمه‌ای (اکچوئری) تعهدات را محاسبه می‌کنند و می‌گویند اگر امروز در تأمین اجتماعی بسته شود، آخرین نفری که از صندوق خارج می‌شود را نیز باید محاسبه کنیم. اما همان استاندارد ۲۷ هم می‌گوید که نمی‌توان دارایی‌های غیرمولد را فروخت. ارزش دارایی‌های مولد که همان شرکت‌هایی است که در بورس و غیربورس حضور دارند را اگر کنار هم بگذاریم، حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان می‌شود، در حالی که ۵۰۰ هزار میلیارد تومان تعهدات داریم.

آیا در نظام‌های تأمین اجتماعی دنیا میزان بدهی دولت‌ها به تأمین اجتماعی سابقه دارد؟ اگر دارد، بهترین راهکارهایی که برای تسویه این بدهی‌ها انجام داده‌اند چیست؟

من در ادبیات تأمین اجتماعی دنیا موردی ندیدم که دولت‌ها، این میزان بدهی به تأمین اجتماعی کشور خود داشته باشند. اما در قوانین کشورهای مختلف وجود دارد که اگر روزی تأمین اجتماعی کسری آورد، دولت ضامن است. چنین وضعیتی در کشور ما نیز وجود دارد. اگر روزی سازمان تأمین اجتماعی از عهده تعهدات خود برنیامد، آیا می‌توان به مستمیری بگیر، حقوق نداد؟ چنین چیزی امکان پذیر نیست. اگر چنین اتفاقی بیفتد، بحران ملی ایجاد می‌شود. قبل از رسیدن به چنین نقطه‌ای باید به فکر باشیم. مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از نهاد دولت، به دلیل ماهیت اجتماعی این سازمان، جزو مطالبات ممتاز است.

وضعیت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی چگونه است؟

در ترازنامه مالی شرکت‌ها و مؤسسات، در بخش مربوط به دارایی‌ها قسمتی تحت عنوان مطالبات یا حساب بدهکاران وجود دارد. مواردی مانند موجودی کالا، وجه نقد و مطالبات، جزو دارایی محسوب می‌شوند. بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی به تدریج افزایش یافته و در آینده نزدیک شکلی غیر قابل توجیه به خود می‌گیرد و به بهمی تبدیل می‌شود که اگر چاره‌اندیشی نشود، امکان ریزش آن وجود دارد. روزی که بدهی دولت شروع شد، این بدهی فقط ناشی از سهم ۳ درصدی حق بیمه بود. اما هم‌اکنون نزدیک به ۳/۵ میلیون نفر بیمه‌شده در سازمان وجود دارد که دولت نقش کارفرمایی آنها را نیز برعهده دارد. یعنی علاوه بر ۳ درصد، ۲۳ درصد را هم دولت باید بپردازد. این باعث شده که بدهی دولت، رشد تصاعدی داشته باشد. ضمن این که طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت باید طبق نرخ سود اوراق مشارکت، سود ناشی از تأخیر را نیز پرداخت کند و این مورد نیز باعث می‌شود که بدهی هر لحظه بزرگ و بزرگتر شود.

سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی برای این که بتوانند از پس تعهدات آینده خود برآیند، باید سرمایه‌گذاری کنند تا مشکلاتی مانند افت ارزش پول، استمرار ارائه تعهدات آنها را دچار مشکل نکنند. انباشتگی بدهی دولت، چه تاثیری در این



در انتظار تصمیمات شجاعانه...

معاون اقتصادی و برنامه‌ریزی سازمان از راهکارهای تسویه بدهی‌های دولت می‌گوید

داستان دنباله‌دار مطالبات سازمان تأمین اجتماعی و فصل مهم آن، بدهی‌های دولت به این سازمان، ظاهراً بی‌انتهاست. بر اساس قانون، دولت منابع سازمان تأمین اجتماعی مشارکت تضامنی دارد. بر همین اساس دولت به ازای هر بیمه‌شده این سازمان، باید ۳ درصد حق بیمه به تأمین اجتماعی بپردازد که البته تا کنون، اصراری به پرداخت نداشته و این حق بیمه‌های ۳ درصدی، جزو بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی قرار گرفته‌است. اما مشکل زمانی حادتر شد که در برخی ادوار، دولت بد حساب تکالیف بیشتری نیز بر عهده گرفت و از این بابت، بر بدهی‌های خود به صورت تصاعدی افزود. به هر حال، برآوردها نشان می‌دهد بدهی نهاد دولت (جدای از شرکت‌های دولتی) به تأمین اجتماعی، تا پایان سال ۱۳۹۴ به بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید، یعنی بیش از یک سوم بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۴. در باب علل افزایش بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و ارقام آن، زیاد صحبت می‌شود. در گفت‌وگویی با نجات امینی، معاون امور اقتصادی و برنامه‌ریزی سازمان تأمین اجتماعی، به تأثیرات اقتصادی این بدهی‌ها و شیوه‌های ممکن برای بازپرداخت آن پرداختیم که در ادامه می‌خوانید:



هم گام دیگری در جهت رشد و توسعه کشور بردارد. راهکار سوم برای پرداخت بدهی‌ها نیز استفاده از تهمانده دارایی‌های دولتی است. دولت می‌تواند یکسری پروانه‌ها و حق امتیازات در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار دهد. مثلاً بخشی از منابع مالیاتی در اختیار سازمان قرار داده شود.

● **کدامیک از این راهکارها مؤثرتر است؟**
به نظر من، راهکار اول در کوتاه‌مدت امکان تصفیه را فراهم می‌کند. در مورد شرکت‌های دولتی که قبلاً به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده و هم‌اکنون مسیرش بسته است، دو برداشت کلی از این واگذاری‌ها وجود دارد. یکی این‌که تجمع دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی نزد یک نهاد مانند تأمین اجتماعی، قدرت اقتصادی ممتازی را به وجود می‌آورد و

باید در این رابطه تصمیمی شجاعانه بگیرد. یکی از راه‌ها این است که از طریق منابع انفال مانند میادین نفتی و گازی بزرگی که دولت در اختیار دارد، بدهی‌ها را تصفیه کند. از این طریق، اگر منافع هم در این واگذاری وجود داشته باشد، این منافع به عموم مردم و ۴۰ میلیون بیمه‌شده تأمین اجتماعی بازگردانده می‌شود. دولت باید این مسئله را بپذیرد و استفاده لازم را نیز از مراجع ذیصلاح بگیرد و این کار را انجام دهد. دومین راهکار این است که بدهی سازمان را از منابع ارزی خود در خارج از کشور با راهبرد مشخصی که به توسعه کشور هم کمک کند، بپردازد. یعنی دولت می‌تواند با شروطی مانند استفاده این منابع در طرح‌های توسعه‌ای کشور، این منابع ارزی را در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار دهد تا با این کار، هم بدهی‌های خود را بپردازد و

● **منشاء اصلی بدهی‌های نهاد دولت به سازمان تأمین اجتماعی چیست و مناسب‌ترین راه برای پرداخت این بدهی کدام است؟**

منشأ بدهی‌ها را به صورت ساده می‌توان بیمه‌شدگان یارانه‌ای دانست که دولت پذیرفته از محل منابع دولتی، هزینه بیمه آنها را بپردازد. اما این پرداخت‌ها به تأخیر افتاده و با توجه به سودی که به این مبالغ تعلق می‌گیرد، رقم بدهی دولت به مرز ۱۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. وقتی رقم بدهی دولت پایین باشد، واگذاری سهام و شرکت و دارایی امکان‌پذیر است؛ اما وقتی رقم بالا می‌رود، تصفیه‌اش از عهده شرکت‌ها و دارایی‌های کوچک خارج می‌شود. بنابراین تصفیه بدهی‌ها در قالب واگذاری سهام و شرکت‌ها، تقریباً بعید به نظر می‌رسد. ما اعتقاد داریم دولت



منشأ بدهی‌ها را به صورت ساده می‌توان بیمه‌شدگان یارانه‌ای دانست که دولت پذیرفته از محل منابع دولتی، هزینه بیمه آنها را بپردازد، اما این پرداخت‌ها به تأخیر افتاده و با توجه به سودی که به این مبالغ تعلق می‌گیرد، رقم بدهی دولت به مرز ۱۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده است

ممکن است اختلالی در سازوکارهای اقتصادی کشور ایجاد شود که ما هم موافق این استدلال هستیم و معتقدیم سقفی از صنعت بازار و واگذاری‌ها در اختیار سازمان باشد که انحصار ایجاد نکند، اما سازمان تأمین اجتماعی نیازمند سرمایه‌گذاری است. دوم اینکه اقتصاد کشور طی دهه‌های گذشته نشان داده که همواره با تلاطم مواجهه است و عمدتاً رونق کوتاهی در اقتصاد کشور وجود دارد. اگر در این اقتصاد تورمی، صندوق‌های بازنشستگی که بین‌النسلی هستند و تعهدات بلندمدتی دارند، اقدام به سرمایه‌گذاری نکنند، ارزش دارایی‌هایشان با ایجاد یک تورم لحام‌گسیخته یا کاهش ارزش پول ملی، بشدت کاهش می‌یابد.

لذا این مسئله، چندان با نگاه بلندمدت به صندوق‌های بازنشستگی تطابق ندارد و ما باید این دو را به یکدیگر نزدیک کنیم. یعنی اگر به جلوگیری از انحصار قدرت اقتصادی نزد یک سازمان اعتقاد داشته باشیم و معتقد باشیم که باید این سازمان‌ها و نهادهای تعهدی را از دارایی‌های با ارزش مانند سهام تخلیه کنیم، ارزش دارایی‌ها و سپرده‌های این سازمان‌ها و نهادهای در شرایط نامساعد اقتصادی از بین می‌رود.

● تجربه جهانی در این خصوص چه می‌گوید؟

تجربه جهانی هم همین مسئله را نشان می‌دهد و باید به آن توجه شود. مثلاً برخی کارشناسان معتقدند منشأ بحران اقتصادی یونان، صندوق‌های بازنشستگی این کشور بود. اگر صندوق‌های بازنشستگی کوچکی که در کنار سازمان تأمین اجتماعی فعال بودند و عمدتاً هم ورشکست شده‌اند را در نظر بگیرید، متوجه می‌شوید اگر سرمایه‌گذاری در آنها صورت گرفته بود، ورشکست نمی‌شدند. لذا باید از این موارد درس عبرت گرفت. اگر در سازمان تأمین اجتماعی بحران شکل بگیرد، بحرانی بسیار گسترده‌تر و عمیق‌تر از صندوق بازنشستگی فولاد خواهد بود. بنابراین نباید این سازمان را از سرمایه‌گذاری دور کرد. خوشبختانه در بند سوم بخش اقتصادی سیاست‌های کلی برنامه ششم ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری نیز این مسئله مورد توجه قرار گرفته است. در این بند ذکر شده که باید ظرفیت‌های نهادهای عمومی دولتی در اختیار توسعه کشور قرار گیرد. ما معتقدیم که می‌توانیم در توسعه کشور نقش داشته باشیم.

اگر بدهی‌های ما را پرداخت کنند، این بدهی‌ها را به سرمایه‌گذاری تبدیل می‌کنیم. هر شکل از دارایی که در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار بگیرد، مانند معادن و میادین نفتی و... به توسعه کشور هم کمک می‌کند.

● **تعهدات سازمان تأمین اجتماعی نقدی است و در موقع سررسید، باید به صورت نقدی پرداخت شود. اما مطالبات سازمان اکثراً به صورت اعتباری یا از طریق شرکت‌ها پرداخت می‌شود. از طرفی هم سازمان تأمین اجتماعی برای این که بتواند به تعهدات خود عمل کند، باید وارد حوزه**

سرمایه‌گذاری شود. این بدهی‌ها در حال حاضر چه موانعی را در مقابل سازمان تأمین اجتماعی به وجود می‌آورند؟ ممکن است بعضی از فرصت‌های سرمایه‌گذاری خیلی زود از بین بروند و اگر بدهی‌های سازمان را همین امروز پرداخت کنند، سازمان می‌تواند به صورتی متفاوت از فردا، سرمایه‌گذاری کند. در این مورد چه دیدگاه‌هایی مطرح است؟

مهمترین اتفاقی که در عدم پرداخت بدهی‌ها می‌افتد، فشار بر ذخایر سازمان است. سازمان دچار کسری جاری است. ما مجبوریم برای عمل به تعهداتمان، بخشی از سود سهام یا ذخایرمان را تبدیل به نقد کنیم تا حقوق و مستمری‌هایمان را پرداخت کنیم. این می‌بالتبع نقد احتمالاً از طرح‌های سرمایه‌گذاری و از امکان مالی شرکت‌های سرمایه‌گذاری خارج می‌شود، یا توقیفی در آن به وجود می‌آورد و از دو جهت برای سازمان تأمین اجتماعی هزینه ایجاد می‌کند.

یکی از این موارد این است که این منابع هزینه و از دسترس سازمان خارج می‌شود. در مورد دوم، اگر این مبالغ نیز در دسترس نباشد، مجبوریم از ذخایرمان لطمه وارد می‌شود. اگر به سرمایه‌گذاری‌هایمان لطمه وارد می‌شود. اگر این مبالغ در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار بگیرد، ظرفیتی اضافی و مکفی را فراهم می‌کند. یعنی اگر ما ۹۰ هزار میلیارد تومان مطالبات از دولت را به ذخایر سازمان اضافه می‌کردیم، بخشی از سود این ذخایر و سرمایه‌گذاری‌ها، کسری سازمان را جبران می‌کرد و نیازی به فروش سهام و دارایی نبود. این مبلغ را هر جا سرمایه‌گذاری می‌کردیم، حداقل ۱۵ تا ۲۰ میلیارد تومان سود در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار می‌گرفت. من فکر می‌کنم دولت هم متوجه این قضیه شده باشد.

● **اخیراً رئیس جمهور نامه‌ای مبنی بر تعیین تکلیف بدهی‌های دولت به معاون اول خود نوشته‌اند.**

بله. ما گزارشی را به دکتر جهانگیری معاون اول ریاست جمهوری دادیم و اظهار نگرانی کردیم که بدهی دولت، روندی خطرناک برای نظام اقتصادی و اجتماعی کشور است. ظرفیت ذخایر سازمان تا حد مشخصی کسری‌ها را پشتیبانی می‌کند و در جایی هم این امکان را از دست می‌دهد. اگر به آن نقطه برسیم خطرناک است و تبدیل به سازمانی بزرگ می‌شویم که بار آن روی دوش دولت است. هم‌اکنون شما می‌بینید همه گرفتار صندوق فولاد که صندوقی کوچک و در کنار دولت است شده‌اند تا چگونه ماهیانه ۱۵۰ میلیارد تومان برای پرداخت مستمری آن تهیه کنند.

صندوق فولاد از این نظر اصلاً قابل مقایسه با سازمان تأمین اجتماعی نیست. اگر سازمان تأمین اجتماعی گرفتار بحران شود، مدیریت آن بسیار دشوار است. هم‌اکنون امکان مدیریت وجود دارد. ما راهکارهایی را پیشنهاد کرده‌ایم و امیدواریم این مسئله به سرانجام برسد. اگر دولت در حوزه سیاستگذاری توجه کافی داشته باشد، بخشی از مسائل ما هم حل خواهد شد.

● **راهبرد مورد نظر دولت برای بازپرداخت این بدهی‌ها چیست؟**

دولت هم‌اکنون سنجش خیلی دقیقی از میزان امکانات و بدهی‌هایش ندارد. دولت هم در تنگنای شدید مالی قرار دارد و هم نگاهی کوتاه‌مدت به مسائل مالی خودش دارد و امیدواریم با به سرانجام رسیدن بحث تحریم‌ها، وضعیت دولت بهتر شود و راهکاری ببیند. هم‌اکنون از ظرفیت مالی دولت خارج است که بتواند نگاهی دقیق به مسئله داشته باشد و بخواهد بدهی‌هایش را تصفیه کند. دولت مسائل و دغدغه‌های جاری خودش را دارد و فقط به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار نیست. دولت به بانک‌ها، صنایع و پیمانکاران هم بدهکار است. اگر بخواهد بدهی‌هایش را تصفیه کند، باید فرصتی فراهم باشد تا امکان‌سنجی کند و آن را روی میز خود قرار دهد. در حال حاضر این امکان برای دولت وجود ندارد و از طرفی هم نمی‌تواند در مورد آن مذاکره کند. ما هم این شرایط را درک می‌کنیم و سعی داریم به گونه‌ای که برای دولت مقدور باشد و امکاناتش اجازه دهد، نسبت به تعیین تکلیف این بدهی‌ها اقدام کنیم.

● **راهبردهای سیاستگذاری تأمین اجتماعی شامل چه مواردی است؟**

سازمان تأمین اجتماعی چند اصل برای سیاستگذاری‌های خود دارد. البته این اصول محدود به سازمان تأمین اجتماعی نیست، بلکه در تمام سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی دنیا رعایت می‌شود. به این دلیل که تعهدات صندوق‌های بازنشستگی گریز ناپذیر است و حتماً روزی سررسید خواهد شد. این صندوق‌ها جزو سرمایه‌گذاران ریسک‌گیز هستند. یعنی نمی‌توانند در بازارهای پرریسک که سوددهی زیادی هم دارند، وارد شوند. چون در بازارهای پرریسک، این امکان وجود دارد که اصل دارایی‌ها هم از دست برود. منفعت اجتماعی هم باید در کنار منافع اقتصادی در سرمایه‌گذاری‌ها رعایت شود. علاوه بر اینها، ممکن است در کشور مشکلی به وجود آید و ما نیاز به منابع نقدی داشته باشیم. لذا باید دارایی‌هایمان نقدپذیر باشد و در کوتاه‌مدت بخشی از آنها نقد شوند.

اینها اصول هستند و ما باید با رعایت این اصول، در جاهایی سرمایه‌گذاری کنیم که علاوه بر تمام موارد یاد شده، از بازگشت سرمایه‌مان هم مطمئن باشیم. ما در استراتژی‌های خود، چندین اصل دیگر نیز به این اصول اضافه کردیم. مانند شأنیت کسانی که می‌خواهند با ما مشارکت کنند یا شأنیت مالی و اجتماعی نهادهایی که می‌خواهیم با آنها شراکت کنیم. مسئله دیگر این است که ما در همه صنعت بازارها امکان حضور نداریم. اولویت سرمایه‌گذاری ما نیز بازارهایی مانند نفت و گاز و پتروشیمی است. در حال حاضر، ۴۵ درصد تمرکز دارایی‌هایمان در بازار نفت و گاز و پتروشیمی است. بازار صنایع فلزی و معادن متصل به صنایع فلزی و همچنین بانک و بیمه نیز از دیگر اولویت‌های ما است. همچنین به واسطه این که سازمان نخستین خریدار و دومین تولیدکننده داروی کشور است، این بازار نیز به عنوان زنجیره اقتصادی سازمان و حلقه داخلی آن محسوب می‌شود.

قانون در هزارتوی اجرا

باید به روح قانون نظام جامع رفاه
و تأمین اجتماعی بازگردیم

غلامرضا غفاری
استاد دانشگاه تهران



ضرورت داشتن یک قانون جامع و کامل در زمینه تأمین اجتماعی و رفاه زمانی حس شد که نابرابری‌های اجتماعی و فشار به طبقات فرودست و لایه‌های پایین جامعه بیش از گذشته شد. در واقع در دوره‌ای که شاهد تشدید نابرابری اجتماعی و فاصله طبقاتی در ایران بودیم به این مهم رسیدیم که برای بهبود این وضعیت باید یک قانون جامع و کلی داشته باشیم تا ساختار تأمین اجتماعی و سیستم رفاه کشور را با آن ساماندهی کنیم. نیاز به داشتن یک ساختار جامع برای تأمین اجتماعی و قانونی که رفاه و تأمین اجتماعی را به صورت کلی و درست بتواند ساماندهی کند از همین تلاش‌ها برای کاهش نابرابری و فاصله طبقاتی نشأت گرفت. خصوصاً بعد از اتمام جنگ تحمیلی و با آغاز دورانی که معروف به سازندگی شد ما شاهد رشد بیشتر شکاف‌های طبقاتی بودیم. در دورانی که شکل و ساختار اقتصادی کشور تغییر پیدا کرد، برخی سیاست‌های اقتصادی و عمرانی دوران سازندگی در اوایل دهه ۷۰ موجب تشدید نابرابری‌ها و بیشتر شدن تعداد فقرا شد. این امر به خودی خود منجر به برخی آسیب‌های اجتماعی ناخوشایند شد. برای این که بتوانیم این آسیب‌های اجتماعی را کنترل کنیم و تبعات منفی آن را کاهش دهیم نیاز داشتیم که

یک سازمان مشخص داشته باشیم تا تمام نهادهایی را که در زمینه تأمین اجتماعی و رفاه فعالیت می‌کردند در زیر چتر آن تجمیع کنیم. برای همین باید قانونگذاری می‌کردیم و یک سیاستگذاری کلی و مدون می‌داشتیم. در اینجا لازم است روی این نکته مهم تأکید کنم که پیش از آن نیز انواع سازمان‌ها و نهادهایی که در مورد تأمین اجتماعی و رفاه و کارهای خیریه و اجتماعی فعالیت می‌کردند وجود داشتند. اما به هر حال در آن سال‌ها واقعیت این بود که این سازمان‌ها و نهادها پاسخگوی نیازهای اجتماعی جامعه ما نبودند.

در واقع قانون جامع تأمین اجتماعی و رفاه که در نهایت منجر به تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز شد از این نیاز کلی متولد شد. نیاز به این که تمام متولیان امر رفاه و تأمین اجتماعی در کنار بنیادها و نهادهای خیریه در یک جا متمرکز شوند

درست است که در حوزه اجرا باید بخشی عمل کرد و استقلال بخش‌های مختلف را باید در نظر داشت اما در سیاستگذاری نیاز به یک نگاه جامع و کلی و متمرکز داریم. بنابراین چاره‌ای نداریم جز آن که به همان اهداف اولیه این قانون بازگردیم

و استقلال بخش‌های مختلف را باید در نظر داشت اما در سیاستگذاری نیاز به یک نگاه جامع و کلی و متمرکز داریم. بنابراین چاره‌ای نداریم جز آن که به همان اهداف اولیه این قانون بازگردیم، یک نگاهی به عملکرد ۱۰ سال اخیر خود بیندازیم و نقاط ضعف و قوت خود را دریابیم.

قانون در کلیت خود نیاز چندانی به تغییر و بازنگری ندارد. قانون نظام جامع، یک قانون جامع و مانع است اما نحوه اجرای آن نیاز به یک بازنگری و بازخوانی درست دارد. ما نیاز داریم که مجموعه‌های مختلف از دولتی و غیردولتی، از رسمی و غیررسمی، از بنیادها و نهادها گرفته تا مؤسسات مردم نهاد (NGO) را با هم هماهنگ کنیم. وظیفه پیش‌بینی شده وزارت رفاه در این قانون همین هماهنگ‌سازی‌ها و برنامه‌ریزی بود. با اجرای خوب می‌توان دوباره به روح این قانون بازگشت.

و سیاست‌های مشخص و یکپارچه داشته باشند. البته این تمرکز به این معنا بود که این نهادها در عین حال که خودشان استقلال عمل داشته باشند از یک سیاستگذاری یکپارچه و درست تبعیت کنند. از این رو وزارت رفاه مسئولیت هماهنگ‌سازی و یکپارچه‌سازی سیاست‌های رسمی و غیر رسمی تأمین اجتماعی را بر عهده گرفت. هدف واقعی ما در آن زمان این بود که بتوانیم تمام کسانی که در زمینه رفاه تأمین اجتماعی فعالیت می‌کنند را در یک ریل مشخص بر مبنای یک سیاستگذاری مدون و درست به جلو هدایت کنیم تا آسیب‌های اجتماعی ناشی از برخی سیاست‌های اقتصادی را کاهش دهیم. به نظر من مشکل اصلی ما در اجرایی شدن آن برنامه، سیاست‌های پیش‌بینی نشده در این قانون است. باید نهادها با یکدیگر هماهنگ‌تر باشند. درست است که در حوزه اجرا باید بخشی عمل کرد

اما در سال ۱۳۳۱، درست همزمان با تدوین مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (با عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی)، دولت ملی دکتر مصدق بود که نخستین قانون فراگیر را برای کارگران به ارمغان آورد و سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران متولد شد.

پس از گذشت دو دهه از آن تاریخ، در نیمه نخست دهه ۱۳۵۰ بود که قانون تأمین اجتماعی به تصویب رسید و سازمانی با همین عنوان زیر نظر «وزارت رفاه» تشکیل شد. اما وزارت رفاه عمر کوتاهی داشت؛ چرا که در تیر ماه ۱۳۵۵، با ادغام در وزارت بهداری، وزارت بهداری و بهزیستی تشکیل شد.

پس از آن، رفاه در عنوان هیچ وزارتخانه‌ای مشاهده نشد تا خرداد ۱۳۸۳ که با تصویب نهایی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وزارتخانه‌ای با عنوان «رفاه و تأمین اجتماعی» تشکیل شد.

◀ برنامه سوم؛ آغاز تلاشی نافرجام

تعدد و تنوع دستگاه‌های فعال در حوزه امور اجتماعی، چنان بود که برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) را واداشت تا طی ماده ۴۰ حکم به «برقراری انسجام و هماهنگی» دهد. این برنامه تلاش داشت تا عرصه غیرشفاف و تودرتوی امور اجتماعی را از پراکنده کاری نجات دهد و برای این منظور به سازمان‌های برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور «حداکثر شش ماه» مهلت داد تا «ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی با رعایت اصول ذیل را طراحی و جهت تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی» ارائه کنند:

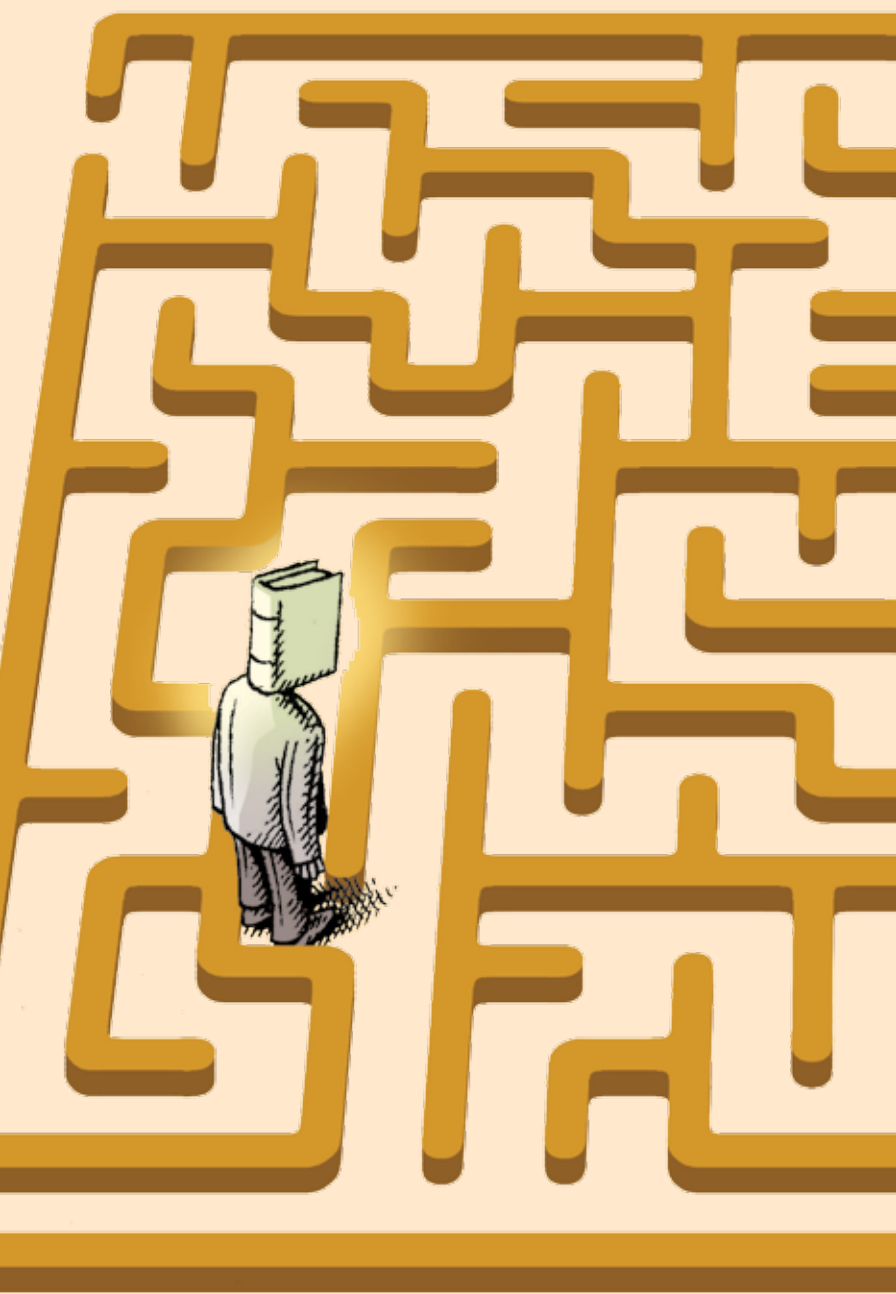
الف- رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود و حذف یا ادغام دستگاه‌های موازی.
ب- تأمین پوشش کامل جمعیتی از نظر ابعاد نظام تأمین اجتماعی و جامعیت نظام.
ج- افزایش کارآمدی و اثربخشی سازمان‌های مربوط و کاهش هزینه‌های اداری و پشتیبانی مجموعه نظام تأمین اجتماعی.

د- پیش‌بینی سازوکار لازم برای برقراری هماهنگی بین سازمان‌های ذیربط و اتخاذ سیاست‌های واحد در بالاترین سطح تصمیم‌گیری اجرایی.

ه- استفاده مؤثر از مؤسسات خیریه، امکانات مردمی و وقف و همچنین شوراهای اسلامی شهر و روستا و مراکز دینی و مذهبی.
و- تأکید بر استفاده از سازمان‌های موجود و پرهیز از ایجاد سازمان‌های جدید.
جان کلام آن بود که برنامه سوم در پی «سروسامان» دادن به تشتت و کاهش اصطکاک‌های موجود در حوزه امور تأمین اجتماعی بود.

◀ الزامات یارانه‌ای قانون برنامه سوم، تکرار سیاستی نادرست!

اگرچه اقتصاد ایران از دیرباز با طعم گس یارانه‌ها آشنا بوده، اما برنامه سوم توسعه



داستان یک جدایی

یارانه‌ها و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چگونه در پیچ و خم اقتصاد سیاسی ایران از هم جدا شدند؟

میکائیل عظیمی
کارشناس تأمین اجتماعی



وزارت رفاه در گذشته نه چندان دور اگرچه اقتصاد ایران حتی تا نیمه عصر قاجار از گردونه رقابت جهانی به دور نمانده بود، اما، کارگران ایرانی تا سال ۱۳۰۹ که نخستین

بارقه حمایت‌های اجتماعی مدرن متولد شد، از پوشش‌های بیمه‌ای محروم بودند. تشکیل صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع در این سال، به اداره کل صنعت و معادن در ۱۳۱۴ محول شد تا زمینه‌ساز تدوین لایحه بیمه کارگران در ۱۳۲۲ شود. نقطه‌چین پوشش‌های مدرن بیمه‌ای در ایستگاه ۱۳۲۹ به صندوق تعاون و احتیاط رسید.

قلمرو رفاه

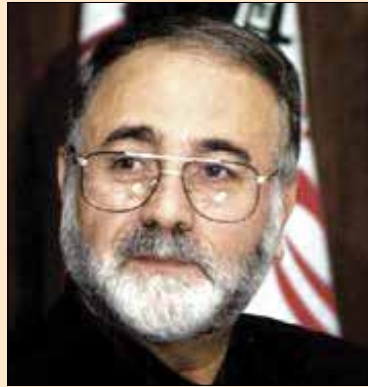
◀ پرونده اصلی

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۱۵

در پیچ و خم اقتصاد سیاسی ایران دست زدن به یارانه‌ها در حکم همان «شاپره» قصه‌ها بود که باید از نیش آن پرهیز می‌شد؛ پرهیزی که در نهایت، بی‌تعارف، منابع یارانه‌ای را «کور» بی‌هدف، غیراثربخش و ناکارا در جامعه پخش می‌کرد

۳ سال و ۶ ماه به جای ۶ ماه!



▲ در هنگام مسئولیت دکتر ستاری فر برای سازمان از سازمان تأمین اجتماعی خواسته شد تا پیشنویس لایحه نظام جامع را تنظیم کند که این سازمان نیز بازوی پژوهشی خود (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی) را مأمور تهیه پیشنویس لایحه کرد

(۱۳۸۳-۱۳۷۹) بود که تلاش کرد به این موضوع سروسامانی بدهد. در آن روزها، هنوز واژه «یارانه» بر زبان‌ها آشنا نبود و «یارانه» نقل محافل بود.

در همان روزهای رفته، تخمین سهم گروه‌های درآمدی از یارانه‌های تزریق شده به اقتصاد، یکی از جذاب‌ترین مباحث بود و کاکل اغلب بحث‌ها آغشته به بوی تند بنزین بود. در هزارتوی اقتصاد سیاسی ایران، اما، دست زدن به یارانه‌ها در حکم همان «شاپره» قصه‌ها بود که باید از نیش آن پرهیز می‌شد؛ پرهیزی که در نهایت، بی‌تعاریف، منابع یارانه‌ای را «کور، بی‌هدف، غیراثربخش و ناکارا» در جامعه پخش می‌کرد. طرفه آن که هیچ کشوری را نمی‌توان سراغ گرفت که بدون «پرداخت یارانه» توانسته باشد گوی سبقت را از رقیب برآید.

اگر کره جنوبی زمانی در صنعت نساجی و زمانی در خودروسازی پیشتاز شد، اگر ژاپن در صنایع الکترونیک نام‌آور شد، اگر کشور کوچک سوئیس در صنایع دارویی زبانزد شد و موارد بسیاری از این قبیل، جملگی دورانی از پرداخت یارانه را از سر گذرانده‌اند. اما آنچه آنها کردند و ما هنوز در پی آن می‌دویم، توزیع کور و بی‌هدف نبود بلکه تخصیص یارانه‌ها با رعایت واقعی و بی‌تبعیض سه شرط بود: هدفمند، مشروط و زمانمند.

با این همه و علی‌رغم وجود تجربه‌هایی گران در اطراف و اکناف، ماده ۴۶ برنامه سوم حکم به تداوم پرداخت یارانه کالاهای اساسی (شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قند و شکر، پنیر، دارو و شیرخشک) داد و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان را موظف کرد «پس از انجام محاسبات لازم نسبت به برقراری مابه‌التفاوت، در مورد کالاهای وارداتی که دارای امتیاز قابل توجه هستند، اقدام نماید و مابه‌التفاوت مأخوذه را به حساب خزانه واریز نماید. دولت می‌تواند معادل صدرصد وجوه مابه‌التفاوت مأخوذه... در نظام پرداخت یارانه کالا یا خدماتی که ضرورت استفاده از یارانه را دارند استفاده نماید.»

مستقیم برای این سوالات و این پرسش‌ها نبود و معمولاً هم دولت، هم نمایندگان و هم ملت در برابر این همه سوال می‌ماندند که چطور خودشان و دیگران را قانع کنند.

اما توضیحات محمد ستاری فر، رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در جلسه ۱۳۸۲/۰۹/۰۳ روشننگر شرایط در زمان طرح لایحه بود که گفت: «عزیزان! هم‌اکنون سه حلقه مفقود در قلمرو تأمین اجتماعی کشور وجود دارد. اول، سیاستگذاری کلان هماهنگ نمی‌شود... دوم، وزارتخانه‌ای که متولی سیاستگذاری باشد را تاکنون نداشته‌ایم... سوم، هماهنگی بین نهادها و شکل‌ها باید صورت گیرد.»

در جلسه هفته پس از آن که دوباره لایحه نظام جامع در دستور کار مجلس بود، محمدباقر نوبخت حقیقی اظهار داشت: «ما می‌دانیم ۲۵ درصد بودجه جاری کشور هم‌اکنون صرف این هزینه‌ها می‌شود... ۱۳۰ درصد در حال حاضر با آمار فعلی زیرپوشش بیمه‌های درمانی ما هستند ولی عملاً حدود ۸۰ درصد افراد جامعه تحت پوشش قرار دارند.» در همان جلسه ستاری فر، در مقام مسئول بودجه کشور اعلام کرد که ۲۵ درصد بودجه کشور صرف امور مرتبط با مسائل مطرح شده در لایحه نظام جامع می‌شود اما «از پول بسیار بزرگی که ۲۵ درصد بودجه کشور است، رضایتمندی و کارایی را نداریم.» وی این رقم را با کل بودجه مصوب در آن سال برای حقوق کارکنان دولت مقایسه کرد و گفت: «در بودجه ۸۲ که تصویب فرمودید کل حقوق ۲ میلیون و ۱۰۰ هزار نفر کارکنان دولت، ۷ هزار میلیارد تومان است. این ۷ هزار میلیارد تومان را با ۱۳ هزار میلیارد تومان پول مقایسه کنید. برای ۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان دستگاه‌ها، سازمان مدیریت، دولت و کمیسیون‌ها می‌نشینیم دقیق نگاه می‌کنیم، اما رقم ۱۳ هزار میلیارد تومان به لحاظ این که مسئول ندارد، دغدغه کارآمدی آن روشن نیست.»

نظام جامع، یارانه‌ها؛ پیوندتان مبارک

اگرچه دیر اما بالاخره در سال پایانی برنامه سوم، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی «مشتتل بر ۱۹ ماده و ۲۱ تبصره در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ بیست و یکم اردیبهشت ماه ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۹ به تأیید شورای نگهبان رسید.» از جمله نکات برجسته در این قانون فصل یارانه‌های آن است. به طور بسیار خلاصه و براساس آنچه در مقدمه این قانون آمده، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برای دو هدف اصلی تشکیل شد: ۱. انسجام و هماهنگ کردن دستگاه‌ها و ارگان‌های مختلف در حوزه نظام تأمین اجتماعی ۲. سروسامان دادن به یارانه‌ها. به بیان دیگر براساس سازوکاری که در قانون آمده بود، قرار بود یارانه‌هایی که دولت در اشکال و در ردیف‌های مختلف و بسیار کور و بی‌هدف و همچنین ناکارا و غیراثربخش توزیع می‌کند، جملگی در وزارت تازه تشکیل شده رفاه و تأمین اجتماعی متمرکز شده تا در چارچوب اهداف نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توزیع شوند.

اگر چه براساس ماده ۴۰ برنامه سوم، دولت تنها شش ماه فرصت داشت تا ساختار پیشنهادی خود را برای «سروسامان دادن» به حوزه تأمین اجتماعی ارائه کند، اما در عمل هفت برابر این زمان گذشت تا پس از سه سال و شش ماه لایحه خواسته شده تنظیم شود.

نکته جالب توجه آن است که در آن دوره، تدوین این لایحه نه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و نه به وزارت بهداشت (که وزیر آن، رئیس شورای عالی تأمین اجتماعی بود) محول شد، بلکه از سازمان تأمین اجتماعی خواسته شد تا پیشنویس این لایحه را تنظیم کند که این سازمان نیز بازوی پژوهشی خود (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی) را مأمور تهیه پیشنویس لایحه کرد. اگرچه برخی اعتماد ویژه رئیس‌جمهور وقت (سید محمد خاتمی) به مدیر عامل وقت سازمان (دکتر محمد ستاری فر) را دلیل این امر دانسته‌اند، ریاست شادروان دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد به عنوان فردی مطلع، پیگیر و صاحب ایده در مؤسسه عالی پژوهش و مدیریت دقیق و ریزبینانه او بود که با بهره‌گیری از «شورای عالی پژوهش تأمین اجتماعی» متن پیشنویس اولیه را روی میز تصمیم‌گیران گذاشت.

چرا نظام جامع؟

اگرچه دیر، اما بالاخره لایحه دولت با عنوان «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» برای بررسی به قوه مقننه رفت. در زمان بررسی لایحه در ۲۱ آبان ۱۳۸۲، عبدالحسین ناصری (مخبر کمیسیون مشترک) گفت: این لایحه درواقع چیز جدیدی نیست و اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی و بندهای ۲ و ۴ اصل ۲۱ قانون اساسی است. علت اصلی هم که دولت این کار را کرد، آن بود که دید اصل ۲۹ قانون اساسی اجرا نمی‌شود. وی ادامه داد که «درواقع ما امروز نظام بیمه‌ای داریم، بیمه‌های گوناگون داریم، سازمان‌های متعددی وجود دارد، بالغ بر ۲۸ نوع صندوق و سازمان وجود دارد که در رابطه با بیمه‌ها و تأمین اجتماعی و بیمه‌های همگانی فعالیت می‌کنند... ۲۵ درصد بودجه جاری کشور جهت این مهم اختصاص پیدا کرده... چارچوب منسجمی برای سیاستگذاری‌های کلان و راهبردی در سطح کشور وجود ندارد، برخی از نهادهای اصلی برای ایجاد انسجام وجود ندارد، بخصوص در رابطه با روستائیان‌مان... بیمه خاصی در این زمینه‌ها نداریم.»

پس از او نورالدین پیرمؤذن اظهار داشت «بالاخره جزو آرزوهای مجلس ششم بود که این لایحه برای تصویب نهایی برسد... ۱۳۰ هزار میلیارد ریالی که در فصل تأمین اجتماعی در بودجه سالیانه گذاشته می‌شود و پاسخگویی در مقابل مجلس وجود ندارد.» اما شاید گفته تاجگردون (معاون وقت امور مجلس و استان‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) جالب باشد که گفت: «قریب به ۴۵ درصد از پیشنهادات نمایندگان محترم در لوایح بودجه به مقوله این لایحه‌ای که امروز خدمت شما عزیزان است برمی‌گشت... همیشه هم هیچ کس پاسخگویی

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره
تیر
۱۳۹۴

۱۶

قرار بود یارانه‌هایی که دولت در اشکال و در ردیف‌های مختلف و بسیار کور و بی‌هدف و همچنین ناکارا و غیراثربخش توزیع می‌کند، جملگی در وزارت تازه تشکیل شده رفاه و تأمین اجتماعی متمرکز شده تا در چارچوب اهداف نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توزیع شوند



▲ شادروان دکتر سید علی اکبر شبیری نژاد
رئیس وقت موسسه عالی پژوهش تأمین
اجتماعی و مسئول تهیه پیشنویس ساختار نظام
جامع رفاه و تأمین اجتماعی

براساس این ماده «دولت مجاز است حداکثر تا ۵۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید:

الف- یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیرنقدی
ب- لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور به سرپرست خانوار پرداخت شود.
ب - اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل...»

بنابراین حتی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز علی‌رغم تمام بی‌توجهی و نادیده گرفتن الزامات نظری-تجربی در حوزه تأمین اجتماعی و رفاه، اجرای نظام جامع را پذیرفته است. اما نکته اینجاست که این قانون از روز نخست بر بنیانی متزلزل و ناپایدار استوار بود چرا که منابع آن به نرخ ارز گره خورده بود و نوسان نرخ ارز، منابع را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هر چه بود در واقعیت و در عمل، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تنها به نیمی از بند الف ماده هفت (پرداخت‌های نقدی) محدود شد و نه از پرداخت به نظام جامع خبری شد و نه از ۳۰ درصد سهم تولید؛ ۲۰ درصدی هم که برای دولت کنار گذاشته بودند تا صرف اجرا شود نیز از محلی دیگر تأمین شد! سنگ اول کج، چنان دیوار معوجی رقم زد که پس از بیش از چهار سال از اجرای این قانون و توزیع نقدی یارانه، وزیر مسکن و شهرسازی در بیانی که خارج از عرف دیپلماتیک وزارت محسوب می‌شود، سخن از «اقتصاد برانداز بودن» این قانون رانده و به صراحت اذعان می‌کند این قانون: «امسال نیز بودجه سالانه کشور را تحت تأثیر قرار داده، طوری که قدرت عملکرد اهرمی بودجه برای حمایت و پشتیبانی مالی از طرح‌های عمرانی از دست رفته است.»

در این چارچوب به نظر می‌رسد، راهکار ضروری وای بسا ناگزیر آن است که با پایبندی به اصول تجربه شده و موازین مستند و قابل دفاع در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، یارانه‌ها در قالب کلی نظام جامع تأمین اجتماعی قرار داده شده و با برقراری این پیوند، گامی تاریخی در اجتناب از توزیع یارانه‌های کور و بی‌هدف برداشت، ایدون باد!

از لایحه نظام جامع گفته بود: «یارانه‌ها هم‌اکنون ۸ هزار میلیارد تومان در بودجه است. اگر شما بخواهید در واقع اصلاحات بعدی را شروع کنید رقم آن به ۱۹ هزار میلیارد تومان می‌رسد.» از نظر وی لازم بود تا برای سامان دادن به یارانه‌ها و جلوگیری از توزیع کور و بی‌هدف آن، یارانه‌ها در چارچوب نظام جامع تأمین اجتماعی بحث شود. اما در شرایطی که قرار بود یارانه‌های پراکنده در ردیف‌های گوناگون بودجه «یک کاسه» شوند و در حالی که قرار بود یارانه‌ها در زیر چتر مفهوم کلی «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» سامان یابند و در روزگاری که انتظار می‌رفت بحث یارانه‌ها در چارچوب ساختار کلی تأمین اجتماعی تداوم یابد، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با چنان صلابت و هیاهویی مطرح، تصویب و اجرا شد که کسی را یاری سخن گفتن درباره آن نبود! در آشفته بازار اندیشه‌های تازه از راه رسیده در نیمه دوم سال ۱۳۸۹، مباحث چنان بی‌چارچوب و اصول علمی مغفول ماند که کسی به خاطر نداشت یا مصلحت آن نبود که به خاطر آورده شود، ایران پس از دهه‌ها توانسته بود (حداقل در متن قانون) و عزم آن کرده بود که یارانه‌ها را به نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پیوند زند.

▲ راه چاره

پیوند دوباره نظام جامع و یارانه‌ها

اهمیت و جایگاه مترقی و پیش‌برنده این پیوند در آنجاست که در ادبیات نظام‌های تأمین اجتماعی، پرداخت یارانه یکی از ابزارهای اجرایی این نظام‌ها محسوب می‌شود. به بیان دیگر اگر یک نظام جامع تأمین اجتماعی را واجد سه راهبرد بیمه‌ای، حمایتی و امدادی بدانیم، یارانه‌ها در هر سه حوزه نقش و تعریف مشخصی دارند. در تمام نظام‌های تأمین اجتماعی شناخته‌شده نیز یارانه‌ها نقش پررنگی داشته و پیشینه تاریخی نظام‌های رفاه و تأمین اجتماعی به خوبی نشان می‌دهد که اگر یارانه‌ها در چتر نظام جامع تأمین اجتماعی جای گرفته و به عنوان یکی از کانون‌های تأمین مالی در این نظام مدنظر قرار گیرند، احتمال هدفمند بودن، اثربخش بودن، کارا بودن و در نهایت توسعه‌ای بودن آنها بیشتر خواهد بود. پیوند یارانه‌ها و نظام‌های جامع تأمین اجتماعی چنان است که در ادبیات نهادهایی چون اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی و سازمان بین‌المللی کار، این پیوند به صراحت و در سطح مبانی و کلیات مورد اجماع مطرح شده است.

علی‌رغم تمامی این مباحث، وقتی دولت وقت تصمیم به هدفمند کردن یارانه‌ها گرفت، قانون لازم‌الاجرای کشور را نادیده گرفت و در کنار قانون نظام جامع، قانونی با عنوان «هدفمند کردن یارانه‌ها» به تصویب رساند که از اساس انحرافی در نظام جامع بود و پیوند مبارک یارانه‌ها و نظام جامع تأمین اجتماعی را با مخاطره مواجه می‌کرد، اما در همین قانون نامتوازن نیز نتوانست به نظام‌های تأمین اجتماعی بی‌توجه باشد چرا که در ماده هفت تکلیف نیمی از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مشخص شده بود.

به طور مشخص، قانون به تصویب رسیده در فصل «اصول و سیاست‌های یارانه‌ای» و در ماده ۱۰ به صراحت الزام کرده که اتخاذ «سیاست‌های یارانه‌ای در چارچوب قانون و براساس سیاست‌های کلی نظام به منظور «هدفمند کردن یارانه‌ها»... صورت می‌گیرد.» روشن است که هدف اصلی این قانون در مورد یارانه‌ها، «هدفمند» کردن آنها بوده که کلیدواژه اصلی در بحث یارانه‌ها قلمداد می‌شود. اما این قانون به این مورد نیز بسنده نکرده و برای هدفمند کردن شرطی به این ترتیب مقرر کرده که «به تدریج یارانه اعطایی به خانواده‌های پردرآمد کاهش یافته یا حذف شود و میزان یارانه اعطایی به خانواده‌های کم درآمد افزایش یابد.»

نکته جالب توجه آن است که بر اساس ماده ۱۱ همین قانون لازم‌الاجرا، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی «در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و جهت اجرای این قانون، تشکیل می‌شود.» بنابراین دولت در شرایطی که ملزم به کاهش بار تصدی‌گری بود و حتی تشکیل وزارتخانه جدید منع قانونی داشت، برای اجرای قانون و تحقق نظام جامع، تن به تشکیل وزارتخانه جدید داد. نکته حائز اهمیت و شایان توجه آن است که در ماده ۱۶ این قانون (بند ط) «ساماندهی و مدیریت اجرایی نظام هدفمند یارانه‌های اجتماعی و جهت‌دهی آن به سوی افراد و خانواده‌های نیازمند با رویکرد خوداتکایی و اشتغال در چارچوب قانون و سیاست‌های کلی نظام» در زمره مسئولیت‌های وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تعریف شده و این وزارتخانه موظف به «سروسامان دادن» به این یارانه‌هاست و شاید جالب‌تر آن باشد که بنا بر تبصره یک ماده ۱۱، «یارانه‌ها» در زمره منابع نظام تأمین اجتماعی تعریف شده و «هرگونه استفاده از آن خارج از قلمرو این نظام تحت هر عنوان و برای هر منظور ممنوع است.»

▲ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها؛ انحرافی

بزرگ، هر چند تکراری

در سال ۱۳۲۴، قوام‌السلطنه، نخست‌وزیر وقت، پیشنویس نخستین برنامه توسعه ایران را به مجلس برد تا پس از تصویب، پیشنویس تبدیل به «قانون» شود. به گمان وی و همراهانش، قانون شدن یک سیاست توسعه‌ای عاملی بود برای تداوم و استمرار آن و مانعی بود برای زیرپا گذاشتن آن. در آن دوره، بسیاری تصور می‌کردند مهر قوه مقننه و عنوان پُر پُرواک «قانون»، چنان الزامی دارد که مانع دست‌اندازی و نادیده گرفتن آن می‌شود. اما نقض این برداشت نه فقط در آن دوران که بارها در دهه‌های بعد تکرار شد.

اگر نظام جامع با دو هدف اصلی برقراری انسجام در حوزه تأمین اجتماعی و روشن کردن تکلیف یارانه‌های کور و بی‌هدف، به تصویب رسید و سازمان اجرایی آن نیز در قامت وزارتخانه قد علم کرد، سنت رایج و رویه غالب بر اقتصاد سیاسی ایران کار خود را کرد و چرخ را در مسیری که دهه‌ها وای بسا سده‌ها چرخانده، غلتاند. محمد ستاری‌فر، رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در جلسه ۱۳۸۲/۰۹/۰۳ در مجلس و در مقام دفاع

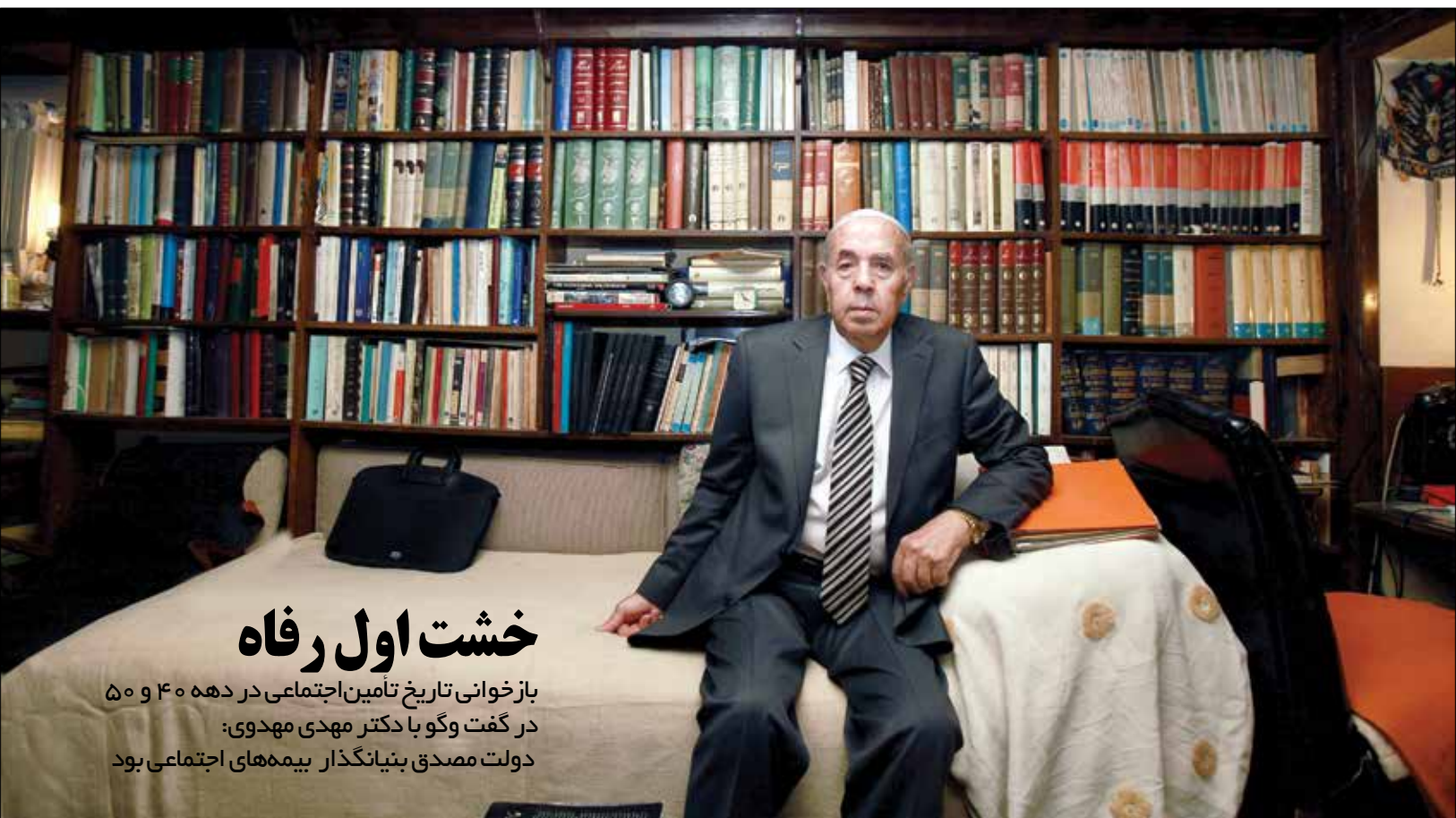
قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره
سوم
تیر
۱۳۹۴

۱۷

پیوند یارانه‌ها و
نظام‌های جامع
تأمین اجتماعی چنان
است که در ادبیات
نهادهایی چون
اتحادیه بین‌المللی
تأمین اجتماعی و
سازمان بین‌المللی کار
این پیوند به صراحت
در سطح مبانی و کلیات
مورد اجماع مطرح شده
است



خشت اول رفاه

بازخوانی تاریخ تأمین اجتماعی در دهه ۴۰ و ۵۰
در گفت و گو با دکتر مهدی مهدوی:
دولت مصدق بنیانگذار بیمه‌های اجتماعی بود

دکتر مهدی مهدوی شاید تاریخ زنده تأمین اجتماعی در ایران باشد. او از معدود کارشناسانی است که از زمان دولت دکتر مصدق، هنوز برج و زنده هستند و از نزدیک در جریان سیاست‌های اجتماعی تاریخ معاصر ایران در دوره‌های مختلف بوده اند. مهدوی قبل از انقلاب در مدرسه عالی بیمه، مسئول دپارتمان تأمین اجتماعی بود. او همچنین تا سال ۱۳۸۳ استاد مدیریت رفاه در دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی و نیز استاد مرکز آموزش مدیریت دولتی و استاد مدرسه عالی شمشیران بوده است. از آنجا که ما به دنبال شناخت جریانات تاریخی مؤثر در پیدایش و شکل‌گیری گفتمان تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی در ایران هستیم، سعی خواهیم کرد گروه‌ها و افرادی را که در نضج این گفتمان تاریخی نقش داشتند معرفی کنیم. در این شماره به سراغ مهدی مهدوی رفتیم و درباره پیدایش نظام تأمین اجتماعی پیش از انقلاب با او به گفتگو نشستیم. استاد مهدوی شمرده و صریح حرف می‌زند و همچنان استوار است و منظم.

سیناچگینی

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره
۱۳۹۴
تیر

۱۸

داشته باشند، در کار نبود. من آن موقع به عنوان یک کارمند در صندوق تعاون کارگری مشغول به کار بودم. بعدها که قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران به وجود آمد، کادر تربیت شده‌ای وجود نداشت. بدنه اولیه آن متشکل از افرادی بود که یا در صندوق تعاون کارگری کار می‌کردند یا در وزارت کار از چند سال قبل مشغول به کار شده بودند و تجربه‌ای در امور کارگری داشتند. به تدریج که سازمان بیمه اجتماعی کارگران در شهرستان‌هایی مانند اصفهان گسترش پیدا کرد، همین افراد بودند به همراه رؤسای ادارات کار، سرپرستی این سازمان‌ها را بر عهده می‌گرفتند. کتابی در زمینه قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران وجود دارد که آقای فتح‌الله معتمدی نوشته‌اند، ایشان مدیرکل کار و سرپرست بیمه‌های اجتماعی کارگران در اصفهان بودند و بعدها قائم مقام و معاون وزارت کار شدند. براساس همان قانون بیمه‌های اجتماعی که در زمان دکتر مصدق نگاشته شد، به تدریج بیمه‌های اجتماعی کارگران در اصفهان و در شهرستان‌های دیگر توسعه پیدا کرد. سازمان بیمه‌های اجتماعی

● این صندوق تعاون کارگری چه ارتباطی با دولت دکتر مصدق داشت؟

حمایت‌های صندوق تعاون کارگری محدود بود اما به تدریج همین ضرورت در جاهای دیگر احساس می‌شد. وقتی دکتر مصدق نخست وزیر شد فضایی به وجود آمد که در همه زمینه‌ها به حمایت‌های اجتماعی توجه و فکر می‌شد. در همین زمان لایحه‌ای تهیه و تنظیم شد به عنوان لایحه بیمه‌های اجتماعی کارگران. این لایحه به مجلس رفت و تصویب شد. به این ترتیب نخستین قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران که شمول آن در سرتاسر ایران بود در اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۲ به تصویب رسید.

● آیا گروه‌هایی مانند روشنفکران یا اقشار اجتماعی پشت این قانون ایستادند؟

صرفاً جامعه کارگری و نمایندگانی از کارگران که به تدریج با حقوق جامعه کارگری که در جاهای دیگر دنیا وجود داشت، آشنا می‌شدند پشت این قانون ایستادند. البته این که با سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی ارتباط مستقیمی

● به عنوان اولین سؤال بهتر است از سال ۳۲ شروع کنیم. می‌دانیم که نخستین قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران در دوران دولت دکتر مصدق تهیه و تصویب شد. چه شد که ما به سمت حمایت‌های اجتماعی از کارگران رفتیم؟

فعالیت‌های صنعتی در آن زمان در اصفهان متمرکز بود و بیشتر کارخانجات صنعتی در آنجا قرار داشت. بنابراین نخستین ضرورت حمایت‌های کارگری در اصفهان ایجاد شد. کارفرمایان در اصفهان به صورت مستقل سازمانی را به وجود آوردند به نام صندوق تعاون کارگری. دولت در این صندوق هیچ نقشی نداشت و صرفاً اتاق صنایع و معادن نظارتی محدود بر آن داشت. ماجرا این بود که کارفرمایان موظف شدند مقداری پول بپردازند تا برخی حمایت‌های جزئی از کارگران صورت گیرد. برای درمان کارگران نیز یک درمانگاه و یک بیمارستان پنجاه تختخوابی کوچک در اصفهان ساختند تا فقط کارگران صنعتی و کارگرانی که اکثراً کارشان ریسندگی و بافندگی بود را مورد حمایت قرار دهد.

نخستین ضرورت
حمایت‌های کارگری
در اصفهان ایجاد
شد و کارفرمایان
در اصفهان هر کدام
به صورت مستقل
سازمانی را به وجود
آوردند به نام صندوق
تعاون کارگری

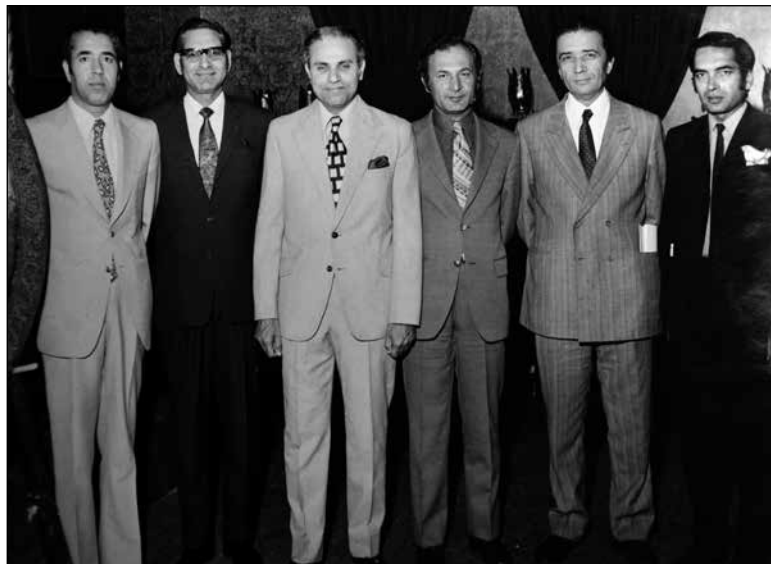
شروع به استخدام افراد تازه کار و افراد میانسالی کرد که تجربیاتی در زمینه حسابداری، مسائل دارویی و مسائل اداری داشتند.

● در دهه چهل ما شاهدیم که سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران شکل می‌گیرد. چطور شد که بعد از فعل و انفعالات اجتماعی و سیاسی این سازمان شکل گرفت؟

به تدریج صنایع گسترده و به نیروی کار اضافه می‌شد و جوامع شهری گسترش پیدا می‌کرد. دیگر ضرورت حمایت از نیروی کار امری اجتناب ناپذیر بود. این سازمان‌ها ابتدای کار تنها در حوزه حوادث کار، گروه‌های کارگری را پوشش می‌دادند. به مرور، آئین‌نامه‌های استخدامی و دستورالعمل‌هایی در خصوص حمایت‌های اجتماعی تدوین و صادر شد. نخستین رئیس هیأت مدیره سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران آقای عبدالحسین احمدی بختیاری بودند. کم کم تحولات زیادی صورت گرفت و دستگاه‌ها گسترش پیدا کرد. در این سال‌ها، بیشتر مسائل درمانی و حمایت‌های دارویی از کارگران مطرح بود و من نیز در ابتدا در این حوزه دارای مسئولیت بودم. یعنی ابتدا به عنوان کارمند داروخانه و بعدها مسئول داروخانه (چون در آن تاریخ دکتر داروسازی نبود)، و حسابدار دارویی در نخستین بیمارستان کارگری ایران در اصفهان مشغول به کار شدم که زیر نظر بیمه‌های اجتماعی کارگران بود. من در اصفهان لیسانس ادبیات انگلیسی گرفتم و در سال ۱۳۴۰ به تهران منتقل شدم. دلیل آن هم نقطه نظر سیاسی من بود. ما طرفدار دولت مصدق بودیم و سازمان امنیت و اطلاعات (ساواک) روی ما حساسیت داشت. در تهران هم به عنوان رئیس حسابداری یکی از بیمارستان‌های سازمان بیمه اجتماعی کارگران مشغول به کار شدم. دو سال آنجا بودم و در این فاصله فوق لیسانس مدیریت مراکز درمانی از دانشگاه تهران گرفتم. همزمان فوق لیسانس جامعه‌شناسی از دانشگاه کلمبیا گرفتم که از طریق انجمن ایران و آمریکا در تهران فعال بود و دانشجویان زیادی در آن درس می‌خواندند. آن زمان بیمارستان‌ها توسعه پیدا می‌کرد و شاه نیز به دلیل مراوده با آمریکایی‌ها معتقد بود که مدیریت مراکز درمانی باید در اختیار افراد غیرپزشک باشد که مدیریت خوانده باشند تا منابع و انرژی هدر نرود. شاه اصرار خاصی بر مدیریت غیرپزشکان بر بیمارستان‌ها داشت و یک کارشناس آمریکایی به نام آقای میلر را به ایران آورد تا او این تحول را در ایران اجرا کند. میلر در شیراز و دانشگاه پهلوی سابق و بیمارستان نمازی شیراز طرح خود را اجرا می‌کرد. البته ما چون تعصب ملی داشتیم به میلر چندان اعتمادی نداشتیم. معلوم بود که میلر علاوه بر این مأموریت، کارهای دیگری هم می‌کرد چون به هر چیزی کار داشت. وقتی ما با او به تهران می‌آمدیم، رفتار او با وزرای دارایی و غیره مانند رئیس آنها بود. مثلاً آموزگار را با اسم کوچک به نام جمشید صدا می‌کرد. البته ما چندان به او توجه نمی‌کردیم. با این حال، نقش میلر در گسترش آموزش بیمه‌ای و درمانی در ایران زیاد بود. چون هم امکان تحصیل در آمریکا را فراهم می‌کرد و هم کار در ایران. برای من هم امکان تحصیل در آمریکا فراهم شد که خودم قبول نکردم و برای تحصیل به انگلستان رفتم.

چون ما از دست آمریکا بعد از کودتا عصبانی هم بودیم و نسبت به کنترآمدن با هرچیز آمریکایی آلرژی داشتیم. نکته‌ای که نباید فراموش کرد این است که ابتدای تشکیل سازمان، افراد ورودی به سازمان بیمه‌های اجتماعی از همه گروهی بودند، هم معمولی و هم خوب. اما به تدریج که کارمندان جوان وارد سازمان شدند، جو دلپذیری در سازمان ایجاد شد که نادرستی را نمی‌پذیرفت و درستی و پرکاری را تأیید می‌کرد. در نتیجه برای ما و همفکران ما این جو در فضای سیاسی آن سال‌ها دلپذیر بود. ما به دلیل شکست دولت مصدق سرخورده شده بودیم اما در اینجا مبارزه ما به شکلی دیگر امتداد پیدا می‌کرد. یعنی سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران پایگاهی شد برای کسانی که از کودتای ۲۸ مرداد خاطره تلخی داشتند و از طرف دیگر، دنبال فضایی می‌گشتند که کاری کنند. اگر دوستان ما را می‌گرفتند و به زندان می‌بردند، ما خودمان را موظف می‌دانستیم که به آنها و خانواده‌شان از طریق بیمه اجتماعی کمک کنیم. همفکران ما در سازمان بودند اما اختلاف نظر هم وجود داشت. مانند آقای دکتر عمرانی که ایشان همدوره من و در قسمت فنی بودند و همه مراتب را از کارمند دون پایه تا قائم مقام وزیر و مدیرعامل سازمان بیمه‌های اجتماعی

حکمی را برای بنده زدند و من سرپرست و ناظر سازمان در استان هفتم (فارس) شدم. مهندس زاوش مدیری عملگر بودند با دیدی بسیار باز. یعنی امروز را نمی‌دید بلکه برای آینده کادر پرورش می‌داد و نخبه‌پروری می‌کرد. در شیراز آقای دکتر مهرداد رئیس بیمارستان بودند که بعد از وقایع سال ۳۲، فامیلی‌شان را از فاطمی به دلیل فشارها به مهرداد تغییر داده بودند. در شیراز فرصتی برای من پیش آمد تا با مدیریت درمانی جدید به سبک جدید آمریکایی آشنا شوم. من پس از سه سال کار در شیراز به تهران برگشتم. که حول و حوش سال ۴۳ بود. در تهران آقای دکتر محمود خواجه نوری که یکی از بهترین مدیران عامل سازمان بیمه‌های اجتماعی بعد از مهندس زاوش بود، تازه مدیرعامل شده بود. ایشان حقوقدان و مدیری بسیار دقیق، آگاه، مستقل و پرکار بودند. مثلاً وقتی می‌خواست یک حسابدار منصوب کند، شخصاً کسی را معرفی نمی‌کرد. به گروه حسابداری سازمان می‌گفت سه نفر را معرفی کنید و سپس از بین آن سه نفر متخصص‌ترین فرد را انتخاب می‌کرد. بنابراین کسی نمی‌توانست از پارتی بازی و سفارش حرفی بزند. ایشان سعی می‌کرد منافع کارگران و سازمان را حفظ کند.



▲ نمایندگان حوزه تأمین اجتماعی در اجلاس RCD (پیمان منطقه‌ای ایران پاکستان و ترکیه) در دهه ۵۰ از راست: نماینده پاکستان، نماینده ترکیه، نماینده ایران دکتر مهدوی نماینده ایران

طی کردند. در دهه پنجاه، ابتدا آقای عبدالمجید مجیدی و سپس آقای معینی وزیر کار بودند و بنده نیز در طی دهه پنجاه شاخص شده بودم. چون من در تأمین اجتماعی فوق لیسانس داشتم و فرد دیگری این تخصص را نداشت و از طرف دیگر چون زبان انگلیسی من خوب بود، طراحی بسیاری از برنامه‌ها، سمینارها و مراودات با من بود. مثلاً ما پنجمین بیمارستان تأمین اجتماعی تهران را در خیابان ژاله با نام بیمارستان سوانح (شماره ۵) به راه انداختیم که سیستم آن آمریکایی بود و به آن بیمارستان ماساچوستی‌ها می‌گفتند، چون فقط ۲ پزشک متخصص ایرانی داشت و بقیه پزشکان، فارغ‌التحصیلان آمریکا بودند. دانشگاه تهران، دانشجویان را به این بیمارستان می‌فرستاد تا تخصص مستقیم ببینند. زمان مهندس زاوش

● در این زمان بحث تأمین اجتماعی مطرح شده بود؟

در این زمان دیگر بحث تأمین اجتماعی، مطرح شده بود. تأمین اجتماعی در تهران ۱۰ شعبه و در اصفهان سه یا چهار شعبه داشت. ۵ بیمارستان بزرگ در تهران و نیز چندین درمانگاه داشت ولی هنوز سازمان تأمین اجتماعی شکل نگرفته بود. من در این زمان به عنوان رئیس بیمارستان سوانح از طرف آقای خواجه‌نوری منصوب شدم. سازمان در این زمان وسیع شده و گسترش پیدا کرده بود. بعد از مدتی به عنوان ممیز مالی بیمارستان‌ها منصوب شدم. البته ممیز بیمارستان با ممیز شعب سازمان متفاوت بود. من در سازمان بیمه‌های اجتماعی در سمت‌های

ما به دلیل شکست نهضت ملی سرخورده شده بودیم اما مبارزه ما در سازمان بیمه‌های اجتماعی به شکلی دیگر امتداد پیدا می‌کرد. یعنی سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران پایگاهی شد برای کسانی که از کودتای ۲۸ مرداد خاطره تلخی داشتند و از طرف دیگر دنبال فضایی می‌گشتند که کاری کنند



▲ دیدار مسئولان و نمایندگان تأمین اجتماعی ایران و مصر در دهه ۵۰
از راست: آقای رضوی نماینده مجلس شورای ملی و معاون وزیر کار، معاون وزیر رفاه مصر، معاون وزارت بهداشت مصر، دکتر حسین مقدم معاون سازمان خدمات درمانی، دکتر مهدی مهدوی مدیرکل تشکیلات و برنامه ریزی سازمان بیمه های اجتماعی

و هم در وزارت کار سمت مدیر کلی یا معاونت داشت. من می دانستم او آدمی بددهن است و همه از او می ترسیدند. بنابراین نظر مثبتی روی او نداشتم. من گفتم حاضر نیستم این کار را انجام دهم و این کار را نکردم. هر چند همه دوستان می گفتند این برای پیشرفت من بسیار مهم است. آقای خوانساری چشم راست سیستم بود اما من از او خوشم نمی آمد. خوانساری بعدها همه کاره اردشیر زاهدی در وزارت خارجه شد که فردوس نیز به او در کتاب خاطراتش اشاره کرده است.

بعد از آقای دکتر خواجه نوری، آقای جمشید فرمانفرمایان، سپس آقای کوروس آموزگار و بعد منوچهر نیکوپور و سپس آقای فضل الله معتمدی، مدیرعامل سازمان بیمه های اجتماعی شدند که در نهایت خودشان را متعلق به تأمین اجتماعی می دانستند. در زمان آقای معتمدی ما مشکل کمبود پزشک داشتیم. می خواستند پزشکان ایرانی را از اروپا جذب کنند و چون می دانستند ایرانی ارتباط دارم، از من خواستند مأمور بررسی این کار شوم و به اروپا بروم. من به اروپا رفتم تا این کار را انجام دهم. علاوه بر این همزمان در مدرسه عالی بیمه، سیستم های تأمین اجتماعی تدریس می کردم و به دلیل همین نیاز، هر سال یک ماه به اروپا و شهر ژنو سوئیس می رفتم تا در دوره های ILO و ISSA آموزش های جدید ببینم. یکی از اقدامات خوب سازمان بیمه های اجتماعی آن زمان، اعزام مدیران برای دیدن دوره ها در سازمان های بین المللی بود که باعث می شد منابع درسی من به روز باشد. علاوه بر این، با تمام آدم های ILO و ISSA در ارتباط بودم. در ضمن عضو محقق ISSA در ایران و منطقه بودم. مشکل ما در جذب افراد پزشک و تحصیل کرده در اروپا این بود که در تطبیق سوابق آنها با تأمین اجتماعی ایران دچار مشکل بودیم. ما در تأمین اجتماعی چیزی به نام قرارداد متقابل داریم، هر چند ما در آن زمان فاقد آن بودیم و در نتیجه پزشکان به ایران نمی آمدند. بنابراین مأموریت من اصلاً موفقیت آمیز نبود.

در سازمان بین المللی کار سه ایرانی کار می کردند که من در ژنو با آنها دوست و در ارتباط بودم. یکی آقای محمدعلی جمالزاده بود که نویسنده ای مشهور است، دیگری آقای جمشید فرمانفرمایان که رئیس یک قسمت بود، و سومی آقای مصطفوی که در کادر صف بود. من همزمان با رئیس اتحادیه بین المللی تأمین اجتماعی (ISSA) نیز ارتباطات خوبی داشتم. در آن زمان رئیس اتحادیه بین المللی تأمین اجتماعی (ISSA)، به من پیشنهاد کرد تا برنامه ای برای ایجاد تأمین اجتماعی در افغانستان با آقای فرمانفرمایان (مسئول بخش آسیای ISSA) تهیه کنیم اما چون درگیر تدریس و کار در ایران بودم، نپذیرفتم. اما سال بعد همین آقای فرمانفرمایان، مدیرعامل سازمان بیمه های اجتماعی شد. هر چند بیش از چند ماه در ایران نماند تا لقب عالیجناب را در ILO به دست بیاورد. بعد از ایشان آقای کوروس آموزگار مدیرعامل سازمان بیمه های اجتماعی شد که در نوع خود نوبری بود. آموزگار از وزارت مسکن آمده بود و بیشتر سروکارش با من بود، چون فقط من، اداری سازمان بودم. رنج آورترین دوران خدمت من در سازمان، دوره آقای آموزگار بود. او می خواست سیستم بیمه های اجتماعی را بیسمی کند که

جدید در نازی آباد پیاده کردیم که بسیار نوآورانه بود. همچنین با استفاده از مددکاران اجتماعی وضع خانواده ها را در گودها بررسی و تحقیقات و گزارش های بسیاری را تهیه کردیم. بعدها من هنگام تدریس در دانشکده خدمات اجتماعی، حدود سال ۱۳۴۸، رئیس امور مالی و بازرسی کارگاه ها در اداره کل وصول بیمه های اجتماعی شدم.

● رابطه سازمان بیمه های اجتماعی با کارفرمایان و کارگران چگونه بود؟

حدود دهه ۵۰، سازمان های کارگری حتی به طور صوری، پایگاه بزرگی برای خودشان درست کرده بودند، به طوری که باید سازمان به آنها توجه می کرد. اولاً در شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی سه نماینده داشتند. هر چند که آنها باید مورد تأیید دستگاه های امنیتی قرار می گرفتند اما واقعاً کارگر بودند. هر چند کارگری را که می فهمیدند دست چپی است، راه نمی دادند اما دیگر کم کم پذیرفته بودند که به افراد ملی می توان اعتماد کرد. یعنی افرادی مانند ما را قبول می کردند. برای مثال من به خاطر بورسی که از سازمان ملل گرفتم باید از کشور خارج می شدم که ساواک اجازه این کار را نمی داد. پس از حدود دو سه ماه کش و قوس بالاخره راضی شدند که من بتوانم از این بورس استفاده کنم. ما در این بورس در لاهه هلند، حدود ۱۸ نفر بودیم که فقط من ایرانی بودم. وضع من هم از نظر مالی خوب بود، چون هم سازمان بیمه های اجتماعی هزینه من را می داد، هم بورس سازمان ملل بودم و هم خود دولت هلند، پول کتاب ها را تقبل می کرد. در همین دوران یکی از دوستان من در هلند که معماری می خواند، آمد و گفت ما می خواهیم برای آقای خوانساری که سرپرست دانشجویان ایران و سفیر سیار شاه است، مراسم نکوداشتی در هلند بگیریم. من خوانساری را می شناختم. چون هم عضو هیأت نظارت سازمان بیمه های اجتماعی بود

مسئول امور اداری، رئیس آموزش و رئیس اداره امور شعب و رئیس بازرسی کارگاه ها کار می کردم. فساد در این دوره اگر نگوییم وجود نداشت، اما بسیار کم بود. یکی از افتخارات ما این بود که بگوییم در تأمین اجتماعی کار می کنیم، یعنی جایی که فساد و رشوه خواری در آن وجود ندارد. سوداگران نمی توانستند نفوذی در تأمین اجتماعی داشته باشند. در همین مدت، بعد از ظهرها در مؤسسات آموزش عالی تدریس می کردم. همزمان، بورسی از سازمان ملل گرفتم تا در دوره دکترای مدیریت عمومی با گرایش تأمین اجتماعی تحصیل کنم. من با موافقت دکتر خواجه نوری برای مرکز تحقیقات سازمان ملل در هلند بورس شدم. بعد از مدت یکسال ناگهان نامه ای آمد که باید برگردم و مرخصی من نیز به هیچ وجه تمدید نخواهد شد. در نتیجه من برگشتم. ایشان به من گفتند دلیل بازگرداندن من به ایران، آن است که مدت دو سال بود که سه بازرس سازمان بین المللی کار (ILO) در ایران بودند اما اصلاحات مدنظرشان انجام نشده بود. آقای خواجه نوری گفت اگر این سه بازرس گزارش دهند که ما کاری نکرده ایم، خوشایند نیست. بنابراین من آمدم تا در کنار آنها تحولاتی را با روش های جدید ایجاد کنم. من همراه این سه نفر، یک واحد نمونه (Pilot Project) را ایجاد کردیم. قرار بود یک طرح آزمایشی از طرف سازمان بیمه های اجتماعی در یک منطقه محروم تهران با همکاری این سه بازرس انجام دهیم. این منطقه نازی آباد بود. ما در نازی آباد برای نخستین بار در ایران سیستم های پزشک خانواده را توسط سازمان بیمه های اجتماعی اجرا کردیم. این سه بازرس عبارت بودند از یک ایتالیایی به نام آقای دکتر کوکودرو در قسمت پزشکی و یک فرانسوی به نام دکتر کراوسن باشر در قسمت فنی و یک یونانی به نام دکتر پالگوس در قسمت سیستم های تأمین اجتماعی. ما این طرح جدید را با کادرهای جدید، پزشکان جدید و سیستم های

یکی از افتخارات ما این بود که بگوییم در تأمین اجتماعی کار می کنیم، یعنی جایی که فساد و رشوه خواری در آن وجود ندارد. سوداگران نمی توانستند نفوذی بر تأمین اجتماعی داشته باشند.

میسر نبود. او آدمی دمدمی مزاج، پرخاشگر و ناآگاه به مسائل تأمین اجتماعی بود.

● حالا ما به سال ۵۴ و تأسیس سازمان تأمین اجتماعی نزدیک می شویم. شرایطی که سازمان در سال ۵۴ شکل گرفت چگونه بود و چه نگاهی به آن وجود داشت؟

به طور کلی شناخت اجتماعی از تأمین اجتماعی کم بود. حتی تعداد کمی از ذینفعان تأمین اجتماعی نسبت به جامعه آگاهی داشتند. تأمین اجتماعی بیشتر به جمع آوری منابع و ارائه خدمات می پرداخت اما روابطش با جامعه دچار کم و کاستی بود. اما ما کم کم داشتیم مدرن می شدیم یا ادعای آن را داشتیم. پول نفت وارد معادلات شده بود. ما چیزهایی متوجه شدیم که شاید توانش را از نظر مالی داشتیم اما قابلیت و توان اجرایش را نداشتیم. یعنی نه کادرهای آماده داشتیم و نه شرایط اجتماعی آماده بود ولی توقعات زیادی برای فراهم سازی چنین چیزی وجود داشت. یعنی شاه می خواست اینجا سریع به سوئیس تبدیل شود. بنابراین خواست تأمین اجتماعی در این زمان از بالا بود. نه از پایین. در این سیستم، آدم ها اگر ۱۰ واحد پول می گرفتند شاید دوتای آن هم نتیجه بازده کار خودشان نبود. هشت تایی دیگرش نتیجه چیز دیگری بود که از زیر زمین درآمده بود. بنابراین سازمان ها گسترش پیدا می کرد، بی آن که آگاهی وجود داشته باشد. وقتی چنین چیزی به تأمین اجتماعی که حدود مرز داشت، می رسید، چون پول تزیق نمی شد و دولت هم کمکی نمی کرد بنابراین خود سازمان باید فکری می کرد. حال آن که خواست توسعه تأمین اجتماعی وجود داشت و خواست بحثی هم بود. در همان حول و حوش سال ۵۰، وقتی آقای عمرانی مدیر اداری سازمان بیمه های اجتماعی بودند، شاه می خواست که بیمه های اجتماعی روستائیان را گسترش دهد و برای این کار به کارشناس نیاز داشتند. بنابراین از سازمان کسی را خواستند که مسئول اجرای بیمه های اجتماعی روستائیان شود که دکتر عمرانی مسئول آن شد. برای همین سمتی در وزارت تعاون و امور روستائیان با وزارت آقای دکتر ولیان به وجود آمد به نام معاونت بیمه های اجتماعی روستائیان. آقای ولیان فردی بسیار مهاجم و پرتحرک بود که می خواست هر چیزی را یک شبه درست کند. بنابراین آقای عمرانی مسئول آن شد و بیمه های اجتماعی روستائیان را بنا نهاد. بعدها در زمان وزارت آقای شیخ الاسلام زاده در وزارت رفاه، ایشان می خواست بیمه های اجتماعی را توسعه دهد و در نتیجه دکتر عمرانی را به عنوان مدیرعامل سازمان بیمه های اجتماعی بازگرداند.

بنابراین چنان نبود که سازمان تأمین اجتماعی ناگهان شکل گیرد. این سازمان تقریباً قبل از تأسیس در سال ۵۴، در قالب سازمان بیمه های اجتماعی کارگران وجود داشت و همان ادارات در قالب و اسمی جدید قرار گرفت. من هم مدیرکل قسمت تشکیلات و برنامه ریزی و توسعه بودم. آقای شیخ الاسلام زاده می خواست سازمان تأمین اجتماعی ایجاد کند. با همین هدف، تعدادی از متخصصان تازه وارد از آمریکا را در رشته های مختلف آورده بود. ایشان کمیته ای را در اداره کل تشکیلات با مسئولیت من ایجاد



▲ اجلاس هماهنگی تأمین اجتماعی ایران و آمریکادر سال ۵۳
از راست: دکتر حیدرقلی عمرانی مدیرعامل سازمان بیمه اجتماعی، دکتر مهدی مهدوی، نماینده تأمین اجتماعی آمریکا و دکتر شیخ الاسلام زاده وزیر رفاه و تأمین اجتماعی

بود. وقتی اصلاحات ارضی اجرا شد، روستائیان به شهرها سرازیر شدند. به همین ترتیب بافت جامعه کارگری، فشار و نیاز اجتماعی شرایطی را به وجود آورد که منتهی به انقلاب اسلامی در سال ۵۷ شد. در حول و حوش سال ۵۵، من بازنشسته شدم و دیگر در ایران نبودم. من در پاریس بودم که آقای دکتر عمرانی با من تماس گرفتند و گفتند ۷۰۰ میلیون تومان به ما داده اند و سازمانی به نام «سازمان بهسازی و عمران جنوب پایتخت»، مستقل از شهرداری تهران تأسیس کرده اند تا جنوب شهر را توسعه اجتماعی بدهند. از من خواستند به ایران بیایم و من هم آمدم و کار را در گودهای جنوب شهر انجام دادیم. چون من در مدرسه خدمات اجتماعی به مدیریت ستاره فرمانفرمائیان، در دوره فوق لیسانس تدریس می کردم و در مراکز رفاهی که در جنوب تهران تأسیس شده بود، با دانشجویان همکاری می کردم، از این دانشجویان برای بررسی مسائل اجتماعی گودها نیز استفاده کردم. همچنین من سمت مشاور آقای دکتر عمرانی را در سازمان عمران جنوب داشتم. در همین زمان سازمان عمران جنوب مستقل از سازمان تأمین اجتماعی عمل می کرد. فلسفه ایجاد این سازمان، توسعه جنوب شهر تهران بود، همان جنوب شهری که اصلاحات ارضی بخش وسیعی از آن را به صورت زائده ای از لومین ها، بزه کاران و غیره درآورده بود. تحقیقاتی که من و گروه اجتماعی ام در جنوب شهر انجام دادیم، خانه به خانه و منحصر بفرد بود. ما در آنجا کار اجرایی نمی کردیم و صرفاً پیشنهادهای برآمده از تحقیقات به شهرداری یک منطقه می دادیم تا مهدکودک یا مرکز رفاهی یا چیز دیگری بسازد که ما پولش را می دادیم. در این گودها و زاغه ها وضعی به وجود آمده بود غیرقابل گفتن. پر از معتادان و مهاجران روستایی بود. شش تا از این گودها وجود داشت که ما تغییرش دادیم. بنابراین سازمان عمران جنوب، دیدگاهی غیرنفع طلبانه داشت. آن موقع

کردند تا پیشنویسی برای قانون تأمین اجتماعی تهیه شود. هیچ چیز تازه ای در این قانون نبود. همان قانون بیمه های اجتماعی کارگران بود با چند ماده و تبصره جدید. این مسأله را از طریق مقایسه قانون بیمه های اجتماعی و قانون تأمین اجتماعی می توان استنباط کرد. در همین زمان وزارت بهداری حول و حوش سال ۵۱ به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بدل شده بود که زیرمجموعه های همچون سازمان توانبخشی، سازمان بیمه های اجتماعی و قسمت های بهداشت و درمان را دربر می گرفت.

در آن زمان، سازمان تأمین اجتماعی مجموعه ای بود مستقل، با هویتی مستقل، در ساختمانی جدا که رئیس عالی آن وزیر رفاه بود اما بودجه، تشکیلات و شورای عالی خودمان را داشتیم. همزمان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، معاون وزیر هم بود. ارتباط ما با دستگاه دولتی صرفاً از طریق معاونت وزارت بود و بس.

● در آن زمان رویکرد حمایتی در سازمان غلبه داشت یا رویکرد بیمه ای؟

ببینید ما از رویکرد حمایتی همیشه دور بوده ایم، چون حمایت به دولت رفاه مرتبط است و ما صرفاً حرفش را زده ایم. نخستین بار دولت رفاه و جامعه رفاهی (Welfare State and Welfare Society) در انگلستان اجرا شد و سپس سوئد و دانمارک آن را پی گرفتند. تأمین اجتماعی یکی از زیرمجموعه های رفاه است با حمایتی قانونی و مبتنی بر بیمه های اجتماعی. جهش قیمت نفت تأثیر چندانی روی تأمین اجتماعی نداشت اما گسترش صنایع، موجب پرداخت حق بیمه های بیشتر شده بود. در نتیجه درآمد تأمین اجتماعی بیشتر شد. می خواهم ماجرا را در بعدی وسیعتر بیان کنم. وقتی شاه انقلاب به اصطلاح سفید یا به تعبیر خودش انقلاب شاه و ملت را در شش محور ایجاد کرد، یکی از آنها اصلاحات ارضی



▲ دیدار مقامات تأمین اجتماعی پیمان منطقه‌ای RCD (ایران، پاکستان، ترکیه) در دهه ۵۰

فساد زیادی نبود اما مهارت کمتر وجود داشت.

● در مجموع شما که جز متخصصان قدیمی تأمین اجتماعی در ایران هستید، چه نقاط ضعف و قوتی را در حوزه تأمین اجتماعی در دهه ۵۰ مشاهده می‌کردید؟

تأمین اجتماعی در سال‌های ۵۰ به بعد، به تدریج به بلوغ نزدیک شد و کادرها تجربه پیدا کردند. تحصیلات با تأسیس دانشکده بیمه ارتقا پیدا کرد و کادرهای فنی تأمین اجتماعی صاحب نظر و باتجربه شدند، به نحوی که هر جا می‌رفتند آدم‌های شاخص آنجا می‌شدند. همه ما، چه آقای دکتر خواجه نوری، چه من، چه آقای دکتر عمرانی، چه آقای مهندس اهری و آقای نزیه و چه دیگران، آگاهانه شروع کردیم به تربیت کادر؛ کادرهایی که دید فنی و درست اجتماعی و بین‌المللی داشته باشند. برای این منظور کادرهایی را برای حسابداری و امور مالی به انگلستان بورس کردیم.

در ایران همیشه تعدادی را به دانشکده حسابداری شرکت نفت می‌فرستادیم تا آموزش ببینند. به تدریج کادرهای تخصصی برای تأمین اجتماعی به وجود آوردیم. در دستگاه خودمان هم مرتب کلاس‌های آموزش ضمن خدمت داشتیم و آدم‌های متخصص ایرانی را از هرجایی جذب می‌کردیم. به طور خلاصه کار ما این بود: تربیت کادر، ساختن زیربنا، تقویت سازمان‌ها و گسترش واحدها. اینها کارهایی بود که ما در دهه پنجاه انجام می‌دادیم. هسته فکری ما، آقای دکتر عمرانی، من و آقای دکتر خواجه نوری و بسیاری دیگر از همکاران بودند. ناسازگاری‌هایی هم مثلاً با آقای نزیه وجود داشت اما در مجموع همه مدیران سازمان تأمین اجتماعی با هم هماهنگ و همدل بودند. در مورد آقای نزیه خاطره‌ای را نقل کنم. آقای نزیه مدیر حقوقی سازمان و نویسنده اصلی قانون تأمین اجتماعی و از دوستان من بود اما با آقای وزیر یعنی آقای شیخ‌الاسلام زاده مانند آتش و پنبه بودند. وزیر از آقای عمرانی که مدیرعامل سازمان بود، خواست اگر آقای نزیه که حقوقدانی مشهور بود، هر روز مانند دیگر کارمندان سرکار نیاید، باید به جای دیگری

کردند. بعدها ما در کمیته سه نفره که به شکایات کارمندان سازمان مبنی بر اجحاف در حق شان مربوط بود، به این قضیه رسیدگی کردیم. نقطه ضعف آن دوران هم ورود بی‌رویه آمریکایی‌ها بیش از ظرفیت انسانی بود. آنها فکر می‌کردند در خیابان‌های ایران پول ریخته‌اند. برای مثال، اول آمدند گفتند ما شش ماه با بودجه ۲۰۰ هزاردلاری از طرف خودمان مطالعه می‌کنیم و بعد گزارشی تهیه کردند و رفتند. اما همه چیز از قبل برنامه‌ریزی شده بود. نتیجه مطالعات آنها به صورت شش مجلد تهیه و به سازمان تأمین اجتماعی ارائه گردید که در نتیجه آن، قرارداد EDS به مبلغ حدود ۱۱۲ میلیون دلار بسته شد. بنابراین هر کس از هرجا به ایران آمده بود تا پول‌ها را ببرد. آمریکایی‌ها هم آمدند. یعنی ۱۲۰ میلیون دلار تأمین اجتماعی به آمریکایی‌ها داد تا کادرهایی را برای سیستم‌سازی تأمین اجتماعی تربیت و همزمان سخت‌افزار آن را هم تأمین اجتماعی تهیه کنند. آنها در سال ۱۳۵۳ آمدند و زمان انقلاب فرار کردند. چند نفری از آنها حتی از ویتنام آمده بودند. من به آقای وزیر و آقای نقابت که مدیرعامل بود گفتم که بهره این پول دوبرابر کل هزینه مالی ماست. بنابراین بایبید خودمان کادر تربیت کنیم. وزیر با من تندی کرد و من گفتم من پای چنین قراردادی را امضا نمی‌کنم. در سازمان عمران جنوب هم به ما ۷۰۰ میلیون تومان که بودجه کلانی بود، دادند، حال آن‌که مزد کارگر روزانه فقط ۶ تومان بود.

ما دو کارشناس خارجی از سازمان ملل داشتیم که یکی از آنها عرب بود. این کارشناس بعد از شش ماه قراردادش تمام شد، اما از ما می‌خواست تا او را نگه داریم. من به او گفتم ما کارشناسان زیادی در داخل داریم که بهتر است از آنها استفاده کنیم. به هر حال، می‌خواهم بگویم هر کسی می‌خواست از این خوان ضیافت بهره‌ای ببرد. در نتیجه ریخت و پاش و هزینه بیش از ظرفیت، نقطه ضعف آن زمان بود. در مجموع مردم تأمین اجتماعی را دستگاهی سالم اما سختگیر می‌دانستند. همچنین کارفرمایان به راحتی به آن تن نمی‌دادند. ما کارهای زیادی برای بهبود وضعیت زنان و حاشیه‌نشینان انجام دادیم که به سهم خود قابل بررسی و مطالعه تاریخی است.

منتقل شود. اختلاف به حدی شد که من مجبور شدم طبقه‌ای را در بالای ساختمانی که خودم در آن مستقر بودم خالی کنم تا آقای نزیه و کادر حقوقی به آنجا بیایند و این اختلافات کم شود. به هر حال، قانون جدید به مجلس رفت، هرچند بنیان اصلی اش همان قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران زمان دکتر مصدق بود و صرفاً برخی تغییرات جزئی در آن داده شد. حق بیمه در این قانون جدید از ۱۸ درصد به ۳۰ درصد بالا رفت، سهم کارگر و کارفرما دو برابر شد و دولت برای نخستین بار پذیرفت که ۳ درصد بابت سهمی که بیمه‌شدگان در درمان کشور دارند، پرداخت کند. نکته جالب این که این اصلاحات در مجلس تصویب شد و به مجلس سنا رفت. اما در مجلس سنا ناگهان در حضور وزیر، آقای سجادی از نمایندگان بلند شد و ایرادات متعددی به این قانون وارد کرد، در حالی که این ایرادات توسط آقای نزیه تهیه و به او داده شده بود.

آقای وزیر بسیار آتشین شدند، چون آقای نزیه، خودش عضو کمیته تدوین قانون جدید و مدیر حقوقی سازمان تأمین اجتماعی بود. بنابراین وزیر، ایشان را به کرمانشاه منتقل



▲ دیدار نمایندگان تأمین اجتماعی ایران، هند و انگلستان در دهه ۵۰
از راست: رئیس اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)، نماینده انگلستان در ISSA، نماینده هند در ISSA، دکتر مهدی مهدوی نماینده ایران در ISSA

قلمرو رفا

پرونده اصلی

شماره
۱۳۹۴
تیر

۲۲

نقطه ضعف آن دوران، ورود بی‌رویه آمریکایی‌ها بود که بیش از ظرفیت انسانی بود. آنها فکر می‌کردند در خیابان‌های ایران پول ریخته‌اند

قانون خوب، اجرای بد

زمینه‌های اجتماعی و سیاسی تصویب ساختار نظام قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی در گفت‌وگو با دکتر محمدحسین شریف‌زادگان اولین وزیر رفاه در ایران پس از انقلاب

فؤاد شمس

سیاستگذاری در امر اجتماعی یکی از بحث‌های محوری در کشور ما بوده و در ذیل آن برای تأمین رفاه و ایجاد یک ساختار قوی تأمین اجتماعی همواره نظرهای مختلفی وجود داشته است. در این میان شاید بتوان گفت جدی‌ترین اقدام صورت گرفته برای ایجاد یک ساختار قوی تأمین اجتماعی و رفاه در ایران تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بوده است. محمدحسین شریف‌زادگان مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی و وزیر رفاه و تأمین اجتماعی ایران در دولت دوم اصلاحات و نخستین وزیر پس از تأسیس این وزارتخانه، در روند تصویب و اجرای این قانون نقش پررنگی داشته است.

شریف‌زادگان بر این باور است که اگر همان قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی به درستی عملیاتی و اجرا شود بسیاری از مشکلات کشور حل خواهد شد. از نظر شریف‌زادگان سیاستگذاری اجتماعی یکی از مهمترین اقدام‌های لازم از طرف هر دولتی است. با یک سیاستگذاری درست اجتماعی هم آسیب‌های اجتماعی رایج در کشور حل می‌شود هم به توسعه و پیشرفت اقتصادی کشور کمک می‌کند. در همین راستا قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از دستاوردهای این نگاه است. تصویب این قانون در نهایت منجر به تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی شد که به نوعی سازمان تأمین اجتماعی زیرمجموعه آن قرار می‌گرفت. شریف‌زادگان به عنوان نخستین وزیر رفاه و تأمین اجتماعی روند این وقایع را در این مصاحبه توضیح می‌دهد.

● برای شروع بحث می‌خواستم بپرسم چه شرایط و وضعیتی در کشور وجود داشت که احساس نیاز شد یک قانون جامع برای تأمین اجتماعی و رفاه تنظیم شود؟ اصلاً چه ضرورتی باعث شد تا فکر نوشتن چنین قانونی شکل بگیرد؟

باید به سال‌های پس از جنگ بازگردیم. در ابتدای دهه ۷۰ بحث‌های رفاه اجتماعی و توسعه اقتصادی توأم با یکدیگر جلو می‌رفت. در شرایط آن زمان کشور با توجه به تحولات اقتصادی که رخ داده بود، خصوصاً بعد از پایان جنگ که دوران جدیدی آغاز شده بود، ضرورتی به وجود آمده بود که برای رفاه و تأمین اجتماعی یک سیاستگذاری جامع و متمرکز صورت گیرد. شکاف‌های اجتماعی و طبقاتی خودش را بیش از گذشته نشان می‌داد. در چنین شرایطی بود که در واقع مقوله سیاست اجتماعی و رفاه اجتماعی اهمیت پیدا کرد. به علاوه، تا آن زمان در کشور ما هزینه‌های خیلی زیادی از نظر ملی مصرف تأمین رفاه اجتماعی شده بود و می‌شد، اما چندان نتیجه مطلوب نظری از آن کسب نکرده بودیم. در نتیجه به نقطه‌ای رسیده بودیم که به نظر می‌رسید باید دارای یک برنامه متمرکزتر با سازوکار جدی‌تر بشویم تا نتیجه خرج کردن منابع در امر رفاه اجتماعی این بشود که هم منابع را بهتر تخصیص بدهیم و هم سیاستگذاری‌ها کارآمدتر و مؤثرتر شود. این بحث‌ها ادامه داشت تا این که در نهایت به همین دلیل مطالعاتی در دولت هشتم صورت پذیرفت تا ببینیم چه کاری می‌توان کرد برای این که ما بتوانیم در واقع هم تخصیص منابع مفید و هم سیاستگذاری بهتری در امر سیاست اجتماعی و رفاه اجتماعی داشته باشیم. در واقع هدف ما این بود به سمتی برویم که امید به زندگی بیشتر شود. کار و استفاده از فرصت‌های جامعه برای همه شهروندان را به نسبت برابرتر کنیم. در این شرایط بود که تدوین سیاست‌های اجتماعی ضرورت پیدا کرد.



قلمرو رفاه

پرونده اصلی
شماره سوم
تیر ۱۳۹۴
۲۳

پارهای تصمیمات اقتصادی موجب تولید یکسری آسیب‌های اجتماعی می‌شود، مانند فقر و نابرابری، تشدید شکاف‌های اجتماعی و طبقاتی و... خود این فقر موجب آسیب‌های اجتماعی فراوانی در افشار فرودست جامعه می‌شود. وظیفه سیاست اجتماعی کنترل این آسیب‌ها است



در سال‌های دهه ۷۰
 نزدیک به ۳۰ درصد
 GDP و بودجه کشور
 مصروف سیاست‌های
 اجتماعی و رفاه
 اجتماعی شد اما آن
 طور که قرار بود رفاه
 اجتماعی گسترش
 پیدا نکرد

• این سیاست‌های اجتماعی که مدنظر شما بود دقیقاً چه مواردی را در بر می‌گرفت؟ در مورد خود این سیاست‌های اجتماعی توضیح بیشتری بدهید. اهداف آن چه چیزهایی بود؟
 منظور از سیاست اجتماعی سیاست‌هایی است که مربوط به بیمه‌های اجتماعی، بهزیستی، تنظیم آسیب‌های اجتماعی، امداد و نجات است. در واقع اموری که ذیل این موارد اصلی رفاه اجتماعی تعریف می‌شود. یکی از مهمترین آنها نیز همین موضوع هدفمندی یارانه‌ها بود. این امور مصادیق امر مربوط به سیاست اجتماعی هستند. سیاست اجتماعی چندین هدف دارد. هدف عمده یک سیاست اجتماعی معطوف به ایجاد رفاه اجتماعی این است که برخی امور را کنترل و تعدیل کند. در واقع یکسری تصمیمات اقتصادی که گرفته می‌شود، موجب تولید یکسری آسیب‌های اجتماعی می‌شود، مانند فقر و نابرابری، تشدید شکاف‌های اجتماعی و طبقاتی و... خود این فقر موجب آسیب‌های اجتماعی فراوانی در اقشار فرودست جامعه می‌شود. وظیفه سیاست اجتماعی کنترل این آسیب‌ها است. در وهله بعد بهبود شرایط زیستی همین مردم فقیر از دیگر وظایف سیاست اجتماعی است. در کنار آن در یک جامعه مدرن همواره ریسک‌های اجتماعی برای افراد جامعه پیش می‌آید. خصوصاً در جامعه‌ای همچون ایران آن هم در دوران بعد از جنگ و تنگناهای اقتصادی که در دوران سازندگی برای طبقات فرودست به وجود آمد. در سیاستگذاری اجتماعی می‌بایست به این امور رسیدگی و سعی در کاهش تبعات آن داشت. ریسک‌ها را مدیریت کرد. در اینجا بحث بیمه‌های اجتماعی مطرح می‌شود. از طرف دیگر با کارهای مربوط به بهزیستی آن بخش‌هایی که مربوط به آسیب‌های اجتماعی است پوشش داده می‌شود. در کنار این امور، اگر در کشور سوانح طبیعی از جمله سیل و زلزله و خشکسالی رخ بدهد باید در زیرمجموعه همین بخش امداد و نجات سیاستی برای کنترل آن در نظر گرفته شود. مجموعه اینها می‌شود ۳ بخش مهم سیاستگذاری اجتماعی که به صورت خلاصه می‌توان در زیرمجموعه بیمه‌های اجتماعی، بهزیستی و امداد و نجات آن را دسته‌بندی کرد. در کنار این سه بخش عمده که از مهمترین امور مربوط به سیاست‌های اجتماعی هستند بخش‌های دیگری هم وجود دارد. یعنی تنها اینها نیست. موارد دیگری هم هست که خیلی اهمیت دارد که من باید در اینجا روی آنها نیز تأکید کنم. یکی همین موضوع مسکن کم درآمد‌هاست. همچنین سیاستگذاری در امر مسکن است. در کنار آن سیاست بهداشت، درمان و سلامت و سیاست‌های آموزش و پرورش است. رفاه و خدمات شهری. این موضوع‌ها نیز باید در هر سیاستگذاری کلان اجتماعی مدنظر سیاستگذار و دولت قرار گیرد. مجموعه اینها را می‌توان سیاست اجتماعی مدرن نامید. اینها در واقع در جوامع مدرن و نیمه مدرن مطرح است. برای تنظیم روابط اجتماعی این سیاست‌ها ضرورت دارد. بر این اساس بود که در کشور از ابتدای دهه ۷۰ شروع به مطالعاتی کردیم که نتیجه آن را البته در دهه ۸۰ در قانون جامع و رفاه تأمین اجتماعی شاهد بودیم.

• شما در سخنان خود تأکید کردید که این ضرورت در ابتدای دهه ۷۰ ایجاد شده بود. مگر در آن سال‌ها چه اتفاقی افتاده بود که باید قانون ساختار نظام جامع رفاه و

تأمین اجتماعی تهیه شود؟ شرایط آن روز چگونه بود که کشور به سمت تصویب چنین قانونی رفت؟
 در سال‌های دهه ۷۰ ما یکسری تحولات عظیم اقتصادی داشتیم. در واقع زمانی که ما در جامعه مدرن یکسری تصمیمات اقتصادی می‌گیریم آن تصمیمات ممکن است به فقر و نابرابری منجر شود. سیاست اجتماعی وظیفه پوشش این مسائل را دارد. این یکی از هدف‌های سیاست اجتماعی بود که ما در آن زمان مدنظر داشتیم. با توجه به تحولاتی که بعد از جنگ و دوران سازندگی در جامعه ما به وجود آمده بود نیاز به این موضوع بیش از گذشته حس می‌شد.
 در اینجا باید بگویم خود سیاست اجتماعی خودش اهداف مستقلی دارد. به این صورت که از طریق بیمه‌های اجتماعی ریسک‌های آینده را مدیریت می‌کند. بهداشت و درمان را مدیریت می‌کند. بحث آموزش و مسکن را پوشش می‌دهد. در یک کلام «سبک زندگی» در جهان مدرن امروز را برنامه‌ریزی و حمایت می‌کند. مجموع این عوامل موجب می‌شود تا سیاست اجتماعی شکاف‌های ناشی از اجرای سیاست‌های اقتصادی را پر کند. سیاست اجتماعی به صورتی عمل می‌کند که زمینه‌ساز توسعه اقتصادی می‌شود. درواقع پیش نیاز توسعه اقتصادی داشتن یک سیاست اجتماعی قوی است.

• حالا که بحث به اینجا رسید مقداری در مورد روند تاریخی تنظیم و تصویب قانون نظام جامع تأمین اجتماعی و رفاه توضیح دهید. در آن سال‌ها به چه شکل و به چه صورتی این قانون را تنظیم و در نهایت تصویب کردید؟

در ایران در سال‌های دهه ۷۰ در سازمان برنامه و بودجه به این فکر افتادیم که ما منابع بسیار زیادی از منابع مالی یعنی نزدیک به ۳۰ درصد GDP و بودجه کشور را مصروف همین سیاست‌های اجتماعی و رفاه اجتماعی می‌شد. اما آن طور که قرار بود رفاه اجتماعی گسترش پیدا کند ما نتایج مطلوبی نگرفتیم. اصلاً احساس نمی‌شد که واقعاً این همه هزینه صرف رفاه اجتماعی مردم می‌شود. بازتاب آن در جامعه مثبت نبود. به همین دلیل نیاز به داشتن یک سیاست متمرکز و هماهنگ بیش از گذشته در همان دهه ۷۰ احساس شد. سیاست‌هایی که بتواند نهادها و عواملی که دست اندرکار این سیاست اجتماعی هستند را با یکدیگر هماهنگ کند. سیاست‌ها بخشی و از هم گسیخته بود. هر نهاد و ارگانی برای خودش در یک گوشه‌ای یک کاری انجام می‌داد. مثلاً سیاست آموزش و پرورش برای خودش یک راهی می‌رفت، سیاست بهزیستی یک راه دیگری. این سیاست‌ها مرتبط و یکپارچه عمل نمی‌کردند. این هماهنگی هزینه‌های بسیاری را به کشور تحمیل می‌کرد و بسیاری از منابع و امکانات را هدر می‌داد. در حالی که اگر این امور با هم هماهنگ می‌شدند می‌توانستیم بسیاری از منابع را به درستی برای پایه‌گذاری یک سیاست اجتماعی قوی مصرف کنیم. برای همین احساس شد که باید این سیاست‌های اجتماعی به شکل یکپارچه و هماهنگ در بیاورد. در همان زمان به این فکر افتادند باید برای این امر مطالعاتی انجام پذیرد که این مطالعات منجر به این شد که در دهه ۸۰ در دولت اصلاحات این امر اجرایی شد ابتدا

یکسری گزارش‌هایی تهیه شد. نتیجه آن گزارش‌ها این بود که یک قانونی به عنوان قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی تنظیم شد که در نهایت از طرف دولت به مجلس داده شد که آن قانون مبنای پایه تمام سیاستگذاری‌های اجتماعی در ایران باشد. در واقع هدف این بود که تمام مسائل مربوط به رفاه اجتماعی و سیاست اجتماعی در آن در نظر گرفته شود. در واقع جزو قوانین جامع به حساب می‌آمد و جزو قوانین مادر کشور هم محسوب می‌شود، مانند قانون محاسبات عمومی، قانون مدنی کشور و... در این قانون جامع امور مربوط به رفاه و سیاست اجتماعی به ۳ قسمت عمده تقسیم شده بود: امور بیمه‌ای، امور حمایتی و امور امداد و نجات. تقریباً تمام فعالیت‌های اجتماعی از یک طرف و از طرف دیگر تمام آسیب‌های اجتماعی از جمله فقر و نابرابری و حتی یارانه‌ها در درون این ۳ بخش می‌گنجید. برای این که کار این قانون به خوبی به پیش برود یک شورایی تأسیس شد به نام شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی که همچون هیأت وزیران قدرت قانونگذاری داشت. این شورا در واقع بخش‌هایی که در وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نبودند را با یکدیگر هماهنگ می‌کرد. مانند بخش آموزش و پرورش، مسکن، سلامت و... همه این امور را با هم هماهنگ و یک سیاست یکپارچه رفاهی را تعیین می‌کرد. برای اجرایی شدن نیز یک وزارتخانه به نام رفاه و تأمین اجتماعی ایجاد شد. در زمان تأسیس هم یک وزارتخانه کاملاً ستادی و سیاستگذاری بود. وزارت اجرایی و دستگاه اجرایی نبود بلکه فقط سیاستگذاری می‌کرد. بعد از تهیه قانون و تأسیس این وزارتخانه کارها شروع شد. یک وزارتخانه کوچک اما چابک بود. حدود ۱۵۰ کارشناس و مدیر بودند. کسانی بودند که هم تبحر و تخصص داشتند هم مدیریت اجرایی بلد بودند. توانایی خوبی از خود نشان دادند. کار مهمی در حوزه که در قانونگذاری انجام دادند، تصویب قانون چتر ایمنی رفاه کشور بود. ما تنها کشوری در خاورمیانه هستیم که چتر ایمنی رفاه اجتماعی داریم. اما متأسفانه دولت‌ها چندان به آن توجه نکردند. در حالی که این قانون جامع و کاملی است و اگر اجرایی شود بسیاری از مشکلات کشور حل می‌شود.

• بر اساس این اطلاعاتی که شما دادید در واقع ما قانون جامع و قوی‌ای داریم اما آن را به خوبی اجرا نکرده‌ایم. چرا این قانون به شکل مطلوب اجرایی نشد؟

بله این عین قانون است و چون مصوبه هیأت وزیران است قانون لازم الاجرا به حساب می‌آید. حتی ثبت بین‌المللی هم شده و در سازمان ملل به ثبت رسیده است. ما در کشور خودمان چنین برنامه خوبی داریم اما به آن توجه کافی نمی‌شود. دولت آقای احمدی نژاد متأسفانه وزارت رفاه را کلاً ناکارآمد کرد. ابتدا کسانی را آوردند که تخصص لازم را نداشتند. به صورتی که حتی پرسنل متخصص این وزارتخانه را جابه‌جا کردند. استخدام‌های خارج از اصول و مبانی انجام دادند. در ابتدای کار، خود من برنامه تشکیلاتی وزارتخانه را به دولت وقت بردم با ۱۸۰ نفر. بیشتر هم نکردم که به صورت نادرست گسترش کمی پیدا نکند. اما بعدها افرادی که تخصص نداشتند را بشدت به آن اضافه کردند. این کارها سیستم را ناکارآمد کرد. هم‌اکنون یکی از بزرگترین مسائل جامعه ایران مسئله رفاه اجتماعی



است. مسئله یارانه تبدیل به یک معضل ملی کشور شده است. این مدل پخش یارانه بدترین شکل ممکن است. پول‌های خیلی زیادی را در دولت صرف توزیع مستقیم یارانه می‌کنیم که با روح قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مغایرت دارد.

● **خوب شد به موضوع یارانه‌ها اشاره کردید. در همان قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به مسئله یارانه‌ها نیز اشاره شده است. قرار بود تخصیص یارانه‌ها در چارچوب این قانون باشد. اما هم‌اکنون شاهدیم که بحث یارانه‌ها به شکل دیگری اجرا می‌شود. چرا موضوع توزیع یارانه‌ها به این سرنوشت دچار شد؟ چه اتفاقی افتاد که این روند ایجاد شد؟**

مهمترین بحث این بود که یارانه‌ها را از زیرمجموعه قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی خارج کردند. موضوع را بیرون بردند و یک سازمان جداگانه زیر نظر ریاست جمهوری تأسیس کردند. در حالی که سیاستگذاری یارانه‌ها قرار بود جزو وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی حول همین محور قانون جامع باشد. قرار نبود به این شکل نقدی و بدون برنامه نیز توزیع شود. قرار بود یارانه‌ها هدفمند شود. هدفمند به این معنا که واقعاً به دست کسانی که نیازمند هستند برسد. چون ما قبلاً یارانه را به صورت مستقیم به همه شهروندان پرداخت می‌کردیم که بسیار ناکارآمد بود. مثلاً روی بنزین به همه یارانه می‌دادیم. نتیجه‌اش این شد که ۶۴ برابر کسانی که ثروتمندتر بودند و خودرو داشتند و جزو خانوارهای پردرآمد بودند از یارانه بنزین بیشتر استفاده کردند. این ناکارآمدی سیستم موجب شد در همین قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی پیش‌بینی شود که یارانه‌ها باید هدفمند شود. یعنی به اقشار محتاج داده شود. در ادامه همان پول‌هایی که ناشی از صرفه‌جویی از این موضوع می‌شد را وارد سیستم تأمین اجتماعی کشور کنیم تا تأمین اجتماعی را کارآمدتر کند. این طرح مستلزم این بود که گروه‌های درآمدی را شناسایی کنیم. آن زمان شروع به این کار کردیم و یک طرحی را در واقع ارائه دادیم برای شناسایی گروه‌های درآمدی مختلف. قرار بود ظرف ۲ سال با همکاری کارشناسان بین‌المللی سیستم اطلاعات پایه ایرانیان را تهیه کنیم تا معلوم شود که وضعیت درآمدی و اقتصادی و اجتماعی همه شهروندان به چه شکل است. اگر این سیستم اطلاعات پایه تهیه می‌شد آن زمان شما در مقام سیاستگذار می‌توانستید انتخاب کنید که به چه

کسی چقدر یارانه‌ها داده شود. هدفمندی یارانه‌ها مستلزم تهیه چنین سیستم اطلاعات پایه‌ای بود. این امر از نظر فنی امکان پذیر بود. ما در سیستم تأمین اجتماعی اطلاعات خوبی از میزان درآمد اقشار مختلف داریم. فقط احتیاج به یک عملیات داده‌ها و مدیریت اطلاعات بود که ما این کار را هم شروع کردیم و می‌توانستیم ظرف ۲ سال به سرانجام برسانیم که متأسفانه به این مسئله توجه لازم و کافی نشد. دولت آقای احمدی‌نژاد که سر کار آمد دیگر دنبال این موضوع را نگرفت و کار نیمه تمام ماند.

● **به نظر شما چرا به مقوله تهیه این سیستم اطلاعات پایه توجه نشد؟ دولت وقت چرا این موضوع را از راه علمی اش پیش نبرد؟ شما دلیل آن را در چه چیزی می‌دانید؟**

من بیشتر عامل این موضوع و نادیده گرفتن را ناکارآمدی آن دولت می‌دانم. دلیل اصلی این بود که از روش‌های مدرن و علمی اطلاعی نداشت و بیشتر دنبال مسائل غیرعلمی و غیرمدرن بود. همین کاری که انجام دادند مانند همین صندوق مهر رضا نوعی صدقه دادن بود نه رفتن دنبال کارهای اساسی و ریشه‌ای. البته من همان زمان هم همه این نقدها و صحبت‌ها را به شکل نامه به رئیس دولت وقت نوشتم. به آنان گفته بودم که اگر می‌خواهید رفاه اجتماعی و عدالت را برقرار کنید بهتر است به جای توسعه صندوق‌های حمایتی و غیره و این دست اقدام‌های غیرعلمی کارهای ریشه‌ای و اساسی و علمی انجام دهید. کارهای اصولی‌تری که تا الان هم انجام پذیرفته و محصول تجارب دهه‌های اخیر است، اما متأسفانه گوش شنوایی نبود.

● **قرار بود در امور حمایتی تمام نهادها از سازمان بهزیستی تا کمیته امداد و دیگر نهادها در این زمینه بیايند زیرمجموعه همین قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی و به صورت متمرکز عمل کنند. این امر تا چه حدی محقق شد؟ موانع و مشکلاتی که برای تحقق این موضوع وجود داشت چه بود؟**

تقریباً در آن زمان بیشتر این نهادها در امر سیاستگذاری با هم هماهنگ شده و می‌توان گفت تقریباً با یکدیگر هماهنگ شده بودند. قرار بر این بود که فقط سیاست‌های کلی هماهنگ شود. در آن زمان باید برای برخی از این امور از مقام معظم رهبری اجازه گرفته می‌شد که مقدمات کار انجام گرفته بود. اگر این قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی ادامه پیدا می‌کرد ما این اجازه را می‌گرفتیم و مشکلی در این زمینه نبود. قرار بر این بود که آن نهادها از جمله کمیته امداد

مستقل عمل کنند. ما در کار اجرایی آنها دخالت نمی‌کردیم. سیاستگذاری‌های کلان را با هم هماهنگ می‌کردیم تا سیاست‌های کلی با وزارت رفاه هماهنگ باشد. اما دولت وقت متأسفانه خیلی از این اهداف دور شد. وزارت رفاه حتی بخشی از این پول‌ها را در حمایت از فوتبال خرج کرد و از اهداف کلی و سیاستگذاری‌های کلان بسیار دور شد. در آن زمان وزارتخانه مداخلاتی در سازمان تأمین اجتماعی می‌کرد که ضروری نبود. این کارها خلل‌های مدیریتی ایجاد می‌کند. مشغولیت بی‌مورد در کارهای موردی و جزئی ایجاد می‌کند، آن هم برای وزارتخانه‌ای که کارهای خطیر بزرگ و ملی دارد.

با تمام این وجود و اتفاقاتی که افتاد من هنوز معتقدم که ایران به یک دستگاه جامع و مستقل و فنی برای اجرای سیاستگذاری اجتماعی احتیاج دارد. هم‌اکنون در کشوری مانند ایران ما نیاز داریم که یک وزارتخانه مستقل به عنوان رفاه اجتماعی داشته باشیم. به اسم کوچک‌سازی دولت. این وزارتخانه مهم را در وزارتخانه‌های کار و تعاون ادغام کردند که کار نادرستی بود که اصلاً سختی با هم ندارند. در همانجا بخش رفاه و تأمین اجتماعی بسیار محدود عمل می‌کند تنها با یک معاونت. در صورتی که عمده فعالیت‌ها باید برای تأمین رفاه باشد. در اغلب کشورهای جهان هم همین موضوع رفاه به همین مقدار مهم است. در کشور ما نیز باید این موضوع مهم انگاشته شود چون اهمیت عملکرد این وزارتخانه بسیار زیاد است. امیدوارم در آینده این وزارتخانه‌ها از هم جدا شود و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مستقل و قوی عمل کند. زیرا یک دستگاه کاملاً اجتماعی و اقتصادی است که باید بر مبنای کار عملی جلو برود. آدم‌های آن دستگاه باید متخصص باشند. یک چیزی شبیه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منتها در امر سیاست و رفاه اجتماعی.

● **فکر می‌کنید در شرایط فعلی کشور با تمام اتفاقاتی که هم در بعد کلان در اقتصاد و اجتماع ما افتاده و هم در بعد مشخص‌تر در مورد همین مسئله رفاه و تأمین اجتماعی، قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی پاسخگوی نیازهای فعلی جامعه ما هست یا باید آن را تغییر بدهیم و به‌روزرسانی کنیم؟ نظر شما در این زمینه چیست؟**

به دلیل این که آن قانون جامع و کامل بود و ابعاد مختلف موضوع را در نظر گرفته بود تنها نیاز به یکسری اصلاحات جزئی دارد و گر نه اگر همان قانون به خوبی اجرا شود به نظر من می‌توان امید داشت که بسیاری از معضلات و مشکلات کشور در امر رفاه اجتماعی تعدیل و یا حل شود. بدون اغراق این قانون ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بسیار بالایی دارد. برای همین تأکید می‌کنم باید وزارتخانه مستقلی باشد که بتواند این امر را به پیش ببرد. اینجا باید این نکته را بگویم که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی یک وزارتخانه اقتصادی نیست. نباید به دنبال کارهای اقتصادی باشد. یکی از اشتباهات دولت‌های نهم و دهم این بود که به این وزارتخانه به عنوان یک دستگاه اقتصادی سودآور نگاه می‌کرد. در کشورهای پیشرفته هیچ وقت دستگاه رفاه اجتماعی یک دستگاه اقتصادی را اداره نمی‌کند. کار اصلی وزارت رفاه، کار استراتژیک و راهبری و سیاستگذاری‌های کلان در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است.

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۲۵

یارانه‌ها را از زیرمجموعه قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی خارج کردند. موضوع را بیرون بردند و یک سازمان جداگانه زیر نظر ریاست جمهوری تأسیس کردند، در حالی که ساماندهی یارانه‌ها قرار بود جزو وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و در چارچوب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی باشد

اولویت رفاه بر پولیسم

دکتر علی ربیعی، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی معتقد است سیاست‌های دولت قبل، وظیفه رفاهی کلان را مختل کرده است

رفاه و تأمین اجتماعی، از جمله وظایف تفکیک‌ناپذیر دولت‌ها در دنیای امروز و یکی از اساسی‌ترین نیازهای توسعه در جوامع مختلف است و به این جهت، همواره در سرلوحه کار برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران دولت‌ها قرار دارد. از جهت دیگر، رفاه و تأمین اجتماعی در دنیای امروز، کالایی عمومی است و افراد جامعه، به‌طور مستقیم نمی‌توانند تولیدکننده آن باشند. ناگزیر این دولت‌ها هستند که سامان‌دهنده آن محسوب می‌گردند و بر آن‌هاست که این وظیفه مهم و بنیادی را با مشارکت مردم به انجام رسانند. به همین دلیل در دوران مختلف، قوانین متفاوتی برای تأکید بر این وظیفه مهم و بنیادی به تصویب رسیده که از جمله آنها می‌توان به برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و... اشاره کرد.

در آستانه تدوین برنامه ششم توسعه کشور و برای آشنایی بیشتر با زمینه‌های تصویب این گونه قوانین، گفت‌وگویی با دکتر علی ربیعی، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انجام دادیم که در ادامه می‌خوانید. ربیعی در این گفت‌وگو، از نظام چندلایه تأمین اجتماعی و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی نیز سخن می‌گوید.

از پوشش بیمه‌ای محروم بودند. به همین دلیل بود که سازمان تأمین اجتماعی از وزارت کار وقت منفک و به منظور ایجاد انسجام و هماهنگی بین نهادها و سازمان‌های مختلف تأمین اجتماعی کشور، وزارتخانه‌ای به نام «وزارت رفاه» تشکیل شد؛ هرچند این وزارتخانه عمر کوتاهی داشت و یک سال بعد یعنی تیر ماه ۱۳۵۵ آن وزارتخانه منحل و وظایف آن با الحاق دستگاه‌هایی همچون سازمان تأمین اجتماعی به وزارت بهداری و بهزیستی واگذار و طبق قانون، این وزارتخانه متولی امور بهداشت و رفاه کشور شد.

اما بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، توجه به این مقوله بیشتر و در برنامه اول توسعه و در حوزه رفاه اجتماعی، به تعیین اهداف کلی برای گسترش بیمه‌ها و اصلاح‌ساز و کارها توجه شد. سپس در برنامه دوم توسعه که سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۸ را در بر می‌گرفت، نگاه جامع‌تری به مقوله تأمین اجتماعی شکل گرفت. در این برنامه در قالب دو نظام حمایتی، یکی مبتنی بر اشتغال و بیمه (برای افرادی که توان کسب درآمد کافی و مشارکت در امر تأمین اجتماعی را دارند) و دیگری نظام حمایت‌های اجتماعی غیربیمه‌ای یا غیرمشارکتی (برای افرادی که کم درآمد یا نیازمند هستند)، به ساماندهی نظام تأمین اجتماعی پرداخته شد. پس از آن، با تصویب قانون بیمه همگانی خدمات درمانی در سال ۱۳۷۳، برنامه‌هایی در نظام بیمه خدمات درمانی کشور پدید آمد که در آن زمان اجرا نشد، اما تأثیرات مهمی بر سازمان تأمین اجتماعی گذاشت. سپس در نیمه نخست سال ۱۳۷۹، پیش‌نویس لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پس از تأیید از سوی وزارت بهداشت، جمعیت هلال احمر، سازمان بهزیستی و سازمان بیمه خدمات درمانی، با امضای وزیر وقت بهداشت، تقدیم رئیس‌جمهوری شد. به این پیش‌نویس در فصل پنجم برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) با عنوان «نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها» با تفصیل بیشتری پرداخته شده بود. در واقع براساس ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه، دولت موظف شده بود ساختار سازمانی مناسب نظام رفاه و تأمین اجتماعی را با راهبردهای کلی رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود، تأمین پوشش کامل جمعیتی و افزایش کارآمدی و اثربخشی خدمات، تدوین و به مجلس

● از زمان تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بیش از ۱۰ سال می‌گذرد. شما احتمالاً به دلیل تخصص و مسئولیت‌هایی که کمابیش در حوزه کار و تأمین اجتماعی داشته‌اید، با دلایل پیدایش و تدوین این قانون از نزدیک آشنایی دارید. چه ضرورت‌های اجتماعی و اقتصادی باعث تدوین این قانون شد؟

تهیه یک نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی طی سال‌های گذشته، جایگاه چشمگیری در سیاست‌های دولت، بودجه‌های سالانه و طرح‌ها و برنامه‌های چندساله داشته و توجه و اهمیت به این ضرورت همواره از دغدغه‌های دولت‌ها در ایران بوده است. اگر بخواهیم نگاهی تاریخی‌تر به این مسئله داشته باشیم، در واقع می‌توان گفت موضوع شکل‌گیری مقوله نظام جامع تأمین اجتماعی به تیر ماه ۱۳۵۴ بازمی‌گردد. در آن سال، کشور به این الزام تاریخی رسید که دستگاه‌های مختلفی در حوزه‌های بیمه‌ای فعالیت کنند؛ آن هم در شرایطی که بخش قابل توجهی از مردم



شورای اسلامی ارائه کند. پس از ارائه دو طرح «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» و «سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی»، طرح تشکیل «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» در کمیسیون مجلس، تنظیم و در نهایت در نیمه دوم سال ۱۳۸۱ به تصویب نهایی مجلس رسید و به موازات، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که یکی از مهمترین مصوبات مجلس بود، در خردادماه ۱۳۸۳ ارائه شد. در نهایت به منظور تحقق اصول ۲۹، ۳ و ۴۳ قانون اساسی و همچنین بندهای ۲ و ۴ اصل بیست و یکم قانون اساسی و در جهت ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی که به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن تدوین شده و همچنین با رهنمودهای مقام معظم رهبری در این زمینه، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به تصویب رسید و بر اساس آن، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی متولی عملیاتی کردن این قانون شد.

در این قانون مواردی همچون بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت، بیکاری، پیری، دراه ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی‌های جسمی ذهنی و روانی، بیمه خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی، حمایت از مادران به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست، ایجاد بیمه خاص بیوگان، زنان سالخورده و خودسرپرست، کاهش نابرابری و فقر و امداد و نجات، مدنظر قرار گرفت. اگر نگاه جامعی داشته باشیم، متوجه می‌شویم که این مسائل و اقلاری که با آن دست به گریبان هستند، آسیب‌پذیرترین‌ها در جامعه هستند و باید قانونی مدون در راستای حمایت از آنها شکل بگیرد.

همان‌طور که مستحضرد، شکل‌گیری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و اجرایی شدن قانون ساختار، مصادف با تغییر دولت در سال ۱۳۸۴ شد، اگرچه انتظار می‌رفت با توجه به سخنان و وعده‌های مطرح شده در دولت نهم، این وزارتخانه به عنوان یک وزارتخانه کلیدی به کار خود ادامه دهد و بتواند به بسیاری از شعارها و وعده‌های عدالت‌خواهانه مطرح شده، جامه عمل بپوشاند، اما در عمل متأسفانه اتفاق دیگری رخ داد، به‌طوری‌که در آغاز فعالیت دولت مذکور، این وزارتخانه مدت‌ها وزیر نداشت.

در واقع موضوع ادغام وزارتخانه‌ها، از دی ماه ۱۳۸۹ و در پی تصمیم نمایندگان مجلس هشتم در قالب ماده ۵۳ برنامه پنجم توسعه، مطرح شد. این ماده بیان می‌کرد که: «دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به‌نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه، تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد» که به هر حال، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل شد.

● اکنون که دولت یازدهم با رویکردی کارشناسانه و جامع به حوزه کار و تأمین اجتماعی توجه کرده است، چگونه می‌توان اجرای راهبردهای اساسی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را در برنامه ششم توسعه اقتصادی- اجتماعی در دستور کار قرار داد؟

در تدوین برنامه ششم توسعه، ضرورت آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه سوم، چهارم و

پنجم بسیار مهم بود؛ چون متأسفانه در قانون برنامه پنجم توسعه، به مسائل بنیادی و کارکردی که در قانون نظام جامع رفاهی آمده، توجه کافی نشده است. به عنوان نمونه، پرداخت بدهی دولت به صندوق‌های بیمه در این برنامه مسکوت مانده بود. در واقع عدم انطباق با اسناد بالادستی، عدم یکپارچگی در ابعاد مختلف برنامه و فراهم نبودن بستر اجرای احکامی که با شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه سازگار نبودند، از جمله دلایلی بود که باعث شد قانون برنامه پنجم توسعه به طور کامل اجرا نشود. اگر هم بخش‌هایی از آن به اجرا درآمد، از کارآمدی لازم برخوردار نبود. به طور مثال اگر به دولت اجازه ایجاد صندوق‌های بیمه خصوصی را می‌دهد، به مسائل بنیادی و کارکردی که در قانون نظام جامع رفاه اجتماعی بیان شده توجه کافی ندارد و میان بیمه‌های اجتماعی و تجاری، خلط مبحث وجود دارد. هرچند این قانون نکات مثبتی همچون توجه به بیمه همگانی، اصلاح ساختار و زیرپوشش بردن همه اقشار را هم دارد. البته این دولت طی کمتر از دو سال فعالیت خود، مهمترین اصل یعنی بیمه خدمات درمانی را اجرا کرد.

به این ترتیب از آنجایی که برنامه پنج ساله ششم توسعه، سرنوشت آینده کشور را رقم می‌زند و باید منطبق با اسناد بالادستی باشد که سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و قانون اساسی است؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سطوح مختلف خود بررسی‌های خود را برای برنامه ششم توسعه از سال گذشته آغاز کرد و همایش‌ها و نشست‌های علمی و تحلیلی مختلفی با حضور تمامی کارشناسان این حوزه برگزار شد تا راهبردهای اساسی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در برنامه ششم توسعه لحاظ شود. اکنون که سیاست‌های کلی برنامه ششم توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، می‌بینید که محورهایی مانند استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چندلایه تأمین اجتماعی کشور، توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی، ارتقای کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه (شامل بیمه درمان، بازنشستگی، ازکارافتادگی و...) برای احاد مردم، اجرای سیاست‌های کلی سلامت با تصویب قوانین و مقررات، افزایش و بهبود کیفیت و ایمنی خدمات و مراقبت‌های جامع و یکپارچه سلامت در قالب شبکه بهداشتی و درمانی منطبق بر نظام سطح‌بندی و ارجاع و... در آن لحاظ شده است.

● در شرایط فعلی سازمان تأمین اجتماعی به عنوان اصلی‌ترین نهاد مرتبط با اجرای طرح نظام جامع تأمین اجتماعی چه نقشی می‌تواند ایفا کند؟

نظام جامع تأمین اجتماعی، نقش بارز و مؤثری در تأمین امنیت اجتماعی و اقتصادی جامعه و رفع دغدغه‌های آینده مردم دارد. دغدغه‌هایی که اگر به‌موقع برطرف نشوند، پیامدهای نامطلوب آن می‌تواند امنیت مذکور را در ابعاد مختلف تهدید کند. وجود یک نظام تأمین اجتماعی فراگیر، جامع و کارآمد می‌تواند پشتوانه محکمی برای اصلاحات نظام اقتصادی، انعطاف بازار کار، توسعه اجتماعی و تقویت بنیان‌های فرهنگی جامعه باشد.

همان‌طور که می‌دانید، امروزه رویکرد غالب در نظام‌های پیشرفته تأمین اجتماعی دنیا، استقرار نظام‌های تأمین اجتماعی چندلایه است که همه

گروه‌های جمعیتی را پوشش می‌دهد. در واقع با لایه‌بندی نظام، امکان ارائه حمایت‌های اجتماعی در لایه اول، اجرای بیمه‌های اجتماعی در لایه دوم فراهم می‌شود.

در ایران نیز طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه یکی از وظایفی است که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای خود در نظر گرفته است. در همین راستا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه موضوع ماده ۲۷ قانون برنامه پنجم توسعه را پیگیری می‌کند، به‌طوری‌که پیش‌نویس آیین‌نامه این نظام تهیه شده و در کمیسیون اجتماعی دولت در حال بررسی و تدوین است. بر این اساس، به‌منظور اجرای اصل بیست و نهم قانون اساسی و با هدف گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی به کلیه افرادی که مشمول بیمه اجتماعی اجباری نباشند، صندوق بیمه اجتماعی فراگیر وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طراحی شده است.

برقراری عدالت اجتماعی و زدودن فقر و محرومیت از چهره جامعه اسلامی جزو اهداف والای نظام جمهوری اسلامی ایران است و صندوق‌های بیمه اجتماعی (نظیر سازمان تأمین اجتماعی)، عهده‌دار تأمین سلامت و تضمین معیشت آینده مردم هستند؛ لذا در شرایطی که ترکیب جمعیتی کشور رو به سالمندی می‌رود، تقویت صندوق‌های بیمه اجتماعی مناسب‌ترین روش برای تأمین هزینه‌های زندگی و سلامت بازنشستگان و سالمندان خواهد بود.

تجربه نشان داده در شرایط بحران اقتصادی یا نابسامانی‌های اجتماعی هر کشور، صندوق‌های بیمه اجتماعی بیشترین تأثیرگذاری را در جهت تأمین حداقل معیشت مردم و جلوگیری از گسترش فقر دارند. همچنین سطح‌بندی بیمه اجتماعی پایه حداقل در دو سطح بیمه اجتماعی پایه اجباری و بیمه اجتماعی فراگیر در راستای اجرای ماده ۲۷ قانون برنامه پنجم توسعه کشور است که نشان از توجه دولت تدبیر و امید به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی دارد.

طرح بیمه اجتماعی فراگیر با ویژگی‌های متفاوت نسبت به بیمه اجتماعی مزد و حقوق‌گیران و متناسب با شرایط شغلی و درآمدی اقشار «غیر حقوق‌گیر» در جامعه طراحی شده که انتظار می‌رود بتواند دامنه پوشش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را توسعه دهد و با برقراری «تور ایمنی اجتماعی»، زمینه را برای اجرای برنامه‌های اقتصادی، رفه‌موانع کسب و کار و توسعه اشتغال پایدار فراهم کند.

● برخی اصلاحات در متن قانون مصوب سال ۱۳۸۳ از جمله در زمینه ترکیب هیأت امنایی که جایگزین شورای عالی تأمین اجتماعی شد، سازوکارهای سه‌جانبه‌گرایی را در حوزه بیمه‌ای این نظام دچار مشکل کرد. با توجه به رویکرد جدی شما و وزارتخانه به موضوع گفت‌وگوی اجتماعی و تأکید مبنی بر انجام اصلاحات در این خصوص، به نظر شما راهبرد اجرایی احیای سازوکارهای سه‌جانبه‌گرایی و گفت‌وگو میان شرکای اجتماعی چیست؟

سه‌جانبه‌گرایی به‌عنوان یک اصل پذیرفته‌شده در سطح بین‌المللی، نقش و جایگاه ویژه‌ای در زمینه بهبود روابط کار و نظام‌مند شدن ارتباط میان کارگر، کارفرما و دولت ایفا می‌کند و

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۲۷

شکل‌گیری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و اجرایی شدن قانون ساختار، مصادف با تغییر دولت در سال ۱۳۸۴ شد اگرچه انتظار می‌رفت با توجه به سخنان و وعده‌های مطرح شده در دولت نهم، این وزارتخانه به عنوان یک وزارتخانه کلیدی به کار خود ادامه دهد اما در عمل متأسفانه اتفاق دیگری رخ داد، به‌طوری‌که در آغاز فعالیت دولت مذکور، این وزارتخانه مدت‌ها وزیر نداشت

در اصطلاح حقوقی کار به معنای دخالت دادن نمایندگان دولت، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی مستقل در تنظیم روابط کار، طرح و تدوین مسائل و امور مربوط به کار است و باید توجه داشت این اصل در کنفرانس عمومی که غالباً سالی یکبار برگزار می‌شود و هیأت‌مدیره سازمان بین‌المللی کار (که معمولاً سالی سه‌بار تشکیل می‌شود) اعمال می‌شود و امروزه اصطلاح گفت‌وگوی اجتماعی در حوزه مسائل کار و تأمین اجتماعی در پاسخ به روند چالش‌های روبه‌رشد جهانی شدن، به عنوان یکی از راهکارهای تحقق سه‌جانبه‌گرایی مطرح است.

البته اصل سه‌جانبه‌گرایی تنها به تنظیم روابط کار مربوط نیست و در سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از جمله سازمان تأمین اجتماعی هم از اصلی‌ترین اولویت‌های این سازمان است. در واقع این اصل مهم در نهادهای مانند تأمین اجتماعی که بر پایه مشارکت سه جانبه کارفرما، کارگر و دولت شکل گرفته، از جایگاه ویژه‌ای در ارکان مدیریتی و تصمیم‌گیری برخوردار است.

اگرچه در دولت گذشته با تغییر اساسنامه و حذف شورای عالی تأمین اجتماعی و شکل‌گیری هیأت امنا، این اصل مهم و حیاتی در ارکان و فعالیت‌های سازمان تأمین اجتماعی کمرنگ شد و منجر به حضور نداشتن تشکلهای کارگری و کارفرمایی در عرصه تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های این نهاد بزرگ شد و زمینه‌های حضور پررنگ دولت را فراهم کرد، اما با تلاش در جهت اصلاح سیستم مدیریتی در سازمان تأمین اجتماعی و دخالت دادن نمایندگان کارگری و کارفرمایی در تصمیم‌گیری‌ها و برگزاری نشست‌های مهم برای تصمیم‌گیری برای این اعضا و البته انتخاب افراد با سابقه در این حوزه و افرادی که کارنامه عمل روشن و قابل دفاعی دارند، تاکنون سعی شده تا این مشکل تا حدودی اصلاح و برطرف شود و اصل سه‌جانبه‌گرایی در ارکان این سازمان دیده شود.

البته باید توجه داشت سازمان تأمین اجتماعی یک سازمان عمومی و بین‌النسلی است که دارای‌ها و سرمایه‌های اصلی آن در درجه اول متعلق به کارگران و کارفرمایان و بخشی نیز متعلق به دولت است. در واقع دولت نقش ضمانت‌کننده دارد و تنها وظیفه‌اش این است که از طریق بودجه عمومی و کمک‌های مردمی، موجودیت سازمان تأمین اجتماعی را حفظ کند و این تشکلهای مستقل کارگری و کارفرمایی هستند که وظیفه مشارکت در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان سازمان را بر عهده دارند. این در حالی است که در ماده ۱۷ قانون نظام جامع تأمین اجتماعی به صراحتاً به حضور شرکای اجتماعی در شورای عالی تأمین اجتماعی تحت عنوان «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان یافته» اشاره شده است.

از همین رو در این دو سال تلاش شده تا شرکای اجتماعی در عرصه تصمیم‌گیری سازمان پررنگ‌تر باشد، زیرا هم ما و هم نمایندگان تشکلهای کارفرمایی و صاحب نظران حوزه تأمین اجتماعی بر این باورند که اگر این سازمان به شیوه دیگری به غیر از سه‌جانبه‌گرایی اداره شود، به سازمانی ناکارآمد تبدیل خواهد شد و مشکلاتی که هم اکنون با آن دست به گریبان است.

● در نظام چند لایه تأمین اجتماعی که وزارتخانه در حال پیگیری آن است، مسئولیت لایه اول بیمه اجتماعی و درمانی با که خواهد بود و منابع مالی مورد نیاز چگونه تأمین خواهد شد؟ اگر مسئولیت با دولت خواهد بود، سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی همانند سازمان تأمین اجتماعی چگونه با این نظام هماهنگ خواهند شد؟

به‌طور خلاصه باید در پاسخ به این سؤال بگوییم بله، مسئولیت این لایه اول بیمه‌ای بر عهده دولت است. اما به‌طور مبسوط باید بگوییم در حوزه پوشش بیمه‌ای، خلأهایی وجود دارد که این خلأها را می‌توان در وجه نخست، نبود سیستم بیمه‌ای متمرکز بر شاغلان غیر مزد و حقوق‌بگیر و در وجه دوم، استمرار نداشتن پوشش بیمه‌ای غیراجباری و وجه سوم، در

لایه حمایتی از ۴۰ درصد تا ۱۰۰ درصد حداقل دستمزد گروه‌های بیمه اجتماعی هستند. در طرح کنونی، سعی بر این بود که این گروه از طریق لایه بیمه‌ای اجباری به کمک دولت نیز پوشش یابند. البته مداخله‌های دولت در سیاست بیمه‌ای به واسطه ورود قانونی در گروه‌هایی مانند قالی‌بافان و رانندگان تاکسی و ضرورت تخصیص منابع دولتی به عنوان نقش جایگزین کارفرمایی، باعث گونه‌ای اختلال بودجه‌ای در نظام بیمه و بازنشستگی کشور شده است؛ در واقع به سبب عدم رشد سهم بودجه‌ای این بخش متناسب با رشد حداقل دستمزدها و به تبع سهم جایگزینی کارفرمایی دولت، انباشت بدهی‌ها و ناکارآمدی پرداخت‌ها را شاهدیم.

در همین حال طرح بیمه‌های اجتماعی فراگیر، در راستای پوشش خلأ گروه‌های غیرمزد و حقوق‌بگیر بالاتر از لایه مساعدت و با درآمد ناپیوسته



تعریف شده است. این لایه متمرکز بر مشمولان ۴۰ تا ۹۰ درصد حداقل دستمزدها است. همچنین این لایه خاکستری میان لایه مساعدتی و لایه بیمه اجباری قرار دارد.

در لایه بیمه‌های اجتماعی، دو سطح بیمه اجباری و بیمه فراگیر تکمیل شده که پوشش حداکثری را نوید می‌دهد. در این بخش سعی بر این بود تا موازات نامساعدی با سایر لایه‌ها ایجاد نشود که طی آن به طلب پارانهای دولتی، گروه‌ها از صندوقی به صندوق دیگر ریزش کنند.

بیمه فراگیر خدماتی، تعهدی از لایه مساعدتی بالاتر و از لایه تکمیلی کمتر است؛ به شکلی که این تعهدات شامل پرداخت مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت خواهد بود و با کمک حق سرانه برابر دولت که موجب بهره‌مندی بیشتر گروه‌های مستضعف می‌شود، به گونه‌ای که بار جدیدی بر دوش دولت نباشد.

البته سطح تعهد صندوق‌های بیمه‌ای و این که آن سطح متناسب با نیاز حداقلی فقر نیست، مربوط به ناکارآمدی صندوق‌ها نیست زیرا صندوق‌ها متولی فقر نیستند و تنها پوششی از افق‌های ریسک آتی را بر اساس تأمین معاش در حد سطح مزایا در زمان اشتغال تضمین می‌کنند. در واقع تعهدات به میزان سهمی است که از محل مشارکت مبتنی بر درآمد افراد محقق می‌شود و ارتباطی با صندوق ندارد.

بخش منابع و تعهدات و وابستگی بیش از حد اغلب صندوق‌های بیمه‌ای به بودجه دولتی و نبود توازن و هماهنگی میان منابع و تعهدات در صندوق‌های بیمه و بازنشستگی خواند.

از همین رو طرح «نظام تأمین اجتماعی چندلایه» که مبتنی بر بازتعریف عملیاتی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و مواد ۴۲ و ۲۷ قانون برنامه پنجم توسعه است، سه لایه مساعدت اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های مکمل را داراست.

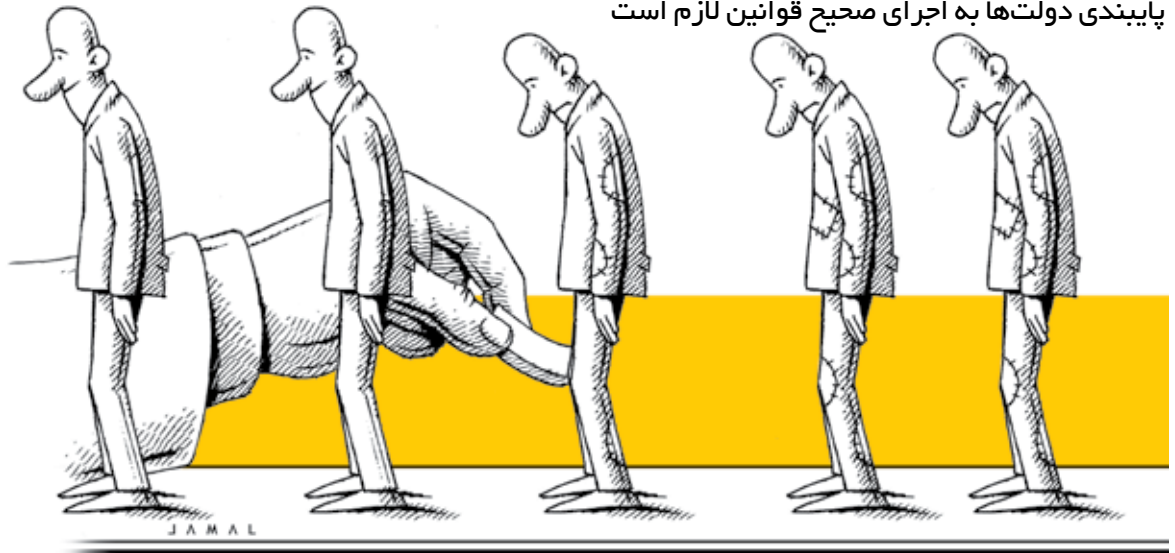
در واقع این مدل با توجه به قوانین و وضعیت کنونی کشور پیشنهاد شده است. یک سطح حمایتی کامل مربوط به کسانی است که نمی‌توانند وارد فرایند توانمندسازی کامل شوند که معلولان ذهنی و غیره از این جمله هستند. در لایه حمایت نسبی فراتر، توانمندسازی افراد برای دسترسی به اشتغال و خروج از لایه پایین‌تر مدنظر است که زیرمجموعه بیمه‌های اجتماعی صورت می‌پذیرد.

البته طبق قانون در لایه مساعدتی از صفر تا ۴۰ درصد دستمزد مشمول قرار می‌گیرد، به این معنا که خدمات پوششی از حداکثر ۴۰ درصد دستمزد مدنظر قرار می‌گیرند. در لایه بیمه‌های اجتماعی اجباری نیز از ۱۰۰ تا ۷۰۰ درصد دستمزد مشمول پوشش هستند.

اما خلأ اصلی در اینجا گروه‌های دستمزدی بین

تور ایمنی اجتماعی پاره شد!

تصویب قانون به تنهایی نمی‌تواند منجر به بهبود امور کشور شود
پایبندی دولت‌ها به اجرای صحیح قوانین لازم است



حسین راغفر
استاد اقتصاد دانشگاه الزهرا



قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مهم‌ترین قانون مصوب رفاهی و بیمه‌ای است که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در این قانون تکلیف بسیاری از مسائل رفاهی و بیمه‌های اجتماعی به روشنی مشخص شده که اگر جامعه عمل به خود می‌پوشید امروز با بسیاری از معضلات و بحران‌های صندوق‌های بیمه‌ای مواجه نبودیم و از منابع حوزه حمایتی در رفع انواع محرومیت‌ها با کارایی بیشتری بهره می‌گرفتیم. اما متأسفانه دولت‌های نهم و دهم این قانون را بطور کامل نادیده گرفتند و مجلس شورای اسلامی هم علیرغم تکالیفی که در این قانون به عهده دولت نهاده بود دلایل تعطیلی این قانون مترقی را جویا نشد.

نفس این بی‌توجهی به قانون مهمی همچون قانون ساختار حوزه‌های رفاهی و بیمه‌ای حاکی از آن است که تصویب قانون به تنهایی نیست که می‌تواند منجر به بهبود امور کشور شود بلکه نیازمند پایبندی دولت‌ها به اجرای صحیح قوانین نیز هست. موارد متعددی وجود دارند که این گزاره را اثبات می‌کنند که حتی قانون خوب تضمینی برای نتایج خوب در جامعه نیست. یکی از برجسته‌ترین موارد این نمونه، قوانین حاکم بر رفتار بانک هاست. علیرغم صراحت و شفافیت این دسته از قوانین در اعطای تسهیلات بانکی، به دلیل نفوذ عناصر دولت‌های نهم و دهم در نقض این قوانین بالغ بر ۱۵۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات و تسهیلات اعطایی بانک‌ها تبدیل به دیون معوقه شده است.

ماده یک قانون نظام جامع اشاره دارد که قانون ساختار در اجرای اصول ۲۹ و بندهای (۲) و (۴) اصل ۲۱ قانون اساسی در جهت ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی که به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در

قانون نظام جامع است.

این قانون با استفاده از هر دو ابزارهای حمایتی و بیمه‌ای چارچوب‌های شکل‌گیری یک تور ایمنی اجتماعی را در کشور فراهم آورد. همزمان ضمن برشمردن تهدیدهایی که زندگی آحاد جامعه را هدف قرار داده‌اند و فراهم آوردن پوشش‌های بیمه‌ای برای کاستن از آسیب‌های آنها به درستی یکی از این تهدیدها را سیاست‌های اقتصادی دولت برشمرده بود. در این ارتباط در صورت اعمال سیاست‌هایی که عوارض اجتماعی-اقتصادی داشته باشد دولت را مکلف کرده است که به جبران وضعیت رفاهی آسیب‌دیدگان این سیاست‌ها مبادرت ورزد. به همین منظور برای کاهش آثار سوء احتمالی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و توسعه‌ای بر وضعیت رفاه و تأمین اجتماعی مردم و جلوگیری از هرگونه شوک و ضربه ناشی از سیاست‌های آسیب‌زاه، دستگاه متولی نظام جامع تأمین اجتماعی را در تصمیمات اقتصادی مشارکت داده که از جمله این موارد حضور در مذاکرات مربوط به تعیین حداقل دستمزدها، مشارکت در شورای پول و اعتبار، شورای عالی بیمه خدمات درمانی، شورای عالی سلامت و شورای عالی خانواده دیده شده است.

این قانون در ماده ۱۱ خود تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را به عنوان یک دستگاه سیاستگذار و نیز ناظر بر عملکرد منابع بخش عمومی در حوزه‌های رفاهی و بیمه‌ای به تصویب رسانده است. شکل‌گیری این وزارت و بعدها ادغام آن در وزارتخانه‌های کار و تعاون نیازمند بازنگری اساسی است. وجود یک دستگاه متولی قدرتمند آنگونه که در قانون اصلاح نظام تأمین اجتماعی دیده شده یک ضرورت تام برای نظام برنامه‌ریزی و اجرایی کشور به‌ویژه در عصری است که جامعه با آسیب‌های جدی در حوزه‌های رفاهی و بیمه‌ای روبه‌روست و شواهد موجود از جمله پدیده جهانی شدن حکایت از آسیب‌پذیری بیشتر این قلمرو در سال‌های پیش‌رو دارد.

برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آنها به تصویب رسیده است. این قانون عمده آسیب‌هایی که منجر به اشکال مختلف فقر و محرومیت می‌شوند را هدفگیری کرده است که شامل این موارد هستند: امور بازنشستگی، از کار افتادگی و فوت، بیکاری، پیری، در راه ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی؛ حوادث و سوانح، ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی، بیمه خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی، حمایت از مادران بخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست، ایجاد بیمه خاص بیوگان، زنان سالخورده و خودسرپرست، کاهش نابرابری و فقر، امداد و نجات.

این قانون تلاشی است برای عملیاتی کردن تعهدات قانون اساسی که مهمترین نتیجه اجرای آن برقراری امنیت روانی برای آحاد مختلف جامعه و به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد جامعه است. از این‌رو تحقق این قانون را باید به عنوان یک تثبیت‌گر سیاسی-اجتماعی ارزیابی کرد و چنانچه دولت‌های نهم و دهم به اجرای آن متعهد می‌بودند امروز با بسیاری از پدیده‌های اقتصادی-اجتماعی کنونی همچون کارتن‌خوابی، زنان و کودکان خیابانی، اعتیاد، طلاق، جرم و جرائم در برشمردن گروه‌های مختلف اقتصادی اجتماعی-همچون صاحبان حرف و مشاغل آزاد، روستاییان و عشایر، زنان بیوه و خودسرپرست، کودکان-قلمروهای اساسی رفاه خانوارها-تغذیه، سرپناه، اشتغال، تحصیلات-را دربر می‌گیرد. خطرات ناشی از سوانح طبیعی همچون خشکسالی یا ناشی از سوانح جاده‌ای مانند معلولیت‌های به وجود آمده در اثر تصادفات جاده‌ای یا بحران‌های اقتصادی که منجر به بیکاری و از دست رفتن درآمد بخش‌هایی از جامعه می‌شود را تحت پوشش‌های بیمه‌ای و حمایتی مختلف قرار داده است. بیمه روستاییان کشور یکی از نتایج مثبت

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره
سوم
تیر
۱۳۹۴

۲۹

تحقق قانون نظام جامع

رفاه را باید به عنوان یک تثبیت‌گر سیاسی-اجتماعی ارزیابی کرد. چنانچه دولت‌های نهم و دهم به اجرای آن متعهد می‌بودند امروز با بسیاری از پدیده‌های اقتصادی-اجتماعی کنونی همچون کارتن‌خوابی، زنان و کودکان خیابانی، اعتیاد، طلاق، جرم و جرائم در مقیاس کنونی مواجه نبودیم

سه بازوی دموکراسی

جایگاه سه جانبه‌گرایی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چه بود و به کجا رسید؟

نعمت علیپور

کارشناس حوزه تأمین اجتماعی

بررسی سه جانبه‌گرایی و جایگاه آن در قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی در درجه اول مستلزم شناخت سه جانبه‌گرایی و ریشه‌های پدیداری آن در نظامات تأمین اجتماعی و کارکردهای آن است.

سه جانبه‌گرایی یا همان «Tripartism» یکی از راهکارهای مهم ریشه دار کردن دموکراسی و تنظیم روابط دولت و جامعه مدنی است که در قرن بیستم اتخاذ شد و در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی و سپس در دهه ۹۰ میلادی به اوج رسید.

سه جانبه‌گرایی به عبارت ساده مبتنی بر مشارکت سه جانبه دولت، نیروهای اجتماعی و نیروهای اقتصادی در تنظیم روابط جامعه همسود است. به عبارتی جامعه مبتنی بر احترام به سلاقی و خواسته‌های گوناگون اقشار و گروه‌های عمده تشکیل دهنده جامعه و بر مبنای گفت‌وگو بین نیروهای شکل دهنده نظامات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است.

سه جانبه‌گرایی ریشه در یکی از رویکردهای مهم جامعه محور در شکل دادن جامعه مبتنی بر دموکراسی دارد. رویکرد کورپراتیو یکی از رویکردهای مهم جامعه محور است که با پذیرش وجود طبقات مختلف اجتماعی مبنای بر گفت‌وگو طبقات اجتماعی و پی جویی منافع طبقاتی از طریق مشارکت در تصمیمات مهم در خصوص اموری همچون عدالت، برابری، آزادی و حقوق اجتماعی به عنوان مهمترین دغدغه‌های نظامات سیاسی و ریشه‌ای مباحث فلسفه سیاسی و برقراری دموکراسی و پایگیری و توسعه جامعه مدنی می‌داند.

همچنین نگرش کورپراتیو از این منظر و با تشخیصی صحیح، عدالت اجتماعی را مبنای انسجام اجتماعی و استواری دولت ملت‌ها می‌داند و تضاد طبقاتی را از طریق رهیافت سه جانبه‌گرایی به گفت‌وگو، مشارکت و همبستگی تبدیل می‌کند.

سه جانبه‌گرایی از سویی سازوکاری برای مطالبه و سامان مطالبات شهروندی را از دولت پدید می‌آورد و از سویی دیگر با توجه به کارکردی که در سامان جامعه مدنی می‌یابد به رشد و توسعه جامعه مدنی انجامیده و حد حضور دولت را تبیین می‌کند و ابزاری به دست می‌دهد که جامعه مدنی بتواند بر دولت نظارت کرده و با تحدید قدرت دولت مرزهای جامعه مدنی و دولت را مشخص نماید.

با توسعه کارکردی دولت‌های مدرن در جهت توسعه رفاه اجتماعی و پاسخگویی به حقوق اجتماعی شهروندان که به پدید آمدن دولت‌های رفاه انجامیده است امروزه دسته بندی‌های مختلفی راجع به دولت رفاه بر حسب سازوکارها، ساختارها و رویکردها وجود دارد. یکی از مهمترین این دسته بندی‌ها که نظر به رویکرد دولت رفاه و ارتباط نظامات درون این سیستم‌ها و ساختار سیاسی آنها دارد تقسیم‌بندی است که اندرسن ارائه می‌کند. بر اساس این دسته بندی که رویکرد نظام گرا نیز خوانده

می‌شود، دولت‌های رفاه در سه دسته دولت‌های لیبرال، کورپراتیو و سوسیال دموکرات جای می‌گیرند.

نظام‌های کورپراتیو که در میانه دو سیستم دیگر لیبرال و سوسیال دموکراتیک قرار می‌گیرند عملاً با توسعه جامعه محوری در اداره سیستم‌های تأمین اجتماعی روابط دموکراسی را در این نهادها تضمین کرده و از تسری انحصار سیاسی و تبدیل شدن آن به انحصار اقتصادی در عرصه نظامات تأمین اجتماعی از یک سو و با رها کردن افراد از سلطه اقتصادی بازار از سویی دیگر از کالایی شدن نیروی کار جلوگیری کرده و شهروندان را در استقلال و رهایی از نیاز یاری کرده و شرایط لازم برای انتخابگری شهروندان و توسعه دموکراسی را فراهم می‌آورد.

از این منظر سه جانبه‌گرایی متضمن جلوگیری از توسعه انحصار سیاسی و تبدیل آن به جباریت اقتصادی و ورود انحصار و توسعه جباریت بازار به عرصه‌های اجتماعی و همچنین نظامات تأمین اجتماعی است.

با توجه به ساختار پی‌ریزی شده تأمین اجتماعی در ایران نظام تأمین اجتماعی ایران را می‌توان نظامی کورپراتیو بر مبنای قانون و ساختار دانست که نقش گروه‌ها و اصناف و نیروهای اقتصادی و اجتماعی در کنار دولت اهمیت بسزایی می‌یابد و بر این اساس این نظام (بیشتر به مفهوم بیمه‌های اجتماعی) بر اساس سه جانبه‌گرایی شکل گرفته است.

با توجه به ساختار سه جانبه تأمین اجتماعی در ایران انتظار می‌رود که سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و نظارت در این نظام بر مبنای سه جانبه‌گرایی صورت پذیرد و اساساً مفهوم عدالت اجتماعی، سازوکار دستیابی به آن و سیاست‌های این حوزه از این مجرا تعریف گردد.

نظام کورپراتیو و سه جانبه‌گرایی مبتنی بر آن نقش بسزایی در پایگیری قوانین بر مبنای قرار داد اجتماعی و تعریف عدالت بر مبنای انصاف دارد. انصاف به عنوان مبنای عدالت توزیعی در سطح فردی مستلزم اختیار موقعیت غیر شخصی از سوی شهروندان و همچنین آگاهی افراد از موقعیت است تا شهروندان فارغ از موقعیت شخصی خود بتوانند درباره وضعیت منصفانه قضاوت کنند، بدیهی است که رسیدن به موقعیت غیرشخصی با توجه به نظام شخصیت افراد در جامعه و تأثیر فرهنگ، ساختار اقتصادی و... بر این نظام و ناخودآگاه افراد کاری دشوار است. از این منظر حضور افراد در تشکلهای عملاً موجب می‌شود که افراد رویکردی اجتماعی یافته و از خود گامی فراتر رفته و در انصاف موقعیتی غیر شخصی تر اتخاذ نمایند.

از سویی دیگر انصاف در سطح جامعه منوط به توسعه آگاهی و گفت‌وگو بین اقشار مختلف است که از مجرای سه جانبه‌گرایی می‌توان به آن دست یافت.

جایگاه سه جانبه‌گرایی در قانون ساختار

قانون ساختار نظام تأمین اجتماعی قانونی است که به زعم نگارندگان آن در پی ارتقا و توسعه تأمین اجتماعی و جایگاه آن در پاسخ به حقوق شهروندان مندرج در قانون اساسی است. ماده یک این قانون اشعار می‌دارد که نظام

تأمین اجتماعی «در اجرای اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بندهای (۲) و (۴) اصل بیست و یکم (۲۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در جهت ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی که به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن»، با رعایت شرایط و مفاد این قانون برقرار شده است. در تبصره ۱ و ۲ همین ماده آمده است:

«برخورداری از تأمین اجتماعی به نحوی که در این قانون می‌آید حق همه افراد کشور و تأمین آن، تکلیف دولت محسوب می‌شود» و «آثار و تبعات منفی احتمالی ناشی از اقدام‌ها دولت، از جمله مصادیق رویدادهای اقتصادی و اجتماعی می‌باشند».

مفاد ماده ۱ این قانون به ذهن چنین می‌آورد که این قانون در پی سطح بالاتری از تأمین اجتماعی است و از آنچه تاکنون در قالب رویکرد کورپراتیو آمده است فراتر را می‌جوید اما مواد دیگر این قانون عملاً خواننده را در موقعیتی قرار می‌دهد که در قضاوتی خوشبینانه بیندیشد که تناسبی بین اراده اولیه و راهکارها و سیاست‌ها نیست. در اثبات مدعی‌ای یاد شده تنها کافی است که مبحث سه جانبه‌گرایی در این قانون پیگیری شود. ماده ۶ این قانون به اصول و سیاست‌های حاکم بر نظام تأمین اجتماعی مدنظر می‌پردازد در بندهای «ب» و «د» این قانون در خصوص اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تأمین اجتماعی آمده است:

ب - هماهنگی بین حوزه‌ها: هماهنگی بین حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی با محور بودن نظام بیمه‌ای صورت می‌گیرد.

د - مشارکت بخش‌های غیردولتی: نظام تأمین اجتماعی بر اصل مشارکت در سطوح سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی استوار است به نحوی که دستگاه‌ها و سازمان‌های غیردولتی به روش‌های تعریف شده امکان مشارکت داشته باشند. این مشارکت خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان یافته از قبیل سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی را نیز شامل می‌شود. این مشارکت به معنای رفع مسئولیت از دولت نیست و در هر حال دولت مسئولیت تأمین اجتماعی را برعهده دارد.

در بند «ب» این قانون نظام بیمه‌ای محور نظام تأمین اجتماعی قلمداد شده و در بند «د» این قانون بر اصل مشارکت در حوزه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی تأکید شده که می‌توان از آن چنین برداشت کرد که اصل سه جانبه‌گرایی در این قانون ملحوظ است و اما در سایر بندهای این ماده مواردی ذکر شده که در نقطه مقابل سه جانبه‌گرایی قرار می‌گیرد. بند «ز» همین ماده در خصوص تمرکز و تمرکززدایی آمده است: «این اصل بر سیاست‌های زیر تأکید دارد:

۱ - برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، نظارت، ارزشیابی و توزیع منابع عمومی به‌صورت متمرکز و توسط دولت انجام می‌شود.

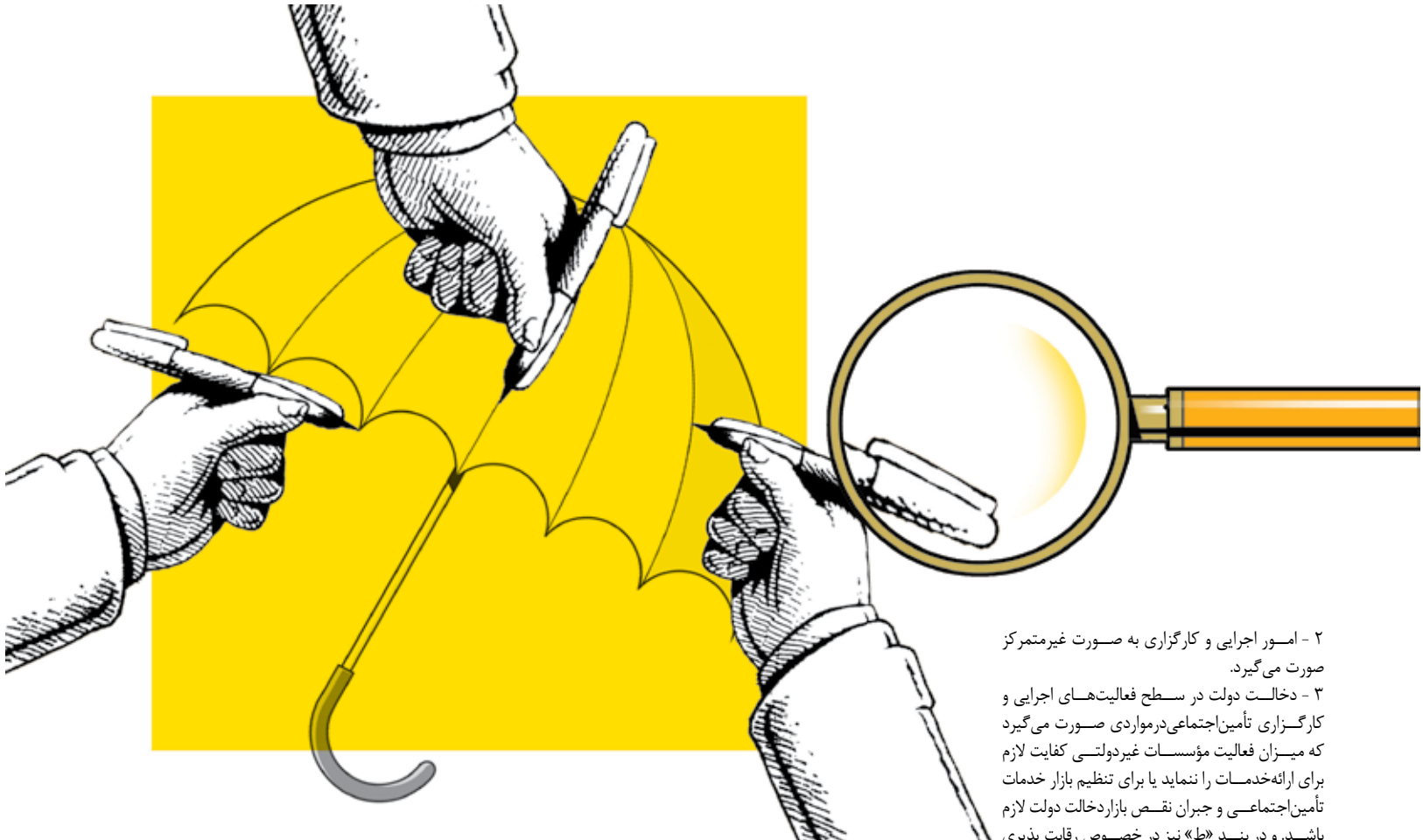
قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۳۰

سه جانبه‌گرایی یکی از راهکارهای مهم ریشه‌دار کردن دموکراسی و تنظیم روابط دولت و جامعه مدنی است که در قرن بیستم اتخاذ شد و در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی و سپس در دهه ۹۰ میلادی به اوج رسید



۲ - امور اجرایی و کارگزاری به صورت غیرمتمرکز صورت می گیرد.

۳ - دخالت دولت در سطح فعالیت های اجرایی و کارگزاری تأمین اجتماعی در مواردی صورت می گیرد که میزان فعالیت مؤسسات غیردولتی کفایت لازم برای ارائه خدمات را ننماید یا برای تنظیم بازار خدمات تأمین اجتماعی و جبران نقص بازار دخالت دولت لازم باشد. و در بند «ط» نیز در خصوص رقابت پذیری آمده است: اعمال اصل رقابت پذیری در سطوح اجرایی و کارگزاری نظام به منظور گسترش فضای رقابتی و بسط مزیت های زیر:

۱ - کلیه سطوح بیمه های نظام تأمین اجتماعی به گونه ای طراحی و تنظیم گردند که امکان رقابت در آن وجود داشته باشد.

۲ - برای بیمه شوندگان امکان انتخاب مؤسسه بیمه گذار فراهم شود.

۳ - به منظور حصول اطمینان از وجود فضای سالم رقابتی و عدم عرضه انحصاری یا نیمه انحصاری، دولت اجازه کنترل و اقدام ضد انحصار را براساس قوانین موضوعه خواهد داشت.

چنانکه در این بندها نیز مشهود است اولاً قانونگذار تأمین اجتماعی را در قالب بازار دیده است و ثانیاً رقابت را به عنوان یک اصل در بین صندوق های تأمین اجتماعی مطرح کرده که در پس این ایده، باور نهفته آن است که سازمان تأمین اجتماعی سازمانی انحصاری است. اصول مندرج در بندهای مذکور مؤید آن است که قانون نگاران و قانونگذار اشرافی بر مبانی شکل گیری و نظری تأمین اجتماعی نداشته اند و چنین پنداشته اند که تأمین اجتماعی در بازار حضور دارد در حالی که حتی مخالفان سر سخت تأمین اجتماعی از این منظر با تأمین اجتماعی مخالفند که به درستی تأمین اجتماعی را مبتنی بر و همخوان با بازار نمی دانند. اصولاً تأمین اجتماعی در پی شکست بازار در تأمین سعادت بشری و در مخالفت جامعه مبتنی بر بازار شکل گرفته اند و در پی کالایی زدایی از نیازها و آنچه حقوق شهروندی است پدید می آیند و اصولاً سه جانبه گرایی تأمین اجتماعی نیز برای جلوگیری از سلطه بازار و انحصار دولتی و برقراری روابط دموکراتیک و ضد انحصار در عرصه مواهب اجتماعی عمل می کند. از این رو ماده ۶ قانون ساختار در مغایرت سختی با اهداف برشمار شده در ماده یک

این قانون و اصل مشارکت (بخوانید سه جانبه گرایی) مذکور در بند «د» همین ماده دارد.

با توجه به تناقضات یاد شده در قانون یاد شده در ماده ۱۴ این قانون به رغم این که سیاستگذاری در نظام موضوع بند «د» ماده ۶ این قانون مبتنی بر مشارکت قید شده است نشانی از حضور سایر نهادها و سازمان های غیر دولتی دیده نمی شود.

ماده ۱۷ قانون ساختار وزارت رفاه را مکلف کرده است که حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه های کلیه دستگاه های اجرایی، صندوق ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه ای، اقدام نماید. بر اساس این ماده، اصلاح آن بخش از اساسنامه ها که مربوط به ارکان نهادهای فوق الذکر است، باید به تدریجی صورت پذیرد که ترکیب کلی ارکان آنها به صورت زیر باشد:

الف - شورا یا مجمع یا هیأت امانه با شرایط زیر:
۱ - نصف به علاوه یک اعضاء با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران انتخاب خواهند شد.

۲ - مابقی اعضاء به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت گیرندگان متشکل و سازمان یافته» آنها براساس آئین نامه ای که به تصویب هیأت وزیران می رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکلهای رسمی موصوف و تا زمان شکل گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران انتخاب خواهند شد.

در این ماده به صورت ضمنی می توان ردپایی از بحث سه جانبه گرایی مشاهده کرد، اما هیچ صراحتی در آن نیست. علاوه بر این نصف بعلاوه یک نفر یاد شده در این ماده قانونی را اشخاص فارغ از جایگاه حقوقی شامل

می شوند. به عبارتی تنها یک نگاه را در بر می گیرند. نه نگاه دولت را بدیهی است این امر مخاطره عدم همراهی سایر اجزای دولت را که در امور دیگر معطوف به سیاست های اجتماعی یا اقتصادی هستند در بر داشته و تا حد زیادی یک نگاه خاص در این انتخاب حضور خواهد داشت و روابط دموکراتیک در این سوی حاکم نخواهد بود.

عدم صراحت بحث سه جانبه گرایی در قانون ساختار و همچنین ناهمخوانی های گسترده در مفاد این قانون و بر شمار نشدن مرزهای حضور دولت و مجلس در این ساحت موجب شد تا قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ پای در عرصه تعیین تکلیف برای سازمان تأمین اجتماعی گذاشته و قوانین این حیطه را مخدوش نماید و در مواد ۱۰۲ و ۱۰۳ ضوابط بازنشتگی را تعیین نماید در حالی که مبنای این گونه ضوابط می باید محاسبات بیمه ای باشد نه تصمیم دولت یا مجلس. چنانکه مشهود است ضعف یا نبود سازو کارهای سه جانبه گرایی در قانون ساختار عملاً موجب شده تا دولت بیش از پیش در این عرصه وارد شده و نهادهای مدنی را جذب خویش سازد.

اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۸) آخرین ضربات را به اصل سه جانبه گرایی وارد کرد. نمایندگان دولت در طرحی که برای اصلاح ماده ۱۱۳ ارائه کردند دست دولت را در اداره سازمان تأمین اجتماعی باز گذاشتند تا انحصار سیاسی و به قول والتر «به سلطه مادی بر منابع سازمان منجر شود» و حاصل آن شد که در تحقیق و تفحص مجلس آمد.

توسعه نیافتگی نهادهای کارفرمایی و کارگری، نبود سه جانبه گرایی و نقصان روند انتخاب دموکراتیک نمایندگان تشکلهای در هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی چشم اسفندیار این سازمان است.

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره
تیر
سوم
۱۳۹۴

۳۱



سه جانبه گرایی و نقصان روند انتخاب دموکراتیک نمایندگان تشکلهای در هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی چشم اسفندیار این سازمان است

یارانه‌های بی هدف

اختصاص یارانه‌ها مهم‌ترین دلیل شکل‌گیری قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بود اما سرنوشت یارانه‌ها بعد از اجرای این قانون چه شد؟

رضا امیدی

پژوهشگر سیاست‌گذاری اجتماعی



بحث یارانه‌ها به لحاظ تاریخی چه در ایران و چه در کشورهای دیگر به اشکال مختلف وجود داشته است. به عنوان مثال: در ایران دوره قاجار بخصوص در زمینه کشاورزی، بذر به صورت مساعدت توزیع می‌شده و در دوره رضاخان به اشکال دیگر انجام می‌شد اما به طور خاص چیزی که به کالاهای اساسی و مصرفی مانند نان و گوشت مرسوم شد می‌توان گفت از اواخر دهه ۳۰ و اوایل دهه ۴۰ در واقع بعد از کودتا و انعقاد نخستین قرارداد کنسرسیوم نفتی که باعث شد در آن مقطع زمانی درآمدهای نفتی دولت افزایش پیدا کند و به تدریج بعد از افزایش درآمدها، دولت به تأمین نیازهای اساسی و مصرفی ضروری مردم توجه بیشتری کرد و در دهه پنجاه با شوک نفتی که ایجاد شد بحث یارانه‌ها ابعاد گسترده‌تری پیدا کرد و به اندازه‌ای جدی شد که در حقیقت خود منافع یارانه‌ای و غیریارانه‌ای در حوزه رفاه که به صورت پراکنده در حال توزیع بود به علت هزینه‌هایی که دولت در آن مقطع زمانی انجام می‌داد، منجر به تأسیس وزارت رفاه در سال ۱۳۵۳ شد. هرچند یک سال بعد به دلایل دیگر به نوعی با سازمان بهداشت یا سازمان بهداری وقت ادغام شد یک سابقه این چنینی وجود دارد.

به‌طور عمده و براساس کارکرد، سه نوع متفاوت یارانه وجود دارد: یارانه‌ای که در قالب انواع پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی به گروه‌های فقیر جامعه پرداخت می‌شود و در واقع ویژه گروه‌های خاص جمعیتی است و ماهیت گزینشی دارد. نوع دیگری از یارانه‌ها ماهیت همگانی دارد و در راستای تأمین کالاهای عمومی (public goods) نظیر آموزش، بهداشت و... بوده که ذات آن جلوگیری از کالایی‌شدن این خدمات است. نوع دیگری از یارانه‌ها نیز یارانه‌های تولیدی هستند که برای حمایت از تولید و حفظ توان رقابتی ممکن است در سمت عرضه یا تقاضا توزیع شوند.

حجم منابع یارانه‌ای بعد از انقلاب، هم متأثر از ارزش‌های مطرح در انقلاب که در قانون اساسی نیز انعکاس یافته بود و هم به دلیل ویژگی‌های دوران جنگ و سیاست‌های دولت در آن زمان به تدریج افزایش یافت. در مقطع تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی حدوداً ۸ الی ۹ هزار میلیارد تومان از بودجه عمومی صرف امور یارانه‌ای می‌شد که رقم قابل توجهی بود در آن مقطع. در تحولات تاریخی بحث هدفمندی یارانه‌ها از برنامه اول توسعه بعد از انقلاب از سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ که بحث نظام تعدیل ساختار پیش کشیده شد یکی از مهمترین مؤلفه‌های سیاست‌های تعدیل، حذف یارانه‌ها بخصوص یارانه‌های اجتماعی بود اما به رغم این که در حقیقت این موضوع در قانون برنامه هم مصوب شد اما در اجرا و عمل برعکس اتفاق افتاد. یعنی حجم یارانه‌ها در طول برنامه اول نیز افزایش یافت که دلیل آن تورم بالای ناشی از سیاست‌های تعدیل و بروز شورش‌های اجتماعی در برخی شهرها نظیر اسلام‌شهر، شیراز و... بود. یکی از ویژگی‌های برنامه تعدیل ساختار دولت، تعرفه‌زدایی، کاهش بودجه، مقررات‌زدایی، کاهش یارانه‌ها و عرضه قیمت کالاها به طور واقعی است.

درواقع این نوع نگرش باعث افزایش تورم بالای ۴۹ درصدی شد و چون یک نظام صحیح و منسجم حمایت اجتماعی پیش‌بینی نشده بود، دولت ناگزیر شد در نیمه دوم اجرای برنامه حجم زیادی از یارانه را تزیق کند به طوری که مجموع کل یارانه در نیمه دوم برنامه نه تنها کاهش پیدا نکرد بلکه افزایش هم داشت. اما در برنامه دوم توسعه که از سال‌های ۱۳۷۲ تا سال‌های ۱۳۷۷ به اجرا درآمد روند تزیق یارانه به کشور تا حدودی کاهش پیدا کرد و در برنامه سوم، بحث هدفمند کردن یارانه مطرح شد.

یک نکته که به لحاظ تاریخی وجود دارد این است که یک سطحی از هدفمندسازی نسبتاً منطقی در برنامه پنجم قبل از انقلاب هم مطرح شده بود. در آن برنامه نوعی هدفمندی جغرافیایی-جمعیتی شکل گرفت. به این صورت که اولویت پرداخت یارانه‌ها با حاشیه نشین‌های شهری و

روستاها و کارگران ساده است و اولویت بعدی آن دو گروه عمده اجتماعی یعنی کودکان و معلمان که به دلیل ویژگی‌های خاص آنان در شکل‌گیری نسل آینده و دیگری گروه‌های ناتوانان و آسیب دیده و معلولان است. ولی به دلیل جهش‌های ناگهانی درآمدهای نفتی این سازوکار هدفمندی نادیده گرفته شد. در واقع سابقه هدفمندی یارانه‌ها به برنامه پنجم (۵۶-۱۳۵۲) برمی‌گردد که عملی نشد.

همزمان با دوره تدوین برنامه سوم توسعه، در جلسه شورای عالی بیمه در بهار سال ۱۳۷۷، رئیس جمهور وقت دستور می‌دهند که قانون نظام جامع تأمین اجتماعی تدوین شود. این موضوع در ماده ۴۰ قانون برنامه سوم نیز مصوب شد و دولت مکلف شد طی ۶ ماه قانون نظام جامع را تدوین کند. اما پروسه زمانی تدوین و تصویب قانون ساختار نظام جامع حدود ۶ سال به طول انجامید و در نهایت در روزهای پایانی مجلس ششم به تصویب رسید. در ابتدایی که بحث تدوین نظام جامع مطرح شد، سازمان برنامه و بودجه اظهار ناتوانی کرد و کار را به سازمان تأمین اجتماعی که در آن زمان دکتر ستاری‌فر مدیرعامل آن بودند، واگذار شد و مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی که ریاست آن برعهده مرحوم شبیری‌نژاد بود، مسئولیت کار را برعهده گرفت. اما این قانون چه در مرحله تدوین و چه در مرحله اجرا با مقاومت‌های زیادی مواجه شد.

به‌عنوان مثال پس از تصویب قانون، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به طور جدی با تأسیس وزارتخانه مخالف بود که یکی از دلایل آن شرح وظایف و اختیاراتی بود که برای وزارت رفاه و تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده بود و تعارض‌هایی را با برخی وظایف سازمان داشت؛ مثلاً در حوزه بودجه‌ریزی و توزیع منابع عمومی. همچنین در آن زمان دولت و به‌طور خاص و سازمان برنامه به‌طور جدی، کوچک‌سازی دولت را پیگیری می‌کرد و از این رو به رغم این که تأسیس وزارتخانه قانون مصوب داشت، سازمان برنامه مقاومت می‌کرد.

موضوع دیگری که درباره پرسش شما مهم است این است که اگر مذاکرات مجلس ششم برای تصویب این قانون را ملاحظه کنید یک کشمکش هم درباره واژه «رفاه» و درج آن در عنوان قانون وجود داشته است.

در طول مذاکرات چند بار این بحث پیش می‌آید که چرا ما از واژه رفاه استفاده کرده‌ایم و رفاه مقوله لوکسی است و اساساً ما را چه به رفاه؟! برخی هم از منظر ماده ۴۰ قانون برنامه توسعه سوم تأکید داشتند که این ماده بر ساختار سازمانی تأمین اجتماعی دلالت دارد و نباید از واژه رفاه استفاده شود. دکتر ستاری فر به عنوان نماینده دولت و رئیس سازمان برنامه در جلسات مجلس توضیح می‌دهند که منظور از واژه رفاه مسئله یارانه است و در واقع ما با دو مسئله در حوزه تأمین اجتماعی مواجه‌ایم که یکی خود تأمین اجتماعی است که به ماده ۲۹ قانون اساسی دلالت دارد و امری همگانی است و دیگری مسئله رفاه است که به موضوع یارانه‌ها مربوط است که به امکانات و برنامه‌های دولت بستگی دارد. از سویی حجم یارانه‌ها هم قابل توجه بود. به فرض مثال در آن مقطع کل حقوق کارکنان کشوری و لشکری حدود ۶ تا ۷ هزار میلیارد تومان بود و توانسته بود کارکنان را در سطح طبقه متوسط حفظ کند. اما حدود ۹ هزار میلیارد تومان یارانه نتوانسته بود اثر قابل توجهی بر کاهش فقر داشته باشد زیرا مبتنی بر مصرف بود و در همه مقوله‌ها اعم از نان، دارو، سوخت و... به سمت طبقات بالای درآمدی می‌رفت، چون این طبقات توان مصرف بیشتری داشتند. یارانه‌ها در حوزه اجتماعی دو کارکرد جدی دارند: یکی کاهش فقر و دیگری کاهش فاصله طبقاتی.

درواقع یارانه نوعی مالیات منفی است که باید در قالب سازوکارهای بازتوزیعی، نظام اجتماعی متعادل‌تری را ایجاد کند. موضوع مالیات باید در چارچوب مفاهیمی نظیر ائتلاف طبقاتی و همبستگی اجتماعی فهم شود. مالیات و یارانه (مستقیم و غیرمستقیم) دو ابزار مهم در نظام اجتماعی هستند.

◀ نهادهای نظام و مسئله یارانه‌ها

در فضای مجلس یک اجماع کلی بر سر این مسئله وجود داشت که یارانه در وضعیت نادرستی قرار دارد و از طرفی حجم زیادی از منابع حوزه اجتماعی به

قلمرو رفاه

شماره	سوم
تیر	۱۳۹۴
۳۳	



یارانه نوعی مالیات منفی است که باید در قالب سازوکارهای باز توزیعی، نظام اجتماعی متعادل‌تری را ایجاد کند. موضوع مالیات باید در چارچوب مفاهیمی نظیر ائتلاف طبقاتی و همبستگی اجتماعی فهم شود. مالیات و یارانه (مستقیم و غیرمستقیم) دو ابزار مهم در نظام اجتماعی هستند

معنای تخصیص یارانه‌ها

هدفمندی یارانه‌ها جزو وظایف این قانون به شمار می‌رود. به زعم من این نوع پرداخت نقدی که در این سطح گسترده اتفاق افتاد باعث شد تا نظام مطالباتی مردم از هم گسیخته شد. به عنوان مثال: بحث‌های متفاوتی از هدفمندی یارانه‌ها در جامعه بین مردم از چگونگی واریز یارانه یا حذف آن صحبت به عمل می‌آید و هرگونه تأخیر در واریز یارانه و حذف افرادی از یارانه باعث اعتراض آنان می‌شود. اما مردم هیچ گاه مطالباتی در زمینه خصوصی شدن در زمینه آموزش ندارند. بحث آموزش و بهداشت رایگان که یک اصل قانون اساسی به شمار می‌رود تبدیل به یک مطالبه اجتماعی نمی‌شود.

در واقع پرداخت نقدی یارانه‌ها شاید به دلیل فربه بودن و رسانه‌ای شدن در این سال‌ها مانع شکل گرفتن مطالباتی چون آموزش و بهداشت رایگان است و در واقع این‌گونه مطالبات را زیر گرفته است. یکی از

محل‌های هدفمندی یارانه‌ها، انتقال هزینه‌ها به

سمت بهداشت و درمان و آموزش رایگان

است که سالهاست متوقف شده و

هیچ مطالبه‌ای برای این قضیه

وجود نداشته است. ببینید،

در جامعه‌ای که بیش از

۱۰ میلیون نفر بیسواد

و حدود ۳ میلیون نفر

بازمانده از تحصیل

دارد، مسئله پرداخت

از جیب در حوزه

آموزش به لحاظ

رفاهی حتی مهمتر

از پرداخت از جیب

در حوزه بهداشت است.

زیرا یک مقوله عمومی‌تری

است و تقریباً تمامی خانواده‌های

ایرانی درگیر حوزه آموزش هستند اما

حوزه آموزش به سمت خصوصی‌تر شدن پیش

می‌رود و از دهه ۷۰ آموزش و پرورش توجه بیشتری را

در زمینه توسعه مدارس غیرانتفاعی انجام داده و به‌عنوان یک شاخص

توسعه‌ای تلاش می‌کند دانش‌آموزان بیشتری را به مدارس غیرانتفاعی سوق دهد.

این موضوع در آموزش عالی هم اتفاق افتاده و در حال حاضر بیش از ۸۵ درصد از

ورودی‌های دانشگاه‌های دولتی (بدون لحاظ دانشگاه آزاد) به صورت شهریه‌ای در

قالب پیام‌نور، شبانه، غیرانتفاعی و علمی-کاربردی پذیرفته می‌شوند. روند خصوصی

شدن حوزه آموزش همچون مدارس غیرانتفاعی و مؤسسات آموزشی در نظام

اجتماعی باعث تقویت طبقات بالای جامعه و ثروتمندان می‌شود. یارانه‌ها باید در

حوزه‌های آموزش و بهداشت و بیمه‌ها تخصیص پیدا کند تا تمامی اقشار جامعه از

خدمات درمانی و آموزش بهتری بهره‌مند شوند.

مخاطرات اجرا

در قانون نظام جامع هدفمندی یارانه‌ها تا ماده ششم هیچ صحبتی از اهداف آن ارائه نشده و فقط از آزادسازی قیمت‌ها صحبت به عمل آمده است. در ماده هفتم این قانون برای خدمات بهداشتی و درمانی و حمایت از جمعیت فقیر و کم‌درآمد وظایفی تعیین شده اما آنچه در اجرا می‌بینیم هیچ انطباقی با قانون ندارد. اما جدای از این مسئله نظام یارانه‌ها بخصوص در یارانه‌های اجتماعی و پرداخت‌های انتقالی تازمانی که رابطه‌اش با ساختار کلیت سیاست اجتماعی تعیین نشود، یارانه به هر صورتی که پرداخت شود مشکلی را برطرف نمی‌کند. در حال حاضر هیچ گونه نگرشی درباره سیاستگذاری اجتماعی به صورت سامان یافته و منسجم وجود ندارد و مشکل دیگری که مهم است این است که نظام مالیاتی هیچ تأثیری و هیچ همبستگی با حوزه رفاه ندارد و نظام مالیاتی حتی ضدتوزیع عمل می‌کند و بیشتر به نفع طبقات ثروتمند جامعه است زیرا بخش عمده‌ای از درآمدها در مشاغل پنهان و غیررسمی صورت می‌گیرد که هیچ مالیاتی از آنها دریافت نمی‌شود. در حال حاضر در کشور ۱۶ درصد فرار مالیاتی وجود دارد. که این شاخص مهمی در زمینه ضعف همبستگی اجتماعی است. برای انسجام دهی به هدفمندی یارانه‌ها، می‌بایست نظام مالیاتی در کشور تقویت شود.

مسئله یارانه‌ها اختصاص پیدا می‌کرد بدون آن که تأثیرگذار باشد. فقر چه به طور مطلق و چه نسبی در حال افزایش بود و انواعی از آسیب‌های اجتماعی و فاصله طبقاتی بروز یافته بود که اینها نشانه‌هایی از ناکارآمدی سیاست‌های اقتصادی از یکسو و ضعف نظام یارانه‌ای (به عنوان یک ابزار برای کنترل فقر و...) از سوی دیگر بود.

در نظام جامع به طور ضمنی دو نگاه وجود دارد این دوشنگی در مسئله یارانه‌ها به صورت مستقیم انعکاس پیدا نمی‌کند اما در حوزه اجتماعی تقریباً هدفمندسازی یارانه‌ها و ساماندهی به وضعیت یارانه‌ها در برنامه اول و دوم توسعه مطرح شد اما در برنامه سوم توسعه و بعد به طور خاص در برنامه چهارم توسعه، نگاه به این مسئله ساختارگرایانه‌تر شد. به این توجه داشته باشید

هدف اصلی قانون نظام جامع رفاه که به عنوان قانون

اساسی رفاه اجتماعی معرفی می‌شد، انتظام

بخشی و سامان بخشی به سیاست‌ها

و برنامه‌هایی بود که به‌طور

ناهماهنگ و نامنسجم در

حال اجرا بودند و کارایی

لازم را نداشتند. قانون

نظام جامع در

پایان دوره ریاست

جمهوری خاتمی

تنظیم شد و اجرای

آن عملاً با تغییرات

جدی همراه بود و

نگاه و بینش دولت

خاتمی در حوزه رفاه

یک ماهیت متفاوت‌تری

به نظر می‌رسید.

کارنامه قانون در زمینه یارانه‌ها

در مورد یارانه‌ها دو مبحث وجود دارد؛

یکی به عنوان بحث منابع پایدار اجرای کلیت این

قانون و دیگر این که مدیریت و ساماندهی اجرایی هدفمند آن با

وزارت رفاه بوده است.

ساختار این قانون و اصول مختلف آن لازم است تبدیل آئین نامه بشود و به مرحله اجرا در بیاید اما به یک معنا اجرایی نشده است. یک مشکلی در سیستم اجرایی ایران وجود دارد و آن این است که ما نمی‌دانیم در حوزه سیاست اجتماعی به دنبال چه چیزی هستیم و شناختی هم از وضعیت موجود جامعه و برنامه‌هایی که اجرا می‌شود، نداریم. یک حالت وصله‌ای و کاملاً پراکنده و نامنسجم وجود دارد. هدف اصلی این قانون هم انسجام و نظم‌دهی بود اما به دلایلی خود قانون کنار گذاشته شد. وزارت رفاه با هدف نقش سیاستگذاری در حوزه مسائل تأمین اجتماعی تأسیس شده بود اما بخصوص بعد از ادغام آن با وزارت تعاون و کار، نقش وزارت رفاه به سمت اجرایی سوق پیدا کرد و از سیاستگذاری فاصله گرفت.

چه کسی سیاستگذار اصلی رفاه است؟

در ماده ۱۶ قانون ساختار نظام جامع قید شده است که ساماندهی و مدیریت اجرایی هدفمندی یارانه‌ها جزو وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است و در بدو تأسیس معاونت امور یارانه‌ها در وزارت رفاه وجود داشته است اما به تدریج مدیریت یارانه‌ها از وزارت رفاه منفک شده و در قالب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ذیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قرار دارد. این تفکیک موجب شده تا یکی از منابع اصلی قانون نظام جامع رفاه از حوزه سیاستگذاری جدا شود. این موضوع، به ناهماهنگی‌ها در حوزه رفاه دامن زده است. نکته جالب این است که اگر از منظر جامعه‌شناسی بوروکراسی موضوع را بررسی کنیم متوجه می‌شویم که خود سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها یک مانع جدی در برابر هدفمند کردن یارانه‌ها است؛ زیرا اگر یارانه‌ها هدفمند شوند، موجودیت این سازمان به چالش کشیده می‌شود. منطقی‌تر آن است که این سازمان در قالب دفتری ذیل وزارت رفاه اداره شود تا بتوان منابع یارانه‌ها را با سیاست‌های رفاهی همسو کرد.

قلعه رفاه

پرونده اصلی

شماره
تیر ۱۳۹۴

۳۳

پرداخت نقدی یارانه‌ها شاید به دلیل فربه بودن و رسانه‌ای شدن در این سال‌ها مانع شکل گرفتن مطالباتی چون آموزش و بهداشت رایگان بوده و در واقع این‌گونه مطالبات را زیر گرفته است. یکی از محل‌های هدفمندی یارانه‌ها، انتقال هزینه‌ها به سمت بهداشت و درمان و آموزش رایگان است که سالهاست متوقف شده و هیچ مطالبه‌ای برای این قضیه وجود ندارد

بهریستی؟ هدف نهایی همین بود

پاسخ به ۷ پرسش کلیدی درباره جایگاه بهریستی در قانون نظام جامع

فرهاد نصرتی نژاد

استاد دانشگاه علوم بهریستی

قوانین در خلأ به وجود نمی آیند بلکه معمولاً در یک بستر اجتماعی به تصویب می‌رسند. به عبارت دیگر ضرورت‌های اجتماعی آنها را پدید می‌آورند. چنین ضرورت‌هایی در خصوص قانون جامع تأمین اجتماعی هم وجود داشت. از یک طرف بهرغم تأکید اصولی از قانون اساسی (خصوصاً اصل ۲۹) بر برخورداری از رفاه اجتماعی، ساختار قانونی مدونی در این خصوص نداشتیم؛ هر چند که در عمل آنچه بعداً قانون مصوب کرد، وجود داشت. به این معنا که نهادهای متولی ابعاد سه‌گانه‌ای که قانون ساختار برای رفاه اجتماعی ارائه می‌کرد عملاً وجود داشتند و ارائه خدمت می‌کردند. اما همان‌طور که ذکر شد ساختار قانونی مدونی در این خصوص وجود نداشت. نکته دوم موضوع تداخل‌ها بود، به دلیل نبود ساختار مدون قانونی و البته دلایل دیگری، کارهای موازی انجام می‌شد و بعضاً تداخل وظیفه بین نهادهای به وجود می‌آمد. ضرورت دیگر ناهمخوانی‌ها و تفاوت‌های چشمگیر در حوزه عمل نهادهای بیمه‌ای بود. حدود ۱۸ صندوق وجود داشت که هر یک قواعد، ضوابط و اصول بیمه‌ای خاص خود را داشت و تفاوت در نظام‌های پرداخت مستمری‌ها بسیار بود. عملاً رویه‌های متفاوتی در برخورداری از مستمری‌ها وجود داشت. نکته قابل توجه و تأمل در این زمینه آن بود که همه صندوق‌های یاد شده به نوعی دولتی یا عمومی وابسته به دولت بودند و از این منظر به نظر می‌رسید که بیمه‌های اجتماعی که یکی از رسالت‌هایشان ایجاد نوعی عدالت توزیعی بود عملاً از رسالت اصلی‌شان دور شده بودند و بعد اجتماعی‌شان (به معنای یاد شده) کم‌رنگ شده بود. گذشته از آن چنین حجم زیاد و متکثری از صندوق‌ها سیاست‌گذاری‌های اجتماعی را عملاً دچار مشکل می‌کرد. گذشته از موارد یاد شده به ضرورت‌های دوره سازندگی و پیامدهای اجتماعی - اقتصادی سیاست‌های تعدیل اقتصادی دوره یاد شده نیز باید توجه داشت. بدون تردید یکی از پیامدهای سیاست‌های تعدیل اقتصادی ازدیاد جمعیت نیازمندان است. در همه جای دنیا هم که این سیاست‌ها اتخاذ شود چنین پیامدهایی بروز خواهند کرد. از این رو تعبیه مکانیسم‌هایی برای کاستن از پیامدهای یاد شده همواره در دستور کار دولت‌ها قرار می‌گیرد. از این منظر نیز ضرورت یک نظام جامع تأمین و رفاه اجتماعی بیش از پیش مشهود بود.

ضرورت‌های یاد شده به نوعی در قانون ساختار نظام جامع نیز رشد یافته است. برای مثال در ماده ۴ قانون اشاره به اجرایی کردن اصول (۲۹) و (۲۱) قانون شده است، مقوله ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی مدنظر قرار گرفته یا در ماده ۶ بحث هماهنگی در حوزه‌ها و جلوگیری از همپوشانی و تداخل فعالیت دستگاه‌های متولی، مدنظر واقع شده است.

جایگاه بهریستی در تأمین اجتماعی چیست؟

اگر مراد از بهریستی well being باشد باید اشاره داشت که بهریستی به نوعی غایت یا هدف نهایی نظام‌های رفاهی است. به عبارت دیگر همه نظام‌های رفاهی اساساً فلسفه وجودی خود را بهریستی به معنای یاد شده می‌دانند. اساساً از یک منظر می‌توان بهریستی را معادل رفاه هم قرار داد. همین‌طور تأمین اجتماعی هم واژه‌ای با معنای متفاوت است. اگر مراد در این جا نیز نظامی باشد که برخی خدمات را به برخی از جامعه ارائه می‌دهد (معنای خاص تأمین اجتماعی را مراد کرده باشیم) در این صورت نسبت این دو به هم نسبت ابزار یا روش به نتیجه است. به این معنا که تأمین اجتماعی یکی از ابزارها یا مکانیسمی است برای رسیدن به بهریستی. در این معنا مراد آن است که یکی از اجزای نظام‌های رفاهی، تأمین اجتماعی است که از طریق برقراری مستمری یا برخی خدمات به دو شکل بورجی و بیسمارکی تلاش می‌کند تا درج‌های از زیست مطلوب را در جامعه به وجود آورد. به بیان ساده تأمین اجتماعی را به عنوان مکانیسمی برای ارائه برخی خدمات رفاهی در جامعه می‌توان در خدمت بهریستی دانست. از این منظر رفاه اجتماعی وضعیتی است که در آن نیازهای اساسی پاسخ داده می‌شوند و مسائل اجتماعی مدیریت می‌شوند و حاصل آن شادکامی یا بهریستی است. در این معنا بهریستی چیزی جز غایت رفاه نیست. تأمین اجتماعی هم یکی از ابزارهایی است که به مدد آن می‌توان بخشی از رفاه یاد شده را محقق کرد.

آیا در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به حوزه بهریستی به اندازه کافی بها داده شده است؟

اگر معنای بهریستی را به معنایی که شرح آن گذشت را در نظر آوریم، به نظر

می‌رسد که اساساً یکی از رسالت‌های تصویب چنین قانونی همین بوده است. از این منظر به نظر می‌رسد که هدف نهایی قانون مصوب شده بهریستی آحاد جامعه است؛ هر چند که چنین چیزی در قانون مصرح نشده است. اما اگر شما قانون را به دقت مورد مطالعه قرار دهید مشخص می‌شود که چنین چیزی مراد شده است. چنانکه پیشتر اشاره شد اگر هدف غایی نظام‌های رفاهی را بهریستی یا شادکامی اجتماعی بدانیم، قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی هم از نظر همه جانبه‌گری، از این منظر که همه قلمروهای رفاه اعم از بیمه‌ای، حمایتی و امدادی را مدنظر قرار داده است، هم فراگیری و شمولیت بالا دارد و همه آحاد جامعه را و همه گروه‌ها را مدنظر قرار داده و حتی نوعی نظام لایه بندی را هم مورد توجه قرار داده است، پیامد آن چیزی جز کمک به بهریستی نیست چرا که پیامد آن انواع برخورداری‌های اجتماعی است که نتیجه‌اش بهریستی است. بنابراین در ارتباط با این پرسش که در قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی به اندازه کافی به بهریستی توجه شده باید اشاره داشت که اساساً منظور غایی از تدوین چنین قانونی گسترش زیست بهتر یا بهریستی آحاد جامعه بوده است.

اما این که آیا در اجرا به این مقوله به خوبی توجه شده باید پرسش را به شکل دیگری مطرح کرد. به این معنا که آیا قانون خوب اجرا شده است؟ آنچه در عرصه عمل اتفاق افتاده به نظر می‌رسد چندان مطابق با آنچه قانون تکلیف کرده بود نیست. به بیان دیگر اهدافی که قانون مشخص کرده بود به خوبی محقق نشد. به عبارت دیگر عموم نارسایی‌هایی که ضرورت تصویب قانون بود خصوصاً در عرصه هماهنگی و ایجاد یک نظامی که حداقل در سطوح سیاست‌گذاری هماهنگ عمل می‌کند، محقق نشد. به همین دلیل عملاً تکثری که در حوزه بیمه‌ای از قبل وجود داشت بعد از اجرای قانون هم وجود داشت و نهادهایی که قرار بود حداقل از منظر سیاست‌گذاری‌های کلان هماهنگ عمل کنند تا اندازه زیادی مسیر گذشته را ادامه دادند.

آیا نهادهایی که مسئولیت اجرای این قانون در حوزه بهریستی را داشتند به خوبی عمل کرده‌اند؟

نهادهای مرتبط در این حوزه دو دسته کلی هستند. اول نهادهایی که متکفل ارائه خدمت در یکی از حوزه‌های سه‌گانه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی بودند و دوم نهادهایی که به‌طور مستقیم مسئولیت اجرای قانون را داشتند. در ارتباط با نهادهای دسته اول باید اشاره داشت که نهادهای یاد شده کماکان همانند قبل عمل کردند. به عبارت دیگر آنها همانند گذشته ارائه خدمت می‌کردند و البته در مواردی باید هماهنگی‌های انجام می‌شد که خیلی این اتفاق رخ نداد. اما در دسته دوم مسئولیت اصلی بر عهده وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بود که فاصله بین تشکیل شدن این وزارتخانه و ادغام و به یک معنا انحلال آن چندان طولانی نیست (۱۳۹۴-۱۳۹۰). منحل شدن وزارتخانه و ادغام آن با وزارتخانه تعاون و کار و امور اجتماعی خود نشانه‌ای است بر این که وزارتخانه که متولی اصلی اجرای قانون بوده در زمان خود خوب عمل نکرده است.

بعد از گذشت سال‌ها از تصویب و اجرای این قانون آیا این قانون به اهداف خود دست یافته است؟

به نظر این گونه نمی‌رسد. اما قضاوت دقیق در این خصوص مستلزم بررسی اهداف قانون است. یکی از اهداف قانون در حوزه سیاست‌های کلی رقابت پذیری خصوصاً در بخش بیمه‌ای بوده که چندان توفیقی در این زمینه حاصل نشده است. برای مثال در بخش کارگری هر جا رابطه کارگری و کارفرمایی برقرار شود فرد اجباراً ذیل چتر سازمان تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد و گزینه دیگری ندارد. در بخش سیاست‌های مالی مقوله منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه یکی از سیاست‌های اصلی این حوزه بوده که تحقق چندانی نیافته است و یارانه‌ها عملاً به عنوان یک حق به صورت نقدی به کلیه آحاد جامعه تعلق گرفت. در بخش سیاست‌های اجرایی نیز در زمینه جامعیت (به معنای ارائه خدمات متنوع)، کفایت (تأمین با کیفیت حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه)، فراگیری (تحت پوشش قرار دادن آحاد جامعه) توانمندسازی (کاهش روش‌های مبتنی بر تأمین مستقیم نیاز و افزایش توانایی‌های فردی و جمعی به منظور تأمین نیازها توسط خود افراد) چندان موفق نبوده‌ایم. البته تلاش‌های زیادی انجام شده اما با نقطه مطلوب هنوز فاصله زیادی وجود دارد. برای مثال هنوز تعداد زیادی از افراد جامعه از هیچ نوع بیمه اجتماعی برخوردار نیستند یا کمیت خدماتی که نظام‌های حمایتی ارائه می‌دهند ناچیز است و جوابگوی نیازهای افراد نیست و از نظر کیفی نیز خدمات ارائه شده از استانداردهای بالایی برخوردار نیستند. البته به این نکته نیز باید توجه داشت که یکی از مشکلات جدی در این حوزه مقوله تأمین منابع مالی در بخش حمایتی است.

قلمرو رفاه

پرونده اصلی	
شماره	سوم
تیر	۱۳۹۴
۴۳	



نظام تأمین اجتماعی در کشور ما در برخی حوزه‌ها بیسمارکی و در برخی حوزه‌ها بورجی است. از این منظر در حوزه بیمه‌های اجتماعی بیسمارکی است که مبتنی است بر اشتغال و حق بیمه، اما در حوزه حمایت‌های اجتماعی و امدادی بیشتر بورجی است که البته برخلاف نظام‌های

بورجی مبتنی بر مالیات هم نیست و بیشتر کمک دولت آن‌هم با درآمدهای نفتی است

چه موانع و مشکلاتی برای اجرای بهتر امور بهزیستی وجود دارد؟

در ارتباط با این پرسش نیز اگر همانند قبل بهزیستی را معادل well being و تأمین اجتماعی را نظامی برای رسیدن به آن منظور کنیم، در این صورت پرسش را می‌توان این‌گونه مطرح کرد که موانع برای رسیدن به یک نظام تأمین اجتماعی مطلوب که بتواند زیست مطلوب کلیت جامعه را فراهم کند کدام است؟ در این صورت باید به عوامل عیدیه‌های اشاره داشت. همان‌طور که می‌دانید ایجاد هر نظام تأمین اجتماعی در وهله اول نیامدن منابع مالی است؛ آن هم منابع مالی بسیار زیادی که در برخی کشورهایی که نظام مطلوب و فراگیری دارند گاه رقم آن معادل ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی است که البته رقم بسیار زیادی است. نظام تأمین مالی در این نظام‌ها عموماً دو شکل دریافت حق بیمه یا دریافت مالیات است. نظام‌هایی که منابع مالی از طریق حق بیمه از بیمه‌گذار، بیمه‌گر و دولت به نسبتی تأمین می‌شود نظام‌های بیمه‌سازی هستند و نظام‌هایی که منابع مالی از طریق مالیات تأمین می‌شوند نظام‌های بورپی هستند که البته هر یک مزایا و معایب خاص خود را دارد. نظام تأمین اجتماعی در کشور ما البته در برخی حوزه‌ها بیمه‌سازی و در برخی حوزه‌ها بورپی است. از این منظر که در حوزه بیمه‌های اجتماعی بیمه‌سازی است و مبتنی است بر اشتغال و حق بیمه اما در حوزه حمایت‌های اجتماعی و امدادی بیشتر بورپی است که البته برخلاف نظام‌های بورپی مبتنی بر مالیات هم نیست و بیشتر کمک دولت آنهم با درآمدهای نفتی است. از این منظر یکی از مهمترین موانع در راستای ایجاد نظامی مطلوب در این حوزه مقوله منابع مالی است که متأسفانه در این حوزه با مشکل مواجه هستیم. البته تلاش‌های زیادی در سال‌های اخیر صورت گرفته و بیمه‌های اجتماعی همچون بیمه روستائیان و عشایر و... ایجاد شده اما هنوز نارسایی‌هایی جدی در این حوزه وجود دارد. توجه داشته باشیم که گرچه نظام تأمین اجتماعی ما به نوعی تلفیقی است اما زیر بنای اصلی آن نظامی بیمه‌سازی است و چنانکه اشاره شد نظام‌های بیمه‌سازی مبتنی بر حق بیمه و ابتناء یافته بر شغل هستند و همان‌طور که می‌دانید یکی از مشکلات جدی امروز جامعه مشکل عدم اشتغال یا اشتغال ناقص بسیاری از افراد است که هر چند که آمار دقیقی از آن وجود ندارد اما بر اساس آمارهای مرکز آمار ۱۰/۵ درصد از جمعیت ۱۰ سال به بالا بیکارند که به معنای آن است که این بخش عظیم از جمعیت عموماً نمیتواند زیر چتر بیمه‌ای مطلوب قرار گیرند. حال اگر اشتغال‌های ناقص را اضافه کنیم وضعیت بدتر می‌شود. توجه داشته باشیم که اشتغال‌های ناقص یا پاره وقت در نظام‌های بیمه‌سازی عملاً نمی‌توانند از حمایت‌های بیمه‌ای برخوردار شوند. به ناچار برای این دسته از افراد باید سراغ نظام‌های حمایتی رفت که صد البته نیازمند منابع مالی بسیار زیاد است و هم اکنون نیز منابع مالی برای برخوردار کردن نسبی جمعیت‌های تحت پوشش این نهادها وجود ندارد.

یکی دیگر از مشکلات در این حوزه، نبود نظام پایش دقیق است. ما هنوز که هنوز است آمار دقیقی از جمعیت تحت پوشش نهادهای بیمه‌ای و حمایتی نداریم. به همین دلیل هم است که با مقوله‌ای به نام

همپوشانی روبه‌رو هستیم. به این معنا که افرادی هستند که عضو بیش از یک صندوق بیمه‌ای هستند که احیاناً از چند نهاد حمایتی خدمات می‌گیرند. یکی دیگر از مشکلات در این حوزه تکرر نهادهای بیمه‌ای است. این تکرر گرچه در ظاهر امر میمون و مبارکی است اما از آنجایی که همه نهادهای یاد شده وابسته به سازمان یا وزارتخانه یا... هستند و به نوعی امکان عضویت برای افرادی که به لحاظ شغلی ارتباطی با آن سازمان یا وزارتخانه ندارند، وجود ندارد عملاً مزایای یک نظام رقابتی را ندارند و برعکس به دلیل تفاوت در نظام‌های پرداخت و نظام‌های مزایا نمی‌توانند در خدمت عدالت توزیعی که از جمله اهداف عمده نظام‌های تأمین اجتماعی است قرار گیرند.

در آخر پیشنهاد مشخص برای بهبود امر بهزیستی چیست؟

باید در فکر تلاش برای ایجاد نظامی جامع با منطق بورپی بود. یکی از عمده مشکلات در زمینه محقق نشدن اهداف قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را باید در ماهیت صندوق‌های بیمه‌ای دانست. همه صندوق‌هایی که قرار بود زیر یک چتر قرار گیرند ماهیتاً بیمه‌سازی و مبتنی بر اشتغال و حق بیمه بودند. طبیعی است که تلاش برای ایجاد هماهنگی بین چنین صندوق‌هایی که منابع مالی دریافتی‌شان متفاوت است، خیلی امکانپذیر نیست. ضمن آن که توجه داشته باشیم زمانی که یک سازمان تشکیل شد ادغام کردن یا منحل کردن آن بسیار دشوار است. برخی جامعه‌شناسان نهادگرا معتقدند نخستین و مهمترین کارکرد نهادها بقای خود نهاد است. از این رو باید به فکر دیگری بود. ایجاد یک نظام جامع و فراگیر با منطق بورپی نیز مستلزم منابع مالی به دست آمده از مالیات است. از این‌رو برای رسیدن به چنین نظامی در گام اول باید تلاش شود نظام مالیاتی کارآمدی تدوین شود. نظام مالیاتی فعلی ما دارای ایرادات جدی است. اول آن که امکان دریافت دقیق مالیات خصوصاً مالیات بر درآمد و دارایی را ندارد. همچنین مبتنی بر خوداظهاری است. مکانیسمی جدی برای راستی‌آزمایی خوداظهاری‌ها ندارد و اگر هم داشته باشد مکانیسمی برای تنبیه متخلفان وجود ندارد. گذشته از آن در سال‌های اخیر به سمت مالیات بر ارزش افزوده که نوعی مالیات بر مصرف است حرکت کرده که به نظر من در جامعه‌ای که مالیات بر درآمد اخذ نمی‌شود یا امکان دریافت ندارد یا به صورت دقیق دریافت نمی‌شود، بدترین نوع مالیات و اتفاقاً مغایر و مخالف رفاه و بهزیستی است. از آنجا که هزینه تابعی خطی از درآمد نیست، مالیاتی که تحت عنوان ارزش افزوده از اقشار پایین و دهک‌های پایین گرفته می‌شود به نسبت درآمدشان بسیار بالا و برای دهک‌های بالا این نسبت بسیار پایین و اساساً ناچیز است. از این‌رو اصلاح نظام مالیاتی بسیار دارای اهمیت است و باید به سمت مالیات بر درآمد حرکت کرد. مالیات بر درآمد بر خلاف مالیات بر مصرف، ابزاری است برای محقق شدن عدالت توزیعی که از رسالت‌های نظام‌های رفاهی است. البته گام دیگری که برداشتن آن ضروری است و به نوعی در قانون ساختار هم مدنظر قرار گرفته، قراردادن پارانه‌ها در خدمت چنین نظامی است.

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۳۵

ایجاد یک نظام جامع و فراگیر با منطق بورپی نیز مستلزم منابع مالی به دست آمده از مالیات است. از این‌رو برای رسیدن به چنین نظامی در گام اول باید تلاش شود نظام مالیاتی کارآمدی تدوین شود. نظام مالیاتی فعلی ما دارای ایرادات جدی است.



مسائل اجتماعی: دغدغه‌های سرگردان

حسن موسوی چلک، رئیس انجمن مددکاری اجتماعی ایران معتقد است تا کنون نتوانسته‌ایم به شاخص‌های اجتماعی ایران ۱۴۰۴ برسیم

فؤاد شمس

حسن موسوی چلک، رئیس انجمن مددکاری اجتماعی ایران معتقد است، هیچ‌یک از دولت‌ها به آسیب‌ها و مسائل اجتماعی توجهی جامع نداشته و گاهی آن را به حاشیه رانده‌اند. این مسائل در سیاست‌گذاری‌ها لحاظ نشده و در واقع از دغدغه‌های اصلی دولت‌ها نبوده است. وی معتقد است طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که در دولت هشتم به تصویب رسید، در صورت اجرایی شدن می‌توانست در این حوزه آثار مثبت زیادی به همراه داشته باشد اما به دلیل عدم مدیریت صحیح با وجود منابع کافی به طور کامل به اجرا درنیامد. گفت‌وگو با حسن موسوی چلک را در ادامه می‌خوانید.

● اگر این قانون با مدیریت صحیح و به طور کامل اجرا می‌شد، می‌توانست چه تأثیرات مثبتی به همراه داشته باشد؟

این قانون می‌توانست هماهنگی بین سازمان‌ها را انجام دهد تا سیاست‌گذاری‌های واحدی داشته باشیم و تمام سطوح پیشگیری را مورد پوشش قرار می‌داد. این قانون بر پیشگیری تأکید داشت بهره‌گیری از ظرفیت‌های سازمان‌های غیردولتی از دیگر ویژگی‌های این قانون در صورت اجرایی شدن بود. اجرای کامل این قانون منجر به فراگیری و جامعیت خدمات، سیطره سیاست‌های مشخص در کشور، پوشش بیمه‌ای و حمایتی و توان بخشی مناسب می‌شد که همگی از محاسن این قانون بود.

● با توجه به شرایط دولت جدید که به نبود منابع و شرایط سخت اقتصادی اذعان دارد، چه پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت بهزیستی و تأمین اجتماعی دارید؟

دکتر روحانی در سخنرانی خود در مراسم تفهیم حکم ریاست جمهوری بر دو مسئله بهبود وضعیت معیشت و تأمین اجتماعی تأکید کرد. البته نباید توقع داشته باشیم در کوتاه مدت به نتیجه برسیم اما باید سازوکارهای لازم برای بهبود این وضعیت ایجاد شود؛ چه در حوزه سیاست و چه در حوزه اجرا و نظارت. هنوز اقدام‌های محسوسی را از دولت یازدهم ندیده‌ایم، البته طرح جامع سلامت تأثیرگذار بود اما در حوزه آسیب‌ها اقدام‌های جدی صورت نگرفت.

● آیا در این زمینه خلأ قانونی نیز وجود دارد؟

بیش از آن که خلأ قانونی وجود داشته باشد، برای این حوزه به دغدغه‌های جدی نیاز داریم.

● شما برای بهبود وضعیت چه پیشنهادهایی به دولت یازدهم دارید؟

درسند چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ برای جامعه ایرانی ویژگی‌هایی تعیین شد. که از جمله آن می‌توان به جامعه برخوردار از نهاد مستحکم خانواده، رفاه، تأمین اجتماعی، امنیت اجتماعی و... اشاره کرد. آمار و ارقام مربوط به آسیب‌های اجتماعی نشان می‌دهد تاکنون نتوانسته‌ایم شاخص‌های اجتماعی ایران ۱۴۰۴ را تحقق عملی بخشیم، ضمن این که باید این موضوع را مدنظر داشت که توسعه باید همه جانبه باشد؛ موضوعی که بارها رئیس محترم جمهوری بر آن تأکید کرده است. در برنامه‌های وزرای محترم کشور و تعاون، کار و رفاه اجتماعی هم این موضوع تأکید و تصریح شده به گونه‌ای که وزیر محترم کشور به درستی رویکرد «اجتماعی کردن پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» را اتخاذ کرده است، حتی وزیر راه و شهرسازی هم بر مسکن اجتماعی تأکید می‌کند. فراموش نکنیم تضعیف حوزه اجتماعی از دست دادن مهمترین سرمایه‌های مؤثر در توسعه کشور یا سرمایه‌های انسانی و اجتماعی است.



این مسائل مربوط به یک دولت مشخص نیست. مسائل اجتماعی همیشه و در همه دولت‌ها مورد کم‌توجهی قرار گرفته است.

● NGOها و تشکلهای مردمی بسیاری در این زمینه در کشور ایجاد شده بود و بسیاری از افراد تمایل داشتند به صورت خودجوش در این زمینه‌ها کمک کنند، آیا این افراد و تشکلهای تأثیرگذار بوده‌اند؟

تشکلهای و NGOها در این زمینه در حال تلاش هستند اما این گونه نیست که بتوانند همه مشکلات را حل و فصل کنند.

● اواخر دولت هشتم قانونی به نام نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب رسید، این قانون چقدر اجرا شد؟

بخش‌هایی از این قانون اجرا شده اما بسیاری از بخش‌های آن هنوز به اجرا نرسیده است.

● چرا قانونی که به تصویب رسیده به‌طور کامل اجرا نشد؟

چون بخش‌هایی از آن نیازمند منابع بود، بخش‌هایی نیازمند هماهنگی و...

● در دولت نهم و دهم، کشور درآمدهای زیادی داشت که چنین درآمدهایی حتی پیش از انقلاب هم بی‌سابقه بود، با این وجود می‌توان گفت قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی به دلیل نبود منابع اجرا نشده است؟

مسئله عمده در اجرایی نشدن این قانون بیش از آن که کمبود منابع باشد نبود مدیریت صحیح بر منابع بود. در واقع مسئله مدیریت آسیب‌ها و تأمین اجتماعی در اولویت سیاست‌گذاری‌ها نبود. وقتی این مسئله در اولویت دولت نبوده، چطور می‌توان انتظار بهبود و تخصیص منابع برای آن را داشت.

● وضعیت تأمین اجتماعی و بهزیستی در ایران را البته نه به معنای نام یک سازمان بلکه به معنای مفهوم آن چگونه می‌بینید؟

یکی از مسائلی که در کشور باید جدی گرفته شود، بهزیستی و رفاه است که در بندهای ۲ و ۴ اصل بیست و یکم قانون اساسی نیز به آن اشاره شده است. بعد از انقلاب در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی چند کار صورت گرفت که یکی از آنها تدوین قوانین در راستای تحقق شعارها بود و قوانین تصویب شده ابلاغ نیز شد. در این ساختار سازمان‌ها و نهادهای مختلفی ایجاد و به مرور زمان بستر برای ورود بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی بیشتر فراهم شد. در حوزه علمی نیز در این زمینه تولید دانش صورت گرفت و بانک اطلاعاتی برای افراد نیازمند به حمایت‌های ویژه ایجاد شد.

● آیا اقدام‌های صورت گرفته توانسته به بهبود شاخص‌ها در این زمینه بینجامد؟

به‌رغم تمامی اقدام‌هایی که انجام شد شاخص‌های کشور در حوزه‌های اجتماعی روندی رو به بهبود با توجه به سوابقی که در کشور داشته و داریم، نداشت. در حوزه مواد مخدر و اعتیاد وضعیت کشور بدتر از گذشته شد، مواد مصرفی سنگین‌تر شده و زنان نیز در کشور به سمت اعتیاد گرایش پیدا کردند. آمار زنان سرپرست خانوار افزایش پیدا کرد و از حدود یک میلیون و ۲۰۰ هزار نفر در سال ۷۵ به بیش از یک میلیون و ۶۰۰ هزار نفر در سال ۸۵ و بیش از ۲ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر در سال ۹۰ رسید. آمار پرونده‌های قضایی ما طبق گفته رئیس قوه قضاییه به ۱۵ میلیون پرونده رسید. همچنین حدود ۵۰۰ هزار ورودی به زندان وجود دارد. میزان ابتلا به ایدز از طریق روابط جنسی پرخطر و عموماً نامشروع افزایش پیدا کرد. در حوزه آسیب‌های فضای مجازی رقمی خوبی وجود ندارد، لذا در حوزه آسیب‌های اجتماعی روند رو به بهبود نبوده و نیست، گرچه افراد تحت پوشش و نیازمند حمایت‌های ویژه توسط سازمان‌هایی مانند بهزیستی حمایت می‌شوند، اما سازمان بهزیستی هم اعلام کرده حدود ۶ میلیون نفر را تحت پوشش داشته که این روند نیز رو به افزایش است. باید گفت به‌رغم سیاست‌گذاری‌ها و اقدام‌های صورت گرفته در این حوزه ضعیف عمل کرده‌ایم.

● چرا در حوزه بهزیستی و آسیب‌های اجتماعی به‌رغم اقدام‌هایی که صورت گرفته است، نتوانسته‌ایم به روندی رو به بهبود دست پیدا کنیم؟

به این جهت که حوزه اجتماعی همیشه در حاشیه سیاست‌گذاری‌ها قرار داشته و طبیعتاً آسیب‌ها نیز به مراتب نسبت به قبل بیشتر شده است.

● آیا دولت‌ها در این زمینه نتوانسته‌اند موفقیت آمیز عمل کنند و کم کاری کرده‌اند؟

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره
تیر
۱۳۹۴

۳۶

آمار زنان سرپرست خانوار افزایش پیدا کرده و از حدود یک میلیون و ۲۰۰ هزار نفر در سال ۷۵ به بیش از یک میلیون و ۶۰۰ هزار نفر در سال ۸۵ و بیش از ۲ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر در سال ۹۰ رسیده است

دیوار کوتاه‌ما و دست‌بلند آنها

علی حیدری از تفاوت بیمه و حمایت اجتماعی می‌گوید

امیر شیعی

در یک تقسیم کار کلی در نقاط مختلف دنیا، قلمرو فعالیت‌های زیادی برای دولت‌ها در نظر گرفته می‌شود. اصول مختلف قانون اساسی مانند اصل ۳ و ۲۹، وظایف دولت را به‌خوبی مشخص کرده است. در اصل ۲۹ قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی همگانی شمرده شده و دولت موظف شده است از محل درآمد‌های عمومی و درآمد‌های حاصل از مشارکت مردم، این خدمات و حمایت‌های مالی را برای یک فرد کشور تأمین کند. اصل ۲۹ قانون اساسی، حیطه‌های گسترده‌ای از خدمات اجتماعی را در بر می‌گیرد که لزوماً ارائه همه این خدمات از عهده دولت بر نمی‌آید. در این اصل، خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای در کنار یکدیگر قرار گرفته، در صورتی که این خدمات در موارد زیادی با یکدیگر تفاوت دارند. اتفاقی که به نظر می‌رسد در دهه‌های اخیر دولت و سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی را با مشکل مواجه کرده، التقاط حوزه‌های مختلف امدادی، حمایتی و بیمه‌ای است. در گفت‌وگو با علی حیدری، کارشناس و نایب رئیس هیأت‌مدیره سازمان تأمین اجتماعی، تفاوت بیمه و حمایت را بررسی کردیم.

● تفاوت بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی چیست؟ با توجه به این که بیمه‌های اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی نیاز به ساختار، زیربنا و پیش‌نیازهایی دارند که غالباً با هم تفاوت دارد.

وظایف زیادی برای دولت‌ها در نظر گرفته می‌شود. تأمین امنیت، رفاه و تأمین اجتماعی یکی از این وظایف است. در زیرمجموعه این وظیفه، مسکن، اشتغال، بهداشت، درمان و تأمین اجتماعی قرار دارد. برای تأمین اجتماعی هم ۳ قلمرو فعالیت‌های تعریف شده که شامل قلمرو امدادی، حمایت‌ها و مساعدت‌ها و بیمه‌های اجتماعی است. بیمه‌های اجتماعی هم شامل بیمه‌های درمانی و بازنشستگی است. این یک تقسیم‌بندی کلی است که برای بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی تصور شده، اما نوعی خلط مبحث در این میان صورت گرفته است. در گذشته‌های دور سازمان کنونی تأمین اجتماعی کشور، سازمان بیمه‌های اجتماعی و قبل‌تر از آن هم سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران بوده است. از سال ۱۳۵۴ که این سازمان‌ها به سازمان تأمین اجتماعی تبدیل شدند، ذهنیتی ایجاد شد که هر موقع از تأمین اجتماعی صحبت می‌کنیم، منظور سازمان تأمین اجتماعی است، در حالی که تأمین اجتماعی سه قلمرو مختلف امدادی، حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی را شامل می‌شود.

● بخش امدادی شامل کدام فعالیت‌هاست؟ در بخش امدادی، امداد حوادث و امداد اجتماعی وجود دارد. امداد حوادث، امداد در حادثه‌های ناگوار طبیعی مانند زلزله، سیل و... را شامل می‌شود و امداد اجتماعی هم شامل مواردی مانند فرار از خانه است. در قبال حوادثی که اتفاق می‌افتد، باید امداد حوادث صورت بگیرد و افراد حادثه دیده به اسکان موقت برسند و غذا و پوشاک آنان تأمین شود. بعد از این مرحله، حادثه‌دیدگان وارد امداد اجتماعی می‌شوند. چون ممکن است از لحاظ روحی یا خانوادگی دچار خسارت شده باشند. برای این‌گونه افراد باید یکسری فعالیت‌ها انجام شود که بتوانند به جامعه بازگردند. در این حالت، افراد وارد حوزه مساعدتی و حمایت‌های اجتماعی خواهند شد. در این حوزه، به وسیله سازمان‌هایی مانند

بهریستی، کمیته امداد و... افراد باید به سطحی برسند که بتوانند نیازهای خودشان را برآورده کنند. حوزه مساعدت‌ها و حمایت‌های اجتماعی شامل کمک‌های مختلف مانند کمک‌های مالی (مقرری‌ها) و کمک‌های غیرمالی (بازتوانی و توانمندسازی افراد مانند دادن ویلچر و پروتز و آموزش مهارت‌ها و...) است که فرصت‌های برابری را برای اشتغال یا کسب درآمد به این‌گونه افراد می‌دهد. پس در این حوزه، توانمندسازی و بازتوانی افراد مورد نظر است تا فرد وارد حوزه بیمه‌های اجتماعی شود. بیمه‌های اجتماعی یک سطح پایه، یک سطح همگانی و یک سطح مکمل دارند.

● چه اتفاقی افتاد که سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی، وارد حوزه‌های حمایتی شدند؟

در حال حاضر، سازمان‌های تخصصی در حوزه بیمه‌های اجتماعی در کشور وجود دارند، اما گاهی از آنها انتظار می‌رود به وظایف حمایتی بپردازند. در عوض سازمان‌های حمایتی هم وارد حوزه بیمه‌ای شده‌اند. مثلاً کمیته امداد امام خمینی (ره) برای خودش بیمه دارد، در صورتی که وظیفه کمیته امداد حمایتی است و نه بیمه‌ای. در نقطه مقابل از سازمان تأمین اجتماعی یا سازمان بیمه روستائیان، کشاورزان و عشایر که سازمان‌هایی بیمه‌گر اجتماعی هستند، انتظار حمایت و مساعدت اجتماعی می‌رود و یکسری سرریزهای حمایتی به سوی این سازمان‌ها سوق داده می‌شود. اشتباه دیگری که اتفاق می‌افتد این است که افراد نیازمند کمک، به سمت سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی سوق داده می‌شوند و همراه خود، ریسک‌های گزینشی می‌آورند. مثلاً اقشاری که بر اثر غفلت تاریخی به آنها توجه نشده و هم‌اکنون شرایطشان به مرحله سختی رسیده که نیازمند حمایت هستند، توسط دولت به سمت تأمین اجتماعی یا بیمه روستایی هدایت می‌شوند. اینها ریسک‌های گزینشی هستند. یعنی افرادی هستند که فرار بیمه‌ای در مورد آنها اتفاق افتاده،

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۳۷



اشتباهی که اتفاق می‌افتد این است که افراد نیازمند کمک به سمت سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی سوق داده می‌شوند و همراه خود، ریسک‌های گزینشی می‌آورند





در دنیا اگر دولتها
 افراد نیازمند را به
 سمت سازمان های
 تأمین اجتماعی سوق
 می دهند، با محاسبه
 آبخاری، نرخ حق
 بیمه بالاتری برای این
 افراد به سازمان های
 تأمین اجتماعی
 می پردازند. در واقع
 آنچه دولت می پردازد،
 پر کردن شکافی است
 که میان حالت مطلوب
 و حالت موجود وجود
 دارد

سن شان بالا است، دارای خانواده پرجمعیت
 و بیمار و سایر مشکلات دیگر مانند نزدیکی
 بازنشستگی از لحاظ سنی هستند و سابقه
 بیمه ای یا کاری مشخصی ندارند. در دنیا اگر
 دولتها این گونه افراد را به سمت سازمان های
 تأمین اجتماعی سوق می دهند، با محاسبه
 آبخاری، نرخ حق بیمه بالاتری برای این افراد
 به سازمان های تأمین اجتماعی می پردازد. در
 واقع آنچه دولت می پردازد، پر کردن شکافی
 است که میان حالت مطلوب و حالت موجود
 وجود دارد. مثلاً در حالت مطلوب فرد باید از
 ۲۰ سال پیش سرکار می رفت، بیمه به او تعلق
 می گرفت، حق بیمه خود را پرداخت می کرد و
 سازمان تأمین اجتماعی هم این حق بیمه ها
 را سرمایه گذاری می کرد تا به نتیجه ای برسد.
 در گذشته هم در بعضی از قوانین مانند قانون
 بازنشستگی و نوسازی صنایع، این کار صورت گرفته
 بود. اما اگر می خواهیم از طریق بیمه حمایت
 کنیم - که کار درستی است - باید بر اساس
 اصول و محاسبات بیمه ای باشد.

• چقدر از این حمایت ها بر اساس اصول و محاسبات بیمه ای بوده است؟

تراز تصمیم گیری در سازمان های بیمه گر
 اجتماعی محاسبات بیمه ای است. فردی با سن
 بالا و سابقه بیمه کم، نمی تواند بپاید و در اول
 صف قرار بگیرد. عده ای با ۳۰ تا ۵۰ سال زحمت
 و سابقه پرداخت حق بیمه در صف هستند و شما
 نمی توانید کسی که سابقه کمتری دارد را نسبت
 به آنها در اولویت قرار دهید. حتی بعضی وقتها
 کسی که اصلاً درون صف نبوده است را در اول
 صف قرار می دهند.

نکته ای که وجود دارد این است که ما
 می توانیم بیمه یارانه ای داشته باشیم، یعنی
 دولتها برای کمک به یک قشر یا کمک به
 اشتغال یا کمک به یک حوزه اجتماعی، می توانند
 سراغ بیمه های اجتماعی بیایند، ولی باید مبانی
 محاسبات بیمه ای را رعایت و منابع آن را تأمین
 کند. مثلاً لازم است بسیاری از اقشار و گروه ها
 بیمه شوند و مورد حمایت قرار گیرند، اما چرا
 سازمان تأمین اجتماعی بدون پول باید آنها را
 بیمه کند؟ اتفاقی که افتاده این است که نهاد
 دولت طی سالیان طولانی تعهداتی را از منظر
 حمایتی به سازمان تحمیل کرده، اما در درجه
 اول بار مالی آن را درست محاسبه نکرده و بعد
 هم جزو تعهدات دولت قرار گرفته است.

خدماتی که تأمین اجتماعی به افراد تحت
 پوشش خود می دهد، نقدی است. مثلاً هم اکنون
 فردی برای درمان نزد پزشک می رود، سازمان
 باید هزینه درمان و مستمری فرد را نقداً پرداخت
 کند، ولی منابعی برای پرداخت این هزینه ها به
 سازمان پرداخت نمی شود و به بدهی دولت اضافه
 می شود. به طور کلی ما باید طبق حکمی که در
 قانون است و تجربه ای که در دنیا وجود دارد،
 نظامی چندلایه داشته باشیم که البته در قانون
 ساختار نظام جامع هم آمده است. در آنجا به
 تکنیک وظایف بر اساس تخصص و جامعه تحت
 پوشش به طور کامل اشاره شده که بر اساس آن
 سازمان امداد اجتماعی باید کار امدادی اش را
 انجام دهد، سازمان حمایتی باید کار حمایتی اش
 را انجام دهد و سازمان بیمه گر هم باید کار
 بیمه ای اش را انجام دهد.

• در بعضی از قوانین مانند قانون نوسازی صنایع که باعث شد گروه های جدیدی پیش از موعد مقرر در فهرست بازنشستگی قرار بگیرند، منابعی در نظر گرفته شد، اما بعد از آن، یکسری قوانین تصویب شد که برای آنها منابعی دیده نشد یا منابع دور از دسترسی دیده شد. علت این مسئله چیست؟ آیا دولتها فکر می کنند منابع سازمان تأمین اجتماعی زیاد است و برای انجام این امور مشکلی ندارد؟

اتفاقی که در خیلی از کشورها اتفاق افتاده
 و در ایران هم تا حدودی وجود دارد این است
 که دولتها برای جبران یا پنهان کردن کسری
 خود، به سمت استقراض از سازمان های بیمه گر
 اجتماعی حرکت می کنند. یعنی به جای این که
 منابع را تأمین و هزینه های خدمات اجتماعی را
 پرداخت کنند، هزینه ها را متوجه سازمان های
 بیمه گر تأمین اجتماعی می کنند. دومین نکته
 این است که سازمان های بیمه گر اجتماعی
 می توانند در مواقع بحرانی و برای کمک به
 اقتصاد و قوام اشتغال و تولید، با شرایط خاص
 و اصول محاسباتی بیمه ای و تأمین بار مالی، به
 کمک صنعت بیایند، مثلاً به وسیله قانون بازنشستگی
 و نوسازی صنایع. اما فاجعه ای که اتفاق افتاد این
 بود که قانون بازنشستگی و نوسازی صنایع، دائمی
 شد؛ در حالی که بازنشستگی و نوسازی یک صنعت
 محدود به دوره خاصی است و دائمی نیست.
 سپس آمده ایم بار مالی آن نوسازی را به جای
 این که متوجه کارفرما که صنعت باشد کنیم،
 متوجه کل کارگران صنایع و سازمان بیمه گر
 اجتماعی کردیم.

• آیا این مشکل به ساختار سازمان های تأمین اجتماعی مربوط نمی شود؟

نکته ای که وجود دارد این است که این گونه
 تحمیل هزینه هایی که صورت گرفته از این
 بابت است که سازمان تأمین اجتماعی در
 بسیاری از کشورهای دنیا، یک سازمان مدیریت
 هزینه - درآمد است. یعنی دولت از پول نفت یا
 مالیات ها، منابعی را احصا می کند و در اختیار
 تأمین اجتماعی قرار می دهد که هزینه کند.
 در حال حاضر اغلب دستگاه های دولتی
 و وزارتخانه های ما مدیریت هزینه هستند
 و درآمدی ندارند. فقط وزارت نفت و بخش
 مالیاتی وزارت اقتصاد و دارایی است که این گونه
 نیستند. بقیه وزارتخانه های ما پول نفت و
 مالیات را می گیرند و اگر هنری داشته باشند،
 خوب یا بجا هزینه می کنند. اما سیستم سازمان
 تأمین اجتماعی ایران یک سیستم مدیریت درآمد
 - هزینه است. یعنی این که خودش درآمدهایش
 را وصول می کند و خودش هم هزینه می کند و
 بازخورد هم به سمت خود سازمان می آید.

هم اکنون من و شما در تهران مالیات می دهیم
 و مثلاً قرار است در بشاگرد جاده بسازند. یعنی
 این مابهاء ندارد. پس در نتیجه کسی هم
 نمی رود به اداره مالیات بگوید این مالیاتی که من
 دادم کو یا کجا خرج شده است.
 اما تأمین اجتماعی این طور نیست و حتی
 این را هم باید پاسخ بدهد و افراد می توانند برون
 و بگویند این پولی که پرداخت کرده ام، باید به
 خودم یا کارگرم پرداخت شود.
 اینها نشان می دهد که کار سازمان

تأمین اجتماعی مشکل تر است ولی از دیدگاه
 حاکمیتی، راحت تر به نظر می رسد. چون اگر
 دولتها و مجالس بخواهند همین وظایف
 حمایتی که به سازمان های تأمین اجتماعی
 تحمیل کرده اند را به یک صندوق بیمه
 بازنشستگی دولتی تحمیل کنند، منع قانونی
 دارند، زیرا باید به سازمان مدیریت بروند،
 موافقتنامه مبادله شود، اعتبار تخصیص داده
 شود و... یعنی راحت ترین کار برای دولتها
 و مجلس ها این است که حکمی بدهند که
 قرار است سازمان دیگری منابع و درآمد آن
 را تأمین کند. مشکل سازمان تأمین اجتماعی
 این است که یک سازمان غیرحاکمیتی (عمومی
 و غیردولتی) است، ولی دارد کار حاکمیتی
 انجام می دهد و چنین انتظاری هم از او می رود
 و سهل الوصول تر هم هست. به طور مثال در
 مجلس یا دولت، اگر کسی بخواهد یک خبرنگار
 یا خدام یا باربر یا هنرمند یا هر کس دیگری را
 در صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بیمه
 کند، منع قانونی برایش به وجود می آید اما گویا
 راحت ترین کار این است که تأمین اجتماعی این
 کار را انجام دهد. یعنی در واقع دیواری کوتاه تر
 از دیوار تأمین اجتماعی پیدا نمی شد!

• با توجه به این که تمام این منابع و انفال و دارایی های نفتی و... در اختیار دولت است، چرا دولت حتی در آن زمینه های امدادی و حمایتی هم وظایف به طور جامع انجام نمی شود؟

علت این است که نظام چندلایه
 تأمین اجتماعی، یعنی آن حکمی که در قانون
 نظام جامع وجود دارد، به درستی اجرا نشده
 است. در اصول سوم، بیست و یکم و چهل و سوم،
 یکسری حداقل ها در حوزه بیمه برای مردم
 تعریف شده است. یعنی این وظیفه حاکمیت
 است که از همه مردم در قبال بیمه پایه، رفع
 فقر و محرومیت حمایت کند. یعنی آن فراگیری
 که جزو اصول نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
 است، وجود ندارد و در نتیجه این سرریزها به
 سمت سازمان تأمین اجتماعی می آید.

در صورتی که اگر ما آن نظام چند لایه
 را داشتیم، در لایه اول همه افراد با استفاده
 از منابع تحت پوشش قرار می گرفتند و بعد
 در سطوح بالاتر سازمان هایی مانند سازمان
 تأمین اجتماعی خدمات ارائه می دادند. منابع این
 کار هم وجود دارد اما بهینه هزینه نمی شود.
 مثلاً قانون هدفمندی یارانه ها در کشور اجرا
 شد، در کنار آن سازمان تأمین اجتماعی با
 مبالغی در حدود ۳۴ تا ۳۵ هزار میلیارد تومان
 از منابع قابل تخصیص خود در حوزه بیمه های
 اجتماعی و درمانی، در حدود ۴۰ میلیون نفر را
 تحت پوشش دارد. در همین سال گذشته که با
 این رقم، نصف جمعیت کشور را پوشش دادیم،
 در حدود ۴۳ هزار میلیارد تومان به افرادی یارانه
 نقدی پرداخت شد که شاید هیچ نیازی هم به
 آن نداشته باشند. حالا اگر همین مبلغ را به
 سازمانی شبیه تأمین اجتماعی می دادند، بقیه
 آن ۴۰ میلیون باقی مانده هم بیمه می شدند.
 منظورم این است که ما منابع در کشور کم
 نداریم و در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی هم
 هزینه می کنیم، اما این منابع را هدفمند و
 هوشمند هزینه نمی کنیم.

مزایا و آسیب‌های فرزند آخر خانواده بودن!

روایت دکتر عمادی، عضو هیأت‌مدیره صندوق بیمه کشاورزان، روستائیان و عشایر از برنامه‌های این صندوق

صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، آخرین حلقه از نظام کلان تأمین اجتماعی کشور است که از سال ۱۳۸۴ به جمع سازمان‌ها و صندوق‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی کشور وارد شده و انتظار می‌رفت با توجه به تقبل بخش قابل توجهی از حق بیمه افراد تحت پوشش آن از سوی دولت، در مدت کوتاهی بتواند کل جامعه کشاورزان، روستائیان و عشایر کشور را که تا آن مقطع هیچ نظام بیمه‌ای خاصی برای آنان تعریف نشده بود (تنها بخشی از جامعه کشاورزان به سبب شمول مقررات قانون کار و تأمین اجتماعی، تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی بودند) تحت پوشش گیرد. اما با گذشت ۱۰ سال از عمر این صندوق، هنوز هم رغبت چندانی در میان جامعه هدف برای استفاده از این پوشش بیمه‌ای وجود ندارد و در خوشبینانه‌ترین برآوردها، تنها ۲۵ درصد از جامعه روستایی و عشایر و فعالان بخش کشاورزی تحت پوشش آن قرار گرفته‌اند. با توجه به آغاز فرایند تدوین برنامه ششم توسعه به‌عنوان یک سند بالادستی، گفت‌وگویی با دکتر محمدحسین عمادی، مشاور بین‌المللی سیاست‌گذاری و توسعه کشاورزی، مشاور وزیر جهاد کشاورزی و عضو هیأت‌مدیره صندوق بیمه کشاورزان، روستائیان و عشایر انجام دادیم که بخش نخست آنرا پیش رو دارید. بخش دوم این گفت‌وگو در خصوص چالش‌های صندوق بیمه روستائیان، کشاورزان و عشایر، در شماره‌های بعد ماهنامه درج خواهد شد.

در یک‌سال گذشته در هیأت‌مدیره سعی کرده‌ایم به‌طور اصولی آسیب‌شناسی جدی از مسائل و مشکلات این صندوق داشته و بر همان مبنا، استراتژی تحول و توسعه صندوق را در برنامه ششم تدوین کنیم. بر اساس بررسی‌ها، مشکل اصلی صندوق، محدود بودن سطح پوشش بیمه‌ای صندوق بر اساس تعهداتمان و توقعاتی است که از صندوق انتظار می‌رود. سطح پوشش بیمه کنونی ما حداکثر در حدود ۲۵ درصد جامعه هدف است. ۱۲ سال قبل، وقتی این صندوق تأسیس شد ما به‌عنوان اعضای هیأت‌امنا توقع داشتیم به‌دلیل حمایت‌های بی‌دریغ دولت در پرداخت سهم خود، جامعه هدف در مدت کوتاهی به‌صورت کامل تحت پوشش قرار گیرند؛ اما هنوز و بعد از ۱۲ سال متأسفانه نتوانستیم جامعه بالقوه و هدف خود را تحت پوشش قرار دهیم.

اولویت دوم، ارتقای راندمان اقتصادی سرمایه‌گذاری صندوق، چه در بازار بورس و چه در بازار ملک و املاک و سپرده‌های بانکی است. این هم یکی از دغدغه‌های ما است که بتوانیم اولاً به‌دلیل ماهیت صندوق، ریسک آن را کاهش دهیم و ثانیاً سهم سود و زاینده‌گی سرمایه‌گذاری را حداقل بیش از نرخ تورم حفظ کنیم تا بتوانیم ضمن تعهداتمان در قبال بیمه‌گذاران باشیم. اولویت سوم، بهبود راندمان در مدیریت مالی و نیروی انسانی صندوق و ایجاد مصونیت در قبال مداخلات مدیریت دولتی در فرایند حفاظت از منابع بیمه‌گذاران است. این صندوق، یک صندوق عمومی غیردولتی است. متأسفانه یکی از مشکلات صندوق این است که از نگاه بیرون به‌دلیل اینکه هنوز پرداخت تعهداتش آغاز نشده، در مقطع کنونی اموال و دارایی آن بیش از هزینه‌های آن است؛ درحالی‌که وضعیت بقیه صندوق‌ها بحرانی است. بدیهی است که گرایش مدیریتی به تعدیل شرایط به نفع دیگر صندوق‌ها ایجاد شود. در واقع برخی به صندوق روستائیان و عشایر، به عنوان فرزند آخر، ولی ثروتمند خانه نگاه می‌کنند. این نوع نگاه متأسفانه باعث تمایل به دست‌اندازی مشهود و غیرمشهود به دارایی‌های این صندوق می‌شود. هر چند صندوق در حال حاضر سرمایه بیشتری نسبت به تعهداتش دارد، اما اگر افق پنج سال آینده و شروع بازپرداخت تعهدات صندوق را ببینیم، وضعیت آتی صندوق به‌مراتب دشوارتر از دیگر صندوق‌ها خواهد بود. البته به نظر می‌رسد فرزند آخر خانواده بودن منافعی نیز دارد که باید از آن در روند مدیریت صندوق بهره گرفت. مهمترین مزیت آن بهره‌گیری از تجارب شکست‌خورده مدیریتی در دیگر صندوق‌های بازنشستگی کشور و پرهیز از تکرار آنها در این صندوق است.



وضعیت پوشش، عمق و پایداری حمایت‌های اجتماعی و تأمین اجتماعی روستائیان، کشاورزان و عشایر، در سال‌های پیش از انقلاب و مدت‌ها بعد از انقلاب مغفول مانده بود تا اینکه در سال ۸۲، تلاش مشترکی بین وزارت جهاد کشاورزی و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی برای این امر آغاز شد. من خود آن موقع در وزارت جهاد کشاورزی، معاونت وزیر را عهده‌دار بودم که مسئولیت مباحث نظام بهره‌برداری و حمایت‌های اجتماعی کشاورزان و روستائیان را بر عهده داشتم. با همکاری و مشارکت جدی وزارت رفاه، طرح مشترکی پیشنهاد شد تا بتواند برای اولین بار، در مورد تکلیف مغفول مانده قانون اساسی در خصوص حمایت از جامعه روستایی، عشایر و تولیدکنندگان و کشاورزان، یک الزام قانونی ایجاد کند.

بدیهی است تأمین اجتماعی در ثبات توسعه کشاورزی و در پایداری جامعه روستایی می‌تواند نقش بسیار مهمی داشته باشد، چون شبکه‌های قومی و سنتی متأسفانه کارکرد قدیم را ندارند و شبکه خویشاوندی و فرزندان دیگر نمی‌توانند مثل گذشته، پوشش و سرپرستی والدین و افراد مسن را بر عهده گیرند. قوم و قبیله و شبکه اجتماعی هم نمی‌تواند این کار را انجام دهد و باید این مسئولیت، به عنوان یک مسئولیت دولتی برای تضمین سلامت و ثبات توسعه و توسعه پایدار کشاورزی توسط دولت‌ها انجام شود.

● برنامه ششم توسعه به عنوان یک سند بالادستی در حال تدوین است. به عنوان عضو هیأت‌مدیره صندوق بیمه کشاورزان، روستائیان و عشایر، وضعیت این صندوق را در این مرحله چگونه می‌بینید و ورود به برنامه ششم، مستلزم چه پیش‌نیازهایی است؟

● نقش بیمه‌های اجتماعی در توسعه کشاورزی و توسعه روستایی را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ ایجاد صندوق بیمه‌ای چه تاثیری در توسعه روستایی داشته و آیا توانسته به اهداف خود برسد؟

در ادبیات موضوعی «توسعه روستایی و توسعه کشاورزی»، باید محور توسعه انسان باشد. یعنی توسعه روستایی و کشاورزی امکان ندارد، مگر اینکه کشاورز و فرد روستایی، توسعه پیدا کند. یکی از ضروریات توسعه، کاهش مخاطرات و ریسک است. جامعه روستایی، نه در ایران، بلکه در تمام دنیا، «شبکه سنتی تأمین» داشته که همان شبکه خویشاوندی و قومی، به علاوه نظام ارزشی و اخلاقی است. یعنی قوم و قبیله، شبکه‌ای ایجاد می‌کرده که فرد، در قبال خدمتی که دریافت می‌کرده، خدماتی را به افراد آسیب‌پذیر جامعه ارائه می‌داده است. در واقع یکی از دلایلی که نظام قومیت، قبیله‌ای، عشایری و به‌طور کلی شبکه قومی و ایل و طایفه، توانست قرن‌ها در دنیا و به‌ویژه در آسیای مرکزی و از جمله ایران برقرار بماند، این بود که یک شبکه سنتی تأمین اجتماعی را در خود داشت. اما با رواج مدرنیته در جوامع، طبعاً یکی از قالب‌هایی که متحول می‌شود، همین قالب پوشش ریسک است. قالب ریسک سنتی در نظام نوین زندگی دیگر به رسمیت شناخته نمی‌شود و حتی در مواردی مزاحم قلمداد می‌شود. یعنی شبکه قومی و خویشاوندی، مانع توسعه و وارد شدن به حوزه تجدد تلقی شده و به همین دلیل است که می‌بینیم نظام بیمه‌ای و نظام مدرن پرهیز از ریسک و نظام تأمین اجتماعی که یک نیاز قطعی بشر است، ابتدا در شهرها و مراکز جمعیتی بزرگ و مراکز صنعتی توسعه‌یافته سپس به سایر نقاط گسترش پیدا می‌کند. این روند در ایران هم وجود داشته و جامعه روستائیان و بهره‌برداران بخش کشاورزی، در عین حال که بیشترین ریسک در زندگی و شیوه تولید را تحمل می‌کنند، آخرین گروه اجتماعی هستند که تحت پوشش بیمه قرار می‌گیرند و هم‌اکنون نیز از کمترین پوشش بیمه‌ای برخوردارند. سختی کار، حوادث غیرمترقبه مانند سیل و زلزله در مناطق روستایی همواره دارای تلفات بیشتری است و به دلیل سختی کار، فرد روستایی و کشاورز در سنین پائین‌تر از جامعه شهری از کارافتاده می‌شود. آسیب‌پذیری کار و مسکن و شیوه زندگی روستایی باعث می‌شود که این گروه، با بحران‌ها و آسیب‌های زیادی در رابطه با کار و شیوه زندگی مواجه شوند، این در حالی است که همین جامعه روستایی و عشایری، با کمترین امکانات و حمایت‌ها، امنیت غذایی کشور را تأمین می‌کنند.

قلمرو رفاه

پرونده اصلی

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۳۹

مشکل اصلی صندوق محدود بودن سطح پوشش بیمه‌ای صندوق بر اساس تعهدات و توقعاتی است که از صندوق انتظار می‌رود. سطح پوشش بیمه کنونی ما حداکثر حدود ۲۵ درصد جامعه هدف است



میزگردی با حضور غلامعلی فرجادی، محمد مالجو و فرشید یزدانی درباره این سوال: آیا نظام تأمین اجتماعی ضد توسعه است؟

رفاه

سیاست پشتیبان می خواهد

مناظره

● همان طور که می دانید بیشتر اقتصاددانان تأمین اجتماعی حداکثری را شرط توسعه پایدار می دانند. برخی نیز وجود دارند که تأمین اجتماعی را ضد توسعه می پندارند. آقای فرجادی، به عنوان شروع بحث، شما رابطه تأمین اجتماعی و توسعه را چگونه می دانید؟

فرجادی: به عنوان نقطه شروع بحث فکر می کنم هر توسعه ای باید از انسان شروع شود. یعنی انسان هم ابزار است و هم هدف توسعه. یعنی انسان ها در تمام



جوامع در ساخت جامعه و بهبود رفاه کلی آن مشارکت می کنند. بنابراین انسان ها با مشارکتی که در توسعه می کنند، عامل مهم توسعه هستند ولی خود توسعه نیز باید در خدمت انسان باشد، نه صرفاً انسان ها در خدمت توسعه باشند. این رابطه دوجانبه است. معنای این که یک جامعه توسعه یافته است صرفاً شاخص های دسترسی به کالا و خدمات و رفاه و معیشت افراد نیست، چون

یکی از بحث های مهم اقتصاددانان و پژوهشگران حوزه تأمین اجتماعی در جهان و ایران رابطه توسعه و تأمین اجتماعی است. بیشتر اقتصاددانان معتقدند تأمین اجتماعی یارگر و مقوم توسعه است اما افراد قلیلی نیز وجود دارند که مخالف این نظرنند و تأمین اجتماعی را ضد توسعه می دانند. در میزگرد توسعه و تأمین اجتماعی سعی کردیم با دعوت از سه کارشناس و صاحب نظر اقتصادی به بررسی رابطه نظام های تأمین اجتماعی و توسعه در ایران و جهان بپردازیم. آقایان غلامعلی فرجادی استاد اقتصاد مؤسسه عالی پژوهش و برنامه ریزی (مؤسسه نیاوران)، فرشید یزدانی (دبیر شورای عالی برنامه ریزی راهبردی تأمین اجتماعی) و محمد مالجو (اقتصاددان) حاضران در این میزگرد بودند که به بحث و گفت و گو پیرامون رابطه توسعه اقتصادی و بهبود سیاست های تأمین اجتماعی پرداختند.



اگر افراد از این شاخص‌ها بهره‌مندی نداشته باشند، توسعه آنها عقیم است. تا آنجا که به انسان به منزله ابزار توسعه مربوط می‌شود، وقتی ما در بحث رشد از نیروهای کار حرف می‌زنیم، معنای ابزاری انسان را مدنظر قرار می‌دهیم. یعنی عامل ابزاری در کنار عوامل دیگر از قبیل سرمایه می‌تواند به توسعه و رشد آن کمک کند. اما وقتی به مسئله توسعه به معنای عام آن توجه می‌کنیم و انسان هدف توسعه می‌شود، یعنی انسان‌ها باید از مواهب توسعه بهره‌مند شوند، در اینجا مسئله تأمین اجتماعی و بهزیستی و آموزش و بهداشت مطرح می‌شود و من همه اینها را زیرمجموعه سرمایه انسانی می‌دانم. وقتی می‌گوییم سرمایه انسانی همه ذهن‌ها متوجه آموزش می‌شود یعنی آموزش بهره‌وری را بالا می‌برد ولی بهداشت نیز یکی از شاخص‌های اصلی سرمایه انسانی است. هر عاملی که بهره‌وری انسان‌ها را حتی از دید ابزاری افزایش دهد، در واقع سرمایه انسانی را افزایش داده است. چون در این معنا انسان‌ها بیشتر می‌توانند عامل رشد باشند. بنابراین من در اینجا وسیع‌تر از حوزه تأمین اجتماعی، عوامل

دیگر از قبیل بهداشت، آموزش، بهزیستی را ذیل سرمایه انسانی قرار می‌دهم. هزینه‌هایی که اینجا صرف می‌شود هزینه‌های جاری و تلف شده نیست بلکه هزینه‌هایی است که باعث بهره‌وری بیشتر، توانایی بیشتر و مفیدتر بودن افراد می‌شود و در نهایت باعث نیل به سطوح بالاتر توسعه می‌شود. بنابراین تأمین اجتماعی عامل بسیار مهمی است چون هم به عنوان هدف توسعه دغدغه خاطر افراد را کاهش و امنیت افراد را افزایش می‌دهد. در این دیدگاه انسان به عنوان ابزار توسعه دارای امنیت خاطر و شرایط روحی بهتر و امیدوارتر می‌شود و از طرف دیگر به عنوان هدف توسعه انسان‌ها از منافع توسعه بهره‌مند می‌شوند. بنابراین فکر می‌کنم هر دو بعد قضیه را باید در نظر گرفت؛ یعنی تأمین اجتماعی هم علت و هم معلول توسعه است. بحث من در اینجا کلی است و چگونگی اجرا و تأمین منابع آن بحث دیگری است. بنابراین امروز دیگر تفاوت دیدگاه چندانی وجود ندارد و هیچکس منکر ضرورت تأمین اجتماعی نیست. اما یک بحث مهم آن است که اقتصاد باید به آستانه‌ای از رشد و توسعه برسد تا بتواند حداقل‌هایی از تأمین اجتماعی را ایجاد کند. درست است که منابع اختصاص یافته به تأمین اجتماعی باعث بهره‌وری می‌شود ولی همان هزینه اولیه باید فراهم شود. یعنی ما امروز نمی‌توانیم از افغانستان انتظار داشته باشیم که مجلس یا دولت آن با طرحی بخواهد ۵۰ درصد منابع را به حوزه تأمین اجتماعی اختصاص دهد. اقتصادی که فاقد زیرساخت است و آب و راه و جاده ندارد، نمی‌تواند چنین کاری کند. یعنی کشور باید به یک آستانه‌ای برسد تا به تدریج بخشی از آن رشد اقتصادی را در خدمت تأمین اجتماعی قرار دهد.

● آقای یزدانی شما فکر می‌کنید رابطه تأمین اجتماعی و توسعه به لحاظ تقدم و تاخر باید چگونه باید باشد؟



یزدانی: بهتر است ابتدا ببینیم نگاه ما به توسعه چگونه است. یعنی همان تفکیکی که آقای فرجادی به درستی ایجاد کردند. اگر توسعه را صرفاً رشد بدانیم، باید به حدی از رشد برسیم تا بعد تأمین اجتماعی درست کنیم، مضاف بر این که بر سر نهایت این حد هم بحث است. همیشه وقتی در تنگنا قرار می‌گیریم به مردم می‌گوییم شما باید صرفه‌جویی کنید و کمربندها را محکم ببندید. این مختص به جامعه ما نیست و تقریباً در همه جا این‌طور است ولی در همین شرایط بیشترین بهره را صاحبان سرمایه می‌برند. به نظرم اگر نگاه آمارتیا سن یعنی نگاه حداقلی به توسعه را بپذیریم توسعه همان آزادی است. آزادی نه فقط به معنای آزادی بیان بلکه آزادی عمل یعنی فرد باید بتواند عمل کند. اگر قرار است فرد آموزش ببیند، باید توان و امکانات مالی آموزش دیدن را نیز داشته باشد و بتواند قدرت مانور در حوزه آزادی را داشته باشد. به نظر من، مهم‌تر از هر چیز این است که تأمین اجتماعی از همان ابتدا وجود داشته باشد. حتی در افغانستان هم اگر قرار باشد منتظر بمانیم تا رشد به یک آستانه برسد و بعد سراغ تأمین اجتماعی برویم، این آستانه خیلی تعریف شده نیست.

فرجادی: البته منظور من این نیست که تأمین اجتماعی افغانستان باید صفر باشد. منظور این است که تأمین اجتماعی تا چه حد در این شرایط می‌تواند جلو برود. وگرنه تخصیص آن مهم است.

یزدانی: ولی خود تخصیص هم مهم است. برای مثال چون در جامعه ما این نگاه تخصیصی وجود ندارد، همیشه آموزش و پرورش ما با کسری بودجه مواجه است ولی برخی نهادهایی که مربوط به حوزه‌های دیگرند، یا با محدودیت‌های کمتری مواجه‌اند، کسری بودجه ندارد.

فرجادی: موافقم. همین نگاه نادرست باعث شد خصوصی‌سازی را از حوزه‌های اجتماعی شروع کنند. یعنی اول آموزش و بهداشت را خصوصی کردند که این غلط بود.

یزدانی: می‌خواهم بگویم تعریف آن آستانه خیلی مهم است چون به دولت رویکرد می‌دهد. چند وقت پیش یکی از مسئولان تلویحا گفته بود تأمین اجتماعی ضد توسعه است. بنیاد این رویکرد نظری نگاه نئولیبرالی است که می‌گوید تأمین اجتماعی آزادی فردی و مالکیت را تهدید می‌کند. این نگاه می‌گوید چرا پولی را که من درآورده‌ام را تأمین اجتماعی توزیع می‌کند. چون یکی از عملکردهای تأمین اجتماعی توزیع درآمد است. توزیع نیز در تأمین اجتماعی هم افقی است و هم عمودی و هم توزیع در طول زندگی فرد. یعنی ما سه نوع توزیع در تأمین اجتماعی داریم. بنابراین یک بحث این نگاه نئولیبرالی این است که آزادی فردی دارد تهدید می‌شود. بحث دیگری که این نگاه، بخصوص در کشور ما مطرح می‌کند آن است که می‌گویند شما دارید پول را از من سرمایه‌گذار می‌گیرید و آن را از چرخه تولید خارج می‌کنید، اگر من ۱۰ کارگر دارم در صورتی که شما این ۳۰ درصد پول را از من بگیرید من آن را سرمایه‌گذاری می‌کنم و ۱۳ کارگر را مشغول کارکنم. بنابراین هم اشتغال را و هم تولید را بالا برده‌ام. کسی که می‌گوید تأمین اجتماعی ضد توسعه است، چنین نگاهی دارد. در حالی که در نگاه حداقلی به توسعه، تأمین اجتماعی مقوم توسعه است. مشهور است که می‌گویند هر جا تأمین اجتماعی خوب دارد، دموکراسی خوب هم دارد. شما نمی‌توانید کشوری را پیدا کنید که توسعه یافته باشد ولی تأمین اجتماعی توسعه یافته نداشته باشد. برعکس آن هم صادق است، شما نمی‌توانید کشوری را پیدا کنید که توسعه نیافته باشد، اما تأمین اجتماعی توسعه یافته داشته باشد. تأمین اجتماعی بنیان توسعه است و باید نگاه سیاستگذاران نیز به این سمت حرکت کند. وقتی ما داریم بودجه نفت را می‌بندیم، یا نگاه اقتصادی باید داشته باشیم یا نگاه سیاسی. در حالی که تأمین اجتماعی می‌گوید باید نگاه اجتماعی به این بودجه داشته باشیم. اگر نگاه اجتماعی داشته باشیم، دیگر از هزینه بهداشت و آموزش کم نمی‌کنیم تا آنها دچار کسری بودجه شوند. بنابراین به این معنا من تأمین اجتماعی را مقوم توسعه می‌دانم.

● **آقای مالجو به نظر می‌رسد هم آقای یزدانی و هم آقای فرجادی بر اهمیت تأمین اجتماعی برای نیل به توسعه تأکید دارند منتها به لحاظ کیفیت و کمیت آن با هم اختلاف دارند. نظر شما در این خصوص چیست؟**

قلمرو رفاه

◀ **منظره**

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۱۴۱

یزدانی: شما نمی‌توانید کشوری را پیدا کنید که توسعه یافته باشد ولی تأمین اجتماعی توسعه یافته نداشته باشد. برعکس آن هم صادق است، شما نمی‌توانید کشوری را پیدا کنید که توسعه نیافته باشد، اما تأمین اجتماعی توسعه یافته داشته باشد.



مالجو: من می‌خواهم به دو نگاه ارائه شده آقای فرجادی و آقای یزدانی بپردازم. وجه اشتراک هر دو نگاه اهمیتی است که برای تأمین اجتماعی قائل هستند و آن را شرط تسهیل توسعه می‌دانند. وجه افتراقی هم بین این دو نگاه وجود دارد، یعنی به لحاظ شدت یا میزان منابعی که باید به تأمین اجتماعی اختصاص داده شود و ضربه‌هنگ اجرای سیاست‌های تأمین اجتماعی برحسب این که در چه مرحله‌ای از رشد و توسعه هستیم، به نظر می‌رسد اختلاف نظری وجود داشت. آقای فرجادی اشاره داشتند که آستانه‌ای از رشد برای اقتصاد نیاز است تا بتوان سیاست‌های تأمین اجتماعی را به طور کارآمد به کار بست اما آقای یزدانی اشاره داشتند که در هر مرحله‌ای از رشد و توسعه ضرورت دارد که در حد توان بر تأمین اجتماعی تمرکز کرد. نگاه شخصی من بحث مجزایی است که در اینجا وارد آن نمی‌شوم. در عوض، بحثی را پیش می‌کشم تا دوستان را تشویق کرده باشم که به طور مشخص وارد بحث ایران شوند. تصور می‌کنم به‌رغم برخی تفاوت‌ها، این دو نگاه که در همه سال‌های پس از جنگ در ایران مسلط بوده، فاقد طرح سیاسی مکمل برای اجرای مجموعه سیاست‌های موردنظر خودشان هستند. من در اینجا آن موانع سیاسی را که به ساختار سیاسی برمی‌گردد و در واقع فقدان طرح سیاسی مکمل برای تحقق این دو دستگاه فکری غالب در جامعه خودمان است را با تمرکز بر تأمین اجتماعی بیان خواهم کرد. همان‌طور که آقای فرجادی از زاویه‌ای به درستی اشاره کردند، چه بسا ما نیاز به آستانه‌ای از رشد اقتصادی داشته باشیم تا منابع لازم برای تأمین اجتماعی را فراهم کنیم. آیا رشد اقتصادی و به‌طور کلی توان تولید در کشور، حتی با وجود نفت، در چارچوب ساختار سیاسی موجود به ما مجال می‌دهد تا از آن آستانه عبور کنیم؟ چکیده پاسخ من به این پرسش این است که به علت نوع خاص توازن قوای سیاسی درون مجموعه بورژوازی یا صاحبان کسب و کار یا صاحبان سرمایه، امکان فراتر رفتن از آستانه مورد نظر آقای فرجادی در شرایط کنونی و چشم‌انداز قابل پیش‌بینی وجود ندارد. البته این مشکل فقط مربوط به اکنون نیست بلکه مشکل تاریخی ایران مدرن است که در دوره‌های مختلف گرچه شدت و ضعف

داشته اما همیشه ما به درجات گوناگون به آن مبتلا بوده‌ایم. ما همواره شاهد آن بوده‌ایم که آن مجموعه از کسانی که واجد منابع و امکانات اقتصادی‌اند، آنگاه که به مرحله وارد کردن منابع اقتصادی‌شان به فعالیت اقتصادی می‌رسند، به علل عدیده‌ای که اینجا محل بحث ما نیست، بیشتر تمایل دارند به سمت سرمایه نامولد گرایش پیدا کنند. یعنی وارد فعالیت اقتصادی می‌شوند و این فعالیت برای آنها سود هم در بر دارد اما این سودآوری متضمن تولید ارزش افزوده‌ای که ما را به آن آستانه رشد نزدیک کند، نیست. در اینجا ما همواره و البته با فراز و نشیب‌های تاریخی، شاهد غلبه سرمایه نامولد بر سرمایه مولد بوده‌ایم. در سطح دیگر آن بخش از سرمایه مولد، چه به شکل سرمایه دولتی که عنوانی پارادوکسیکال است و چه به شکل سرمایه خصوصی، وارد حوزه مولد شده‌اند، به دلیل غلبه سرمایه تجاری در همه ادواری که پشت سر گذاشته‌ایم، در روند تاریخی وسیع خودش، فاقد تقاضای کافی مؤثر برای تولید کالا و خدمات خویش است. البته من از یک روند حرف می‌زنم، نه از یک بنگاه یا یک بخش و غیره. به عبارت دیگر از یکسو ما شاهد غلبه سرمایه تجاری بر تولید داخلی هستیم که باعث می‌شود بازارهای ملی ما به تسخیر تولیدکنندگان خارجی یا میانجیگری سرمایه تجاری داخلی درآید و از سوی دیگر به علل عدیده در صادرات غیرنفتی نیز سرجمع هیچ‌گاه کارنامه موفق نداشته‌ایم که آن تقاضای مؤثر کافی را که تولیدکنندگان داخلی در بازارهای ملی به دست نمی‌آورند بتوانند در بازارهای بین‌المللی کسب کنند. اینجا پای غلبه سرمایه تجاری بر تولید داخلی در میان است. با وجود این، بالاخره بخشی از سرمایه مولد ما تقاضاهایی نیز دارد اما مشکلی که به لحاظ تاریخی همواره داشته‌ایم و در سال‌های اخیر نیز تشدید شده، آن است که آن بخش از سرمایه مولد که بازار هم دارد و سودآوری نیز دارد، در بزنگاه‌های سیاسی پرخشا و توفنده و در لحظات ثبات سیاسی، مستمر اما بی‌صدا همواره در حال خروج سرمایه است. یعنی مازاد یا سودی که در فعالیت‌های اقتصادی داخلی ایجاد می‌شود، سرمایه‌گذاری مجدد و انباشت می‌شود اما نه در جغرافیای ما بلکه در خارج از مرزهای ما. این سه معضل یعنی غلبه سرمایه نامولد بر سرمایه مولد، غلبه سرمایه تجاری بر تولید داخلی و غلبه خروج

سرمایه بر انباشت سرمایه درون مرزهای ملی، سرجمع آنقدر که قابلیت پیش‌بینی به لحاظ ساختاری دارد، به ما این نتیجه را تحمیل می‌کند که شانس تاریخی در ساختار سیاسی کنونی برای دستیابی به آستانه مدنظر آقای فرجادی، سرجمع خیلی زیاد نیست. این سطح اول از بحث بود. با وجود این کم‌شانسی تاریخی، به هر حال همچنان چرخ اقتصاد ما دارد می‌چرخد. برای این که تأمین اجتماعی مجموعه کارآمدی در حوزه‌های مسکن، بهداشت، آموزش، درمان و غیره داشته باشد، ما نیازمند نوع خاصی از سیاست‌های مالیات‌ستانی دولت هستیم. چنانچه سیاست‌های مالیاتی ما به حد کفایت منابع مالی برای دولت پدید نیآورند، هیچ نوع سیاست تأمین اجتماعی مستمر و کارآمدی را نمی‌توانیم در پیش رو داشته باشیم. ما می‌دانیم که سیستم مالیاتی ما این درآمدها را به حد کفایت برای دولت پدید نمی‌آورد. اگر درآمدهای نفتی نباشد که بالاخره در درازمدت نخواهد بود، می‌بینیم که فقدان درآمدهای مالیاتی اجازه تخصیص منابع مورد نیاز به تأمین اجتماعی را نمی‌دهد. این نیز سطح دوم از بحث بود.

حال می‌خواهم به سطح سوم بحث وارد شوم. فرض کنیم به جایی رسیده‌ایم که سطح اول یعنی توان اقتصادی وجود دارد (که البته وجود ندارد) و سطح دوم هم محقق شده یعنی درآمدهای دولت از رهگذر سیاست‌های مالیاتی به حد کفایت است (که البته نیست)، سطح سوم به الگوی مخارج دولت برمی‌گردد. ما در ایران در سال‌های اخیر با این معضل مواجه بوده‌ایم که بخش قابل توجهی از هزینه‌های دولت نه صرف انباشت سرمایه می‌شود (چه به دست خود دولت و چه از طریق تهید زمینه‌های لازم برای فعالیت بخش خصوصی) و نه صرف چیزی می‌شود که عدالت اجتماعی را برقرار می‌کند، بلکه صرف تحمیل سلیقه‌های دولتمردان به مردم در زمینه‌های گوناگون اجتماعی، سیاسی و فرهنگی می‌شود. نه به تحقیق بلکه به تخمین بسیار خسام و اولیه من، در یکی از سال‌های دولت آقای خاتمی این رقم ۳۰ درصد بودجه بوده و در یکی از سال‌های مابین ۸۴ تا ۸۸ یعنی دولت آقای احمدی نژاد این رقم ۶۰ درصد بودجه بوده است. بنابراین، آن دسته از هزینه‌های دولت که نه صرف انباشت سرمایه می‌شود و نه برای عدالت اجتماعی تخصیص می‌یابد به سهم خودشان جا را برای مخارج موردنیاز جهت اجرای سیاست تأمین اجتماعی بشدت تنگ کرده است.

می‌خواهم به سه سطح فوق، یک سطح چهارم نیز اضافه کنم تا بحث را کامل کرده باشم. در سطح چهارم، اگر فرض کنیم الگوی مخارج دولت نیز مناسب باشد (که در شرایط کنونی نیست)، حالا دولت بدنه‌ای سازمانی و تکنوکراتیک دارد که می‌خواهد این سیاست‌ها را در حوزه‌های مختلف از جمله تأمین اجتماعی اجرا کند. ما باز با این معضل مواجه هستیم که به علت نوع جذب نیروی انسانی در بدنه دولتی به طور کل و سیاست‌هایی که همواره به‌طور پرنرگ وجود داشته‌اند، در حد ظرفیت‌های سرمایه انسانی ایرانیان، امکان جذب نیرو وجود ندارد. انواع محدودیت‌ها وجود دارند که نهایتاً بخش کوچکی از نیروهای کارآمد امکان خدمت‌رسانی در بدنه دولت را دارند و این یکی از زمینه‌های اصلی ناکارآمدی سازمانی در بدنه دولت ماست.

در مقام جمع‌بندی باید بگویم که در هر چهار سطح ما شاهدیم که دو نگاهی که دوستان مطرح

ظامرو زفاه

منظره

شماره
تیر ۱۳۹۴

۴۲

مالجو: ما نیازمند نوع خاصی از سیاست‌های مالیات‌ستانی دولت هستیم. چنانچه سیاست‌های مالیاتی ما به حد کفایت منابع مالی برای دولت پدید نیآورند، هیچ نوع سیاست تأمین اجتماعی مستمر و کارآمدی را نمی‌توانیم در پیش رو داشته باشیم. ما می‌دانیم که سیستم مالیاتی ما این درآمدها را به حد کفایت برای دولت پدید نمی‌آورد

کردند، به علت فقدان طرح سیاسی مکمل برای رفع این موانع در سطوح چهارگانه مورد اشاره، امکان تحقیق ندارد. برای تحقق سیاست کارآمد تأمین اجتماعی نیاز است به مجموعه سیاست‌های گسترده‌ای که غلبه سرمایه مولد بر نامولد و چیرگی تولید داخلی بر سرمایه تجاری و تفوق انباشت داخل بر خروج سرمایه را فراهم بیاورد و سیاست‌های مالیاتی و الگوی مخارج دولت را از بنیاد اصلاح کند و نحوه جذب نیروی انسانی در بدنه دولت را از بنیاد تغییر دهد. حرکت به سوی این سیاست‌ها با مقاومت گروه‌های ذینفع پر قدرتی مواجه خواهد شد. آنقدر که تکیه بر تحلیل اقتصادی و سیاسی به من اجازه می‌دهد، می‌توانم بگویم که در افق پیش‌رو امکان تحقق سیاست‌های تأمین اجتماعی مناسب چه با ضرباهنگ مدنظر آقای فرجادی و چه با ضرباهنگ مورد نظر آقای یزدانی در چارچوب محدودیت‌های کنونی چندان امکان پذیر نیست. هرچند من به هیچ کدام از این دو نگاه تعلق خاطر ندارم اما به گمان من، در شرایط کنونی، اگر هر یک از این دو نگاه تحقق پیدا کند گام بلندی رو به جلو برداشته شده است. اما در عین حال صاحبان این هر دو نگاه باید به این پرسش پاسخ دهند که طرح سیاسی مکمل آنها برای رفع موانعی که در چهار سطح اشاره کردم چیست؟ اگر این موانع رفع نشوند، ما در افق امکان تحقق و اجرای سیاست‌های تأمین اجتماعی را نداریم، کمالین که تاکنون نیز به حد لازم نداشته‌ایم.

● آقای فرجادی شما تا چه حد با نظر آقای دکتر مالجو در خصوص فقدان سیاست پشتیبان برای گسترش تأمین اجتماعی در ایران موافق هستید؟

فرجادی: بمن البته روی مباحث اقتصادی تأکید بیشتری دارم و شخصاً فکر می‌کنم کشور ما به طور بالقوه این پتانسیل را دارد که بر خوردار هم رشد بالایی باشد و هم از پوشش تأمین اجتماعی بالایی داشته باشد. قطعاً ما به طور بالقوه فراتر از آستانه رشد هستیم. منتها گیر قضیه این است که ما نمی‌توانیم به شکل منفرد صحبت کنیم بدون این که سیاست‌های کلان اقتصادی را در نظر بگیریم. باید منابعی موجود باشد و تولید ثروت انجام شود تا بعد باز توزیع صورت بگیرد. حداقل باید این دو همزمان باشند. یعنی ما باید رشد داشته باشیم و بعد منافع حاصل از رشد را نه تنها به تأمین اجتماعی بلکه به سایر بخش‌های اجتماع اختصاص بدهیم. اکنون در ایران بحث می‌کنند که دولت خیلی بزرگ است و شما بهتر می‌دانید که دولت‌های اروپایی بزرگتر از دولت ما هستند ولی آن دولت‌ها در جاهایی هستند که دولت ما نیست و دولت ما جاهایی است که آن دولت‌ها نیستند. بیشترین حضور دولت‌ها در کشورهای پیشرفته در بخش‌های اجتماعی است، نه بخش‌های اقتصادی. بخش‌های اقتصادی در اختیار بخش خصوصی است و به تعبیر درست آقای مالجو با مالیات کنترل می‌شوند. ما منابع را در ایران تخصیص بهینه نمی‌دهیم. من صحبت‌های آقای مالجو را انکار نمی‌کنم اما چون در آن حیطه نمی‌توانم اظهار نظر کنم، فکر می‌کنم این مشکلات بیشتر ریشه در طرز تفکر مسئولان و سیاست‌گذاران دارد اما امکان عملی شدن آن وجود دارد. ما اقتصاد کشورمان را در اختیار چین قرار دادیم و اکثر کالا و خدمات خود را از چین می‌خریم. این اتفاق در سایه چه

چیزی افتاده است؟ در سایه این که منابع ما در حال تلف شدن است. من صحبت‌های آقای یزدانی را قبول دارم اما همه اینها در برابر منابع عظیمی که با تدبیر نادرست تلف می‌شود، چیز چندان نیست. در سال ۱۳۷۹ در دولت آقای خاتمی یکسان‌سازی ارز انجام و نرخ ارز حدود ۸۰۰ تومان تعیین شد. از سال ۸۰ تا ۹۰ هر چه که حساب کنید از سیب‌زمینی و گوجه فرنگی و دست‌مزد کارگر و خودکار و میز و تلویزیون، حداقل قیمت‌شان سه برابر شد. بنابراین دولت‌ها ارز را در مشت خود نگه داشتند و در طول ۱۰ سال نرخ ارز از ۸۵۰ تومان به ۹۵۰ تومان رسید یعنی کمتر از ۱۰ درصد رشد کرد. بعدها تصور غالب این بود که ما چون نفت را داریم پس برای حفظ محبوبیت و غیره بگذارید مردم بخورند و بپوشند و هر چه می‌خواهیم کالا وارد کنیم. نکته مهم این است که خیلی از اوقات ما نمی‌خواهیم یا نمی‌توانیم جواب تقاضای غیراقتصادی را بدهیم بنابراین به این متوسل می‌شویم که ارز را ارزان نگه داریم. وقتی ارز را ارزان نگه داشتیم، نتیجه این می‌شود که در هیچ دورهای مردم به اندازه دهه هشتاد خارج از کشور نرفته‌اند. همه اینها از صدقه سر ارز هزار تومانی بود. این نیازها واقعی نیست بلکه دامن زدن به تقاضاهای کاذب است. چون بیشتر منابع در اختیار گروه‌های ثروتمند است، آنها این تقاضاها را بیشتر می‌کنند و منابع اتلاف می‌شود. به همین منوال تولیدکنندگان ما از گردونه خارج می‌شوند و مردم تقاضای کاذب به مسافرت‌های بیهوده پیدا می‌کنند و در نتیجه برای بخش تأمین اجتماعی ما پولی باقی نمی‌ماند که نیاز کارگران و بازنشستگان را تأمین کند. صحبت من این است که ما نمی‌توانیم تأمین اجتماعی را جزیره‌ای جدای از سیاست‌های کلان اقتصادی در نظر بگیریم. اگر منابع سیاست‌های کلان اقتصادی درست تخصیص داده شود، ما هم رشد خواهیم کرد و هم متناسب با آن، بخشی از منابع رشد را در اختیار تأمین اجتماعی قرار می‌دهیم. نه فقط در اختیار تأمین اجتماعی بلکه برای آموزش کشور هزینه خواهیم کرد. شگفت‌آور است که هم‌اکنون پوشش آموزش ابتدایی در کل کشور در حدود

۹۵ درصد است اما در برخی استان‌های محروم کشورمان این پوشش زیر ۷۰ درصد است. توجه به آموزش از موارد مهم قانونی اساسی است و همه اینها به سیاست‌گذاری‌های کلان برمی‌گردد و تا زمانی که سیاست‌های کلان اصلاح نشود، اوضاع درست نمی‌شود. شما ببینید طی سالیان گذشته چندصد میلیارد دلار درآمد نفتی داشتیم اما نتیجه چه شد. فقدان طرح سیاسی اشاره‌ای درست است اما باید ببینیم ما به عنوان کارشناس چه کاری می‌توانیم انجام دهیم. باید ببینیم اینها صرفاً مسائل سیاسی است یا سیاست اقتصادی. وظیفه من به عنوان یک کارشناس این است که مرتباً صحبت‌هایم را به جامعه عرضه کنم. ما سالهاست داریم به کسی که ماهیانه ۵۰ میلیون تومان درآمد دارد همچنان یارانه ۴۰ هزار تومانی می‌دهیم. بحث اصلی این جاست. اینها ائتلاف منابع است. چرا یارانه چهار دهک بالای جامعه حذف نمی‌شود؟ منابع حذف این یارانه‌ها می‌توانست در اختیار تأمین اجتماعی قرار گیرد. از روز اولی که بحث یارانه‌ها مطرح شد، همه اقتصاددانان می‌گفتند که این یارانه‌ها را نقدی ندهید بلکه به جای آن بروید افرادی که در فقر مطلق یا نسبی هستند یا در دو دهک پایین قرار دارند، شناسایی کنید و آنها را حمایت کنید یا این که منابع تأمین اجتماعی را افزایش دهید. بنابراین اگر ما صندوق پولی داریم باید ببینیم پولش کجا می‌رود و چطور می‌رود و اساساً چرا دارد تلف می‌شود؟ من به جای وارد کنندگان، سیاست‌گذاران را مقصر می‌دانم. اطلاع دارید که ما سال‌های متمادی تبصره تکلیفی چهار درصد را داشتیم اما وقتی ما این تبصره را در قالب وام همگانی کنیم، معلوم است که همه مردم این وام را می‌خواهند اما این وام نصیب همه نخواهد شد بلکه نصیب افراد خاص می‌شود. پس منابع ما باز هم تلف می‌شود. بنابراین در درجه اول باید سیاست‌های کلان را اصلاح کرد. درست است که از منظر بسیج نیروها، تا زمانی که در کشور احزاب شکل نگیرد، اصلاح کامل محقق نمی‌شود. اما از طریق اصلاح سیاست‌ها هم می‌تواند اتفاقاتی بیفتد. مثالی بزنم، از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۰ اکثر اقتصاددانان از جمله آقای



فصل و رفاه

منظره

شماره
تیر ۱۳۹۴

۴۳

فرجادی: ما امروز نمی‌توانیم از افغانستان انتظار داشته باشیم که مجلس یا دولت آن با طرحی بخواهد ۵۰ درصد منابعش را به حوزه تأمین اجتماعی اختصاص دهد. کشور باید به یک آستانه‌ای برسد تا به تدریج بخشی از آن رشد اقتصادی را در خدمت تأمین اجتماعی قرار دهد

دکتر پسران که در زمان ارز ۶۰ تومانی از انگلیس به ایران آمده بودند می‌گفتند اگر امروز ارز را یکسان سازی نکنید، مجبورید با قیمت ۱۰۰ تومان این کار را بکنید. ما این بحث را نگه داشتیم تا با قیمت ۸۰۰ تومان یکسان سازی را انجام دهیم. باید این سخن‌ها گفته شود تا شاید مانند قطرات آب روی براده آهن اثر کند. باید بین کارشناسان و صاحبان فکر اجماع صورت بگیرد. این بحث لزوماً موضوع خصوصی سازی نیست بلکه بحث این است که دولت باید بتواند منابع اش را به شکل بهینه تخصیص دهد. آیا یک شرکت دولتی که ۵۰۰ کارگر دارد با یک شرکت خصوصی که ۱۰۰ کارگر دارد به لحاظ تخصیص منابع یکی است؟ خب هزینه‌های دولتی را دارند ۸۰ میلیون نفر می‌دهند و صرفاً به نیروی کار خلاصه نمی‌شود بلکه سرمایه هم به تناسب هزینه می‌دهد. از جیب ۸۰ میلیون نفر برای انواع و اقسام ماشین‌آلات و غیره با پشتوانه بودجه، هزینه می‌شود. تا زمانی که دولت‌ها را وادار نکنیم که منابع را تلف نکنند و آنها را به شکل بهینه مصرف کنند، اوضاع همین خواهد بود. اینها صرفاً مباحث سرمایه‌داران و قدرتمندان نیست (هرچند شاید به سود آنها هم باشد) بلکه بیشتر به سیاستگذاران مربوط است که برخی فکر می‌کنند اگر هزار طرح راه بیندازند محبوبیت‌شان بالاتر می‌رود و دور بعد انتخاب خواهند شد. اینها نگاه صرفاً سیاسی است اما ما بحث‌های واقعی را باید بگوییم. شما وقتی هزار طرح راه می‌اندازید و توان اجرای آن را هم ندارید، به جای این که هر کدام در سه یا چهار سال به نتیجه برسد، ۹ سال طول می‌کشد که خود منشأ تورم می‌شود، هزینه‌ها را بالا می‌برد و تولید را راکد می‌کند. به طور خلاصه هر چند صحبت‌های آقای مالجو را انکار نمی‌کنم اما معتقدم به تأمین اجتماعی نمی‌توانیم نگاه جزیره‌ای داشته باشیم. اگر منابع اتلاف نشود آنگاه می‌توانیم آن را برای تأمین اجتماعی هزینه کنیم.

یزدانی: ای کاش آقای دکتر مالجو می‌گفتند که آن راهکار سیاسی مدنظرشان را با توجه به شرایط سیاسی کشور کجا می‌توان پیگیری کرد؟ آقای

مالجو به سه نکته اشاره کردند. اما اگر بخواهیم خلاصه کنیم همه اینها به سرمایه مولد برمی‌گردد یعنی اگر سرمایه مولد شکل بگیرد، تولید داخلی و انباشت شکل خواهد گرفت. اینها حلقه‌های به هم پیوسته‌ای هستند. من می‌خواهم این بحث را وارد حوزه تأمین اجتماعی به طور عام و بیمه‌های اجتماعی به طور خاص کنم. می‌خواهم بگویم که چرا نگاه غیرتوسعه‌ای به تأمین اجتماعی می‌شود و کجا تأمین اجتماعی می‌تواند با کمک سرمایه مولد، نقش توسعه‌ای داشته باشد. یعنی کجا غلبه سرمایه نامولد بر سرمایه مولد به تأمین اجتماعی ضربه می‌زند. طبق تحقیق سال ۹۰، بین ۸ تا ۱۲ درصد ارزش افزوده هزینه‌های تمام شده تولید مربوط به بخش دستمزد نیروی کار می‌رسد. اگر ما متوسط ۱۰ درصد را در نظر بگیریم، چیزی حدود ۳ درصد آن مربوط به حق بیمه‌ها می‌شود. یعنی تأمین اجتماعی تأثیر ضدتوسعه‌ای ندارد. اما چرا به تأمین اجتماعی نگاه ضد توسعه‌ای می‌شود؟ دلیلش همان سرمایه نامولد است. برای مثال کارخانه‌داری که کالایی را تولید می‌کند سودش در سال ۲۵ الی ۳۰ درصد می‌شود اما می‌بیند که کس دیگری با سود ۱۰۰ الی ۲۰۰ درصدی همان کالا را وارد می‌کند و می‌فروشد. طبیعتاً در این حالت تولیدکننده عامل فشار را یا مالیات می‌داند یا تأمین اجتماعی و در نهایت این بحث رواج پیدا می‌کند که تأمین اجتماعی ضدتوسعه است. حال آن که اگر درست نگاه کنیم می‌بینیم که تأمین اجتماعی دارد به سرمایه مولد کمک می‌کند چون از نگاه سرمایه دار هم، نیروی انسانی تأمین شده می‌تواند به افزایش تولید کمک کند. بنابراین تأمین اجتماعی کمک‌کننده توسعه است به شرط آن که سازوکارهای کلان نیز اصلاح شوند و از آن حمایت کنند. نکته‌ای نیز که در بیمه‌های اجتماعی مهم است، همان بحث دموکراسی خواهی است. یعنی اگر در حوزه سیاسی هم به دنبال دموکراسی هستیم، تأمین اجتماعی نهادی است که تقویت‌کننده دموکراسی است. از این جهت که نیروی متکی به خود و سرمایه انسانی که دستش جلوی کسی دراز نباشد، الزماً دریافت پول رأی‌اش را نمی‌فروشد. بنابراین تأمین اجتماعی به پیدایش یک نیروی مستقل، خوداتکا و مطالبه‌گر کمک می‌کند. همه اینها

به دموکراسی خواهی نیز کمک می‌کند. بنابراین همان بحث رابطه تأمین اجتماعی و توسعه، درباره رابطه تأمین اجتماعی و دموکراسی نیز صادق است. یعنی هم تأمین اجتماعی به دموکراسی کمک می‌کند و هم برعکس، دموکراسی یاریگر تأمین اجتماعی است. امارت‌یاسن می‌گوید کشوری که دارای دموکراسی باشد، ممکن نیست دچار قحطی شود. به دلیل همین دموکراسی بود که هند از آسیب‌های قحطی در امان ماند.

● آقای دکتر مالجو اگر بخواهیم به شکلی مشخص و تخصصی‌تر بحث شما را در خصوص فقدان سیاست پشتیبان واضح‌تر بیان کنیم، به نظر شما چه صورت بندی باید از موضوع بحث داشته باشیم؟

مالجو: اجازه دهید هر آنچه را پیشتر گفتیم از نو به زبان بودجه‌ای بیان کنیم. کل توان اقتصاد ملی (چه با نفت که بهتر است و چه بی‌نفت که بدتر است) در وضع موجود سرجمع در حدی نیست که بودجه دولت، بودجه جان‌داری باشد. آقای فرجادی به درستی اشاره کردند که ما در ایران مرتب می‌گوییم دولت بزرگ است اما نگاه نمی‌کنیم که هزینه‌ها و بودجه دولت ما برای مثال قابل قیاس با آمریکا و کشورهای اروپایی نیست. این تفاوت بودجه‌ای به حجم اقتصاد و توان ملی ما برمی‌گردد. مجموع نیروهایی که موجب غلبه سرمایه نامولد بر مولد، سرمایه تجاری بر تولید داخلی و خروج سرمایه بر انباشت داخل شده‌اند، اینها پرقدرت‌ترین گروه‌های ذی‌نفوذ هستند. همین‌ها مانع رشد اقتصادی هستند. در فقدان رشد اقتصادی بالا، کل یک اقتصاد ما آنقدر بزرگ نیست که حال بتوانیم از اندازه بودجه دولت حرف بزنیم. بهترین و کوتاه‌ترین معبر برای رسیدن به ثروت اقتصادی نزد کسانی که قدرت سیاسی هم دارند عبارت است از تکیه بر سرمایه نامولد، سرمایه تجاری و خروج سرمایه. این ترجمان بودجه‌ای دارد. کل این صحنه اجازه نمی‌دهد بودجه کشور ما چه در سطح درآمدی و چه در سطح هزینه‌ای رقم چشمگیری باشد. این سطح اول بحث بود. به‌رغم این که توان بالفعل کل اقتصاد ما زیاد نیست، در همین سطحی هم که هست دولت گیرنده مالیات‌ها متناسب با ظرفیت‌های مالیات‌ستانی که داریم، نیست. علل مختلفی در کار است که درآمدهای مالیاتی دولت چندان زیاد نیست. اولاً به علت فرار سرمایه در بخش اقتصادی یعنی فرار مالیاتی غیرقانونی و ثانیاً که خیلی مهم‌تر نیز هست، به علت قانونی بودن مالیات ندادن برخی نهادها و کسانی که از امکانات ملی یا محلی استفاده می‌کنند اما متناسب با آن مالیات نمی‌پردازند. این نیز سطح دوم بحث است. در سطح سوم خب به‌رغم همه این مشکلات، دولت دارد هزینه می‌کند. عرض من این بود که بخش مهمی از این هزینه‌ها (نه همه آن البته) مصروف چیزی می‌شود که نه در رشد اقتصادی و نه در عدالت اجتماعی تأثیرگذاری مثبت ندارد. بلکه برای نشان دادن رضایت بر لبان من نوعی که خوشم می‌آید تو آنگونه زندگی کنی و بیندیشی و غیره که من دوست دارم. در سطح چهارم باید بگویم همه چیز بودجه نیست. آدم‌ها باید با این بودجه کار کنند یعنی همان بدنه دولت. ما نوع انتخاب نیرویی داریم که سرجمع، بدنه تکنوکراتیک ضعیفی را ایجاد کرده است. برای بیان منظورم از قصه‌ای مشهور استفاده می‌کنم. همه این قصه عامیانه را شنیده‌ایم که سه کارگر بودند که یکی زمین را می‌کند، دومی لوله را می‌گذاشت و سومی



یزدانی: اگر در حوزه سیاسی هم به دنبال دموکراسی هستیم، تأمین اجتماعی نهادی است که تقویت‌کننده دموکراسی است. از این جهت که نیروی متکی به خود و سرمایه انسانی که دستش جلوی کسی دراز نباشد، الزاماً برای دریافت پول رأی‌اش را نمی‌فروشد. بنابراین تأمین اجتماعی به پیدایش یک نیروی مستقل، خوداتکا و مطالبه‌گر کمک می‌کند



هستند. امکان بهره‌مندی از تأمین اجتماعی تنها در سایه رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری میسر است که به تناسب اشتغال ایجاد می‌کند. یعنی سازمان تأمین اجتماعی در اثر اشتغال افراد حق بیمه می‌گیرد و سپس آن‌ها را به خود افراد می‌دهد. دولت صرفاً بخشی از این هزینه را تأمین می‌کند. منابع سازمان تأمین اجتماعی را باید این طور نگاه کرد. همه ما می‌دانیم کارگری که چهار فرزند دارد با حقوق دو میلیون تومان هم اموراتش نمی‌گذرد اما آیا با دستور دولت، کارفرما صرفاً تبعیت می‌کند؟ امروز ۵۰۰ هزار نفر کارگر افغان در کشور مشغول به کار هستند، چرا به جای افغان‌ها، کارگران ایرانی کار نمی‌کنند؟ چون کارگران افغان تابع قانون تأمین اجتماعی نیستند. بنابراین اگر دستمزد را بالا ببریم جذب نیروی کار کاهش می‌یابد. قدرت اقتصادی طبقه کارگر، صرفاً در دستمزد خلاصه نمی‌شود. وقتی دولت‌ها سرمایه را ارزان کنند یعنی وام‌های ۳ درصدی، ۱۵ یا ۱۲ درصدی بدهند انگیزه برای سرمایه نامولد افزایش می‌یابد. حال آن‌که نرخ بهره در اقتصاد ایران ۴۰ درصد است چون نرخ بهره ۳۰ درصدی مسکن و رهن و اجاره جایی است که سرمایه‌ها به آن سمت حرکت کرده‌اند. بنابراین دولت دارد سرمایه را ارزان و نیروی کار را گران می‌کند. من منکر این نیستم که حق کارگر دومیلیون تومان است اما کارفرما اینچنین نگاه نمی‌کند. بنابراین اگر تأمین اجتماعی به دنبال منابع پایدار است، باید به اشتغال نگاه کند. اگر اشتغال کم شود یا ثابت بماند و به تعداد مستمری‌بگیران افزوده شود، تأمین اجتماعی آسیب می‌بیند. اگر رشد نباشد، اشتغال نخواهد بود در نتیجه تأمین اجتماعی دچار مشکل می‌شود. شخصاً فکر می‌کنم یکی از عواملی که سرمایه نامولد را ایجاد کرده

استفاده از تجهیزات بی‌رویه ماشینی به جای نیروی کار توسط کارفرمایان است. نکته دیگر مدیریت هزینه و کارایی هزینه صندوق را هم باید در نظر گرفت. یعنی غیر از بخش بودجه‌ای باید دید برای مثال در درون یک بیمارستان تأمین اجتماعی چقدر اتلاف هزینه وجود دارد. بنابراین وقتی به بودجه نگاه می‌کنیم باید محل کسب منابع را هم مدنظر قرار دهیم تا این منابع، پایدار باشد و دچار سیکل‌های تجاری و رکود نشود. در نتیجه، فکر می‌کنم نظام رفاه و تأمین اجتماعی باید به دنبال راهکارهای توسعه اشتغال باشد.

توسعه را انسان و آزادی بگذاریم، باید بودجه را نوع دیگری ببندیم. در این شرایط نفت صرفاً به کارخانه تبدیل نمی‌شود بلکه نفت باید به سرمایه انسانی، سلامت و امنیت اجتماعی بدل می‌شود که خود این نماد مهمی از توسعه است. طبیعتاً پیامد همه اینها رونق تولید و مسائل مثبت دیگری می‌تواند باشد. منظورم این است که نگاه ما باید نگاه اجتماعی در حوزه بودجه بندی باشد. اگر نگاه‌ها به این سمت برود، به نظرم با همین بودجه فعلی می‌توانیم به حوزه تأمین اجتماعی کمک کنیم. نمی‌خواهم بگویم همه مسائل حل می‌شود اما می‌توان برخی مسائل را حل کرد. در تأیید حرف آقای مالجو، این روزها کمیته امداد آمار می‌دهد که ما هر روز افراد بیشتری را تحت پوشش قرار می‌دهیم. این البته خوب است، اما افتخار نیست. این تنها برقراری یک حمایت حداقلی است و تأمین اجتماعی که به تبع کار و اشتغال برقرار می‌شود، زمین تا آسمان فرق دارد آنجا که می‌گویم تأمین اجتماعی به دموکراسی خواهی مرتبط است همین جاست. وقتی آدم‌های نیازمند اعانه‌گیر شوند، برای گرفتن حق و ایفای مسئولیت شهروندی‌شان، توانمند نخواهند بود. بنابراین به نظرم در بحث بودجه‌ریزی باید نگاه اجتماعی تری حاکم شود.

مالجو: البته باید ذکر کنم از نظر من تکیه بر تأمین اجتماعی حرکت بسیار ارزشمندی است. نکته‌ای که وجود دارد این است که این حرکت رو به جلو و ارزشمند به هیچ وجه تناسبی با سرعت تشدید بحران‌هایی که به طور مستمر در معرض آن هستیم، ندارد. این دو روند، دو آهنگ مختلف‌اند، و گر نه تأمین اجتماعی به خودی خود بسیار ارزشمند است.

یزدانی: به نظرم اگر این نگاه به بودجه تغییر پیدا کند، یعنی نگاه اجتماعی وجود داشته باشد اگرچه همه چیز درست نمی‌شود اما بسیاری از موارد مطلوب دیگر محقق خواهد شد.

فرجادی: نباید ببینیم آیا دولت دارد بودجه تأمین اجتماعی را فراهم می‌کند یا مردم و کارگران این تمایز مهم است. اگر راجع به سازمان تأمین اجتماعی و کمیته امداد به عنوان نهادهای حقوقی جدا صحبت می‌کنیم باید بدانیم بخشی از این هزینه‌ها توسط شاغلان تأمین می‌شود. در نظام اقتصاد بازار، کارگر و کارفرما دو بال پرواز

خاک را روی لوله می‌ریخت. امروز ما لوله‌گذار را نداریم یعنی اقتصاد ملی بزرگ نداریم، دولت مالیات کافی نمی‌گیرد، هزینه‌های زائد زیاد دارد، نیروهایی که پول باقی‌مانده را هزینه می‌کنند، توانمندی‌شان در حد ظرفیت‌های کشور ایران نیست. به‌رغم این که این شروط وجود ندارد، ما با فراز و نشیب و سرجمع در سال‌های پس از جنگ گرایش داشتیم که کماکان هزینه‌های تولید را برای تولیدکننده واقعی کم کنیم، کماکان درصدد بهبود فضای کسب و کار بوده‌ایم و خواسته‌ایم تولید را انبساط دهیم و تحریک کنیم. اما در جایی که از یکسو شرایط لازم برای انبساط تولید و رشد به طور ساختاری چندان وجود ندارد و از سوی دیگر ما نمی‌توانیم فشار کاهش هزینه‌ها را از طریق اصلاح سیستم بانکی، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح قوانین واردات و صادرات و غیره انجام دهیم چون با گروه‌های ذی نفع پر قدرتی مواجهیم که توانایی زیادی دارند، بنابراین به شما اجازه نمی‌دهند اعتبارات لازم به تولید یا عدالت اجتماعی اختصاص پیدا کند. در چنین چارچوبی اولاً تمام فشار روی کاهش آن بخش از هزینه‌های تولید قرار می‌گیرد که عبارت است از سهم نیروی کار و به قول آقای یزدانی ۱۰ درصد هزینه‌های تولید و ثانیاً بازندگان نیز واجد هیچ نیروی نهادینه یا قوتی نیستند تا در برابر تهاجم به منافع شان ایستادگی کنند. مشخصاً این فشار یا روی صاحبان نیروی کار یا ظرفیت‌های محیط زیست قرار می‌گیرد. بنابراین حداقل دستمزد، ایمنی کار، امنیت شغلی، شدت و ضرباهنگ کار و غیره یعنی مؤلفه‌های تعیین‌کننده شرایط زیستی و کاری کارگران که یکی از اقلام نه چندان بزرگ هزینه‌های تولید است، کاهش می‌یابد. چون توانایی ندارند که نه بگویند. از این‌رو، نتیجه این خواهد شد که بخش‌های هر دم فزون‌تری از جمعیت به تأمین اجتماعی نیاز پیدا می‌کنند، حال آن که متأسفانه حتی در سطح ناکافی سابق نیز توانایی پاسخگویی به نیاز آنها را نداریم. من از یک چرخه تنگدستی صحبت می‌کنم که این نوع ساختار کنونی برای ما به تحفه آورده است. بنابراین، ما در وضعیت کنونی از یک سو به شکل خاصی می‌کوشیم زمینه‌ها را برای انباشت سرمایه مهیا کنیم و به ارزان‌سازی کار و نیز ارزان‌سازی و هر چه دسترس‌پذیرتر سازی ظرفیت‌های محیط زیست برای تولید اقدام می‌کنیم و همین دو جهت‌گیری اخیر به سهم خودش باعث افزایش فقر و نابرابری می‌شود. اما از سوی دیگر گرچه کار و ظرفیت‌های محیط زیست به منزله دو عامل تولید اصلی را ارزان کرده‌ایم اما به علت غلبه سرمایه نامولد بر مولد و غلبه سرمایه تجاری بر تولید داخلی و چیرگی فرار سرمایه بر انباشت سرمایه داخل کشور عملاً امکان گسترش فعالیت‌های اقتصادی مولد نیز وجود ندارد بنابراین رشد اقتصادی نیز به میزان لازم تحریک نمی‌شود و خود همین امر نیز به سهم خودش باعث افزایش فقر و نابرابری می‌شود. بنابراین ما در پروسه‌ای افتاده‌ایم که هر لحظه به تأمین اجتماعی بیشتر نیاز داریم اما به‌طور مستمر برای ارائه خدمات تأمین اجتماعی نتوانان‌تر می‌شویم.

یزدانی: در بحث نگاه بودجه‌ای موافقم که بخشی‌های پنهانی از مالیات می‌گیرند اما با همین بودجه‌ای که وجود دارد، توزیع خطایی صورت می‌گیرد. یعنی حتی اگر بتوانیم مالیات‌ستانی برای بودجه دولت را هم انجام دهیم باز هم حوزه اجتماعی در رده پایین‌تری قرار می‌گیرد. بنابراین نگاه ما به توسعه خیلی مهم است. اگر محور

مناظره

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۴۵

فرجادی: در نظام اقتصاد بازار، کارگر و کارفرما دو بال پرواز هستند. امکان بهره‌مندی از تأمین اجتماعی تنها در سایه رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری میسر است که به تناسب اشتغال ایجاد می‌کند. یعنی سازمان تأمین اجتماعی در اثر اشتغال افراد حق بیمه می‌گیرد و سپس آن‌ها را به خود افراد می‌دهد

بحران یونان: تراژدی یا شکست



جهان

دیگر سیاست ریاضتی تروئیکا که تحت نفوذ بانک‌های آلمانی است، شرط اعطای وام جدید به یونان را اعمال سیاست‌های نئولیبرال در همه حوزه‌های بهداشت، آموزشی و خدمات عمومی می‌دانست. دولت یونان ابتدا سعی کرد با تروئیکا وارد مذاکره شود. پس از سرسختی تروئیکا در برابر بخشش بدهی یونان، تروئیکا حتی طرح‌های میانه رو سیریزا و یانيس واروفاکيس را نپذیرفت. در این میان سیپراس بسته شروط ریاضتی اتحادیه اروپایی برای اعطای وام را به همه پرسى گذاشت. سؤال همه پرسى این بود: آیا توافق پیشنهاد شده که توسط کمیسیون اروپا، بانک مرکزی اروپا و صندوق بین‌المللی پول در جلسه کشورهای حوزه یورو ارائه شده باید پذیرفته شود؟ بیش از ۶۱ درصد مردم یونان به این سؤال، «نه» گفتند. معنای سیاسی این رأی، خروج از اتحادیه اروپا و حوزه پولی یورو بود. اما سیپراس صرفاً از رأی مردم جهت بازی سیاسی بهره برد. روز پس از همه پرسى، یانيس واروفاکيس، وزیر اقتصاد یونان به دنبال اختلاف با سیپراس، مجبور به استعفا شد. موجی از یأس و ناامیدی در میان مردم یونان به دلیل تغییر جهت برخی رهبران سیاسی و پذیرش بسته پیشنهادی تروئیکا ایجاد شد. اما در این میان هنوز میدان سینتگما در آتن و خیابان‌های یونان، محل حضور مردم و گروه‌های مخالف سیاست ریاضتی است و بحران در یونان هنوز ادامه دارد. به هر حال، مخالفت اتحادیه اروپا با رأی مردم یونان، شک و تردید بسیاری در مردم جهان نسبت به ماهیت دموکراتیک بسیاری از نهادهای جهانی ایجاد کرده است؛ تردیدی که روزه روز فراگیرتر و عمیق‌تر می‌شود و دامنه بحران را گسترده‌تر می‌کند.

اشاره: جهان سیاست اجتماعی درس‌های زیادی برای کشورهای بخصوص در حال توسعه همچون ایران دارد. در حالی که اکثر رسانه‌ها در بخش بین‌الملل صرفاً به روابط سران کشورها و دیپلمات‌ها می‌پردازند، اتفاقات به مراتب مهمتری در جهان امروز ما در حال وقوع است. وضعیت کشورهای آمریکای لاتین همچون پورتوریکو که مردم آن تحت سیاست ریاضتی در فقر و مرگ دست و پا می‌زنند یا برخی کشورهای اروپایی همچون یونان که تحت تسلط کشورهای حوزه یورو دچار بحران بی‌پایان شده‌اند، نمونه‌هایی است از سویه دیگر و بیشتر فراموش شده جهان امروز. مردم یونان، پس از پنج سال سیاست ریاضت تحمیلی از طرف تروئیکا (متشکل از سه نهاد عمده کمیسیون اروپا، بانک مرکزی اروپا و صندوق بین‌المللی پول) که منجر به کاهش نرخ مستمری‌ها و افزایش سن بازنشستگی و عقب نشینی دولت از انجام وظایف تأمین اجتماعی، بهداشت و آموزش در حق مردم شد، در انتخابات گذشته به حزب ضد ریاضتی سیریزا رأی دادند. سیریزا ائتلافی از نیروهای نواندیش و جوان سیاسی بود که وعده ایستادگی در برابر خصوصی‌سازی اموال و دارایی‌های عمومی و تقابل با اقتصاد ریاضتی را می‌داد. مردم یونان در انتخابات گذشته به سیریزا رأی دادند و الکسیس سیپراس، رهبر سیریزا نخست وزیر یونان شد. اما این آغاز ماجرا بود. بدهی‌هایی که از دولت‌های قبلی به دلیل اخذ وام‌های سنگین از بانک‌های آلمانی باقی مانده بود، موضوع مناقشه جدید دولت جدید یونان و اتحادیه اروپا شد. از یکسو اقتصاد رو به فروپاشی یونان توانایی بازپرداخت وام‌های قبلی را نداشت و از سوی

توافق بد

برنده واقعی توافق یونان با اتحادیه اروپا الیگارش یونانی است



سالمندان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران بیشترین آسیب را از وضعیت کنونی یونان می‌بینند

کوستاس لاپاوتساکس

استاد اقتصاد دانشگاه لندن

ترجمه: سایرا رفیعی



دولت سیریزا چند لحظه پیش توافقنامه نجات مالی جدیدی را امضا کرد. این توافقنامه خیلی بد است، به دلایل آشکاری که بر خواهیم شمرد. نخست، این قرارداد رکودزاست و اقتصاد یونان را به رکود خواهد کشاند. چون افزایش مالیات به‌تنهایی سالانه به ۲ درصد تولید ناخالص داخلی خواهد رسید. این افزایش عمدتاً بر مالیات بر ارزش افزوده، مالیات غیرمستقیم اعمال خواهد شد، بر کالاهایی که عمدتاً اقشار مولد جمعیت مصرف می‌کنند. مالیات بر کسب و کار نیز افزایش خواهد یافت، که در وهله اول کسب و کارهای کوچک و متوسط را هدف قرار خواهد داد که همچنان رکن اصلی اقتصاد یونان هستند. مالیات‌هایی هم بر کشاورزی وضع شده و احتمالاً بیشترین افزایش در این بخش صورت گرفته است؛ مالیات بر درآمد کشاورزان دوبرابر شده و قیود فراوان دیگری بر آنان تحمیل شده است.

تدبیری نیست که این اقدام‌ها رکودزا هستند و دقیقاً در هنگامی صورت گرفته‌اند که اقتصاد یونان در حال تلو تلو خوردن بر لبه پرتگاه رکود است. بنابراین مطمئناً به‌سوی رکود هلش خواهند داد. دوم، این قرارداد اقدام‌هایی را تحمیل خواهد کرد که به‌وضوح ناعادلانه‌اند. این اقدام‌ها نابرابری را در این کشور تشدید خواهند کرد. اجازه ندهید کسی به شما بگوید که این اقدام‌ها به نابرابری در این کشور دامن نخواهند زد چرا که بخش اعظم درآمد مالیاتی از مالیات غیرمستقیم تأمین خواهد شد که بنا به تعریف نابرابری‌افزا هستند. نابرابری افزایش خواهد یافت چون این اقدام‌ها سالانه ۸۰۰ میلیون یورو از حقوق‌های بازنشستگی خواهند کاست. بنابراین آنها تضییقات مهمی بر مستمری‌بگیران تحمیل خواهند کرد که خود از فقیرترین اقشار جامعه‌اند و البته نابرابری افزایش خواهد یافت چون بیکاری امسال و سال بعد مجدداً بیشتر خواهد شد.

این اقدام‌ها و این قرارداد چون کاری به کار بدهی ملی نخواهند داشت، هیچ تغییری در ساختار بدهی در کار نخواهد بود. این قرارداد جایگزین کردن یک نوع بدهی است با نوعی دیگر. ممکن است در نرخ بهره و زمان [بازپرداخت] بدهی منفعتی جزئی نصیب ما شده باشد، اما جزئی است و به‌منظور تجدید سرمایه بانک‌ها بی‌تردید بدهی ۲۰ تا ۲۵ میلیارد افزایش خواهد یافت. صندوق بین‌المللی پول پیش‌بینی می‌کند که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی در سال آینده تا ۲۰۰ درصد افزایش خواهد یافت و این محتمل‌ترین اتفاقی است که خواهد افتاد.

چهارم، این اقدام‌ها هیچ کاری برای توسعه نخواهند کرد. آنچه بسته ۳۵ میلیارد یورویی خوانده می‌شود وجود خارجی ندارد. این‌ها پول‌هایی‌اند که هم‌اکنون هم به یونان پرداخت شده‌اند- پولی در کار نیست، ما نمی‌دانیم کی و چگونه این پول‌ها عاید یونان خواهد شد. هیچ چیزی که موجب توسعه شود در آن وجود ندارد.

در پایان، این قرارداد مشخصاً نواستعماری است و دولت چپ یونان را به توافقی نواستعماری متعهد کرده است. این قرارداد به دلایل متعددی نواستعماری است. من به سه دلیل اشاره خواهم کرد. اول، این قرارداد طرح تأسیس صندوق خصوصی‌سازی ۵۰ میلیارد یورویی را داده که در اصل تحت مدیریت خارجی به فروش اموال عمومی خواهد پرداخت، ۲۵ میلیون آن طبق قرارداد به بانک‌ها خواهد رسید. اگر چیزی باقی بماند، که باقی نخواهد ماند چون هرگز ۵۰ میلیون در نخواهند آورد، ممکن است به بازپرداخت بدهی و شاید سرمایه‌گذاری اختصاص یابد. از این‌رو این صندوق اساساً هر آنچه را بتواند از اموال عمومی خواهد فروخت تا سرمایه بانک‌ها را تجدید کند. ما به قراردادی تن داده‌ایم که داروندار خانواده را می‌فروشد تا سرمایه بانک‌های ورشکسته یونانی را تجدید کند. ما همچنین به اصلاح نظام اداری یونان توسط اتحادیه اروپا تن داده‌ایم و قبول کرده‌ایم که تحت نظارت باشیم؛ نظارتی که بسیار سخت و سخت خواهد بود و بسیار بیش از عمر سه ساله این قرارداد طول خواهد کشید.

از نظر من این قرارداد نشان تسلیمی فاجعه‌بار است. ربطی به برست-لیتوفسک ندارد. کسانی که بین شما فکر می‌کنند این قرارداد برست-لیتوفسک است اشتباه می‌کنند. این قرارداد، خرید زمان برای تأسیس قدرت بلشویک در مسکو و لنینگراد نیست. زمانی برای خریدن وجود ندارد. زمان در این متن در جهت منافع دشمن کار می‌کند. این مانوری تاکتیکی نیست، قرار دادن کشور در مسیری است که فقط یک راه خروج دارد و این راه خروج به‌نفع مردم نیست.

برنده واقعی این قرارداد مشخص است. به صورت‌تان زل زده است. برنده واقعی الیگارش یونانی است. رسانه‌های جمعی نماینده‌اش هستند. به همین دلیل است که رسانه‌های جمعی در حال جشن و پایکوبی‌اند. بعضی اوقات واقعیت همان چیزی است که در ظاهر هست، نیازی نیست که از سطح فراتر روید. اگر روزنامه‌های بزرگ یونانی را بخوانید و اگر به رسانه‌ها گوش دهید می‌فهمید چه کسی برده است.

اما چرا؟ چرا تسلیم؟ چرا بعد از ذوق و شوق شش ماه گذشته به این‌جا رسیدیم؟ بعد از این موج حمایت

مردمی در این کشور و در اروپا؟ چرا؟ جواب برای من روشن است. مشکل استراتژی اشتباه بود که برای پیروزی در انتخابات خوب بود اما در حکومت فاجعه‌بار بود؛ استراتژی اشتباهی که فروپاشید. این استراتژی اشتباه چه بود؟ خیلی ساده است و بارها و بارها به‌وضوح بیان شده است: ما به تغییرات اساسی در یونان و اروپا دست خواهیم یافت و درون اتحادیه اروپا چنین خواهیم کرد. استراتژی این بود. خوب، ممکن نیست، همین و بس. ممکن نیست. این درسی است که باید از چند ماه گذشته گرفت. ممکن نیست، به همین سادگی.

ربطی به ایدئولوژی هم نداشت. مسئله ایدئولوژی نئولیبرال و غیره نیست. مسئله بالانس نیروهای سیاسی هم نیست. من چندین بار شنیده‌ام که به تعادل نیروهای سیاسی اشاره شده. همین هم‌اکنون هم بحثی وجود دارد و دوباره استدلال می‌شود که باید برای تغییر در اروپا منتظر تعادل نیروهای سیاسی بود، اگر پودموس در انتخابات پیروز شود، آن‌وقت همه‌چیز دوباره نو و متفاوت خواهد شد. اگر چنین نظری دارید مجبورید مدتی طولانی منتظر بمانید، مدتی خیلی طولانی، چون مسائل این‌گونه تغییر نمی‌کنند.

چرا؟ چون اتحادیه پولی که یونان به آن متعلق است ایدئولوژیک نیست. منظور این است که هست، اما مسئله فقط ایدئولوژی نیست، فقط تعادل نیروها هم نیست، سازوکاری نهادی است. هر چه یونانی‌ها زودتر این را بفهمند برای همه ما بهتر است. مسئله سازوکاری نهادی است، اتحادیه‌ای پولی است که ساختاری سلسله‌مراتبی است که در جهت منافع کسب‌وکارهای بزرگ کار می‌کند و در جهت منافع تعداد محدودی از کشورهای درون آن. این است اتحادیه پولی اروپا.

به‌لحاظ تاریخی این اتحادیه، اتحادیه پولی شکست‌خورده‌ای است و شکستش در ماجرای یونان آشکار است. یونان را اتحادیه پولی نابود کرد و هر چه بیشتر این کشور به عضویتش در این اتحادیه چنگ اندازد، این اتحادیه بیشتر مردم و جامعه یونان را نابود خواهد کرد. این امری مسلم در تاریخ اتحادیه‌های پولی است، اما مردم هر بار از دیدنش سر باز می‌زنند. بگذارید با توجه به این که مخاطبان این سخنرانی از جامعه دانشگاهی هستند گریزی به مسئله پول بزنم

قلمرو خاه

جهان

شماره
سوم
تیر
۱۳۹۴

۴۷

مشکل استراتژی اشتباه بود که برای پیروزی در انتخابات خوب اما در حکومت فاجعه‌بار بود؛ استراتژی اشتباهی که فروپاشید. این استراتژی اشتباه چه بود؟ خیلی ساده است و بارها و بارها به‌وضوح بیان شده است: ما به تغییرات اساسی در یونان و اروپا دست خواهیم یافت و درون اتحادیه اروپا چنین خواهیم کرد



▲ یانینس واروفاکیس وزیر سابق اقتصاد یونان



▲ یوسلید ساکالوتوس، وزیر فعلی اقتصاد یونان که بسته نجات مالی اروپا را قبول کرد

با پذیرش قرارداد
نجات مالی ایجاد
تغییرات داخلی در
یونان ناممکن خواهد
بود، زیرا قرارداد
نجات مالی مشتمل بر
سازوکارهای نظارتی
بسیار سفت و سخت
است. خارجی‌ها احمق
نیستند. آنها دقیقاً
می‌دانند هدف چیست
و شرایط و قواعد و
الگوهایی نظارتی
تحمل خواهند کرد
که دست سیریز را
برای ایجاد هر تغییری
در جهتی که مردم
می‌خواهند خواهد بست

چون رفراوندومی که قدرتمندانه «نه» گفت دو چیز را نشان داد: اول، نشان داد که یورو مسئله‌ای طبقاتی است. صورتی غیر شخصی از پول نیست. همان‌طور که گفتیم، روابط طبقاتی را فشرده و متبلور می‌کند و مردم به‌حکم غریزه به این نکته پی برده‌اند. در رفراندوم ثروتمندان رای «آری» دادند و فقرا رای «نه». همین، دومین چیزی که رفراندوم نشان داد و تغییر مهمی محسوب می‌شود و برای نخستین بار در پنج سال گذشته شاهدش بودیم، این بود که جوانان یونان بالاخره به سخن درآمدند. بیشتر ما منتظر جوانان بودیم تا چیزی بگویند و جوانی که چنان در ظاهر اروپایی است و چنان تحصیلکرده است و علی‌الظاهر از همه این دایناسورهای چپ افراطی که به مارکس و امثال آن باور دارند فرسنگ‌ها فاصله دارد، همان جوان یونانی که در قالب برنامه‌های اراسموس مسافرت می‌کند و اینجا و آنجا می‌رود، ۸۰ درصد این جوانان «نه» گفتند. این بنیانی است برای مسیری رادیکال، برای مسیری متفاوت برای سیریز و اگر «آری» بگوییم و اگر بر این «آری» پای بفشاریم، این جوانان را از دست خواهیم داد. من مطمئنم.

چگونه این موضع جدید را پی بریزیم؟ آیا غیرممکن است؟ خوب طرحی وجود دارد. نباید فکر کنید که طرحی در مورد چگونگی خروج از این اتحادیه پولی فاجعه‌آمیز و اعمال استراتژی‌ای رادیکال وجود ندارد. طرح وجود دارد. فقط تابه‌حال از آن استفاده نشده و هیچ‌وقت بسط داده نشده و مطالعات بیشتری در مورد آن صورت نگرفته است. باید این طرح را بسط داد. این طرح نیاز به اراده سیاسی دارد. بیش از هر چیز برای اعمال شدن نیاز به اراده سیاسی دارد.

طرح، در قالب نقشه راه، مشتمل بر چند چیز بسیار روشن خواهد بود. اول، عدم بازپرداخت بدهی‌ها. نکول اسلحه فقرا است. یونان باید بدهی‌اش را نکول کند. هیچ راه دیگری وجود ندارد. بدهی دارد یونان را درهم می‌شکند. بنابراین نکول بدهی اول قدم برای دست یافتن به بخشودگی بدهی‌ها است.

دوم، ملی کردن بانک‌ها. ملی کردن واقعی بانک‌ها. وقتی می‌گویم ملی کردن بانک‌ها منظور این است که مقامی دولتی و گروهی از کارمندان برگزیده دولتی به‌همراه تعدادی تکنوکرات که بلدند باید چه کار کنند انتخاب شوند و اداره بانک‌ها را برعهده گیرند و مدیران خصوصی را به خانه بفرستند. این کاری است که باید

وجدان اخلاقی نیست. من به وجدان اخلاقی همه احترام می‌گذارم. من دشواری‌های اخلاقی تک‌تک اعضای پارلمان و تک‌تک اعضای سیریز و هر کس دیگر در یونان را درک می‌کنم. مسئله اخلاق نیست. من یک لحظه هم نمی‌گویم که «نه» به‌لحاظ اخلاقی بر «آری» برتری داشت. می‌خواهم این را روشن کنم. مسئله اخلاق نیست. مسئله قضاوت سیاسی است.

آنچه مهم است سیاست است و مسیر سیاسی درست گفتن «نه» بود. این یگانه مسیری است که می‌توانم بگویم با اراده عمومی که به آن اشاره کردم سازگار است و با آنچه به مردم گفته‌ایم و آنچه احتمالاً در آینده بدان عمل خواهیم کرد.

«آری» اگر بدان عمل شود مشکلات بسیار بزرگی ایجاد خواهد کرد؛ به دلایلی که در ابتدا وقتی به محتویات بسته نجات مالی اشاره کردم برایتان توضیح دادم. با پذیرش قرارداد نجات مالی ایجاد تغییرات داخلی در یونان ناممکن خواهد بود. غیرممکن است زیرا قرارداد نجات مالی مشتمل بر سازوکارهای نظارتی بسیار سفت و سخت است. خارجی‌ها احمق نیستند. آنها دقیقاً می‌دانند هدف چیست و شرایط و قواعد و الگوهایی نظارتی تحمل خواهند کرد که دست سیریز را برای ایجاد هر تغییری در جهتی که مردم می‌خواهند خواهد بست.

خوب و بد هر چیز در عمل معلوم می‌شود. آنها همین حالا هم می‌خواهند بیشتر قوانینی که در پنج ماه گذشته در جهت منافع مردم تصویب کرده‌ایم کنار گذاشته شوند. دارند ما را مجبور می‌کنند چنین کنیم. فکر می‌کنید از این پس می‌توانید قوانین رادیکال‌تری تصویب کنید؟ در کدام سیاره زندگی می‌کنید؟ امکان ندارد.

حالا، پس چه می‌توانیم بکنیم؟ کاری که می‌توانیم انجام دهیم این است که موافقت‌مان با این قرارداد را پس بگیریم و برنامه‌ای رادیکال را طرح بریزیم که با ارزش‌ها و اهدافمان و آنچه در تمام این مدت، در تمام این سال‌ها به مردم یونان گفته‌ایم سازگار باشد. این برنامه رادیکال بدون خروج از اتحادیه اروپا ناممکن است. تنها کاری که واقعاً باید انجام دهیم این است که بر نقشه‌ای برای خروج از اروپا متمرکز شویم که به ما اجازه اعمال برنامه‌مان را بدهد. این مسئله چنان روشن است که من تعجب می‌کنم چرا بعد از پنج ماه مذاکرات شکست‌خورده مردم متوجه آن نمی‌شوند. حالا، آیا نیروی کافی برای این کار را داریم؟ داریم

و از آنجا که افراد بسیاری در یونان راجع به این مسئله صحبت کرده‌اند، اجازه دهید به آن بپردازم چون بیش از ۳۰ سال درباره پول مطالعه کرده‌ام. از نظر من بدیهی است که پول هم‌ارز عام است. پول کالای کالاهاست. در این مورد من کاملاً کهنه‌پرستم.

پول در ناب‌ترین و ساده‌ترین صورتش شیء است. اکثر مردم فکر می‌کنند پول طلا است. بعضی اوقات هنوز این‌طور است. وقتی پول شیء است، مانند همه اشیا به‌صورتی کور و خودکار عمل می‌کند و ابژه شیء‌وارگی است. روابط اجتماعی در این شیء متجسم می‌شوند. جامعه به‌صورتی کور و مکانیکی خود به انقیاد این شیء درمی‌آید. مدت‌هاست که ما این را می‌دانیم. کینز اسمش را گذاشته بود بردگی فلز زرد. البته پول مدرن از این جهت شیء نیست. شیء است، ولی نه شیء به‌صورت کالایی که تولید شده است. ویژگی پول مدرن این است که کنترل می‌شود. این نکته معمولاً فهمیده نمی‌شود. پول کنترل می‌شود. همچنان پول است، ولی کنترل می‌شود. نهادها، کمیته‌ها، سازوکارها، سلسله‌مراتبی از روابط آن را کنترل می‌کنند. چیزی که در این سلسله‌مراتب و در این چارچوب رخ می‌دهد شیء‌وارگی است. شیء‌وارگی نه از آن قسم که در مورد طلا روی می‌دهد، چیزی که در این نهادها شیء‌واره می‌شود عمل است. شما با شیء‌وارگی عمل سروکار دارید. بنابراین ایندولوژی و منافع طبقاتی در عمل، در خود نهاد شیء‌واره می‌شوند. این چیزی است که چپ در اروپا و یونان متوجه به‌صرف این که در یونان رأی آورده‌اید نمی‌توانید تغییرشان دهید. غیرممکن است. اگر پودموس را هم در اسپانیا داشته باشید نمی‌توانید تغییرشان دهید. غیرممکن است. یا باید کلس را درهم بشکنید یا باید همان‌طور که هست قبولش کنید.

اما سؤال اصلی این است: خوب که چه؟ این همه تحلیل، خوب که چه؟ چه باید کنیم؟ در این مورد عمل من شاهد است، یگانه موضع در پارلمان در چند روز گذشته که با دو چیز سازگار بود، اول، با وظایفی که رأی‌دهندگان در ۲۵ ژانویه بر عهده سیریز گذاشته بودند و دوم، با رفراوندومی که آشکارا به نجات مالی نه گفت.

یگانه موضع سازگار با این اراده عمومی گفتن «نه» بود. «نه» جواب سازگار بود، نه «آری». مسئله



▲ ناآرامی‌های آتن بعد از قبول بسته نجات مالی

انجام شود. اما و اگر هم ندارد. ساختار حقوقی هم باید متناسب با این تغییر کند. انجام این کار بسیار ساده است. اکثریت سهام بانک‌های یونانی در حال حاضر هم در دست بخش عمومی است. کنترل سرمایه و بانک‌ها باید همچنان ادامه یابد. نیمی از کارها برای خروج از این اتحادیه پولی فاجعه‌بار انجام شده است ولی کنترل سرمایه و بانک باید درست و حسابی باشد، نه مانند این وضع نابسامانی که در دو هفته گذشته شاهدش بودیم. کنترل درست و حسابی بانک و سرمایه که به کارگران و کسب‌وکارهای کوچک اجازه دهد دوباره سرپا بایستند. کاملاً شدنی است. همان‌طور که بارها و بارها دیده‌ایم.

بعد، تغییر همه قیمت‌ها. تغییر همه تعهدات. تغییر همه موجودی پول با نرخ یک به یک به واحد پولی جدید. همه چیز ذیل قانون یونان می‌تواند تغییر کند. کسانی که سپرده بانکی دارند بخشی از قدرت خریدشان را از دست خواهند داد، نه ارزش اسمی را، بلکه بخشی از قدرت خریدشان را. اما در نهایت سود خواهند برد زیرا که قدرت خرید بدهی‌شان هم سقوط خواهد کرد. بنابراین اکثر مردم از این نکته منتفع خواهند شد. بعد، مدیریت عرضه در بازارهای تولید. نفت، دارو و غذا این کار با دستور مقامات کاملاً امکان‌پذیر است، به شرط این که سر موقع این کار انجام شود، نه در لحظه آخر. چون بدهی‌ها است اگر می‌خواهید این کار را صبح دوشنبه انجام دهید و نخستین باری که به فکرش افتادید یکشنبه شب بوده، اوضاع خیلی سخت خواهد شد، بله، من هم موافقم. و در پایان، تصمیم بگیرید چگونه می‌خواهید با فشار نرخ برابری مواجه شوید. چگونه نرخ برابری را تنظیم کنید. نرخ برابری احتمالاً اول سقوط خواهد کرد و بعد دوباره بالا خواهد رفت. این چیزها معمولاً این‌جوری عمل می‌کنند و بعد هم در نرخی پایین‌تر تثبیت خواهد شد. من احتمال ۱۵ تا ۲۰ درصد کاهش ارزش در مرحله آخر می‌دهم، تصمیم بگیرید چگونه از این نرخ دفاع خواهید کرد و چگونه با آن کنار خواهید آمد. اگر این مسیر را برویم چه پیش خواهد آمد؟ بعد از این که به لحاظ تکنیکی برای آن برنامه‌ریزی کردیم و مهم‌تر از همه مردم را برای آن آماده کردیم. چون بدون مردم غیرممکن است. البته این حرف درستی نیست. بدون مردم هم این کار ممکن است. با آوردن تانک‌ها به خیابان‌ها ممکن است. اما روشن است که این شیوه چپ نیست. چپ می‌خواهد این کار را با

مشارکت مردمی انجام دهد، چون ما می‌خواهیم مردم را به این طریق آزاد کنیم. می‌خواهیم در این امر شریک باشند.

پس اگر این مسیر دنبال شود چه اتفاقی خواهد افتاد؟ بگذارید بگویم که من نمونه‌هایی از شبیه‌سازی و اقتصادسنجی دیده‌ام از اتفاقاتی که احتمالاً برای تولید ناخالص داخلی و قیمت‌ها و غیره خواهد افتاد. اینها خیلی سودمند است و مطالعه‌شان گاه بسیار جذاب است. اما در این مورد خاص بی‌ارزشند. چرا؟ چون شبیه‌سازی‌ها و اقتصادسنجی اساساً پیشفرض می‌گیرند که کیفیات ساختاری مدل، هر چه که هست، حفظ خواهد شد. در غیر این صورت نمی‌توانید شبیه‌سازی کنید. در این مورد ما اساساً داریم ساختار را تغییر می‌دهیم. می‌فهمید؟ این کار گسستی ساختاری است.

بگذارید جور دیگری به شما بگویم، چگونه می‌شود نتیجه کار کسی را پیش‌بینی کرد که می‌خواهد دوباره در تاکستانش کشت و کار کند؟ این همان اتفاقی است که قرار است بیفتد. به همین دلیل ما با تغییری ساختاری مواجه خواهیم بود. بنابراین هر گونه ارزیابی عددی آنچه در پیش است چندان ارزشی ندارد. حرف مردمی را که به شما می‌گویند ۲۵ درصد رکود خواهیم داشت باور نکنید، یا کسانی که می‌گویند تولید ناخالص داخلی ۵۰ درصد کم خواهد شد. آنها هیچ چیز نمی‌دانند. این عددها را از خودشان درمی‌آورند. بهترین کاری که در این شرایط می‌توان انجام داد این است که به تخمینی منطقی بر مبنای تجربیات سابق و بر اساس ساختار اقتصاد یونان دست یابیم. حدس من این است که اگر با آمادگی، همان‌طور که گفتم، در این مسیر قدم بگذاریم دچار رکود خواهیم شد. سخت خواهد بود. احتمالاً چندین ماه طول خواهد کشید، سرایشی چندین ماه طول خواهد کشید. من فکر نمی‌کنم با توجه به تجربه پولی بیش از شش ماه طول بکشد. در آژانته‌ن این سرایشی سه ماه طول کشید. بعد اقتصاد دوباره جان گرفت.

بنابراین وضعیت انقباضی چندین ماه طول خواهد کشید و بعد اقتصاد دوباره رونق خواهد گرفت. زمان بیشتری طول خواهد کشید تا نرخ رشد مثبت شود، چرا که احتمالاً مصرف و کسب‌وکارهای کوچک و متوسط صدمات جدی متحمل خواهند شد. من گمان می‌کنم نرخ‌های مثبت رشد در کل پس از ۱۲ تا ۱۸ ماه ظاهر شوند.

زمانی که این دوره تطبیق پایان یابد، فکر می‌کنم اقتصاد یونان به نرخ‌های رشد نسبتاً سریع باز خواهد گشت، به دو دلیل. اول، به دلیل تسخیر مجدد بازار داخلی. تغییر واحد پولی به بخش تولیدی یونان اجازه تسخیر بازار داخلی و بازاریابی فرصت‌ها و فعالیت‌ها را خواهد داد، چیزی بارها در زمان وقوع تغییرات پولی با این ابعاد شاهدش بوده‌ایم. با دولتی چپ سرعت این ماجرا بیشتر خواهد شد و موفق‌تر خواهد بود. بخشی از آن‌رو که صادرات احتمالاً بیشتر خواهد شد و بخشی به این خاطر که برنامه‌ای پایدار برای سرمایه‌گذاری دولتی به‌منظور رونق دادن به سرمایه‌گذاری خصوصی برای دستیابی به رشد در سال‌های آینده نیز تدارک دیده خواهد شد.

فرصت ندارم از این پیش‌تر بروم. می‌خواهم دو نکته دیگر بگویم. این برنامه به معنای خروج از اروپا نیست. هیچ‌کس مدافع خروج از اروپا نیست. من باور ندارم که اروپا و اتحادیه پولی اروپا یکی هستند. اینجا صحبت از خروج از اتحادیه پولی است. یونان تا زمانی که مردم بخواهند بخشی از اروپا و ساختارهای اروپایی باقی بخواهند ماند. این استراتژی‌ای است برای رها ساختن یونان از اتحادیه پولی تا فرصت وارد شدن به مسیر رشد پایدار آمیخته با عدالت اجتماعی فراهم شود و تعادل اجتماعی به‌نفع مردم زحمتکش این کشور تغییر کند. متأسفانه باید بگویم استراتژی دیگری وجود ندارد. فکر کردن به این که استراتژی دیگری وجود دارد رفتن به دنبال نخود سیاه است.

در اینجا سخنم را پایان می‌دهم. فکر می‌کنم یونان این کار را نخواهد کرد. گفته‌ای وجود دارد که من همین اواخر به آن برخورد کردم که خیلی جالب توجه است. این گفته ظاهراً به مقامی اسرائیلی منسوب است. ملت‌ها بعد از آن که هر راه دیگری را پیمودند، راه خرد را انتخاب می‌کنند. متأسفم که در مورد یونان این همان چیزی است که ما در پیش رو داریم. راه خرد راه خروج از اروپا و تغییر اجتماعی است. امیدوارم که سیریزا این مسئله را درک کند و «نه» بگوید. زیر بار این قرارداد نرود و به اصول رادیکال بازگردد، پیشنهاد جدیدی به جامعه یونان دهد و راه خرد را برگزیند. متشکرم.

سخنرانی در کنفرانس جهانی به‌پاخواستن
دموکراسی در آتن. ۱۷ جولای ۲۰۱۵
منبع: www.therealnews.com

قلمرو ز راه

جهان

شماره
سوم
تیر ۱۳۹۴

۴۹

طرح در قالب نقشه راه،
مشمول بر چند نکته
بسیار روشن خواهد
بود. اول،
عدم بازپرداخت
بدهی‌ها، عدم
بازپرداخت، سلاح
فقرا است. یونان نباید
بدهی‌اش را پرداخت
کند. هیچ راه دیگری
وجود ندارد. بدهی
دارد یونان را در هم
می‌شکند. بنابراین
نکول بدهی اول قدم
برای دست‌یافتن به
بخشودگی بدهی‌ها
است



رطب خورده‌ای که منع رطب می‌کند

توماس پیکتی در مصاحبه با نشریه دی زایت می‌گوید آلمان هرگز بدهی‌هایش را باز نپرداخته است! توماس پیکتی اقتصاددان برجسته که اخیراً با انتشار کتاب پرفروشش، «سرمایه در قرن بیستم و یکم»، به چهره‌ای مشهور در رسانه‌ها نیز بدل شد، در این مصاحبه با نشریه آلمانی زبان دی زایت، بحران بدهی‌های امروز یونان را در چشم‌اندازی تاریخی قرار می‌دهد، از وضعیت بدهی‌های کشورهای نظیر بریتانیا در قرن نوزدهم از یکسو و فرانسه و آلمان از سوی دیگر در قرن بیستم سخن می‌گوید و نتیجه می‌گیرد ساخته شدن کشورها در اروپا و در این مورد خاص، شکل‌گیری کشوری همچون آلمان به عنوان طرف اصلی و قدرتمند مذاکره با یونان، همواره بر اساس بخشش بدهی‌ها، تجدیدنظر در گذشته و نگاه رو به آینده شکل گرفته است.

ترجمه: ابراهیم محمودی

پاریس می‌خواهند به یونان بقبولانند.

● آیا ما آلمانی‌ها باید خوشحال باشیم که حتی دولت فرانسه نیز در مورد اعتقاد به ریاضت اقتصادی با ما همپیمان است؟

مطلقاً خیر. نه برای فرانسه و نه برای آلمان و نه بخصوص برای اروپا دلیلی برای خوشحالی وجود ندارد. من بیشتر از این می‌ترسم که محافظه‌کاران، مخصوصاً در آلمان، تنها بخاطر چهل حیرتانگیزشان نسبت به تاریخ، کمر به نابودی اروپا و ایده اروپایی بسته‌اند.

● اما ما آلمان‌ها با تاریخ خودمان مواجه شده‌ایم.

اما نه وقتی که نوبت به بازپرداخت بدهی برسد! گذشته آلمان در این مورد باید اهمیت زیادی برای آلمانی‌های معاصر داشته باشد. به تاریخ بدهی ملی نگاه کنید: بریتانیای کبیر، آلمان و فرانسه جملگی پیش از این در همین شرایط کنونی یونان قرار داشته‌اند و در واقع بیش از اینها مقروض بوده‌اند. نخستین درسی که می‌توانیم از تاریخ بدهی دولت‌ها بگیریم این است که ما اکنون با مشکلی جدید روبه‌رو نیستیم. این که نه یک راه بلکه راه‌های زیادی برای پرداخت بدهی‌ها وجود دارد، چیزی که برلین و

● یعنی یونانی‌ها نباید بدهی‌هایشان را بازپرداخت کنند؟

کتاب من [سرمایه در قرن بیست و یکم] تحلیلی تاریخی از درآمد و ثروت ارائه می‌دهد که شامل درآمد و ثروت ملی نیز می‌شود. هنگام نوشتن کتاب چیزی که برایم جالب بود، این نکته بود که آلمان واقعاً بهترین و تنها نمونه از کشوری است که در طول تاریخش، هرگز بدهی‌هایش را بازپرداخت نکرده؛ نه بعد از جنگ اول و نه پس از جنگ دوم جهانی. با این همه، مکرراً ملت‌های دیگر را ناگزیر ساخته تا بدهی‌هایشان را بازپس دهند، مثلاً پس از پایان جنگ فرانسه-پروس در سال ۱۸۷۰، غرامتی هنگفت از فرانسه طلب کرد و در واقع نیز آن را دریافت کرد. حکومت فرانسه برای دهه‌ها زیر بار این قرض قرار گرفت. تاریخ بدهی عمومی، تاریخی پر از کنایه است. این تاریخ، کمتر دنباله‌روی ایده‌های ما در مورد نظم و عدالت است.

● با این حال نمی‌توانیم نتیجه‌گیری کنیم که ما امروز کار بهتری نمی‌توانیم انجام دهیم؟
وقتی شنیدم که آلمان‌ها می‌گویند آنها محکم، بر سر موضعی اخلاقی در مورد بدهی ایستاده‌اند و

قویاً باور دارند که بدهی‌ها باید بازپرداخت شوند، فکر کردم چه جوک بامزه‌ای. آلمان تنها کشوری است که هیچگاه بدهی‌هایش را بازپرداخته و بنابراین نمی‌تواند در این زمینه برای دیگر ملت‌ها معلم خوبی باشد.

● آیا تلاش می‌کنید از حکومت‌هایی که بدهی‌هایشان را بازپرداخت نمی‌کنند، تصویری قهرمانانه ارائه دهید؟

آلمان چنین حکومتی است. اما صبر کنید. تاریخ به ما نشان می‌دهد که دو راه برای جبران قصورات دولتی مقروض وجود دارد. یک شیوه توسط امپراتوری بریتانیا در قرن ۱۹ پس از جنگ‌های هزینه‌بر با ناپلئون اتخاذ شد. یک روش آرام که امروز به یونان نیز پیشنهاد می‌شود. امپراتوری بریتانیا بدهی‌هایش را از طریق اتخاذ انضباط سفت و سخت بودجه بازپرداخت کرد. این شیوه کار کرد اما بسیار زمان‌بر بود. برای بیش از ۱۰۰ سال، بریتانیا ۲ تا ۳ درصد اقتصادش را به بازپرداخت بدهی‌هایش اختصاص داد که بسیار بیشتر از چیزی بود که برای مدارس و آموزش صرف می‌شد. این مورد دیگر هیچگاه اتفاق نیفتاد و امروز هم نباید اتفاق بیافتد. روش دوم سریع‌تر است. آلمان سریعتر بودنش در قرن بیستم ثابت کرد. در اساس این روش سه عنصر را در بر می‌گیرد: تورم، مالیاتی ویژه بر ثروت خصوصی و تخفیف بدهی‌ها.

هنگام نوشتن کتاب سرمایه در قرن بیستم و یکم چیزی که برایم جالب بود، این نکته بود که آلمان واقعاً بهترین و تنها نمونه از کشوری است که در طول تاریخش هرگز بدهی‌هایش را بازپرداخت نکرده؛ نه بعد از جنگ اول و نه پس از جنگ دوم جهانی. با این همه مکرراً ملت‌های دیگر را ناگزیر ساخته تا بدهی‌هایشان را بازپس دهند

● بنابراین شما به ما می‌گویید که معجزه اقتصادی (Wirtschaftswunder) آلمان‌ها بر تخفیف بدهی‌هایی مشابه بنا شده که امروزه برای یونان نمی‌پسندیم؟

دقیقا. پس از پایان جنگ در ۱۹۴۵، بدهی آلمان بیش از ۲۰۰ درصد تولید ناخالص داخلی‌اش محاسبه شد. ده سال بعد، مقدار کمی از این بدهی باقی مانده بود؛ بدهی عمومی به کمتر از ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسیده بود. در همان زمان، فرانسه چرخش استادانه مشابهی انجام داد. با انضباط مالی‌ای که امروزه به یونان پیشنهاد می‌کنیم، هرگز چنین کاهش پرشتاب و ناباورانه‌ای در بدهی میسر نمی‌شود. در عوض دولت‌هایمان، هم فرانسه و هم آلمان، روش دوم را به کار بستند که همان‌طور که ذکر کردم، مشتمل بر سه عنصر، از جمله تخفیف بدهی‌ها است. به توافق بدهی در لندن در ۱۹۵۳ فکر کنید که ۶۰ درصد بدهی خارجی آلمان را لغو کرد و بدهی‌های داخلی این کشور نیز بازسازمان دهی شد.

● چنین اتفاقی به این خاطر افتاد که افراد متوجه شدند غرامت‌های بالایی که از آلمان بعد از جنگ جهانی اول طلب شد، یکی از دلایل جنگ جهانی دوم بود. افراد می‌خواستند این بار آلمان را ببخشند!

بی‌معناست! این مسئله هیچ ربطی به شفافیت اخلاقی ندارد؛ بلکه این تصمیم، به لحاظ اقتصادی و سیاسی، تصمیمی عقلانی بود. آنها به درستی فهمیدند که پس از بحران بزرگی که بار بدهی عظیمی ایجاد کرد، در نقطه‌ای مردم نیازمندند به آینده نگاه کنند و نمی‌توان از نسل جدید طلب داشت که برای دهه‌ها، خطاهای والدینش را جبران کند. یونان بدون تردید اشتباه بزرگی مرتکب شده است. از سال ۲۰۰۹ حکومت آتن حساب و کتابش به‌هم‌ریخته. اما در مقابل این واقعیت، نسل جوان یونان، در مقایسه با مسئولیتی که نسل جوان آلمان در ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ داشتند، مسئولیت بیشتری در قبال اشتباهات پیشینیانش ندارد. نیاز است تا به جلو نگاه کنیم. اروپا، نه بر اساس ایده ریاضت بی‌پایان بلکه بر اساس بخشودگی بدهی و سرمایه‌گذاری در آینده بنا شده. این را نباید فراموش کرد.

● پایان جنگ جهانی دوم، سقوط تمدن بود. اروپا بدل به میدان کشتار شده بود. وضعیت امروز متفاوت است.

انکار تشابهات تاریخی با دوره پس از جنگ اشتباه است. بباید به بحران مالی سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ فکر کنیم. این بحران، هر بحرانی نبود. بزرگ‌ترین بحرانی بود که از ۱۹۲۹ تاکنون اتفاق افتاده. بنابراین چنین قیاسی درست است. این قضیه در مورد اقتصاد یونان نیز به همان اندازه صادق است: میان سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۵، تولید ناخالص داخلی یونان ۲۵ درصد سقوط داشته. این با رکودی که میان سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۵ در آلمان و فرانسه اتفاق افتاد، قابل مقایسه است.

● بسیاری از آلمان‌ها باور دارند که یونانی‌ها هنوز اشتباهاتشان را قبول نکرده‌اند و می‌خواهند به ولخرجی‌شان ادامه دهند.

اگر در ۱۹۵۰، ما به شما آلمان‌ها می‌گفتیم که به درستی به خطایاتان پی نبرده‌اید، شما هنوز مشغول بازپرداخت بدهی‌هایتان بودید. خوشبختانه ما باهوش‌تر از اینها عمل کردیم.

● از سوی دیگر وزیر دارایی آلمان باور دارد که خروج یونان از منطقه اروپا، وحدت اروپا را تقویت خواهد کرد.

اگر شروع کنیم به بیرون کردن دولت‌ها، بحران اعتمادی که حوزه یورو به آن دچار است، بدتر خواهد شد. بازارهای مالی فوراً به سمت کشور بعدی حمله می‌برند. دوره طولانی مصیبت آغاز خواهد شد که در آن، در قریب‌نگاه سیاست ریاضتی غیرعقلانی و محافظه‌کارانه، خطر فدا شدن مدل اجتماعی اروپا، دموکراسی اروپا و در واقع تمدن اروپایی وجود خواهد داشت.

● آیا معتقدید که ما آلمان‌ها به اندازه کافی بخشنده نیستیم؟

از چه حرف می‌زنید؟ بخشنده؟ در حال حاضر این آلمان است که با وسعت بخشیدن به وام‌هایی با نرخ سود نسبتاً بالا، از موقعیت یونان سود می‌برد.

● شما چه راه حلی برای این بحران ارائه می‌دهید؟

ما نیاز داریم تا همچنان که پس از جنگ جهانی دوم همایشی در مورد تمامی بدهی‌های اروپا برگزار شده بود، بار دیگر همایشی در این مورد برگزار کنیم. بازسازماندهی بدهی‌ها، نه فقط در مورد یونان بلکه در مورد کشورهای دیگر اروپایی، اجتناب‌ناپذیر است. در حال حاضر ما شش ماه را بخاطر مذاکرات کاملاً غیرشفاف با یونان از دست داده‌ایم. این باور گروه اروپایی که یونان در آینده به مازاد بودجه‌ای ۴ درصد تولید ناخالص داخلی‌اش می‌رسد و در طول ۳۰ تا ۴۰ سال آینده، بدهی‌هایش را پرداخت می‌کند، هنوز روی میز است. ظاهراً آنها به یک درصد مازاد در سال ۲۰۱۵ خواهند رسید و بعد در سال ۲۰۱۶ به ۲ درصد و در سال ۲۰۱۷ به ۳/۵ درصد مازاد بودجه. این کاملاً احمقانه است. این اتفاق هرگز نخواهد افتاد، در حالی که هنوز تا زمان‌های نامعلوم، بحثی ضروری در این مورد را به تعویق می‌اندازیم.

● و پس از تخفیف بدهی چه اتفاقی خواهد افتاد؟ به نهاد جدید اروپایی نیاز است تا مشخص کند که به منظور جلوگیری از افزایش مجدد بدهی، حداقل مقبول برای کسری بودجه چقدر است. برای مثال این کار می‌تواند توسط کمیته‌ای در پارلمان اروپا انجام شود که دربردارنده قانونگذاران پارلمان‌های ملی مختلف است. تصمیمات در مورد بودجه نباید بیرون از حیطه اختیارات این قانونگذاران باشد. تحلیل بردن دموکراسی اروپایی، یعنی همان کاری که امروز آلمان انجام می‌دهد، با اصرار بر این که دولت‌ها باید تحت مکانیسم‌های ریاضت‌گشانه‌ای قرار گیرند که برلین خودش به زور تحمیل می‌کند، اشتباهی دردناک است.

● رئیس جمهور شما، فرانسوا اولاند، اخیراً از انتقاد کردن به بسته مالی خودداری کرده.

این به بهبود چیزی نمی‌انجامد. اگر در سال‌های گذشته تصمیمات در اروپا به نحو دموکراتیک‌تری انجام می‌گرفت، سیاست ریاضت فعلی در اروپا کمتر سختگیرانه بود.

● با این حال هیچ حزب سیاسی‌ای در فرانسه در این بحث مشارکت نمی‌کند و حاکمیت ملی به عنوان امری مقدس پنداشته می‌شود.

در واقع در آلمان، به نسبت فرانسه که معتقدان به حاکمیت «ملی» در آن از شمار خارج‌اند، افراد بیشتری مشغول فکر کردن به استقرار دوباره دموکراسی در اروپا هستند. دیگر این که رئیس جمهور ما هنوز از خودش چهره اسیری را ارائه می‌دهد که در رفراندوم قانون اساسی اروپا در سال ۲۰۰۵ بازنده شده. فرانسوا اولاند نمی‌فهمد که چیزهای زیادی بخاطر بحران مالی تغییر کرده. ما باید بر خودشیفتگی ملی‌مان غلبه کنیم.

● شما در آلمان‌ها چه نوع خودشیفتگی ملی می‌بینید؟

فکر می‌کنم آلمان امروز تا حد زیادی از طریق اتحاد دو آلمان شکل گرفته. مدت‌ها ترس از این بود که این امر به رکود اقتصادی بینجامد. اما پس از اتحاد دو آلمان، آلمان به واسطه شبکه تأمین اجتماعی کارآمد و بخش صنعتی بی‌عیب‌ونقص‌اش، به موفقیت بزرگی دست یافت. در همین حین، آلمان از موفقیت‌اش بسیار غره شد، آنچنان که به کشورهای دیگر رهنمود می‌داد. این کار قدری بچگانه است. البته می‌فهمم که اتحاد موفقیت‌آمیز دو آلمان چقدر از نظر تاریخچه شخصی صدراعظم مرکل مهم است. اما حالا آلمان باید در مورد مسائل دوباره بیندیشد، وگرنه موضع آلمان در مورد بحران بدهی، خطری هولناک برای اروپاست.

● شما چه پیشنهادی برای صدراعظم دارید؟ آنهايي که می‌خواهند یونان را از حوزه یورو بیرون بیندازند، خود به زباله‌دان تاریخ پرتاب خواهند شد. اگر صدراعظم می‌خواهد از جایگاهش در کتاب‌های تاریخ مطمئن باشد، همانند آنچه هلموت کوهل در دوره اتحاد دو آلمان انجام داد، باید برای مسئله یونان راه حلی پیدا کند که شامل کنفرانسی در مورد بدهی می‌شود تا دوباره با حسن سابقه آغاز کنیم؛ با انضباط مالی قوی‌تر و تجدینظر شده.

منبع: medium.com

قلمرو رزاهه

جهان

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۵۱



ما نیاز داریم تا همچنان که پس از جنگ جهانی دوم همایشی در مورد تمامی بدهی‌های اروپا برگزار شده بود بار دیگر همایشی در این مورد برگزار کنیم. بازسازماندهی بدهی‌ها، نه فقط در مورد یونان بلکه در مورد کشورهای دیگر اروپایی اجتناب‌ناپذیر است





ناکامی رفاه خصوصی

تحولات بهار عربی چه ربطی به سیاست‌های رفاهی دارد

جعفر خیرخواهان

کارشناس اقتصادی

قلمرو رفاه

جهان

شماره
تیر ۱۳۹۴

۵۲

«کیفیت ارائه خدمات» و «عدالت در توزیع خدمات» چهار مشکلات اساسی شد. کیفیت نظام آموزشی در حد پایین و نمرات دریافتی دانش‌آموزان این مناطق در مسابقات جهانی سنجش استعداد تحصیلی بسیار ضعیف‌تر از سایر مناطق جهان بود. ایجاد نظام آموزشی خصوصی با شهریه بالا نیز شکاف آموزش بین دانش‌آموزان خانوارهای فقیر با ثروتمند را تشدید کرد. نظام بیمارستانی دولتی نیز با صفوف انتظار و نوبت‌دهی طولانی و خدمات ناکار در تأمین نیازهای جامعه عاجز مانده است. بیمارستان‌های خصوصی نیز بابت خدمات خود نرخ‌های کمرشکن دریافت می‌کنند. به این ترتیب، بیماران بین این دو انتخاب سردرگم ماندند که آیا به بیمارستان خصوصی بروند و اندوخته و سرمایه خود را از دست بدهند، یا به بیمارستان دولتی مراجعه کنند و جان خویش را از دست دهند؟

مشکلات اصلی منطقه در نرخ پایین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رشد کند اقتصادی خلاصه می‌شود که نرخ بیکاری به‌ویژه بین زنان و جوانان را بشدت افزایش داده است. شاید روشن‌ترین نشانه مبنی بر اینکه قرارداد اجتماعی اولیه، نتوانسته نیازهای جوامع را تأمین کند وقوع انقلاب‌های موسوم به بهار عربی در کشورهای تونس، مصر، لیبی و یمن باشد.

پیش از اینکه بتوان راهکارهای مناسبی برای حل این مشکلات ارائه داد، ابتدا باید درک کرد چرا قرارداد اجتماعی اولیه به بن‌بست رسیده و ناکارآمد است؟ چرا وقتی بخش عمومی استخدام کارکنان را متوقف کرد بخش خصوصی رسمی نتوانست مشاغل جدید خلق کند؟ چرا خدمات عمومی که در نسل اول خود نتوانست نتایج خوب و تحسین‌برانگیزی داشته باشد اینک از جنبه کیفیت و عدالت عقب مانده است؟

اجتماعی و رفاهی در پیش‌گرفته، حتی نابرابری که معمولاً با شاخص‌هایی مثل ضریب جینی اندازه‌گیری می‌شود نیز در این کشورها پایین‌تر از کشورهای با درآمد سرانه مشابه بوده است.

با این حال نشانه‌های کاملاً مشهودی دیده می‌شود که این مدل توسعه‌ای اگرچه تاکنون تا حدودی موفق بوده اما اینک در مسیری پرچالش افتاده و ناتوان از تأمین نیازها و خواسته‌های امروزی جوامع خاورمیانه است.

هزینه‌های سنگین تحمیلی بر دوش دولت ناشی از پرداخت یارانه‌های گسترده اجتماعی و حقوق و مزایا به انبوه کارکنان دولتی بیش از آن حدی بود که از توان و استطاعت بودجه محدود دولت برآید. کسری بودجه‌ها هر سال بیشتر و بیشتر می‌شد. برای جلوگیری از افزایش بیشتر کسری بودجه، اشتغال بخش عمومی محدود شد و سهم بخش عمومی در ایجاد اشتغال رو به کاهش گذاشت.

اما متأسفانه بخش خصوصی رسمی نتوانست آنقدر سریع رشد کند تا بتواند تعداد زیاد جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی که وارد بازار کار شده‌اند را جذب کند. نرخ بیکاری منطقه خاورمیانه به بالاترین سطح خود در بین کشورهای در حال توسعه رسیده است. اشتغال غیررسمی که در گذشته عمدتاً زنان و کودکان را مشغول می‌کرد به شدت رشد کرد و مردان زیادی وارد آن شدند. وجود ناامنی محیط کار در هر دو بخش رسمی و غیررسمی، بسیاری از زنان را از ورود به بازار کار منصرف کرد. منطقه خاورمیانه پایین‌ترین نرخ مشارکت نیروی کار زنان در جهان را با حدود ۲۰ درصد داراست، در حالی که میانگین جهانی آن بین ۵۰ تا ۶۰ درصد است.

در همین اثنا، نظام دولتی اگرچه خدمات آموزشی و سلامت را به مردم عرضه می‌داشت اما در دو جنبه

با نگاهی سریع به منطقه خاورمیانه مشخص می‌شود که این منطقه همیشه پرآشوب، در سال‌های اخیر گرفتار التهابات و انقلابات و تشدید خشونت‌ها و جنگ و درگیری‌های متعدد داخلی و منطقه‌ای بوده است. تحلیل پیش رو قصد دارد بخشی از دلایل ایجاد چنین وضعیتی و راه‌های برون‌رفت از آن را توضیح دهد.

کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا که عمدتاً از نعمت رانت منابع نفت و گاز برخوردار هستند، یک نوع مدل رفاهی و توسعه‌ای را برگزیدند که دولت‌ها خدمات رفاهی، آموزشی و بهداشتی را به رایگان در اختیار مردم می‌گذارند. مواد غذایی و سوخت نیز با قیمت‌های یارانه‌ای به دست مردم می‌رسد که گاهی تا ۲۰ درصد تولید داخلی را به خود اختصاص می‌دهد. بخش عمومی و دولتی نیز کارفرمای اصلی اقتصاد و تأمین‌کننده اشتغال است. اما در ازای این بذل و بخشش‌های دولت به مردم، میزان پاسخگویی دولت و حق اظهارنظر و صدای شهروندان نسبت به سایر مناطق جهان بسیار پایین است. این مدل توسعه‌ای دولت رانتیر که «چانه‌زنی اقتدارگرایانه» هم نامیده می‌شود تا مدتی نتوانست به نتایج نسبتاً موفقی در هر دو عرصه اقتصادی و اجتماعی دست یابد.

نرخ فقر در سطوح پایین و در حال کاهش بود. هر کودکی می‌توانست مقاطع تحصیل ابتدایی را پشت سر بگذارد و نرخ ثبت‌نام تحصیلات متوسطه و دانشگاهی به‌ویژه برای دختران و زنان به حد بالایی رسید. این کشورها سریع‌ترین کاهش نرخ مرگ‌ومیر کودکان در جهان را به ثبت رساندند. با توجه به سیاست‌های

مشکلات اصلی
منطقه در نرخ پایین
سرمایه‌گذاری بخش
خصوصی و رشد کند
اقتصادی خلاصه
می‌شود که نرخ بیکاری
به‌ویژه بین زنان و
جوانان را بشدت
افزایش داده است.
شاید روشن‌ترین
نشانه مبنی بر اینکه
قرارداد اجتماعی اولیه،
نتوانسته نیازهای
جوامع را تأمین کند
وقوع انقلاب‌های
موسوم به بهار عربی در
کشورهای تونس، مصر،
لیبی و یمن باشد

بخش خصوصی، موتور محرک اقتصاد

در هر کشوری که به رشد بالای اقتصادی رسیده است، این بنگاه‌های جدید و نوپا و به اصطلاح استارت‌آپ‌ها بودند که مشاغل جدید را به‌وجود آوردند. اینها بنگاه‌هایی اکثراً کوچک و در دوره چهار سال نخست پس از تأسیس خود هستند که بیشترین درصد ایجاد خالص اشتغال به آنها تعلق دارد.

مشکل دوگانه

مشکل در کشورهای خاورمیانه دوگانه است. یکی اینکه نه بنگاه‌های جوان کافی تأسیس می‌شود و نه تعداد کافی بنگاه‌های قدیمی «می‌میرند» تا جا برای ورود بنگاه‌های جدید به بازار باز شود. یعنی همان‌طور که گردش نخبگان در چنین کشورهایی بسیار اندک است، نرخ گردش بنگاه‌ها و جایگزینی بنگاه‌های جدید و پویا با بنگاه‌های قدیمی سنتی نیز هم ناکارآمد و هم پایین است. میانه سن بنگاه‌ها در خاورمیانه (حدود ۲۰ سال) در بین کشورهای در حال توسعه (با میانگین ۱۰ سال) بالاترین است. نکته دیگر اینکه بیشتر بنگاه‌های کوچک، کوچک باقی می‌مانند یا می‌میرند و توانایی بزرگ شدن ندارند.

چرا بیشتر بنگاه‌ها عمر کوتاهی داشته و چرا رشد نکرده و بزرگ نمی‌شوند؟ براساس پیمایش‌ها از بنگاه‌های اقتصادی، چهار دلیل اصلی آن عبارتند از: قطعیت نیافتن محیط اقتصاد کلان و مقررات‌گذاری، بی‌ثباتی سیاسی و فساد. همه اینها جلوی سرمایه‌گذاری خارجی در بخش صنایع کارخانه‌ای را می‌گیرد که می‌توانست فناوری‌های پیشرفته را انتقال دهد و شغل ایجاد کند. در عوض سرمایه‌ها به سمت املاک و مستغلات و صنایع معدنی و استخراجی می‌رود که فاقد نوآوری و پیچیدگی فناورانه بوده یا کاربری بسیار اندکی دارند.

فساد و قطعیت نیافتن مقررات نیز مانع رشد بنگاه‌ها می‌شوند. بنگاه‌های اقتصادی که روابط سیاسی دارند از امتیازات تبعیضی برخوردار می‌شوند و در برابر رقابت داخلی و خارجی حمایت می‌شوند. آنها مجوزهای ساخت‌وساز، گمرک و واردات را سریع‌تر می‌گیرند. یارانه‌های انرژی که به نفع بنگاه‌های بزرگتر، قدیمی‌تر و سرمایه‌برتر (و البته انرژی‌برتر) است نیز رشد و اشتغال‌زایی سایر بنگاه‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد.

متأسفانه وجود بنگاه‌های دارای ارتباطات سیاسی، صنایع انحصاری و تعداد زیاد بنگاه‌های کوچک، یک تعادل سطح پایین ایجاد می‌کند که نظام موجود هیچ عزم و اراده جدی برای تغییر دادن آن ندارد. سیاستمداران و متحدان تجاری آنها از تداوم وضع موجود سودهای انحصاری کسب می‌کنند در حالی که تعداد زیادی از بنگاه‌های کوچک همچنان کوچک باقی می‌مانند و بخش خصوصی توانایی ایجاد مشاغل زیادی را ندارد.

دولت‌ها و تبعات این تعادل سطح پایین بسیار عظیم هستند. جوانانی که دبیرستان یا دانشگاه را به پایان رسانده‌اند نمی‌توانند در بخش عمومی یا بخش خصوصی رسمی شغلی بیابند. به‌واسطه مدرک‌گرایی و حقوق و مزایا و امنیت شغلی که مشاغل دولتی دارند کسانی که بتوانند منتظر می‌مانند تا وارد نظام دولتی شوند. در نتیجه تعداد بیش از حد بهینه‌ای فارغ‌التحصیل بیکار به‌وجود می‌آید. کسانی که وارد شغل دولتی نمی‌شوند عمدتاً به بخش غیررسمی می‌پیوندند که دستمزدها پایین بوده و امنیت شغلی وجود ندارد.

روشن است قرارداد اجتماعی اولیه که دولت، کارفرمای اصلی بود برقرار نیست. اما روشن نیست

آیا دولت توانسته قرارداد اجتماعی جدیدی جایگزین سازد که بخش خصوصی پویایی ایجاد شود و اشتغال به‌وجود آورد؟

دولت‌ها باید در سیاست‌ها و رویه‌های خود نسبت به بخش خصوصی تغییرات اساسی ایجاد کنند. در بین این تغییرات، مهمترین آن گسترش رقابت در بین صنایع داخلی است که بنگاه‌های جدید رشد کنند و مشاغل مولد به‌وجود آورند.

کیفیت خدمات عمومی

دولت‌های خاورمیانه علاوه بر ناتوانی در اشتغال‌زایی، در عرصه دوم قرارداد اجتماعی که ارائه خدمات عمومی باکیفیت است نیز شکست خورده‌اند. چرا کیفیت خدمات عمومی تا این حد پایین است؟ نظام پیشین تمرکزگرای از بالا به پایین، توانست نرخ‌های ثبت‌نام بالایی به وجود آورد یا از بیماری‌ها و مرگ‌ومیر کودکان جلوگیری کند چون سنجش و پایش اینها آسان بود و متکی بر نهادهای یکسانی مثل آموزش‌های اساسی خواندن و نوشتن و نیز واکسن‌زدن بودند. اما آموزش و سلامت باکیفیت‌تر که توان رقابت و هم‌وردی در بازارهای جهانی را داشته باشد، مستلزم رویکردهای سفارشی‌تری است. دانش‌آموزان و دانشجویان می‌خواهند چیزهای جدید و متفاوتی بیاموزند و علایق و سرعت یادگیری آنها نیز متفاوت است. به محض اینکه بیماری‌های کودکان ریشه‌کن شد، مسائل سلامت جامعه به بیماری‌های غیرواگیر از قبیل دیابت، فشار خون و سرطان تغییر می‌کند که به سبک و شیوه زندگی شخصی افراد وابسته هستند.

آماده‌شدن برای این مسائل نسل دوم که تحصیلات باکیفیت و بیماری‌های غیرواگیر هستند، مستلزم این است که ارائه‌کننده خدمت - آموزگار یا پزشک - از نیازهای فردی دانش‌آموز یا بیمار، آگاهی کافی داشته و مایل و قادر به پاسخ‌دادن به آن نیازها باشد. خلاصه اینکه ارائه‌کننده خدمت به مشتری پاسخگو باشد. شواهد بسیاری است که در کشورهای نفتی خاورمیانه، پاسخگویی بین ارائه‌کنندگان خدمت و شهروندان، به‌ویژه فقرا، وجود ندارد. هنگامی که پاسخگویی ضعیف باشد، خدمات نمی‌تواند نیازهای شهروندان را تأمین کند و اعتماد به دولت ضعیف می‌شود. شهروندان بی‌تفاوت شده و وارد شبکه غیررسمی یا پرداخت‌های زیرمیزی می‌شوند. بدون مشارکت شهروندان نیز بازسازی نهادهای دولتی بسیار دشوار است.

این تحلیل به بخش‌های انرژی و آب نیز قابل تعمیم است که یارانه‌های گسترده منجر به تخریب و تضعیف خدمات (خاموشی و جیره‌بندی برق و آب و غیره) و بهره‌وری پایین بخش کشاورزی می‌شود. مثلاً یارانه‌های قیمتی باعث افزایش تقاضا شده و با وقفه‌ها و عقب‌ماندن عرضه، به کمبود منجر می‌شود. همچنین، اگر نهادهای خدمت‌رسان نتوانند کمک‌های دولتی را دریافت کنند، پول کمتری در حفظ و نگهداری تجهیزات خرج کرده و کیفیت شبکه خدمت‌رسانی بدتر می‌شود. وجود یارانه نیز اقتصاد را عرضه‌مدار کرده و به مصرف‌کنندگان اجازه نمی‌دهد تا ارائه‌کنندگان خدمات را پاسخگو سازند. در همین اثنا، پرداخت یارانه برق و سوخت این امکان را به کشاورزان می‌دهد تا سفره‌های آب زیرزمینی را خالی کنند. در عین حال، حذف یارانه‌ها و افزایش قیمت‌ها، یک سیاست با حساسیت بالای سیاسی به وجود می‌آورد خصوصاً اگر شهروندان اعتماد خود را به دولت از دست داده باشند. نتیجه اینکه، خدمات عمومی نیز در تعادل سطح پایین قرار می‌گیرند، چون شهروندانی که توانایی

پاسخگو نگهداشتن ارائه‌کنندگان خدمات را ندارند، از نظام دولتی خارج شده و به سمت نظام موازی مبتنی بر بازار می‌روند مانند آموزش خصوصی، درمان خصوصی و ...

مزیت نظام بازاری این است که مصرف‌کننده می‌تواند ارائه‌کننده خدمت را پاسخگو نگهدارد (اگر پزشک غایب باشد پولی دریافت نمی‌کند). عدم مزیت نظام بازار این است که به زیان فقرا تبعیض قابل می‌شوند چون نمی‌توانند قیمت بازار را بپردازند. بنابراین کلید اصلاح خدمات عمومی به ایجاد نظام انگیزشی برمی‌گردد که مصرف‌کننده یا مشتری بتواند خدمت‌رسان را پاسخگو نگهدارد درحالی‌که مطمئن باشیم فقرا نیز می‌توانند به خدمات باکیفیتی که نوعاً غیر فقرا از آن برخوردار هستند، دسترسی یابند.

چه می‌توان کرد؟

در چنین وضعیتی چه‌کار باید کرد؟ روشن است که قرارداد اجتماعی اولیه، اگرچه در گذشته توانست نتایج خوبی عاید سازد، اما مناسب با نیازهای نسل کنونی شهروندان نیست. بخش عمومی دیگر نمی‌تواند کارفرمای اصلی و بزرگ باشد. بخش خصوصی نیز در برخی موارد به تصرف شبکه ارتباطات سیاسی درآمده که در برابر رقابت داخلی و بین‌المللی مقاومت می‌کند؛ اگرچه رقابت برای ایجاد شغل ضروری است و عرضه خدمات عمومی به شیوه‌ای سازماندهی نشده که شهروندان، به‌ویژه فقرا بتوانند خدمات‌رسان‌های عمومی را پاسخگو سازند.

همچنین به دلیل اینکه یک مجموعه تعادل‌های سطح پایین داریم، اصلاحات جزئی و ذره‌ای در یک حوزه شاید تغییری در این نظام به‌وجود نیاورد. برای نمونه اگر کیفیت آموزش بهبود یابد اما اشتغال افزایش نیابد، نتیجه مثبتی عاید نمی‌شود. بنابراین نیاز به یکسری تغییرات در همه سطوح است. این دلالت نه بر انقلابی دیگر یا حتی شوک‌درمانی دارد، در عوض باید تغییراتی در مجموعه روابط اقتصادی بین دولت و شهروندان روی دهد؛ به‌عبارت دیگر یک «قرارداد اجتماعی جدید».

چنین قرارداد اجتماعی جدیدی چه‌کار می‌کند؟ نخست اینکه دولت به جای ارائه مشاغل در بخش عمومی، به ترویج رقابت در بخش خصوصی و برابری بیشتر فرصت‌ها برای همه کارآفرینان می‌پردازد. چنین جابه‌جایی نشان‌دهنده نقش کاملاً متفاوت دولت و بخش خصوصی است. دوم اینکه، به جای ارائه خدمات عمومی یارانه‌ای و بی‌کیفیت، دولت پرداخت‌های نقدی (هدفمند یا مشروط) را جایگزین یارانه‌ها می‌کند که هر کسی قیمت بازار را می‌پردازد. به این ترتیب، مردم فقیر هم می‌توانند به خدمات خصوصی دسترسی یابند که اکنون تنها غیرفقرا مصرف می‌کنند و بودجه عمومی صرف تأمین مالی کالاهای عمومی از قبیل زیرساخت‌ها و پرداخت‌های نقدی انتقالی می‌شود.

البته همه این اصلاحات زمان‌بر بوده و یک‌شبه اتفاق نمی‌افتد. رسیدن به آنها نیز ساده نیست. گروه‌های با منافع خاص که از وضع موجود منتفع می‌شوند در برابر تغییر مقاومت می‌کنند. شهروندان نیز معمولاً به قول و وعده سیاستمداران باور و اعتمادی ندارند. پیش‌ازان اصلاحات باید برای تغییر ائتلاف‌سازی کنند و مردمی را که خواهان شغل و خدمات عمومی بیشتر هستند وارد بازی کنند. انقلابات اخیر عربی هشدار می‌دهد که به همه دولت‌های منطقه خاورمیانه است که مردم می‌خواهند صدایشان شنیده شود، در نتیجه نیاز به یک قرارداد اجتماعی جدید است.

قلمرو رزاهه

جهان

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۵۳



نظام پیشین تمرکزگرای از بالا به پایین، توانست نرخ‌های ثبت‌نام بالایی به وجود آورد یا از بیماری‌ها و مرگ‌ومیر کودکان جلوگیری کند چون سنجش و پایش اینها آسان بود و متکی بر نهادهای یکسانی مثل آموزش‌های اساسی خواندن و نوشتن و نیز واکسن‌زدن بودند. اما آموزش و سلامت باکیفیت‌تر که توان رقابت و هم‌وردی در بازارهای جهانی را داشته باشد مستلزم رویکردهای سفارشی‌تری است

بیمه آهنین

اتو فن بیسمارک، مردی که آلمان مدرن را با
«خون و آهن» تأسیس کرد پدر «دولت رفاه» در
عصر جدید بود

مدت کوتاهی پس از پایان ۲۸ سال غلبه

بی‌منازع بر سیاست در اروپا، اتو فن

بیسمارک ۷۵ ساله عازم آخرین نبرد سیاسی خود شد. مردی را که «آلمان» را یک تنه ساخته و از رویا به واقعیت بدل کرده بود از صدراعظمی کنار گذاشته بودند و او حالا نامزد مجلس شده بود. «حزب لیبرال ملی» او را در کرسی امنی در هامبورگ نامزد کرده بود تا ورودی بی‌دردسر به رایشتاگ داشته باشد. بیسمارک پیروز شد اما تنها پس از آن که رقیبی از حزب «سوسیال دموکرات» او را به مرحله دوم کشاند. معروف است که این برخورد سال ۱۸۹۰ برای پیرمرد پرسی چنان خفت‌بار بود که برای همیشه از سیاست کنار کشید و باقی هشت سال عمرش را در بازنشستگی گذراند.

افول بیسمارک کی که نماد نظم کهن و محافظه کاری بود به نظر دقیقاً همگام با عروج حزب سوسیال دموکراتی بود که داعیه مارکسیسم و انقلاب داشت. سال ۱۸۹۰ سالی تاریخی بود: در این سال بود که بیسمارک از صدراعظمی

رقم می‌زدند.

با این همه این انجمن‌ها همچنان صخره‌هایی کوچک در مقابل موج‌های عظیم نظام سرمایه‌داری نوین بودند. کارگر بی‌پناه هر آن می‌توانست نابود شود: اگر دست یک معدنچی قطع می‌شد، کسی که نبود پول درمانش را بدهد که هیچ، احتمال داشت خانواده‌اش از گرسنگی بمیرد چرا که دستمزد او تنها مقر معاش بود. اگر کارگری مریض می‌شد و در خانه می‌افتاد هم همینطور. روزمردی که یک عمر کارگری کرده بود هنگام رسیدن کهنسالی پناهی نداشت مگر آن اندکی که توانسته باشد پس‌انداز کند. تازه تمام این سوانح طبیعی به کنار، بحران‌های دوره‌ای سرمایه‌داری باعث شد موج موج کارگران ناگهان بیکار شوند و بیکاری همان و بی‌دستمزدی همان و گرسنگی و بدبختی، همان، فتودالیسم البته مملو از سرکوب و زبردستی برای اکثریت عظیم بود اما کارگران در جهان جدید سرمایه‌داری به مثابه قایقرانانی در دریایی توفانی بودند که سرنوشت‌شان به دست جریان‌هایی بود کاملاً خارج از دست خود. رسیدن ساده‌ترین مواهب مانند مسکن و غذا هم دیگر تضمینی نداشت.

اتو فن بیسمارک متولد ۱۸۱۵ بود. این اشراف‌زاده که پا به سن می‌گذاشت با تولد چنین جهان جدیدی در پیرامون خود روبه‌رو بود. در سال ۱۸۳۸ پروس صاحب آن مهمترین نماد عصر جدید شد: راه‌آهن. اما متر متر این راه‌آهن را که برلین را به پستددام وصل می‌کرد، کارگرانی می‌ساختند که شرایط‌شان را در بالا ذکر شد سال بعد، انقلاب لیبرالی ۱۸۴۸ (که مارکس و انگلس از فعالان آن بودند و «مانیفست کمونیست» خود را در دل آن نوشتند) کارگران و بورژوازی نوپا را در یکسو علیه سلطنت و استبداد متحد کرد اما بخشی از مخالفین نظم جدید دقیقاً به همین وضعیت ناامن و بلبشوی کارگران معترض بودند و از عواقب آن، نگران.

بیسمارک جوان که خیزش سوسیالیسم کارگری را در دل آن انقلاب دیده بود در سال ۱۸۴۹ گفت: «ناامنی اجتماعی کارگر دلیل واقعی خطرناک بودن او برای دولت است».

در دل این جمله می‌توانیم تمام فلسفه سیاست‌های رفاهی بیسمارک را ببینیم. این نه

کنار گذاشته شد تا پادشاه جدید، ویلهلم دوم، حکمران بلامنازع کشور شود: در پی همین برکناری، قوانین ضدسوسیالیستی بیسمارک که ۱۲ سال بود فعالیت سوسیال دموکرات‌ها را غیرقانونی کرده بودند، کنار گذاشته شدند. برای نخستین بار، سوسیال دموکرات‌ها بیشترین آرا را در انتخابات مجلس کسب کردند و از این سال تا پایان امپراتوری آلمان در پی جنگ جهانی اول، این نتیجه در تمام انتخابات‌های رایشتاگ تکرار شد. جالب این که آخرین نزاع بیسمارک با امپراتوری که او را برکنار کرد به موضوع‌ها مربوط به کارگران برمی‌گشت (یعنی همان طبقه‌ای که بنیان رأی سوسیال دموکرات‌ها بود). آخرین تلاش این پیر سازش و سیاست‌بازی برای جلب نظر ویلهلم دوم، پیشنهاد برگزاری شورایی به صدارت پادشاه برای بررسی شرایط کارگران کل اروپا بود.

بیسمارک در آن لحظات آخر چه احساسی داشت؟ آیا این پیر محافظه کار با حسرت نظاره‌گر عروج حزبی انقلابی بود که بخش عمده‌ای از تلاش‌های خود را وقف سرکوب و نابودی آن کرده بود؟

فقط تولد «دولت رفاه» که تبلور یک خط قدیمی تفکر هوشمندانه ضدسوسیالیستی بود: «بهترین راه مقابله با سوسیالیست‌ها نه سرکوب آنان که برقرار کردن سیاست‌های رفاهی است که باعث شود کارگران از آنها حمایت نکنند».

هستند مورخینی که بیسمارک را پراگماتیک و بی‌اصول معرفی می‌کنند اما ثبات این نوع تفکر را در او می‌توان در طول سال‌ها دید. در سال ۱۸۸۴، ۳۵ سال پس از خطوط بالا، در دفاع از برنامه‌های رفاهی خود، صدراعظم چنین سخن می‌گفت: «اعتراض واقعی کارگر به ناامنی موجودیتش است. او مطمئن نیست که همیشه کار خواهد داشت یا نه، مطمئن نیست که همیشه سالم خواهد بود یا نه و می‌بیند که روزی می‌آید که پیر خواهد بود و ناتوان از کار. اگر به فقر بیفتد، حتی اگر به دلیل بیماری طولانی‌مدت، به کلی بیچاره می‌ماند و کسی به جز خود ندارد و جامعه در حال حاضر هیچگونه مسئولیت واقعی نسبت به او نمی‌شناسد مگر کمک معمول به فقرا (حتی اگر تمام عمر را مؤمنانه و سختکوشانه کار کرده باشد). اما کمک معمولی به فقرا به هیچ‌وجه مطلوب نیست، بخصوص در شهرهای بزرگ که وضع بسیار بدتر از روستا است».

بین این دو سخنرانی، یکی از سوی سیاستمداری جوان و دیگری از سوی صدراعظمی در اوج قدرت خود، نگاه ثابتی را می‌بینیم: محافظه کاری مسیحی (پروتستان) که از یک سو شرایط ناامن کارگران روزمرد را اخلاقاً برنمی‌تابد و از سوی دیگر، نگران عاقبت شورش این کسانی است که «چیزی به جز زنجیرهای خود برای از دست دادن ندارند». برای مقابله با این وضع، باید کسب اطمینان کرد که «دولت» (این مقدس‌ترین مفهوم ساحت بیسمارکی) شامل نمایندگانی هم از کارگران و هم از کارفرمایان شود تا اولاً مانند قرون وسطی هر کس جای خدادادی خود را بداند و ثانیاً، حداقل‌های امنیت و معاش همه تأمین شود و خطر شورش سوسیالیستی از میان رود.

بیسمارک البته این حرف‌ها را از خود درنیاورده

کم نبودند مخالفین بیسمارک ضدسوسیالیست که به عنوان دشمنان سیاسی او را «سوسیالیست» می‌نامیدند. اینها لیبرال‌های انقلاب ۱۸۴۸ بودند که در دهه ۱۸۷۰ با شگفتی شاهد آن شدند که این پیر «حزب محافظه کار» و زمین‌دار اشراف‌زاده، مجری اصلی‌ترین برنامه سیاسی آنها شده بود: اتحاد ایالات آلمانی و تشکیل آلمان متحد. اما در دهه ۱۸۸۰ بیسمارک این‌بار مجری بخشی از برنامه دیگر نیروی نوپای سیاست آلمان یعنی سوسیال دموکرات‌ها شده بود.

او با مشقت سیاسی بسیار چندین و چند لایحه برای بهبود شرایط کارگران تصویب کرد تا نخستین «دولت رفاه» مدرن جهان را بسازد. همین باعث این وضع غریب بود که لیبرال‌های مخالف دخالت دولت در اقتصاد به نماد نظم کهن لقب «سوسیالیست» می‌دادند و برنامه‌اش را «سوسیالیسم دولتی» می‌خواندند.

اما انگیزه بیسمارک از برقراری نظام تأمین اجتماعی در دهه ۱۸۸۰ چه بود و این کار را بر چه بنیانی انجام داد؟

عروج نظام سرمایه‌داری در قاره اروپا هم تدریجی بود و هم ناگهانی. از هم گسیختن نظام پیچیده روابطی که «فتودالیسم» نامیده می‌شد به این معنی بود که افراد دیگر جایگاه خود را نمی‌دانستند و انگار به یکباره به میان جهان جدیدی پرتاب شده بودند. این بخصوص در مورد کارگران مزدی صدق می‌کرد که حالا بر خلاف گذشته دیگر هیچ‌گونه پشتوانه جمعی نداشتند. دیگر آربابی در کنار نبود که جای خواب و غذایشان را تضمین کند و جماعتی که فکری برای روز مریض و پیری‌شان کند. صوفی که در فتودالیسم سازمان‌دهنده زندگی اجتماعی صنعتگران بود از میان رفته بودند.

همین نبود که کارگران در صنایع مختلف به تدریج انجمن‌هایی برپا کردند که اسم‌شان توضیح فلسفه‌شان بود: «انجمن‌های کمک دوجانبه». بخصوص برای کارگرانی مانند معدنچیان که باید مخاطرات بزرگی را می‌پذیرفتند، این انجمن‌ها جای صنوف قرون قبل را گرفتند و درجه‌ای از امنیت

قلمرو رفاه

تاریخ و نظریه
شماره سوم
تیر ۱۳۹۴
۵۵



بیسمارک جوان که خیزش سوسیالیسم کارگری را در دل انقلاب دیده بود در سال ۱۸۴۹ گفت «ناامنی اجتماعی کارگر دلیل واقعی خطرناک بودن او برای دولت است»



در سال ۱۸۸۱، او لایحه «بیمه سوانع کار» را به رایش‌تاک برد که بیمه را برای تمام کارگرانی که حقوق زیر ۲ هزار مارک در سال داشتند اجباری می‌کرد. این بیمه قرار بود با مشارکت مشترک کارگران و کارفرمایان تأمین شود اما برای کارگرانی که زیر ۷۵۰ مارک حقوق می‌گرفتند، دو سوم حق بیمه را کارفرما می‌پرداخت و یک سوم آن را دولت

بود و نظامی که ساخت از هیچ پدید نیامد. برعکس او تبلور (و در عین حال پیش‌برنده) گرایشی بود که از همان ابتدای کار در واکنش به سرمایه‌داری پا به وجود گذاشته بود. انواع نظام‌های تأمین اجتماعی سابقه طولی در جوامع بشری دارند. پلینی جوان در تحسین تراجان، امپراتور روم، به سیاست‌های رفاه اجتماعی او اشاره می‌کند. مفهوم «تزداکا»ی عبری (یا همان «صدقه» عربی) از اشتراکات یهودیت و اسلام هستند. معادل «خمس و زکات» اسلام در یهودیت نیز موجود است کلیسای کاتولیک روم در قرون وسطی «نظام رفاهی گسترده و جامعی برقرار کرده بود» (رابرت هنری نلسون).

دولت سلسله سونگ در چین (قرن یازده میلادی) انواع و اقسام برنامه‌های کمک اجتماعی داشت: از خانه‌های سالمندان تا درمانگاه‌های عمومی. در پروس قرن نوزدهم نیز کارگران بی‌پناه بی‌پناه هم نبودند. قانون کشور بر اساس قوانین قدیم رومی بود و بر این حساب می‌شد کارفرما را بخاطر عدم تضمین امنیت کارگر به دادگاه کشاند (کاری که البته از وسیع‌بیشتر کارگران خارج بود). از همان ابتدای ساخت راه‌آهن، بعضی قوانین ابتدایی برای تأمین کارگران در صورت وقوع حادثه وجود داشت (گرچه معمولاً اگر حادثه «کار خدا» یا به علت «بی‌حواسی قربانی» دانسته می‌شد، خبری از این تأمین نبود). نیروهای دولتی مانند سربازان و ملوانان گاه در صورت بیماری یا معلولیت کمک دریافت می‌کردند.

پیش از این از انجمن‌هایی گفتیم که کارگران برای کمک به یکدیگر برپا می‌کردند (نیای اتحادیه‌های کارگری). این انجمن‌ها در خیلی کشورها برپا بودند اما در سال ۱۸۵۴، پروس قانونی تصویب کرد که عاقبت بسیار مهمی برای آنها در این کشور داشت. این قانون عضویت در این انجمن‌ها را برای کارگران بعضی صنایع اجباری می‌کرد، به طوری که حق عضویت در آنها به‌طور اتوماتیک از دستمزدشان کم می‌شد. این «عضویت اجباری در نهادهای کارگری» همان چیزی است که امروز کارفرمایان در بسیاری از ایالت‌های آمریکا به نام «closed shop» می‌شناسند و با خرج میلیون‌ها دلار علیه آن مبارزه می‌کنند!

از سال ۱۸۶۹، ایالت‌هایی همچون باواریا، بادن و ووتنبرگ صندوق‌های «بیمه عمومی بیماری» برپا کردند که عضویت در آنها برای تمام کارگران مجردی که نزد والدین خود زندگی نمی‌کردند اجباری بود. هدف از قوانین و نهادهای اینچنینی البته نه قدرتمند ساختن نهادهای کارگری بلکه کسب اطمینان از ثبات و وجود نمایندگانی بود که کارفرمایان و دولتمردان بتوانند از طریق آنها با جمع کارگران معامله کنند.

این تلاش برای برقراری نوعی نظم فتودالی در دل جهان سرمایه‌داری جدید بود - آن چیزی که در قرن بیستم، شکل کورپوراتیسمی را گرفت که محبوب فاشیست‌ها بود و هم‌اکنون نیز خود را در نظام‌هایی که به طور نهادین اوضاع را به دست مثلث «کارگر-کارفرما-دولت» می‌سپارند نشان می‌دهد.

اما اهمیت بیسمارک اولاً در این بود که توانست این گرایش عمومی را به‌صورت نظامی جامع و پایدار در مهمترین اقتصاد وقت اروپا برپا کند و ثانیاً آن که این کار را در رقابت و مبارزه علیه سوسیالیست‌هایی انجام می‌داد که میلیون‌ها عضو و فعال داشتند و انواع و اقسام نهادهای کارگری را برپا کرده و پیش می‌بردند.

از مغزهای متفکر بیسمارک در این راه، هرمان واگنر کاتولیک بود. این حقوقدان حزب محافظه‌کار در دل انقلاب ۱۸۴۸ «انجمن شاه و میهن» را بنیان گذاشته بود و پس از آن سردبیر «روزنامه جدید پروس برای حفظ سلطنت» بود. او اما بزرگترین دشمن آلمان را نه سوسیالیست‌ها که «بورژوازی منفور» می‌دانست و بیسمارک را بر آن داشت که در مقابله با آنها حتی با سوسیالیست‌ها متحد شود (دیدارهای مشهور و مخفی صدراعظم با فریدیناند لاسال، رقیب مارکس و بنیانگذار نخستین حزب سیاسی کارگری آلمان و شاید جهان را به پیشنهاد واگنر می‌دانند). در همان سالی که بیسمارک، سوسیالیست‌ها را ممنوع کرد (۱۸۷۸)، واگنر «انجمن محافظه‌کاران اجتماعی» را بنیان گذاشت که مهمترین برنامه خود را برقراری نوعی بیمه کارگری می‌دانست.

بنیان سیاسی بیسمارک و واگنر همچنان زمین‌داران اشرافی شرق آلمان (یونکرها) بودند اما این نمایندگان سیاسی هوشمند این طبقه به آنها یادآوری می‌کردند که بدون برقراری نوعی سیاست اجتماعی، راهی برای پیشروی موجود نیست.



دهه ۱۸۸۰ در حالی آغاز شد که بیسمارک اکنون در اوج قدرت خود قرار داشت. صدراعظم پروس در سال ۱۸۶۶، اتریش و ایالات جنوبی همپیمان با آن را در جنگی هفت هفته‌ای با شکستی سهمگین روبه‌رو کرده بود تا برای نخستین بار برلین به جای وین مرکز قدرت جهان آلمانی‌زبان شود. او سال بعد از آن «کنفدراسیون آلمان شمال» را بنیان گذاشته و سپس در سال ۱۸۷۱، قدرتمندترین دولت اروپا (فرانسه) را شکست داده بود تا به رؤیای قدیمی بورژوازی آلمان جامه عمل بپوشاند: آلمان متحد بالاخره برپا شد. البته نه در قالب جمهوری دموکراتی بلکه انقلابیون ۱۸۴۸ تصویرش را می‌کردند بلکه به شکل امپراتوری‌ای به رهبری پروس که موجودیت خود را پس از شکست فرانسه از کاخ ورسای نزدیکی پاریس اعلام کرد. اما دو رویداد مهم دهه ۱۸۷۰ او را بر آن داشته بود که هرچو هست برنامه قدیمی خود برای برپایی نوعی بیمه تأمین اجتماعی را عملی کند: یکی رکود اقتصادی سال ۱۸۷۴ که باعث بیکاری هزاران کارگر شده بود و ناامنی و بی‌ثباتی موجود در نظام «بازار آزاد» را عیان ساخته بود. دیگری، یکی از رویدادهای مرتبط با جنگ ۱۸۷۱ پروس و فرانسه بود: کمون پاریس - یعنی حدود دو ماهی که کارگران انقلابی به رهبری کمونیست‌ها و سوسیالیست‌ها و تحت الهام امثال کارل مارکس، قدرت را به دست خود گرفته بودند و زنگ خطر را در تمام پایتخت‌های اروپا به صدا درآورده بودند. بیسمارک پس از ممنوع کردن سوسیالیست‌ها

در سال ۱۸۷۸ دست به برقراری سیاست‌هایی زد که حمایت کارگران را جلب کند.

در سال ۱۸۸۱، او لایحه «بیمه سوانع کار» را به رایش‌تاک برد که بیمه را برای تمام کارگرانی که حقوق زیر ۲ هزار مارک در سال داشتند اجباری می‌کرد. این بیمه قرار بود با مشارکت مشترک کارگران و کارفرمایان تأمین شود اما برای کارگرانی که زیر ۷۵۰ مارک حقوق می‌گرفتند، دو سوم حق بیمه را کارفرما می‌پرداخت و یک سوم آن را دولت. محافظه‌کاران حامی این لایحه بودند اما لیبرال‌های سابقاً انقلابی به دلیل روابط خود با لابی بیمه‌های خصوصی (که آن روز مانند امروز، با حق بیمه‌های نجومی، چون زالوبی بر تن جوامع کارگری بودند) مخالف آن شدند و سوسیال دموکرات‌ها بخاطر این که حاضر به پشتیبانی از هیچ‌گونه برنامه بیسمارکی نبودند این «بیمه گدایی» را محکوم کردند. آنها می‌گفتند کارفرمایان باید خرج بیمه را بدهند و نه بودجه دولت.

این لایحه شکست خورد اما بیسمارک آرام ننشست و در طول یک دهه بعد، با همان شطرنج‌بازی سیاسی دقیقی که از طریق آن توانسته بود آلمان متحد بسازد، نظام تأمین اجتماعی آلمان نوین را برپا کرد.

در سال ۱۸۸۳، قانون «بیمه بیماری» تصویب شد که از نظر سیاسی با کمترین مخالفت مواجه بود. بیمه درمانی برقرار شد که هزینه آن را کارگران و کارفرمایان به طور مشترک پرداخت می‌کردند و حداقل پرداخت برای درمان و دستمزد استعلاجی تا ۱۲ هفته تعیین شد.

در سال ۱۸۸۴، پس از موفقیت اولیه، نوبت بازگرداندن لایحه شکست‌خورده «بیمه سوانع کار» بود. بیسمارک به یاد داشت که مخالفین لایحه ۱۸۸۱ بیشتر معترض به این بودند که خرج بیمه از بودجه دولتی پرداخت شود. «حزب مرکز» (حزب کاتولیک‌ها که در جنوب قوی بود) این‌را تقویت دولت فدرال و تضعیف حقوق ایالات می‌دانست. سوسیال دموکرات‌ها آن را تلاش برای ایجاد محبوبیت برای دولتی که قصد سرنگونی آن را داشتند و لیبرال‌ها، زیر پا گذاشتن اصول «بازار آزاد». اما بیسمارک این بار موافقت کارفرمایان را برای تأمین هزینه جلب کرد. قرار شد هزینه بیمه را کارفرمایان پرداخت کنند و اداره آن نیز به دست خودشان باشد. چون لایحه «بیمه بیماری» ۱۳ هفته هزینه درمان را تأمین می‌کرد، لایحه جدید از هفته چهاردهم به بعد را پوشش می‌داد. در ضمن در صورت معلولیت کامل کارگر، به او حقوقی معادل دو سوم دستمزد معمولش پرداخت می‌شد.

پنج سال بعد، در ۱۸۸۹، حالا که هم کارگران و هم کارفرمایان مزایای برقراری بیمه‌های قبلی را دیده بودند، نوبت «لایحه کهنسالی و بیمه معلولیت» بود. خرج این بیمه جدید نیز به‌طور مشترک توسط کارفرمایان و کارگران تأمین می‌شد و طبق آن هر کارگری که به سن ۷۰ سالگی می‌رسید، تا پایان زندگی کمک‌هزینه‌ای دریافت می‌کرد. اهمیت این بیمه در این بود که بر خلاف دو بیمه قبلی که شامل کارگران صنایع مشخص شده بودند همه جمعیت را پوشش می‌داد. بیمه‌های قبلی به قدری موفق بودند که دیگر هیچ کس مخالف این لایحه



▲ بیسمارک تأسیس امپراتوری آلمان را اعلام می‌کند
بیسمارک با اینکه از طبقه اشراف بود اما می‌دانست بدون ادغام کارگران، نظام سیاسی جدید آلمان پایدار نخواهد ماند

جدید نشد و تصویب آن مشکلات چندانی نداشت. بیسمارک، همان محافظه‌کار سلطنت‌طلبی که رؤیای جمهوری خواهان ۱۸۴۸ را با تشکیل آلمان متحد محقق کرده بود، حالا بنیان نخستین نظام «دولت رفاه» برای کارگران جهان مدرن را هم پی ریخته بود.

سیاست‌های «تأمین اجتماعی» بیسمارک از نوعی خاص بودند و هدف مشخصی داشتند. از نتایج بلافاصله آنها کاهش موج عظیم مهاجرت آلمانی‌ها به آمریکا بود (دستمزدهای بالاتر ینگه دنیا همراه با هیچگونه نظام تأمین اجتماعی نبود). بیسمارک در عین حال مخالف قوانینی بود که کارفرما را موظف به امن ساختن شرایط کار، محدود کردن ساعات کار یا ممنوعیت کار کودکان و بهبود شرایط برای زنان کارگر می‌کرد. صدراعظم باور داشت که این قوانین کارگر را دقیقاً به همان سمتی پیش می‌برد که انقلابیون و مارکسیست‌ها می‌خواستند: کار کمتر و نقش بیشتر در اداره اجتماع. باید از کارگر در مقابل سوانح محافظت می‌شد و حسی از امنیت و ثبات به او داده می‌شد اما به هیچ وجه نمی‌شد او جایگاه خود را فراموش کند و خیال‌های انقلابی و تغییرطلبانه به سرش بزند. کارگر باید کارگر می‌ماند.

در مارس ۱۸۸۸، ویلهلم اول، پادشاهی که در پشت صحنه قرار گرفته بود تا بیسمارک حاکم بلاننارن پروس و سپس آلمان باشد، درگذشت. جانشین او، فردریک سوم، نیز چند ماه بعد درگذشت تا ویلهلم دوم به قدرت برسد. این پادشاه جدید اما نمی‌خواست زیر سایه بیسمارک بماند. او می‌دانست که صدراعظمش را

قوی‌ترین مرد اروپا می‌شناسند و او را بر نمی‌تابید. نخستین درگیری جدی پادشاه با صدراعظم همان و پایان ۲۸ سال صدراعظمی همان. بیسمارک در حالی کنار رفت که نظام «تأمین اجتماعی» که ساخته بود نه تنها پابرجا ماند که مدام مستحکم‌تر شد. از امپراتوری تا جمهوری ویماری تا فاشیسم تا کمونیسم تا دموکراسی، بر سر آلمان هر چه که آمده بنیان‌هایی از نظام بیسمارکی پابرجا مانده‌اند.

اما آیا هدف او در سرکوب کردن سوسیالیست‌ها ناکام نمانده بود؟

در آغاز سخن از همزمانی عروج سوسیال‌دموکرات‌ها با افول بیسمارک گفتیم. ۱۲ سال ممنوعیت سوسیال دموکرات‌ها نه تنها باعث به محاق رفتن آنها نشد که زیر ضرب سرکوب آنها قوی‌تر نیز شدند. اگر برنامه بنیادین آنها (برنامه گوتا) در سال ۱۸۷۵ مورد نقد کارل مارکس قرار گرفته بود، نخستین برنامه پس از پایان ممنوعیت‌شان (برنامه ارفورت ۱۸۹۱) از همیشه انقلابی‌تر بود. این قوی‌ترین حزب کارگری جهان از تلفیق حزب لاسالیست‌ها و حزب مارکسیست‌ها تشکیل شده بود اما هم‌اکنون به نظر دیگر جایی برای امثال لاسال سلطنت‌طلب (که مورد احترام بیسمارک بود) باقی نمانده بود و حزب، سرخ سرخ شده بود.

پس آیا بیسمارک چغر و زیرک که در ۱۸۹۸ در بستر مرگ بود با حسرت به پایان دوران سلطنت و عروج پرچم سرخ فکر می‌کرد؟ آیا در این هراس بود که امثال «کمون پاریس» جهان را فرا بگیرند؟ شاید. اما اگر رویاهای پروسسی گویی بلورین داشت شاید فکر دیگری را نیز در سر می‌پروراند. نظام «تأمین اجتماعی» که او ساخته بود، هم در عمل و هم در نظر، قابلیت کند کردن شمشیر انقلابیون را داشت. سوسیال دموکرات‌هایی که زیر

عکس مارکس می‌نشستند و هدف‌شان روی کاغذ برقراری جامعه سوسیالیستی بود، بعد از مدتی فهمیدند که برقراری اصلاحات به نفع کارگران می‌تواند آسان‌تر و کم‌مخاطره‌تر باشد و حمایت توده کارگران را نیز به راحتی جلب کند. پس شاید می‌شد انقلاب را کنار گذاشت و راه‌های «تدریجی» را برگزید. ادوارد برنشتاین در کار آمد که «سوسیالیسم تدریجی» را نوشت تا پرچمدار «تجدیدنظرطلبی در مارکسیسم» شود. از کارل کائوتسکی تا رزا لوکزامبورگ، بزرگان حزب همه از در مخالفت با او وارد شدند و طرح‌هایش در کنگره‌های حزبی شکست خورد. اما مهم نه تصویب طرح در کنگره‌ها که عمل حزبی بود که پس از سال‌ها فعالیت قانونی و کسب اصلاحاتی که از سوی دولت تحمل می‌شد، دیگر حرف‌های انقلابی را محدود به سخنرانی‌های روز اول ماه مه کرده بود.

در سال ۱۹۱۴ که جنگ جهانی اول در گرفت، اکثریت همین حزب «سوسیال دموکرات» بود که در کنار پادشاه آلمان قرار گرفت؛ اتفاقی که لابد تحسین بیسمارک را برمی‌انگیخت.

صدراعظم پیر شاید در گور خود خندیده باشد. در تمام طول این سال‌ها هر بار که سوسیال دموکراسی به راست رفت و برنامه انقلابی را کنار گذاشت، هر بار که تونی بلری پیدا شد، صدراعظم لابد لبخند زده و گفته است: «دیدید گفتیم! کارگران انقلاب نمی‌خواهند. امنیت‌شان را که تأمین کنید، اصل نظام پابرجا می‌ماند».

و طرفه بزرگ آنجاست که سوسیال دموکرات‌های آلمان به یک معنی حتی از بیسمارک هم راست‌تر شدند. آن نظام «تأمین اجتماعی» را که پیرمرد قرن نوزدهمی برپا کرده بود، در قرن بیست و یکم، یک صدراعظم سوسیال دموکرات از هم درید: گرهارد شرودر، تونی بلر آلمانی.

قلعه و رفاه

تاریخ و نظریه

شماره
سوم
تیر
۱۳۹۴

۵۷

سیاست‌های

«تأمین اجتماعی»

بیسمارک از نوعی

خاص بودند و هدف

مشخصی داشتند. از

نتایج بلافاصله آنها

کاهش موج عظیم

مهاجرت آلمانی‌ها به

آمریکا بود. بیسمارک

در عین حال مخالف

قوانینی بود که کارفرما

را موظف به امن

ساختن شرایط کار،

محدود کردن ساعات

کار یا ممنوعیت کار

کودکان و بهبود شرایط

برای زنان کارگر می‌کرد

تاریخ یک کابوس

چگونه نئولیبرالیسم به میدان آمد و چگونه از صحنه بیرون رفت؟ چرا نئولیبرالیسم با تأمین اجتماعی دشمن است؟

توماس پالی

اقتصاددان و مدرس سیاست اجتماعی در آمریکا
ترجمه: آریا وقایع‌نگار

در طی ۲۵ سال گذشته، سیاست‌های اقتصادی و افکار عمومی تحت سیطره فلسفه اقتصادی محافظه‌کاری درآمده که تحت عنوان نئولیبرالیسم شناخته می‌شود. اشاره به «لیبرالیسم» بازتاب خطی فکری است که با لیبرالیسم اقتصادی قرن نوزدهم پیوند خورده و با منچستر انگلستان مربوط است. نظام منچستری مبتنی بر آزادگذاری اقتصاد بود و با تجارت آزاد و لغای قوانین غلات انگلستان که واردات گندم را محدود کرد، پیوند داشت. نئولیبرالیسم معاصر که بر بستندگی رقابت در بازار و نقش افراد در تعیین نتایج اقتصادی تأکید می‌کند و نیز بر اختلالاتی که ناشی از مداخله دولت و تنظیم بازار است، در وهله اول با مکتب اقتصادی شیکاگو پیوند دارد. دو رکن اساسی نئولیبرالیسم، نظریه‌های آن در خصوص «توزیع درآمد» و «تعیین اشتغال کل» است. نئولیبرالیسم در مورد توزیع درآمد تأکید می‌کند که عوامل تولید (کار و سرمایه) به اندازه ارزششان پول بگیرند. این امر از رهگذر فرایند عرضه و تقاضا حاصل می‌شود، به این صورت که پرداخت پول منوط به کمبود نسبی یک عامل (عرضه) و بهره‌وری آن (که بر تقاضا تأثیر می‌گذارد) است. نئولیبرالیسم در مورد تعیین اشتغال کل تأکید می‌کند که بازار آزاد اجازه نمی‌دهد که عوامل بارز تولید (از جمله کار) تلف شود. در عوض، قیمت‌ها طوری تنظیم می‌شود تا تضمین کند که تقاضا موجود است و همه عوامل به کار گرفته می‌شوند. این تأکید شالوده سیاست پول‌گرایی مکتب شیکاگو است که مبتنی بر این ادعاست که اقتصادها به طور خودکار در جهت اشتغال کامل تنظیم می‌شوند و بدین ترتیب اعمال سیاست پولی و مالی در جهت بالا بردن پیوسته اشتغال، صرفاً منجر به تورم می‌شود.

این دو نظریه فوق‌العاده تأثیرگذار بوده‌اند و کاملاً با تفکری که در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰ حاکم بود در تضاد هستند. در طی این دوره، نظریه حاکم بر تعیین اشتغال، کینزگرایی بود که مدعی است تقاضای کل درجه فعالیت اقتصادی را تعیین می‌کند. کینزگرایی همچنین معتقد است که اقتصادهای سرمایه‌داری در فرایند ایجاد تقاضای کل در معرض نقص‌های دوره‌ای هستند که منجر به بیکاری می‌شود. این نقص گاهی اوقات ممکن است شدید باشد و رکود اقتصادی به بار آورد که رکود بزرگ نمونه آن است. در چنین دنیایی، سیاست‌های پولی و مالی می‌توانند به فرایند ایجاد تقاضا ثبات دهند.

کینزگراها همواره در خصوص مسئله توزیع درآمد، دچار اختلاف نظر بوده و همین امر سبب دودستگی مصیبت‌باری شد که پیروزی نئولیبرالیسم را آسان کرد. گرایش کینزگرای آمریکایی (یا نوکینزگراها) این است که نظریه توزیع درآمد نئولیبرالی، «به اندازه ارزشت پولی بگیر» را بپذیرند، اما کینزگرای اروپایی (که عمدتاً مربوط به کمبریج و به فراکینزگراها مشهورند) این نظریه را رد می‌کنند. آنها در عوض استدلال می‌کنند که توزیع درآمد بشدت وابسته به عوامل نهادی است. از این رو، هم کمبود نسبی و بهره‌وری یک عامل مهم است و هم

امکان چانه‌زنی آن که متأثر از تمیهدات نهادی است. از اینجاست که اهمیت اتحادیه‌های کارگری، قوانین حاکم بر حداقل دستمزد، حقوق کارمند در محیط کار و نظام‌های تأمین اجتماعی مانند بیمه بیکاری معلوم می‌شود. در نهایت، فهم عامه مردم از اقتصاد نیز مهم است چراکه آن مردمی که اقتصاد را با عینک امکان چانه‌زنی ببینند، همدلی سیاسی بیشتری با اتحادیه‌های کارگری و نهادهای تأمین اجتماعی احساس خواهند کرد.

علل رونق نئولیبرالیسم

کینزگرایی به مدت ۲۵ سال پس از جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵-۷۰) پارادایم اصلی برای فهم عوامل فعالیت اقتصادی بود. در این دوره بود که ابزارهای مدرن سیاست پولی (کنترل نرخ بهره) و سیاست مالی (کنترل مخارج دولت و مالیات‌ها) پرورانه شد. همچنین در این دوره بود که دامنه فعالیت اتحادیه‌ها به بالاترین سطح خود رسید و نهادهای تأمین اجتماعی و نظارتی شبیه به «نئو دیل» گسترش یافت.

همچنین در اواسط دهه ۱۹۷۰ بود که نیروی محرک کینزی کاملاً ضعیف شد و جای خود را به نئولیبرالیسم از نو احیاء شده داد. نئولیبرالیسم رونق گرفته، از نابسامانی‌های سیاسی و اجتماعی دهه ۱۹۷۰ به نفع خود استفاده کرد، نابسامانی‌هایی که ناشی از دوره جنگ ویتنام و شوک‌های اوپک در خصوص قیمت نفت بود. اما این نابسامانی‌ها فقط یک نقطه آغاز بود. علت اصلی شکوفایی نئولیبرالیسم، اختلاف‌نظرهای فکری در کینزگرایی و ناکامی آن در شکل دادن فهم و برداشتی عمومی از اقتصاد بود که بتواند با لفاظی نئولیبرالی «بازار آزاد» رقابت کند.

در طول دوره‌ای که کینزگرایی حاکم بود، جناح مخالف محافظه‌کاری در آمریکا حضور داشت که مبنایی شد برای به راه انداختن نئولیبرالیسم. مخالفت محافظه‌کارانه با ایجاد نظام تأمین اجتماعی درآمد بازنشستگی گویای همین مسئله است. چنین مخالفتی پس از جنگ جهانی نیز ادامه یافت؛ پیمان تافت-هارتل (۱۹۴۷) که از طرف محافظه‌کاران حمایت می‌شد، مؤید این امر و نشانگر هسته‌هایی است که نهایتاً با تضعیف قدرت اتحادیه‌ها و توانایی سازماندهی کارگران آمریکا، حقوق آنها را در خصوص تشکیل اتحادیه نقض کردند.

عوامل فرهنگی و اقتصادی نیز در شکوفایی مجدد نئولیبرالیسم نقش داشت. از منظر اقتصادی، موفقیت کینزگرایی نبودن چیه بسا در سقوط خود آن نقش داشت. رفاه روزافزونی که حاصل سیاست‌های کینزی و قراردادهای اجتماعی پس از جنگ میان نیروی کار و کسب‌وکار بود چه بسا در شکلگیری این باور نقش داشت که در پی آن مشکلات اساسی اقتصاد، یعنی توزیع درآمد و بیکاری انبوه، سرانجام حل شد. بنابراین، شاید مردم رفته رفته بدین فکر رسیدند که دیگر به سیاست‌ها و نهادهایی مانند اتحادیه‌ها که این وضعیت را ایجاد کرده بودند، نیازی نیست.

از حیث فرهنگی، آمریکا همواره فردگرایی رادیکال را ستایش کرده است. تضاد ایدئولوژیک که ریشه در جنگ سرد داشت و سبب شد تا انزجار به ایده‌های کنش جمعی اقتصادی و نفی محدودیت‌های سرمایه‌داری بازار تقویت شود، فردگرایی رادیکال را بیشتر و بیشتر

تقویت کرد. در این مکان، کنش جمعی اقتصادی، با رویکرد کمونیستی به مدیریت اقتصاد، یکسان دانسته می‌شد. در نتیجه، جنگ سرد بستر مناسبی فراهم کرد تا گونه‌ای از واژه‌پردازی اقتصادی رواج پیدا کند که از بازار آزاد «طبیعی»‌ای سخن می‌گفت که بدون دولت عمل می‌کند و کنترل دولت، سلامت آن را به مخاطره می‌اندازد.

شکی نیست عوامل سیاسی و اقتصادی در رونق مجدد نئولیبرالیسم نقش داشتند. اما کینزگرایی از اختلافات نظری درونی نیز ضربه خورد و سبب تضعیف آن شد. از عوامل اصلی اختلاف، نظریه توزیع درآمد بود. کینز معتقد به نظریه فراوری نهایی توزیع درآمد بود که طبق آن کارگران به اندازه‌ای که برای کارخانه ارزش دارند دستمزد می‌گیرند. با این نظریه، توجه چندانی برای اتحادیه‌های کارگری و دیگر شکل‌های مداخله در بازار کار باقی نمی‌ماند، چراکه تمام این مداخلات به منزله دستکاری در بازار تلقی می‌شد، نه اصلاح ناکامی‌های بازار در قدرت نابرابر در چانه‌زنی. در واقع، درحالی‌که کینز و کینزگرایی سهم بسزایی در فهم عوامل تعیین‌کننده تقاضای کل و نقش آن در تعیین نتایج اشتغال داشتند، هیچ تحلیل هم‌ترازی درباره شرایط تولید و چگونگی رابطه این شرایط با تقاضای کل و تأثیر این شرایط بر تقاضای کل، وجود نداشت.

ضعف دوم کینزگرایی، این اعتقاد بود که قیمت نزولی و بخصوص انعطاف‌پذیری مزد صوری مسبب اصلی بیکاری است. این موضع در دهه ۱۹۴۰ شکل گرفت یعنی یک دهه پس از چاپ نظریه عمومی (۱۹۳۰) کینز. استدلال بر این بود که مزدهای صوری پایین‌تر، سبب پایین آمدن قیمت‌ها می‌شود و بدین ترتیب ارزش واقعی دارایی‌های پولی افزایش می‌یابد که همین امر نیز باعث می‌شد مصرف و تقاضای کل تشدید شود. به علاوه، قیمت‌های پایین‌تر سبب افزایش تقاضای واقعی پول می‌شود که بدین ترتیب نرخ بهره پایین می‌آید و سرمایه‌گذاری تشدید می‌شود. این شیوه، مزد و قیمت صوری پایین‌تر و مشکل بیکاری را حل می‌کند.

اقتصاددان‌های آمریکایی این دیدگاه نوکینزی انعطاف‌پذیری قیمت و مزد را اتخاذ کردند. در واقع، بر طبق این دیدگاه انعطاف‌ناپذیری قیمت و مزد مسبب بیکاری است و این انعطاف‌ناپذیری‌ها شامل عواملی از جمله حضور و فعالیت اتحادیه‌های کارگری و قوانین حداقل دستمزد است. به یک معنا، دیدگاه نوکینزی در آمریکا پیش درآمده بود بر برنامه انعطاف‌پذیری بازار کار نولبرال امروز. این تحلیل نو-کینزی بشدت مغایر با تحلیل پسا-کینزی است. در تحلیل پسا-کینزی، بیکاری ناشی از کمبود تقاضاست که علت آن نیز عدم اطمینان به آینده و نبود اعتماد به کسب و کار است. در یک اقتصاد پولی، اگر مردم تصمیم بگیرند پول را نگه دارند هیچ خرج و هزینه‌ای صورت نمی‌گیرد و چه بسا به این دلیل که بدهی وجود دارد، انعطاف‌پذیری قیمت، مسئله تقاضا را وخیم‌تر کند.

بنابراین، قیمت‌های پایین‌تر و مزدهای صوری نرخ بهره بدهکاران را افزایش می‌دهد و سبب می‌شود تا آنها کمتر خرج کنند و شاید حتی از عهده پرداخت بدهی هم برنایند. خلاصه حرف پسا-کینزگرایی این است که انقباض پول‌محور با پایین آوردن هزینه

قلمرو رهاه

تاریخ و نظریه

شماره
سوم
۱۳۹۴
تیر

۵۸



در طول دوره‌ای که کینزگرایی حاکم بود، جناح مخالف محافظه‌کاری در آمریکا حضور داشت که مبنایی شد برای به راه انداختن نئولیبرالیسم. مخالفت محافظه‌کارانه با ایجاد نظام تأمین اجتماعی و درآمد بازنشستگی گویای همین مسئله است. چنین مخالفتی پس از جنگ جهانی نیز ادامه یافت



▲ میلتن فریدمن یکی از بنیانگذاران مکتب اقتصادی شیکاگو در کنار رونالد ریگان رئیس جمهور آمریکا در دهه ۸۰ فریدمن و شاگردان او موسوم به «بچه‌های شیکاگو» یکی از طراحان اصلی اقتصاد نئولیبرال در دوره ریگان بودند

معاملات، اقتصاد را کارآمدتر می‌کند، اما در عین حال تنظیم اقتصادی را به واسطه انعطاف‌پذیری قیمت و مزد صوری بشدت دشوار می‌سازد.

این دو اختلاف، توماس در خصوص تعیین توزیع درآمد و نقش انعطاف‌ناپذیری مزد صوری نزولی در ایجاد بیکاری، باعث اختلافات درونی شدیدی میان کینزگراها شد. این اختلاف‌ها در سطح سیاستگذاری راه را برای نئولیبرال‌ها باز کرد تا ابتکارات «نیو دیل» در بازار کار را به منزله دستکاری در بازار قلمداد کنند، نه به عنوان اصلاح ناکامی خود بازار. به معنای دقیق کلمه، این ابتکارات فاقد مبنای منطقی کارآمدی اقتصادی و خیلی که خوشبین باشیم فقط از منظر انصاف و عدالت قابل توجیه بود.

این اختلاف‌ها همچنین راه را برای حمله به سیاست‌های مالی و پولی اشتغال کامل کینزی هموار کرد. کینزگرایی آمریکایی از چنین سیاست‌هایی دفاع کرد، بر این مبنای پراگماتیک که قیمت‌ها و مزدها در عمل انعطاف‌ناپذیرند و به همین دلیل دولت باید در سیاستگذاری‌ها مداخله کند. بنابراین، نوکینزگراها در امکان عملی انعطاف‌پذیری قیمت و مزد صوری تردید کردند، نه در فواید نظری انعطاف‌پذیری. از حیث نظری و فکری، این امر چیزی جز تحریف پیام کینز نبود و سیاستگذاری عمومی‌ای را به دست داد که فضا را برای اقتصاددان‌های نئولیبرال مهیا کرد تا آنها استدلال کنند که سیاست اقتصادی می‌بایست از هدف اشتغال کامل دست بکشد و در عوض انعطاف‌پذیری دستمزد را محقق کند.

◀ نئولیبرالیسم، شکست از آغاز

همانطور که اشاره شد، نئولیبرالیسم را می‌توان بر مبنای نظریه‌های آن درباره توزیع درآمد و تعیین اشتغال فهمید. بنا بر نظریه توزیع درآمد، بازار ضمانت می‌کند که عوامل تولید به اندازه ارزش‌شان دستمزد بگیرند، در نتیجه نیازی به نهادهای تأمین اجتماعی و اتحادیه‌های کارگری نیست. در واقع، بر اساس این دیدگاه، نهادهای تأمین اجتماعی با مداخله در فرایند بازار چه بسا رفاه اجتماعی را کم کنند و باعث بیکاری شوند. بنا بر نظریه تعیین اشتغال، تعدیل قیمت ضمانت می‌کند که گرایشی خودکار در جهت اشتغال کامل به وجود آید. در این چارچوب، مداخلات سیاستگذارانه به منظور افزایش اشتغال، فرایند بازار را بی‌ثبات می‌کند که یا باعث افزایش تورم می‌شود یا باعث افزایش بیکاری. «میلتن فریدمن» همین ادعا را در خصوص رکود بزرگ

مطرح و استدلال کرد که رکود بزرگ نتیجه سیاست انقباض پولی «فدرال رزرو» بود. دلالت اصلی سیاست نئولیبرال این است که سیاستگذاران اقتصاد کلان باید سیاست‌های کینزگرایی مدیریت فعال تقاضا را که هدف از آن اشتغال کامل است، کنار بگذارند و در عوض قوانین سیاستگذاری شفاف‌تری اتخاذ کنند که طبق آن اجازه دهند نیروهای بازار مسائل را حل کنند و اختیار و آزادی خود را در تصمیمات مربوط به سیاستگذاری دخیل نکنند تا بدین ترتیب اشتباهی نیز در سیاستگذاری انجام نگیرد. اجرای سیاست‌های نئولیبرال در آمریکا عملاً منتج به چیزی متفاوت از آنچه که در نظریه آمده بود، شد یعنی پراگماتیسم سیاستگذاران نئولیبرال را مجبور کرد تا در مواردی از این نظریه عدول کنند. سیاستگذاری نئولیبرال در خصوص توزیع درآمد همواره در پی این بوده که مقررات‌زدایی از بازار کار را در پیش گیرد. پیگیری این هدف سبب شده تا ارزش واقعی حداقل دستمزد سقوط کند، اتحادیه‌ها ضعیف شوند و به طور کلی نبود امنیت در اشتغال بر فضای بازار کار حاکم شود. سیاستگذاری نئولیبرال در این خصوص به نظریه خود وفادار مانده است، زیرا طبق این نظریه، انعطاف‌ناپذیری در دستمزد و سیاست‌های حمایتی در اشتغال اموری زائدند و در نتیجه نابرابری در درآمد و دستمزد بسیار زیاده‌تر شده است. از نظر نئولیبرال‌ها، دلیل این امر آن است که اکنون بازار به افراد به همان اندازه که ارزش دارند پول می‌دهد. از منظر کینزگراها، دلیل این امر آن است که توازن قدرت در بازار کار به سود کسب و کار سنگینی می‌کند. در سیاستگذاری‌های مربوط به اقتصاد کلان، نئولیبرالیسم به‌طور نامنجم و فرصت‌طلبانه اجرا شده و از لفاظی‌های نظریه خود فاصله گرفته است.

سیاستگذاران نئولیبرال در اوایل دهه ۱۹۸۰ تلاش کردند تا رهنمودهای پول‌گرایی مکتب شیکاگو را اجرا کنند در نتیجه نرخ بهره کینزگرا را کنار گذاشتند و دست به اصلاحاتی زدند که هدف از آن عرضه پول بود. حاصل این شد که بیکاری در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی افزایشی بی‌سابقه یافت، به‌طوری‌که نرخ آن به بالاترین میزان از زمان رکود بزرگ رسید، نرخ واقعی بهره بشدت افزایش پیدا کرد و بازار مالی دچار بی‌ثباتی شد. این معضلات سبب شد تا آزمایش پول‌گرایی کنار گذاشته و سیاست مبتنی بر نرخ بهره دوباره اجرا شود.

در این میان، اگرچه دوباره از نرخ بهره استفاده و سیاست کینزی تثبیت و فعالانه در پیش گرفته شد اما

هدف این سیاست تغییر کرد. مشخصاً مفهوم اشتغال کامل کنار گذاشته شد و جای آن را ایده «نرخ طبیعی بیکاری» گرفت. این نرخ طبیعی مشاهده‌پذیر نیست و از قرار معلوم نیروهای عرضه و تقاضا در بازار کار آن را تعیین می‌کند. اتخاذ این لفاظی نرخ طبیعی در خدمت دو هدف بوده است. اول، سرپوشی سیاسی برای نرخ‌های میانگین بالاتر بیکاری که در نتیجه و موضع چانه‌زنی کارگران را ضعیف کرده است.

دوم، سرپوشی برای نگاه داشتن نرخ‌های واقعی بهره در سطحی بالاتر که در نهایت به نفع بخش مالی و ثروتمند عمل کرده است. بنابراین، اگرچه نرخ‌های بهره به شکل ضد ادواری تعدیل شد تا چرخه کسب و کار را کاهش دهد، اما سطح میانگین آن‌ها بالاتر بوده است. به همین ترتیب، سیاست مالیاتی نیز به شکل ضد ادواری تعدیل شده تا با چرخه کسب و کار مقابله کند، اما از این امر نیز در جهت منافع ثروتمندان و منافع سیاسی ویژه استفاده شده است. این مسئله آشکارا در سیاست مالیاتی‌ای دیده می‌شود که در آن، کم کردن مالیات معطوف به گروه‌های پردرآمد بوده است.

اتخاذ سیاست تثبیت وضع، موجب به‌وجود آمدن دو مسئله می‌شود. اول، اگرچه سیاست تثبیت وضع سیاست درستی است، اما سیاستگذاران نئولیبرال آن را به شکل درستی به کار نگرفتند. به‌طور مثال سیاست مالیاتی آمریکا مؤید این مطلب است.

دولت بوش از کساد سال ۲۰۰۱ استفاده کرد تا مالیات‌ها را کم کند اما این سیاست غالباً معطوف به ثروتمندان بود و طوری تنظیم شد تا دائمی باشد، حال آنکه در ابتدا گفته شده بود که کم کردن مالیات‌ها فقط شش ماه طول می‌کشد. دوم، نیاز به بازگشت به سیاست تثبیت وضع گویای این است که شرح نظری نئولیبرالی اقتصاد پر از اشکال است. طبق الگوی نئولیبرالی، اقتصادهای بازار می‌بایست به طور خودکار سریعاً خود را در جهت اشتغال کامل تنظیم کنند. حال اگر همه چیز موارد را کنار هم بچینیم، متوجه می‌شویم پساکینزگراها می‌بایست بحث را در دو سطح به پیش ببرند. در نتیجه اول، باید جزئیات سیاست تثبیت وضعیت نئولیبرال‌ها را مورد کنکااش قرار داد.

دوم، باید چارچوب مفهومی نئولیبرالی را مورد سؤال قرار داد. این دو وظیفه توماس، دشوار است، چراکه بحث در خصوص جزئیات سیاست‌ها ممکن است باعث این شائبه شود که مسئله بر سر اختلاف سطح است تا اختلافات اساسی در برداشت از اقتصاد.

قلمرو رفاه

تاریخ و نظریه
شماره سوم
تیر ۱۳۹۴
۵۹



نئولیبرالیسم را می‌توان بر مبنای نظریه‌های آن درباره توزیع درآمد و تعیین اشتغال فهمید. بنا بر نظریه توزیع درآمد بازار ضمانت می‌کند که عوامل تولید به اندازه ارزش‌شان دستمزد بگیرند، در نتیجه نیازی به نهادهای تأمین اجتماعی و اتحادیه‌های کارگری نیست



اولین طلایه‌داران رفاه

دولت رفاه توسعه‌گرا در کشورهای اسکاندیناوی؛ درس‌هایی بر ای کشورهای در حال توسعه

اشتابین کوهنل

استاد سیاست تطبیقی دانشگاه برگن نروژ

سون ای. السون هورت

استاد جامعه‌شناسی دانشگاه سودر تورن سوئد

ترجمه: مرجان نمازی

نوشته زیر، ترجمه بخشی از مقاله‌ای مفصل با عنوان «دولت رفاه توسعه‌گرا در کشورهای اسکاندیناوی: درس‌هایی برای کشورهای در حال توسعه» است. نویسندگان این مقاله با همکاری مؤسسه پژوهشی سازمان ملل در حوزه توسعه اجتماعی، در قالب پروژه‌ای پژوهشی به تجربه تاریخی کشورهای شمالی اروپا در حوزه سیاست اجتماعی و توسعه پرداخته و یافته‌های خود را در این مقاله منتشر کرده‌اند.

کشورهای اسکاندیناوی در گذار از جامعه نیمه فئودالی و دولت مطلق به جامعه‌ای برخوردار از رژیم سیاسی دموکراتیک، اقتصاد دولت‌محور و دولت رفاهی پیچیده اما جامع، مسیری ویژه از توسعه تدریجی را پیموده‌اند. این مسیر به دولت رفاه توسعه‌گرای انجامیده است که توانسته تعهد دولت نسبت به خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی گسترده و فراگیر یا به عبارت دیگر تحقق عدالت اجتماعی را دست در دست رشد اقتصادی پیش برد. گرچه مسیری که این کشورها طی کرده‌اند با ناهمواری‌های متعددی خصوصاً به لحاظ اقتصادی همراه بوده و همواره مورد انتقاد و بدبینی‌های فراوانی قرار گرفته است، با این حال، از یک سو سیاست‌های دولت رفاه همچنان مورد استقبال اکثریت مردم این کشورهاست، چراکه سطح بالایی از استانداردهای زندگی را برای آنها در پی داشته و از سویی دیگر بسیاری از اندیشمندان حوزه‌های گوناگون با رویکردهای نظری و سیاسی مختلف به لحاظ اخلاقی، سیاسی و اقتصادی از این سیاست‌ها دفاع می‌کنند. درست است که تجربه تاریخی کشورهای اسکاندیناوی را نمی‌توان نعل به نعل در کشورهای دیگر پیاده کرد اما مسیری که این کشورها برای رسیدن به وضعیت فعلی‌شان پیموده‌اند، حاوی درس‌های مهمی، به‌ویژه در مورد روابط متقابل ابعاد مختلف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی توسعه خصوصاً برای کشورهای در حال توسعه است.

در ابتدای دوره پس از جنگ جهانی دوم، نه تنها در کشورهای اسکاندیناوی بلکه در سراسر اروپای غربی، اجماع قابل توجهی - بین گروه‌های ذینفع سازمان‌یافته در بازار کار و همچنین بین احزاب سیاسی با «نگاه‌ای» مختلف، و به طور خاص در بین اقتصاددانان - در مورد مداخله دولت در اقتصاد وجود داشت. دولت رفاه کینزی فعالانه در طرز کار بازارها، به‌ویژه بازار کار، دخالت و تا حد زیادی بخش‌های مشخصی از اقتصاد (نظام سلامت، آموزش و غیره) را تنظیم می‌کرد. برنامه‌ریزی «رشادی» دولت مرکزی جزء و بسته‌ای از «اقتصاد [سرمايه‌داری]

مختلط» را تشکیل می‌داد که وجه ممیزه آن عبارت بود از هدف فراگیر افزایش رشد اقتصادی، تسهیل تغییر ساختاری، حفظ توازن بین تورم و اشتغال کامل و نیز دستیابی به سطح بالایی از استاندارد زندگی، مشتمل بر توزیع منصفانه تر منابع یا سهم‌بری عادلانه بخش‌های نابرخوردارتر جمعیت. هدف اصلی فعالیت اقتصادی، ارضای نیازهای انسانی جمعیت در سطحی وسیع بود. بدین ترتیب، نتیجه این مداخلات، پویاتر شدن فعالیت بخش دولتی هم در زمینه مصرف - نظام‌های مستمری‌ها و بیمه اجتماعی - هم در میدان سرمايه‌گذاری‌ها، به‌ویژه در مدارس و بیمارستان‌ها بود؛ بنابراین اهمیت نسبی بخش عمومی افزایش یافت. در ابتدای دوره پس از جنگ، با پیشی گرفتن میزان سرمايه‌گذاری‌ها و مصرف در بخش عمومی از بخش خصوصی، سهم بخش عمومی در اقتصاد رشد کرد و سرمايه‌گذاری‌های دولت محلی بیشترین گسترش را داشت، به‌طوری‌که در سراسر کشورهای اسکاندیناوی، تعداد زیادی مدرسه، بیمارستان و کلینیک سلامت و بهداشت تأسیس شد و با افزایش اهمیت نیز نهادهای دولت رفاه، تعداد کارمندان بخش عمومی نیز رشد قابل ملاحظه‌ای یافت (برای آمار تطبیقی در مورد اشتغال در بخش عمومی طی دهه‌های اخیر، رجوع کنید به کوهنل و دیگران، ۲۰۰۳). علاوه بر این، با اهمیت یافتن تمهید منابع جدید برای تأمین مالی گسترش دولت رفاه (به‌ویژه از طریق اخذ مالیات)، افزایش مصرف در بخش خصوصی نیز محدود شد. بنابراین وقتی در طول دهه‌های نخست دوره پس از جنگ جهانی دوم، بار مالیاتی - مجموع تمام مالیات‌ها و همکاری‌های مالی که به سمت دولت مرکزی و محلی سرازیر می‌شد - به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کرد، ایجاد یک نظام کارآمد برای جمع‌آوری مالیات به تکلیفی ضروری و بسیار مهم تبدیل شد.

با بالا گرفتن بحث در مورد سیاست اجتماعی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، وجوه اخلاقی عمیق‌تر سیاست رفاهی بار دیگر مورد مذاقه قرار گرفت. بسیاری از مفسران و پژوهشگران معتقدند رشد بیش از حد نظام رفاهی، با خطر به انحراف کشیدن ساختارهای مشوق در زندگی کاری و به طور کلی در جامعه، همراه خواهد بود. به باور آنها، دولت رفاه، سبب ایجاد و پرورش یک مادون طبقه وابسته می‌شود. محققان با اشاره به آنچه بیماری مزایای فوق سخاوتمندانه می‌نامند و با ارجاع به فرصت‌های بسیار زیاد برای دریافت مستمری‌های ناتوانی و معلولیت، مدعی‌اند این سخاوتمندی زیاد از حد، شکل‌های گوناگون زیاده‌روی در مصرف و تأمین را به وجود آورده است. به عنوان نمونه در آسیای جنوب‌شرقی، «لی کوان یو» اولین نخست‌وزیر جمهوری سنگاپور، از سال ۱۹۵۹ تا سال ۱۹۹۰ مدعی بود فرض دولت در پذیرش مسئولیت‌های بلندپروازانه در قبال بهزیستی شهروندان، به تضعیف اخلاقی شبکه‌های متعدد جامعه

مدنی - خانواده‌ها، محلات - می‌انجامد و افرادی که از مساعدت دولت برخوردار می‌شوند، دیگر در قبال اعمال‌شان مسئولیت‌پذیری نخواهند داشت. برخی مدعی‌اند سیاست اجتماعی، مشکلاتی را که درصدد برطرف کردنشان هستند را به صورت برعکس تشدید می‌کند. البته این نقد به هیچ وجه جدید نیست و کاملاً قدیمی است. بحث بر سر «روح وابستگی رفاهی»، پیش از این، در آغاز شکل‌گیری موضوع سیاست اجتماعی در اسکاندیناوی و مناطق دیگر جهان رایج بود، اما در دوره‌های اخیر، مباحث منتشر شده از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) درباره دولت رفاه در بحران، جان دوباره‌ای به این بحث بخشید. باین‌حال آنچه جدید است، نیروی تازه‌ای است که حول این نقد شکل گرفته و همچنین این حقیقت که چنین نقدی اکنون از جانب هر دو طیف چپ و راست شنیده می‌شود.

آغاز حمله اقتصاددانان به ایده دولت رفاه

از میانه دهه ۱۹۷۰، با افزایش عدم توازن در اقتصاد کلان به عنوان پیامد اصطلاحاً بحران نفت، بحران مالی دولت به موضوع تکراری بحث نوع رابطه دولت و اقتصاد بدل شد که احتمالاً بیشتر از سوی اقتصاددانان آکادمیک صورت‌بندی شده بود. در سراسر جهان غرب، افراد مهمی در آکادمی‌های اقتصاد، به سمت نقد پارادایم غالب پیشین، یعنی برنامه‌ریزی اقتصاد کلان کینزی و به سود اندیشه نئوکلاسیک سیاست اقتصاد آزاد و سیاست اصالت پول تغییر جهت دادند. در چنین حلقه‌هایی، دولت رفاه دیگر نه به عنوان یک راه‌حل، بلکه در مقابل به عنوان منبع بحران شناخته می‌شد. این دیدگاه شاید در کشورهای اسکاندیناوی نسبت به دیگر بخش‌های جهان توسعه‌یافته، کمتر رواج داشت اما به هر حال در مباحث عمومی در این منطقه نیز نافذ و تأثیرگذار شد.

به‌ویژه در سوئد، اقتصاددانان حرفه‌ای با بیرحمی فزاینده‌ای سعی داشتند این ایده را جا بیندازند که بین رشد اقتصادی راکد و سطح مخارج دولت رفاه رابطه‌ای علت و معلولی وجود دارد. آنها علیه تأثیرات منفی افزایش بار مالیاتی و مزایای اجتماعی - که در ادبیات نظری طرفداران اصلی رویکرد غالب در بین اقتصاددانان حرفه‌ای به «اختلاف‌های مالیاتی» معروف است - بر روی کارآمدی و رشد هشدار دادند. بر طبق این نقدهای آکادمیک، بعد از حدود یک قرن برخورداری سوئد از رشد اقتصادی مثبت، از اوایل دهه ۱۹۷۰ نرخ رشد اقتصادی این کشور نسبت به دیگر کشورهای توسعه‌یافته، عقب افتاده و در پی آنها لنگان‌لنگان می‌رود؛ برای اثبات این مسئله، متوسط رشد سوئد با متوسط رشد دیگر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) مقایسه شد. همچنین بر اساس نقد آکادمیسین‌ها، بسط دولت رفاه و ظهور «الگوی سوئدی»

قلمرو رفاه

تاریخ و نظریه

شماره ۶۰

سوم تیر ۱۳۹۴



از میانه دهه ۷۰ میلادی در سراسر جهان غرب، افراد مهمی در آکادمی‌های اقتصاد به سمت نقد پارادایم غالب پیشین، یعنی برنامه‌ریزی اقتصاد کلان کینزی و به سود اندیشه نئوکلاسیک سیاست اقتصاد آزاد و سیاست اصالت پول تغییر جهت دادند

سبب شد بازدهی رشد نسبی سوئد به طور محسوسی ضعیف باشد. بنابراین، فرض نظری «عقب‌ماندگی» مدعی شد که دولت رفاه سوئد، باعث «تصلب شبکه‌های اقتصادی سوئد» شده است؛ فرم بدیخی از احتمالاً بیماری شناخته‌شده‌تر «تصلب شبکه‌های اقتصادی اروپا». بنابراین از اواخر ۱۹۸۰ دقیقاً قبل از بحران اقتصادی اوایل دهه ۱۹۹۰ - فرض نظری «عقب‌ماندگی» و تشخیص بیماری «تصلب شبکه‌های اقتصادی سوئد»، به خوبی در سوئد انتشار و رواج یافت و در اسناد دولتی متعددی مربوط به آن دوره به بعد، از جمله در آن دسته از اسنادی که به امضای کابینه‌های سوسیال دموکرات رسیده است، انعکاس یافت. در گزارشات متعدد اتاق‌های فکر اقتصاد داخلی، این فرض به دقت شرح داده و تہذیب شده است.

با این حال، گروهی برجسته و پیشنهاد از جامعه‌شناسان و پژوهشگران دولت رفاهی، در مجموعه‌ای از آزمون‌های تجربی، فرض عقب‌ماندگی را به چالش کشیدند. به‌ویژه «کوربی» بر مبنای آمار سازمان همکاری اقتصادی و توسعه استدلال می‌کند که اقتصاددانان سوئدی، نسبت به تأثیرات بالقوه تفاوت بین کشورهای مختلف در سطوح پایه برای سرانه تولید ناخالص داخلی‌شان همواره غافل بوده‌اند. آن دسته از کشورهایی که به خانواده ملت‌های ثروتمند تعلق دارند، در دوره‌ای مشخص به دنبال این هستند که درصد نرخ رشد سرانه خود را پایین‌تر از این نرخ در کشورهایی نگه دارند که به گروه ملت‌های کمتر ثروتمند تعلق دارند. بدین ترتیب این کشورهای دسته دوم هستند که مسبب احتمالی بالا رفتن میانگین درصد نرخ رشد در OECD هستند. کوربی تعدادی از مقالات و تحلیل‌هایی را که اقتصاددانان منتقد نسبت به دولت رفاه ارائه می‌کردند، بررسی کرد و مورد آزمون قرار داد و مباحثه بلندمدتی در مورد این تأثیر مغفول مانده به راه انداخت.

گرچه قسمت اعظم بحث بین دانشمندان علوم اجتماعی در نشریه اقتصادی داخلی مباحثه اقتصادی (در شماره‌های مختلف در طول سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷) منتشر شد، اما مخاطب بسیار وسیع‌تری یافت و روشنفکران عمومی زیادی را درگیر خود کرد.

مدت‌ها پیش از آنکه این بحث داغ، سرد نشود و فروکش کند، اقتصاددانان آکادمیک، در شرح و تفسیر رکود اقتصادی شدید اوایل دهه ۱۹۹۰ حرفی برای گفتن داشتند. بنابراین تأثیر کوتاه‌مدت آن‌ها، با تفسیرشان از علل بلندمدت وضعیت اقتصاد در ارتباط بود.

از این رو دولت غیرسوسیال دموکرات جدید، سعی داشت در گفتمان سیاست اجتماعی نفوذ کند و از نقد و ارزیابی‌های گسترده طرز کار کلی نظام قدیم حمایت کرد. تنها چند هفته پس از این توافق و پشتیبانی، در طول بحران پولی ۱۹۹۲، دولت کمیسیون را برای تحلیل بحران اقتصادی کشور و ارائه راه‌حل برای برون‌رفت از این بحران تشکیل داد.

این کمیسیون شامل آکادمیسین‌های اقتصاد و علوم سیاسی می‌شد و هدایت آن بر عهده رئیس کمیته جایزه «تویل» در بانک اقتصادی سوئد بود؛ یکی از طرفداران و مفسران نظری اهمیت پدیده «اختلاف مالیاتی» که به‌عنوان سوسیال دموکرات سابق و منتقد سرسخت فعلی نسبت به رادیکالیسم سیاسی طبقه کارگر از اواخر ۱۹۷۰ معروف است.

مجدداً کمیسیون مدعی شد مشکلات اقتصادی اخیر سوئد، خصوصاً رشد سریع بودجه و کسور ملی به ترتیب به حدود ۱۳ و ۸۰ درصد تولید ناخالص داخلی تا سال ۱۹۹۴، ناشی از سیاست‌های دولت رفاه پرهزینه

و توسعه‌گرا بوده است. گفته می‌شد از دهه ۱۹۷۰ به بعد، مالیات‌های سنگین، بوروکراسی عظیم دولتی و بازدارنده‌ها و سختگیری‌های متعددی که به برنامه‌های اجتماعی فوق‌سخت‌مندانه مربوط می‌شد، به طور جدی افزایش بازدهی اقتصاد کلان سوئد را متوقف کرده است. بخاطر واماندگی‌های بازار، اجماع درازمدتی که در نتیجه آن دولت رفاه معرفی شد و رشد یافت، سرانجام به طور کامل از بین رفت. در حقیقت این آگاهی وارونه شد و به شکلی درآمد که در آن دولت رفاه بود که رشد اقتصادی را مختل می‌کرد.

یافته‌های اصلی کمیسیون، برای مثال مورد استقبال نخست‌وزیر محافظه‌کار آن دوره قرار گرفت. او بر پشت جلد نسخه آمریکایی گزارش اعلام می‌کند که ویژگی بی‌نظیر و منحصر به فرد این کتاب، رویکرد گسترده آن نسبت به اقتصاد و سیاست در سوئد است که بر اثر متقابل بین نظام اقتصادی و سیاسی تأکید می‌کند؛ این کتاب با دستور کار بلندپروازانه خود برای تغییر نهادی و اصلاحات، تأثیر برانگیزاننده‌ای بر مباحث عمومی سوئد داشته و به طور اساسی الگوی سوئدی را همانطور که می‌شناسیم، تقبیح می‌کند.

در حقیقت پیام این کمیسیون، همچنین حمله‌هایی را به سوسیال دموکراسی در پی داشت. برای نمونه وزیر سوسیال دموکرات پیشین اقتصاد، در پشت جلد این گزارش مسیر دیگری از اصطلاحاً آگاهی‌بخشی را پی گرفت: «طرح تحول در سوئد، نه تنها دربرگیرنده تحلیلی نافذ و متقاعدکننده از این است که چگونه یک دولت رفاه پیشرفته می‌تواند به یک بحران اقتصادی شدید بینجامد، بلکه راه‌هایی به لحاظ سیاسی دشوار، اما ضروری را نیز برای برون‌رفت از بحران پیشنهاد می‌کند».

راهی برای برون‌رفت از بحران، مجموعه‌ای از طرح‌های این کمیسیون دولتی بود که در اوایل ۱۹۹۳ ارائه شد البته طرح‌های پیشنهادی عمده در زمینه تأمین اجتماعی را نیز در بر می‌گرفت.

در میان موضوعات دیگر، پیشنهاد می‌شد که نرخ‌های جایگزینی طرح‌های بیمه اجتماعی کاهش یابد، نظام بیمه بر مبنای محاسبات اکچوئری (actuarial) یا به شیوه اندوخته‌گذاری (funded) باشد، و از بودجه دولتی و همچنین احتمالاً از بخش عمومی جدا شود (یعنی خصوصی شود). کمیسیون این ایده را آشکارا رد می‌کرد که نظام بیمه اجتماعی، اتحادیه‌گرا باشد یا بر مبنای مصالح‌های که پیش‌تر در دوره بحران پولی در نوامبر ۱۹۹۲، بین دولت و نیروهای اپوزیسیون صورت گرفت، توسط احزاب فعال در بازار کار اداره شود.

کمیسیون همچنین از تعداد زیادی از کارشناسان حرفه‌ای و بدنه کارشناسی خواست تا در مورد موضوعاتی مشخص، در قالب مقالات زمینه‌ای با این کمیسیون همکاری. در بین آن‌ها، طرحی دیده می‌شود که مدیر کل هیأت بیمه اجتماعی ملی با هدف ایجاد تحولی بزرگ در نظام بیمه اجتماعی تدوین کرده است. در حالیکه کمیسیون به دنبال یک گسست ریشه‌ای‌تر از الگوی قدیمی بود، این هیأت، نسخه‌ای کوچک‌شده اما جامع‌تر از نظام پیشین را پیشنهاد کرد. از آن‌جا که پیش‌تر پارلمان نوآوری‌های سازمانی را در این بخش از سیاست‌گذاری خواستار شده بود، این هیأت، برخلاف کمیسیون‌های مشاوره دولتی، همچنین در جایگاهی قرار گرفت که آزمون‌های تجربی گسترده‌ای در زمینه سیاستگذاری انجام دهد؛ از جمله در مورد همبستگی نزدیک‌تر بین دولت و تأمین‌کنندگان خدمات اجتماعی و پزشکی دولت محلی. برخی از این آزمون‌ها بعدها در مقیاس ملی اجرا شد، در حالیکه بقیه آنها هنوز در انتظار پیشقدم شدن قانونگذاران است.

سازمان‌های عمومی دیگری نیز وجود داشت که به عنوان اتاق‌های فکر نیمه‌مستقل عمل کرده‌اند. نمونه‌ای از آنها گروه کارشناسی در زمینه دارایی مالی عمومی (ESO) است که توسط دولت غیرسوسیالیست (۱۹۸۰ تا ۱۹۸۲) پایه‌گذاری شد و تا امروز برج‌مانده است و رابطه نزدیکی با وزارت اقتصاد دارد. بیمه اجتماعی یکی از اصلی‌ترین موضوعات کار این گروه از زمان آغاز فعالیتش بوده است. در طول دهه ۱۹۹۰، گروه ESO طرحی پیشنهادی در موافقت با اصلاح مالیاتی ۱۹۸۹ ارائه کرد؛ این طرح به طور ضمنی، اجرای گسترده نظام واگذاری اجتماعی را پیشنهاد می‌کرد. با این حال در آن زمان، رقابت بین طرح‌ها از اتاق‌های فکر متعدد و دیگر گروه‌های لابی‌گر، سبب شد این طرح نفوذ و تأثیر کمتری بیابد.

با این حال مسئله مهم‌تر شاید نوع مداخله دفتر بازرسی ملی سوئد بود که سازمانی نیمه‌مستقل اما تحت حمایت وزارت اقتصاد است و مخارج و مدیریت عمومی دولت را مورد بازرسی قرار می‌دهد. در میانه دهه ۱۹۹۰، این سازمان تصمیم گرفت وقت و انرژی زیادی را صرف بازرسی‌ها در مورد بیمه اجتماعی کند و در مجموعه‌ای از گزارشات، میزان فراوانی فساد و سوءاستفاده از نظام رفاه را مورد بررسی قرار داد. آن دسته از مزایای رفاهی که در ابتدا مورد بازرسی قرار گرفت، مستمری بازنشستگی پیش از موعد، مساعدت بیکاری، مساعدت‌های مربوط به نگهداری سالمندان و کودکان، مسکن، بیماری و مزایای مربوط به نگهداری فرزند توسط پدر بود. با وجود عدم قطعیت ذاتی آمار، ارزش تخمینی فساد و سوءاستفاده از نظام رفاهی به سختی به ۲ تا ۴ درصد از پرداختی‌های سالانه نظام بیمه اجتماعی ملی می‌رسید. با این حال، نظام مساعدت‌های مربوط به نگهداری به طور خاص به عنوان منبعی عظیم از فساد و کلاهبرداری معرفی شد و سازمان بازرسی آن دسته از افرادی را که مسئول نظارت بر نظام‌های کنترلی موجود بودند، مورد انتقاد قرار داد. سازمان بازرسی ملی همچنین طرح‌های متعددی را برای تشدید کنترل‌ها در جهت کاهش تعداد تصمیمات ناکارآمد و حذف فساد و کلاهبرداری پیشنهاد کرد.

علاوه بر طرح بازرسی عمومی نظام قدیم، سازمان‌های عمده ذینفع و اتاق‌های فکر مربوطه نیز در بحث در مورد آینده سیستم رفاه اجتماعی همکاری داشته‌اند. به عنوان مثال جنبش اتحادیه اصناف، اعضا و فعالان متعدد خود و همچنین روشنفکران و آکادمیسین‌های برجسته چپ‌گرا را وارد میدان و درگیر ابتکاری موسوم به بازرسی عدالت اجتماعی کرد که بر پیامدهای توزیعی کاهش بودجه دولت بر خانواده‌ها و خانوارهایی با منابع محدود تأکید داشت. در سوی دیگر این میدان، اتحادیه کارفرمایان، از پروژه دولت اجتماعی پشتیبانی کرد. پروژه‌ای که حامی مداخلات بیشتر بازار و جامعه مدنی در قوانین رفاه اجتماعی بود.

در کل یک دولت رفاه جامع را می‌توان به عنوان آزمونی برای رفتار جمعی و مشترک در مقیاسی عظیم دید. اگر منافع و مزایا به‌طور گسترده و نظام‌مندی مورد سوءاستفاده قرار گیرد، فشارها بر همبستگی جمعی نیز شدت می‌یابد.

بنابراین همبستگی جمعی ضروری برای حفظ نظام، نه مطلق، بلکه مشروط است. اگرچه تعداد زیادی از اقتصاددانان آکادمیک اجماع پس از جنگ بر سر دولت رفاه را رها کردند، اما در سطح وسیع جمعیت کشورهای اسکاندیناوی، باید به دنبال الگویی متفاوت از الگوی آنها بود؛ در حالیکه هم نخبگان دانشگاهی، هم بخشی از نخبگان سیاسی، کارآمدی دولت رفاه را مورد پرسش قرار داده‌اند، باور عمومی اکثریت مردم اسکاندیناوی کاملاً محکم و استوار از اکثر برنامه‌های اجتماعی به‌ویژه برنامه‌های اجتماعی عمومی حمایت می‌کند.

قلمرو رفاه

تاریخ و نظریه

شماره سوم
تیر ۱۳۹۴

۶۱



در حالی که هم نخبگان دانشگاهی، هم بخشی از نخبگان سیاسی، کارآمدی دولت رفاه را مورد پرسش قرار داده‌اند باور عمومی اکثریت مردم اسکاندیناوی کاملاً محکم و استوار از اکثر برنامه‌های اجتماعی به‌ویژه برنامه‌های اجتماعی عمومی حمایت می‌کند

یارانه به شرط تحصیل

ارزیابی کارآمدی یارانه‌های مشروط در ترکیه مساعدت اجتماعی به شرط تحصیل کودکان

مؤلف: آنیل دومان

پژوهشگر دانشگاه مارمارا ترکیه
ترجمه و تلخیص: بهمن باینگانی



آموزش و بهداشت، دو عامل مهم در تعیین فرصت‌های اقتصادی-اجتماعی برای هر فرد است و چگونگی دسترسی به این دو، تا اندازه زیادی انتخاب‌های افراد در زندگی را تغییر می‌دهد. آموزش، علاوه بر فواید شخصی که عاید فرد می‌کند، در عین حال تأثیرات مثبت دیگری دارد و از نتایج آن در افزایش سرمایه انسانی، هم اقتصاد و هم جامعه سود می‌برد. اگر در جامعه، فرصت‌های آموزش، الگوی توزیع برابری داشته باشد، مؤثرتر عمل می‌کند و برعکس، اگر آموزش تنها در اختیار و در دسترس بخش‌های خاصی از جامعه باشد، اوضاع بدتر می‌شود.

به‌رغم اهمیت آموزش، کشور ترکیه در این زمینه به اهداف خود نرسیده و در مقایسه با سایر کشورهای دارای سطح توسعه مشابه، رتبه پایین‌تری دارد. مخصوصاً این که در زمینه دسترسی زنان به آموزش، ترکیه رتبه بسیاری پایینی دارد و شواهد نشان می‌دهد که این کشور در دستیابی به اهداف برابر در زمینه آموزش ابتدایی و متوسطه نیز موفق نبوده است. دولت ترکیه، به دلیل وجود این مسائل و مشکلات کلی در زمینه گسترش آموزش پایه، در دو دهه اخیر با حمایت سازمان‌های جامعه مدنی و نهادهای بین‌المللی، اصلاحات و برنامه‌های متعددی را اجرا کرده که یکی از آنها، برنامه یارانه‌های مشروط است.

◀ نابرابری‌های جنسیتی و آموزش دختران در ترکیه

در متون زیادی که راجع به برابری در آموزش وجود دارد، دلایل متعددی جهت توضیح تفاوت‌های جنسیتی موجود در مدارس ارائه شده است. از میان این دلایل می‌توان به عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، جمعیت‌شناختی و جغرافیایی اشاره کرد که ابعاد مختلفی از دسترسی نابرابر به آموزش را بیان می‌کنند. درآمد خانواده یکی از عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری در مورد آموزش است، زیرا تعیین‌کننده میزان امکانات مالی است که برای هر فرزند و کل خانواده وجود دارد.

شواهد حاکی از آن است که در اغلب موارد، ثروت و درآمد بر انتخاب‌های تحصیلی، مخصوصاً در سطوح عالی تحصیلی، هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای در حال توسعه، تأثیر دارد. در خانواده‌هایی که مکنت اقتصادی و مالی کمتری دارند، ممکن است دختران به میزان زیادی به دلیل سوءگیری‌های فرهنگی از تحصیل منع شوند. از این رو، محدودیت‌های اقتصادی ممکن است با سایر عوامل ترکیب شده و بر میزان تأثیر آنها

افزوده شود. بنابراین سیاست یارانه‌های مشروط می‌تواند هم محدودیت‌های مالی را کاهش داده و هم ارتباط محدودیت‌های مالی با زمینه‌های اجتماعی تبعیض را محو سازد.

عامل دیگری که دورنمای تحصیلی فرزندان را تعیین می‌کند، سطح تحصیلات والدین است. والدین تحصیلکرده، به دلیل برخورداری از نگرش وسیع‌تر، اشتیاق بیشتری به تحصیل فرزندان‌شان نشان می‌دهند و ارزش بیشتری برای آموزش قائلند. تجربیاتی که در این زمینه وجود دارد، نشان می‌دهد معمولاً موفقیت تحصیلی دختران با تحصیلات مادران آنها، همبستگی بسیار دارد.

یکی از ویژگی کشورهای در حال توسعه، رواج کار کودکان است. در این کشورها معمولاً از بچه‌ها انتظار می‌رود کارهای متنوعی را که مهارت زیادی نمی‌خواهد انجام دهند. بسیاری از مطالعات نشان داده که این نوع کارهای روزمره معمولاً موفقیت‌های تحصیلی را کاهش می‌دهد.

این مسئله در مورد ترکیه نیز صادق است. برای مثال دختران نقش مهمی در انجام وظایف خانگی دارند و از آنان انتظار می‌رود نسبت به پسران، وقت بیشتری را در خانه سپری و به انجام وظایف منزل بپردازند.

مطالعات عمیق زیادی در زمینه بررسی فرصت‌های آموزشی موجود برای زنان و مردان انجام شده است. برخی پژوهشگران به بررسی موانع موجود بر سر راه تحصیل زنان در جوامع در حال توسعه پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که به‌رغم کاهش شکاف جنسیتی، همچنان فرزندان دختر نسبت به فرزندان پسر

آموزش کمتری دریافت می‌کنند. از عوامل اصلی مؤثر در این مسئله، می‌توان به ساختار نهادی، سنت‌های دست و پاگیر فرهنگی و استانداردهای متفاوتی اشاره کرد که برای این دو گروه به‌کار می‌رود. در عین حال، نوعی تبعیض در بازار کار وجود دارد که زنان را به انتخاب مشاغل و آموزش در رشته‌های خاصی هدایت می‌کند. در ترکیه، به رغم این که میزان ثبت‌نام دختران در سال‌های اخیر رشد داشته اما تا اندازه زیادی دختران هنوز با پسران همتای خود، مخصوصاً در زمینه آموزش متوسطه و دانشگاهی فاصله دارند. بررسی‌ها نشان می‌دهد حتی سرمایه‌گذاری اندک در آموزش دختران، بازگشت به تحصیل در مورد زنان را به قدر کافی بالا خواهد برد.

در برخی موارد، برآورد شده که بازگشت به تحصیل دختران در مقطع آموزش متوسطه از پسران بیشتر بوده است. این امر ممکن است به دلیل تسهیلات اندکی باشد که به زنان دارای میزان بالای تحصیلات داده می‌شود.

همچنین موانع متعددی بر سر راه آموزش دختران و نیز آموزش همگانی وجود دارد. عوامل اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی، فرهنگی و جمعیت‌شناختی مانع دسترسی آسان و برابر به آموزش در بسیاری از کشورها است و طرح‌های متعددی در ترکیه اجرا شده تا تأثیرات منفی این عوامل کاهش یابد.

برنامه یارانه‌های مشروط تنها یکی از راه‌های مواجهه با موانع مذکور است و این نوع برنامه‌ها اساساً با تمرکز بر بعد اقتصادی، درصدد کاهش هزینه‌های آموزش از طریق پرداخت کمک‌های





مالی بیشتر به خانواده‌ها است.

◀ یارانه‌های مشروط در ترکیه؛ اهداف و الزامات

برنامه یارانه‌های مشروط (CCT) به عنوان راه‌حلی برای برون‌رفت از فقر در بسیاری از کشورهای درحال توسعه به اجرا درآمده است. تمرکز برنامه یارانه‌های مشروط به جای انتقال ساده پول نقد به فقرا، بر «شرایط مساعدت» تکیه دارد تا خانواده‌ها حتماً در آموزش و بهداشت فرزندان خود سرمایه‌گذاری کنند. هدف از تأکید بر شرایط مساعدت، ایجاد تغییرات رفتاری در گروه‌های هدف است زیرا تغییر رفتار تأثیرات بلندمدت بیشتری به دنبال دارد. پشتوانه این برنامه دیدگاه مردم درباره کمک دولت به آموزش مردم و افزایش قدرت گروه‌های حاشیه‌ای، همچون زنان است. در عین حال این برنامه می‌تواند موجب تقویت رفتارهای آینده‌نگر در خانواده‌های بی‌ضاعت شود. این سیاست قبلاً در کشورهای آمریکای لاتین، مانند برزیل، کلمبیا، مکزیک و نیکاراگوئه اجرا شده و در رسیدن به اهداف خود کاملاً موفق بوده و در نتیجه آن در این کشورها، سرمایه‌گذاری در زمینه سرمایه انسانی در حوزه‌هایی مانند میزان بالای ثبت‌نام، کاهش کار کودکان و افزایش بهداشت و تغذیه کودکان، افزایش پیدا کرده است.

در این میان ترکیه به کمک بانک جهانی، برنامه یارانه‌های مشروط را بلافاصله بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۱ به اجرا درآورد که درواقع راهبردی برای جبران تأثیرات منفی این بحران بر فقیرترین بخش‌های جامعه ترکیه بود. همانند سایر کشورها، در ترکیه نیز این برنامه دو هدف عمده را دنبال می‌کرد. نخست، جلوگیری از فقیرتر شدن خانواده‌ها و دوم، بهبود درآمد و افزایش کارایی کودکان در آینده. همچنین ۶ درصد از فقرای ترکیه که از نظر بهداشتی و آموزشی وضعیت نامناسبی داشتند، مشمول این طرح شدند. در ابتدای این طرح، یعنی در سال ۲۰۰۱، یک میلیون و یکصد هزار نفر مستحق دریافت این نوع یارانه تشخیص داده شدند و از آن پس دولت افراد تحت پوشش را افزایش داد و تا سال ۲۰۰۷، دو میلیون و ۶۳۰ هزار نفر از

کمک‌های این طرح بهره‌مند شدند. البته از سال ۲۰۰۶ به بعد کمک‌های بانک جهانی قطع شد و دولت با بودجه خود طرح را ادامه داد. اکنون نیز بحث‌هایی درباره تداوم این طرح و تبدیل آن به یک طرح بلندمدت در زمینه فقرزدایی جریان دارد. این برنامه هم اهداف آموزشی و هم اهداف بهداشتی داشت و در عین حال زنان باردار و فقیر نیز در این طرح گنجانده شدند. به عبارت دیگر سه دسته از خانواده‌های فقیر مشمول این طرح شدند: (۱) خانواده‌هایی که بچه‌هایی در سن مدرسه داشتند و این فرزندان به مدرسه می‌رفتند. (۲) خانواده‌هایی که فرزندان واقع در محدوده سنی صفر تا ۶ سال داشتند و به‌طور مرتب به کلینیک‌های بهداشتی مراجعه می‌کردند و (۳) زنان بارداری که مرتباً معاینه می‌شدند و در بیمارستان فرزندان را به دنیا می‌آوردند. در عمل حدود ۱/۴ میلیون نفر از خانواده‌ها تقاضای ثبت نام در طرح را داشتند که پس از بررسی‌های انجام شده، حدود ۶۴ درصد این خانواده‌ها واجد شرایط تشخیص داده شدند که رقمی حدود ۹۲۰ هزار خانوار و ۲/۶ میلیون نفر را شامل شد. از نظر مالی بیشترین کمک‌ها به ترتیب، در زمینه آموزش ۷۳ درصد، بهداشت ۲۶ درصد و در نهایت در زمینه کمک به زنان باردار، با سهم ۰/۲ درصدی بود.

◀ نقاط قوت و ضعف طرح

این طرح از نظر انتخاب افراد هدف و پیاده‌سازی، کاملاً موفق عمل کرد. شواهد نشان می‌دهد که خانواده‌های فقیر کاملاً شناسایی و وجوه مورد نظر را دریافت کرده‌اند. از سوی دیگر از نظر عملیاتی کردن، نتایج نشان داد این طرح بیشتر در زمینه آموزش متوسطه موفق بوده و در آموزش ابتدایی، مخصوصاً در مورد دختران، موفقیت‌چندانی به‌دست نیاورده است. به عبارت دیگر، در طول زمان اجرای این طرح، میزان ثبت‌نام دختران در مدارس متوسطه ۱۰/۷ درصد افزایش داشت، درحالی‌که این رقم برای مدارس ابتدایی ۱/۳ درصد بود. اما در مورد پسران این قضیه صادق نیست و می‌توان گفت اهداف مورد نظر طرح محقق شد. از سوی دیگر

شکاف جنسیتی در آموزش از ۹ درصد در ابتدای اجرای طرح به ۱۲ درصد در پایان آن افزایش یافت. این مسئله می‌توانست ناشی از عوامل غیراقتصادی مانند محدودیت درست است منطقه‌ای و سوءگیری‌های جنسیتی باشد. علاوه بر این، این طرح ضرورتاً باعث نشد تا افرادی که دوران ابتدایی را تمام کرده‌اند، حتماً در دبیرستان ثبت‌نام کنند که این امر ممکن است به دلیل هزینه‌های اضافی ناشی از پراکندگی فضایی و ایاب و ذهاب باشد. همچنین به دلیل ابعاد متعدد نابرابری‌های جنسیتی در زمینه آموزش، این برنامه در برخی از مناطق موفق‌تر عمل کرد. در واقع اگر ما موانع آموزش دختران را به موانع اقتصادی، نهادی، فرهنگی و اجتماعی دسته‌بندی کنیم، این برنامه، با توجه به ابعاد اقتصادی‌اش بیشتر در زمینه اقتصاد موفق عمل کرده است. در حالی که عوامل فرهنگی، اجتماعی و نهادی دیگری وجود دارند که در خودداری خانواده‌ها از فرستادن دختران به مدرسه مؤثر هستند. تعداد کم مدارس، مشکلات ایاب و ذهاب، تفاوت کیفیت آموزش در مناطق مختلف، کم‌اهمیتی تحصیلات دختران و میزان بیکاری زیاد در ترکیه، برخی از مهمترین عوامل این پدیده هستند. برنامه یارانه‌های مشروط یکی از روش‌های مورد استفاده در کشورهای در حال توسعه و ترکیه جهت غلبه بر برخی از موانع آموزشی است. در مجموع می‌توان گفت که این برنامه در ترکیه، مخصوصاً در زمینه افزایش میزان ثبت‌نام دختران و پسران در آموزش متوسطه موفق عمل کرده است. اما در زمینه افزایش میزان خالص ثبت‌نام در مدارس ابتدایی در مورد هر دو گروه جنسیتی مخصوصاً دختران ناموفق بوده است. این مسئله از آنجا ناشی می‌شود که عوامل نهادی، جغرافیایی و فرهنگی در کنار عوامل اقتصادی نقش مهمی در ارتقای آموزشی ایفا می‌کنند و صرفاً با سرمایه‌گذاری مالی و اقتصادی، سرمایه‌گذاری در آموزش افزایش نمی‌یابد، گرچه شاید در مورد برخی از خانواده‌ها که مشکلات اقتصادی دارند، مشوق‌های اقتصادی مؤثر باشد، اما این امر در مورد همه خانواده‌ها صادق نیست.

■ منبع: www.publications.ceu

قلمرو رفاه

تاریخ و نظریه
شماره سوم
تیر ۱۳۹۴
۳۶

فقدان وحدت سیاستگذاری

قوه مجریه هنوز نتوانسته یگانه مرجع سیاستگذار اجتماعی باشد

یاسر باقری

پژوهشگر حوزه سیاستگذاری و رفاه اجتماعی



به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی
گردآوری و تألیف:

شورای برنامه ریزی سازمان بهزیستی کشور

ویرایش و تنظیم: سعید مدنی

سال انتشار: ۱۳۷۹

ناشر: سازمان بهزیستی کشور و دانشگاه علوم
بهزیستی و توانبخشی

قلمرو رفاه

◀ تاریخ و نظریه

شماره
تیر
۱۳۹۴
سوم

۶۴

در سال‌های پایانی دهه ۱۳۷۰، در حالی که دستگاه‌های مختلف در حال ارائه پیشنهادهایی در قالب‌های مختلف برای تدوین نظام جامع بودند، شورای برنامه‌ریزی سازمان بهزیستی نیز در این میان کتابی با عنوان «به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی» منتشر کرد. مولف و همکارانش با تأکید بر مباحث نظری، تمایز اثر خود را با اثر مشابه دیگری که توسط مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی در سال پیش از آن به چاپ رسیده بود، نشان دادند. البته مؤسسه مذکور با تلاش بسیار زمینه مطالعاتی لایحه نظام جامع رفاه و تأمین را در قالب گزارش‌های مفصل فراهم کرد که کتاب مورد اشاره که در اینجا مورد بحث نیست، صرفاً خلاصه آن است. کتاب «به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی» با وجود این که به منظور کمک به تدوین بهتر قانون نظام جامع تهیه شده اما همچنان می‌تواند کتابی مفید در حوزه رفاه اجتماعی باشد. این کتاب در پنج بخش تنظیم شده است. در بخش اول به مرور ابعاد و مفاهیم و شاخص‌های رفاه اجتماعی پرداخته شده است. بخش دوم برآمده از کارگامی مشورتی است که مبتنی بر نقد نظام برنامه‌ریزی و رویکردهای کلی برنامه سوم توسعه است. بخش سوم، بازچاپ مقاله ارائه شده در سمینار توسعه اجتماعی است. در این بخش، مکاتب جهانی رفاه اجتماعی همراه با مباحثی در مورد ایران مورد بحث قرار گرفته است. بخش چهارم مبتنی بر اصولی و مبانی رفاه اجتماعی است که از طریق نظرسنجی از ۳۰ نفر از صاحب‌نظران به دست آمده و تدوین و اصلاح شده و در نهایت در فصل هفتم لایحه‌ای اصلاحی تنظیم و ارائه شده است.

در این کتاب به تناسب شرایط ایران، تعریفی برای رفاه اجتماعی پیشنهاد شده است: «رفاه اجتماعی مجموعه شرایط و کیفیت‌هایی است که نیازهای فردی

(جسمی و روانی) و اجتماعی آحاد جامعه را در حد قابل قبول تأمین کرده و همه مردم از زندگی در آن شرایط، احساس امنیت زیستی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی داشته باشند.»

همچنین مدل‌های رفاه اجتماعی در این کتاب به دو دسته «مدل سنتی» و «مدل نوین رفاه» تفکیک شده است. در مدل سنتی، نهادهای ارائه‌دهنده خدمات خانواده و نهادهای خیریه‌ای هستند. مدل نوین رفاه خود به سه نگرش کلاسیک، توسعه‌ای و مدرن قابل تفکیک است که اولی مبتنی بر استمرار فعالیت نیروی کار (برخاسته از انقلاب صنعتی)، دومی مبتنی بر افراد بازمانده (برخاسته از رویکرد لیبرالی) و آخرین نگرش مبتنی بر توسعه انسانی است. به باور تدوین‌کنندگان کتاب اکثر کشورها از رویکردهای تلفیقی استفاده می‌کنند. به باور آنها تدوین نظام رفاه برای کشورمان باید چند ملاحظه جدی را در نظر بگیرد: ۱. مختصات جمعیتی؛ ۲. چندگونگی قومی و فرهنگی جامعه؛ ۳. شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی؛ ۴. شناسایی سازمان‌ها و نهادهای فعال در زمینه رفاه؛ ۵. توجه به روند فزاینده آسیب‌های اجتماعی، روانی و معلولیت‌های جسمانی؛ ۶. شناخت گروه‌های آسیب‌پذیر و در معرض خطر؛ ۷. ارزیابی شاخص‌های فعلی رفاه در ایران؛ ۸. ارزش‌های اجتماعی، فرهنگی و مذهبی و ۹. جایگاه رفاه در قانون اساسی و سایر قوانین.

در نهایت این کتاب به سه دسته از اصول دست یافته که هر کدام دارای بندهای متعدد است:

الف. اصول و مبانی رویکردی رفاه اجتماعی که مشتمل بر ۲۰ مورد است. محتوای مندرج در این اصول حاکی از برداشتی گسترده و تاحدی ناهمخوان از نظام رفاه اجتماعی و دولت رفاهی است.

نکته‌ای که همواره طرح‌های بومی در ایران را با مخاطره روبه‌رو می‌کند و در اینجا نیز به چشم می‌خورد، پدیده آسان شدن رویکردهاست؛ به این معنا که کوشش می‌شود تا تلفیقی از همه رویکردها تهیه شود. در اینجا نیز می‌توان ردپای هر نوع رویکردی را یافت؛ از یک‌سوی تأکید این اصول بر حمایت‌های همه‌جانبه اقتصادی اجتماعی از شهروندان، پوشش همه نیازهای انسانی همراه با گستره‌ای به اندازه همه آحاد جامعه، گستره و میزان بالای حمایت‌های رفاهی را نشان می‌دهد. از سوی دیگر، رویکردی توسعه‌گرایانه مدنظر قرار گرفته و تأکید شده که رفاه اجتماعی نه تنها مغایر با توسعه نیست بلکه پیش‌شرط، عامل و هدف توسعه نیز است. در حالی که در اصول ابتدایی حضور دولتی رفاه‌گرا برجسته شده، در اصول پایانی، شکل لیبرال‌تری از رفاه‌گرایی مطرح شده و در این راستا سه نکته مورد توجه قرار گرفته است: حضور بخش خصوصی، کاهش مداخله دولت و رقابتی شدن ارائه خدمات نمی‌پردازد، بلکه بخش‌های غیردولتی نیز در این زمینه خدمات ارائه می‌کنند. از سوی دیگر، جایی برای کاهش مداخله دولت در این حوزه را نیز در نظر گرفته شده و این کاهش مداخله به زمانی موکول شده که حدمطلوبی از رفاه اجتماعی بر اثر توسعه و رشد اقتصادی ایجاد شود و در اصل ۱۹ بر فضای «کاملاً

رقابتی» ارائه خدمات با نظارت دولت تأکید شده است. نقد دیگری که می‌توان بر اصول مورد بحث وارد دانست، محدود کردن خدمات به شهروندان و ملیت است: «نظام رفاه اجتماعی باید رویکردی ملی داشته باشد و همه شهروندان را تحت پوشش قرار دهد». اگرچه به نظر می‌رسد این اصل به دنبال ممانعت از طرد افراد مختلف و به بهانه‌های مختلف است اما خود زمینه طرد افراد غیرایرانی را فراهم کرده است.

ب. اصول و مبانی علمی رفاه اجتماعی مشتمل بر ۲۶ مورد است که در آن بر عدالت اجتماعی، کیفیت زندگی، وفاق اجتماعی منابع انسانی و کم و کیف سیاستگذاری تأکید شده است. نسبت این دسته اصول با دسته پیشین و علت تفکیک آنها روشن نیست.

ج. اصول و مبانی ملی نظام رفاه اجتماعی که شامل ۲۰ مورد بوده و به دو دسته اصول ساختاری و اصول برنامه‌ریزی تفکیک شده است.

تعدد و تفکیک اصول در اینجا محل بحث است؛ چراکه به نظر می‌رسد از یک‌سوی تأکید بر ۶۶ مورد به عنوان اصل و از سوی دیگر تفکیک انجام شده، در حالی که از همپوشانی بالایی برخوردار است، از توجیه چندان‌ی برخوردار نیست.

با وجود حسن کتاب در مسئله‌محور بودن و کاربردی بودن آن، انتقادات متعددی می‌توان بر آن وارد دانست. از جمله این که به ارجاعات علمی به متونی که اطلاعات از آنها اخذ شده توجه جدی نشده و غالب مباحث فاقد منبع می‌باشند؛ کتاب دچار نوعی چندپارگی است و فصل‌های مختلف کتاب از انسجام و ارتباط چندان‌ی برخوردار نیستند. باوجود این که یک بخش با عنوان «دیدگاه‌های رفاه اجتماعی در ایران» تدوین شده، اما در آن بخش نیز صرفاً به طرح دیدگاه‌های جهانی پرداخته شده است. از منظر دیگر و با توجه به تجاربی که در این سال‌ها به دست آمده، مهمترین نقدی که می‌توان بر این کتاب وارد دانست، عدم توجه به همان بخشی است که ممانعتی جدی در برابر اجرایی شدن قانون نظام جامع ایجاد کرده است؛ یعنی تعیین نسبت میان سازمان‌های مختلف ارائه‌کننده خدمات، بخصوص نهادهای فرادولتی.

به نظر می‌رسد در این کتاب مناسبات قدرت در حوزه سیاستگذاری اجتماعی چندان جدی گرفته نشده و چنین تصور شده که قوه مجریه با اتکاء به قدرت قانونی خود به‌سادگی می‌تواند در جایگاه مرجع سیاستگذاری اجتماعی قرار گیرد. این در حالی است که طی سال‌های گذشته از تصویب قانون مذکور تاکنون عملاً هرگز قوه مجریه نتوانسته مرجع یگانه سیاستگذاری اجتماعی باشد و این تشتت تا جایی پیش رفته که علاوه بر بنیادهای حکومتی، امروز دیگر شهرداری‌ها (و به‌طور خاص شهرداری تهران) نیز خود را متولی امر سیاستگذاری می‌دانند. مناسبات قدرت در ایران به گونه‌ای است که حتی درون قوه مجریه نیز شاهد کثرت مرجع سیاستگذاری اجتماعی هستیم و با ادغام وزارت رفاه و فقدان یک دستگاه دولتی قدرتمند رفاهی در کشور، کثرت و تشتت بیش از گذشته در این حوزه بروز یافته است.

tamin 24 .ir



تامین
24
tamin

رسانه قلمرو رفاه و بیمه های اجتماعه

تلفن تحریریه: ۸۸۵۱۷۰۸۸-۹

تلفن آگهی ها: ۸۸۵۱۷۰۹۱



سازمان تأمین اجتماعی

اداره کل روابط عمومی سازمان تأمین اجتماعی برگزار می کند

نخستین جشنواره تأمین اجتماعی و رسانه



در رشته های:

الف) مطبوعات و خبرگزاری ها

- مقاله
- یادداشت
- مصاحبه و گفت و گو
- گزارش (خبری و تحلیلی)
- عکس
- طرح و کاریکاتور
- طنز مکتوب

ب) رادیو و تلویزیون (مراکز استانی و ملی)

- گزارش (خبری، ویژه خبری و ...)
- مستند (خبری و غیر خبری)
- مصاحبه و گفت و گو (زنده و ضبطی)

دیرخانه جشنواره از کلیه پژوهشگران، نویسندگان، خبرنگاران، گزارشگران، مترجمان، عکاسان، کاریکاتوریست ها و طنز نویسندگان در مطبوعات، خبرگزاری ها و پایگاه های اطلاع رسانی مورد تأیید وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و همچنین گزارشگران و خبرنگاران، سردبیران، تهیه کنندگان و برنامه سازان صدا و سیما دعوت می کند آثار خود را در رشته های فوق حداکثر تا ۱۵ آذر ماه ۱۳۹۴ به دیرخانه جشنواره ارسال کنند.

نشانی پستی: تهران - خیابان احمد قنبر (بخارست) - خیابان دوازدهم - پلاک ۲۲ - مؤسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه - دیرخانه جشنواره

پایگاه اطلاع رسانی جشنواره: www.tamin.ir

نمابر: ۸۸۵۱۷۰۸۷

تلفن: ۹۰-۸۸۵۱۷۰۸۷