

در گفتگوی «راهبرد» با پروفسور ووت. ون. جینکن

جهانی شدن، تورایمی و جامعه هدف

گفت و گو و برگردان: دکتر فردریک ملک

اشاره

دکتر ووت ون جینکن (Woute Van Ginneken) هماهنگ کننده بخش تأمین اجتماعی در بخش توسعه تحقیقات و سیاستگذاری در سازمان بین المللی کار (International Labour Organization-ILO) می باشد. ایشان ۲۸ سال است که با دفتر بین المللی کار همکاری دارند. مسئولیت ایشان هماهنگی جهت «مبارزه جهانی برای تأمین اجتماعی و پوشش آن برای همه افراد» می باشد.

دکتر جینکن در سال ۱۹۹۸ کتابی در زمینه تأمین اجتماعی و تورایمی تحت عنوان «تأمین اجتماعی برای اکثریت محروم» (Social Security for the Excluded Majority) نوشته اند که توسط سازمان بین المللی کار منتشر شده است. ایشان مقالات متعددی در زمینه برنامه های حمایت اجتماعی دارند. آخرین مقاله ایشان تحت عنوان «راههای مؤثر جهت گسترش تأمین اجتماعی» (Effective Ways to Extend Social Security) به زودی از طرف ILO منتشر می شود.

حاصل گفتگوی دکتر فردریک ملک را با دکتر جینکن در زمینه تأمین اجتماعی و تورایمی می خوانید.

○ ضمن تشکراز شما به خاطر فرصتی که

در اختیارمان قرار دادید تا گفتگوی در

زمینه تأمین اجتماعی (Social Security) و

تورایمی اجتماعی (Social Safety Net)

داشته باشیم، برای شروع بحث شاید بهتر

این باشد که از شما بخواهیم قدری در

مورد کارها و تجربیاتتان به خصوص در

زمینه تأمین اجتماعی توضیحاتی بدهید.

● من ۲۸ سال است که در سازمان بین المللی کار فعالیت می کنم. مسئولیت فعلی من هماهنگی جهت «مبارزه جهانی برای تأمین اجتماعی و پوشش آن برای همه» می باشد. در واقع من از سال ۱۹۹۴ در زمینه تأمین اجتماعی و تورایمی به خصوص در بخش غیررسمی شروع به کار کردم. در آن تاریخ اقتصاد غیررسمی به طور کامل برای ILO شناخته شده

نبود. تجربیات من در کشورهای هندوستان و تانزانیاست، جایی که در آنجا یک طرح برنامه تأمین اجتماعی در یک جامعه کوچک را در بخش غیررسمی اجرا کردم.

○ به نظر شما کشورهای در حال توسعه

با چه مشکلاتی در اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی روبرو هستند؟

● اساساً هر فردی نیاز به یک تور ایمنی و تأمین اجتماعی دارد. مشکلی که در کشورهای در حال توسعه وجود دارد این است که مردمی که فقیر هستند و معمولاً در بخش غیررسمی فعال هستند، تحت حمایت‌های اجتماعی قرار نمی‌گیرند. به خصوص در مواقعی که این گروه با حوادثی مواجه می‌شوند، هیچ گونه امتیازی به آنان داده نمی‌شود. حال آنکه گروه‌هایی که در اقتصاد رسمی فعالیت می‌کنند، از امتیازاتی برخوردارند. به همین دلیل است که ما در سازمان بین‌المللی کار برنامه‌های تأمین اجتماعی تحت عنوان «مبارزه جهانی تأمین اجتماعی برای همه» را پی‌گیری می‌کنیم. حمایت‌های اجتماعی می‌تواند در شکل جوامع کوچک نیز اجرا شود.

○ نهادهای سازی تور ایمنی، خود مسئله

مهمی است. به نظر شما در مورد ساختار نهادها، مکانیزم پوشش و هزینه‌های اجرایی برای اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی، کشورهای در حال توسعه با چه چالش‌هایی مواجه هستند؟

● یکی از مشکلاتی که کشورهای در حال توسعه در زمینه تور ایمنی اجتماعی و حمایت

○ آقای دکتر جینکن، به طور کلی شما

چه تعریفی از تأمین اجتماعی دارید؟

● تأمین اجتماعی در واقع مجموع منافی است که افراد یک جامعه از آن به طور مطمئن و به هر شکل، چه به صورت کمک‌هایی که از طرف دولت می‌شود و چه کمک‌های اجتماعی بهره‌مند می‌شوند. این کمک‌ها می‌تواند شامل بیمه بیکاری، بیمه درمانی، کمک‌های مالیاتی، سوبسیدهای غذایی، کمک‌های آموزشی و یا کمک‌هایی که به سالمندان، زنان تنهای نیازمند و یا افراد ناتوان می‌شود، باشد.

○ شما فکر می‌کنید که به کدامین دلیل

نیاز به برنامه‌های تأمین اجتماعی و یا حمایت اجتماعی به مثابه یک پارامتر مهم در تدوین استراتژی توسعه در کشورهای

در حال توسعه واقعاً ضرورت دارد؟

● در کشورهای در حال توسعه حتی وقتی که در یک پروسه رشد اقتصادی هستند، بسیاری از مردم دارای شغل هستند، ولی این کافی نیست و دلیل نمی‌شود که مردم فقیر نباشند. به همین دلیل است که ما احتیاج به برنامه‌های تأمین اجتماعی داریم تا بتوانیم مردم را در شرایط خاص نظیر مرگ، عدم توانایی و یا بیکاری و همچنین به دلیل حوادث خاص اقتصادی که

تفکیک شوند: از طرفی بخش رسمی اقتصاد است که افراد شاغل در مؤسسات و بنگاه‌ها مشغول به کار هستند و مالیات می‌دهند. این مؤسسات و بنگاه‌ها باید تحت طرح حمایتیهای اجتماعی قرار گیرند و در صورت بیکار شدن افراد شاغل در آنها مزایایی به ایشان تعقل گیرد. این افراد معمولاً در زمان اشتغال یک تا دو درصد از درآمدشان را به این موضوع اختصاص می‌دهند که در صورت بیکار شدن از مزایای آن استفاده نمایند. البته اکثر بیکاران شامل این افراد نمی‌شوند. بیکارانی هستند که در مناطق روستایی سکونت دارند و یا جوانانی که امکان پیدا کردن کار برای آنها نبوده است و یا افرادی که در اقتصاد غیررسمی کار می‌کنند، این افراد می‌توانند تحت «طرح متمرکز بیکاری» (Employment Intensive Scheme) قرار گیرند. در روستاها این افرادی توانند تحت پوشش طرح «کارهای متمرکز کارگران جهت آبیاری» (Works Labour Intensive Irrigation) قرار گیرند. در مناطق شهری می‌توان برای بیکاران کارهای موقت و کارهایی که برای جامعه مفید است، ایجاد نمود. به طور مثال در شیلی در سال ۱۹۸۰ برنامه‌هایی برای بیکاران به وجود آوردند و آنها را در نوعی فعالیتهای اجتماعی مفید مشغول کردند. همچنین در دهه ۹۰، کره جنوبی در دوره‌ای که آسیا در بحران مالی بود، با اجرای برنامه‌های فعالیتهای اجتماعی مفید، بحران بیکاری را طی نمود. این نوع برنامه‌ها می‌بایست در هر کشوری برنامه‌ریزی شود و در شرایطی که نرخ بیکاری بالاست، به اجرا

اجتماعی دارند، نداشتن نهادهای مناسب و عدم توان مدیریتی است که به آنها اجازه نمی‌دهد طرح تأمین اجتماعی مناسبی را به اجرا بگذارند. به نظر من مهم‌ترین مؤلفه امنیت اجتماعی منافع مالیاتی است و فقرا می‌بایست از منافع مالیاتی بهره‌مند شوند، هر چند معمولاً دولتها به این موضوع کمتر توجه می‌کنند. فقرا باید با مکانیزمهای مدرن و به صورت محلی و منطقه‌ای و به روشهایی که بتوانند به طور مرتب شناسایی شوند، دریافتهایی داشته باشد. در برخی از کشورهای آفریقایی این عمل انجام می‌گیرد. انجام این عمل حتی در مناطق روستایی نیز ضروری است. یکی دیگر از مؤلفه‌های تأمین اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی است که برای این منظور می‌بایست برنامه‌ریزی مناسبی شامل ایجاد تشکلهای مختلف، اتحادیه‌ها و سازمانهایی با همکاری دولت با توان مدیریتی بالا تشکیل شود، به طوری که بتوانند به صورت بهنگام کمکهای خود را به مردم نیازمند برسانند. این یک جواب کلی است هر چند بحث زیادی در این زمینه می‌توان انجام داد.

○ همان طور که می‌دانید در ایران نرخ بیکاری بالا است و تعداد زیادی از افراد بیکار هستند، با توجه به تجربیاتی که سازمان بین‌المللی کار در این زمینه دارد، بفرمایید چگونه می‌توان حمایتیهای اجتماعی لازم را از بیکاران به وجود آورد؟

● اساساً دو گروه هستند که می‌بایست از هم

درآید. البته این برنامه‌ها باید برای افرادی با مهارت پایین برنامه‌ریزی شود.

○ انواع مختلف سوبسید، نظیر سوبسید مواد غذایی، سوبسید انرژی و سوبسید برای درمان و بهداشت در کشورهای مختلف وجود دارد، آیا این سوبسیدها به نوعی حمایت اجتماعی تلقی می‌شود؟ مزایا و معایب این نوع سوبسیدها چیست؟

● مسائل این نوع سوبسیدها این است که به سختی امکان مدیریت صحیح برای اجرای آنها وجود دارد، همچنین این سوبسیدها در وضعیت مبادلات بازار اختلال ایجاد می‌کنند. مشکل اساسی این است که از این نوع سوبسیدها افراد غیر فقیر نیز استفاده می‌کنند. من فکر می‌کنم برای کشورهایی نظیر کشور شما سوبسیدهای نقدی (cash subsidies) بسیار مؤثرتر از سوبسیدهای عمومی می‌باشد. سوبسیدهای نقدی مسلماً به گروه‌های فقیر می‌رسد و گروه‌های غیرفقیر کمتر امکان استفاده از آن را پیدا می‌کنند. ضمن آنکه این سوبسیدها اختلالی در بازار ایجاد نمی‌کنند. این نظر من در این زمینه می‌باشد، هر چند ممکن است در مناطقی این نوع سوبسیدها مفید باشد.

○ در مورد سوبسیدهایی که به صورت کنترل قیمت بر روی برخی از کالاها، به خصوص کالاهای خوراکی و یا برخی کالاهای دارویی وجود دارد شما چگونه

فکر می‌کنید؟ آیا این نوع سوبسیدها را بخشی از حمایت اجتماعی می‌دانید؟

● اگر سوبسید برای برخی از اقلام خوراکی مورد استفاده گروه‌های فقیر جامعه باشد، می‌تواند مؤثر واقع شود. در برخی از کشورها سوبسیدهایی برای حبوبات در نظر می‌گیرند. این نوع کالاهای خوراکی معمولاً مورد استفاده افراد فقیر است، اما سوبسید برای برنج که مصرف عمومی دارد، مفید نیست. اگر بخواهید سوبسیدها را بردارید و در ضمن حمایت از فقرا را نیز داشته باشید، من فکر می‌کنم بهترین راه حل اجرای برنامه حمایت درآمد نقدی (Cash Income Support Program) است.

○ در کشور ما بنزین عموماً مورد استفاده گروه‌های فقیر نمی‌باشد و قیمت آن به طور نسبی پایین است. آیا سوبسید بنزین را شما حمایت از گروه‌های فقیر می‌دانید؟

● در کشورهایی نظیر ایران که دارای منابع نفتی می‌باشند، معمولاً مردم خواهان این هستند که قیمت بنزین پایین باشد، که به نظر من خوب نیست، چرا که هزینه این سوبسید توسط مردم پرداخت می‌شود. همچنین پایین بودن قیمت بنزین برای شرایط رقابت‌های بین‌المللی مناسب نیست، ضمن آنکه قیمت پایین بنزین باعث اتلاف آن خواهد شد. از طرف دیگر قیمت پایین، مصرف بیشتر را تشویق می‌کند که برای محیط زیست نیز مناسب نیست. در هر حال قیمت پایین بنزین حمایت از

گروه‌های فقیر نمی‌باشد.

برنامه‌های تأمین اجتماعی براساس مشارکت عمومی، ممکن است برای بیکاران، سالمندان و وجود بیمه‌های مختلف برای مردم باشد. این برنامه‌ها به طور معمول بلندمدت هستند که همیشه می‌بایست وجود داشته باشند و دولتها معمولاً تأثیر زیادی در این برنامه‌ها ندارند. اگر در مورد طرح اجتماعی در مورد منافع مالیاتی تأمین اجتماعی صحبت شود، در این حالت تعداد افراد زیادی از جامعه علاقمند هستند که برنامه‌ریزیهای مالیاتی تأمین اجتماعی به گونه‌ای باشد که منافع آن بیشتر به فقرا برسد.

○ تا چه اندازه‌ای برنامه‌های تأمین

اجتماعی برای امنیت ملی مهم است؟

● در بسیاری از کشورها دیده شده است که برنامه‌های تأمین اجتماعی را گسترش داده‌اند تا تأییدی بر کار دولتها باشد. به طور مثال کشور کره جنوبی پوشش بیمه‌های درمانی را بین سالهای ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۱ از ۲۰ درصد به ۱۰۰ درصد افزایش داد. این کار در زمانی بود که آن کشور در حال انتقال از یک رژیم نظامی به یک رژیم بادموکراسی بیشتر بود. در واقع رژیم نظامی آن زمان با توسعه حمایت‌های اجتماعی، خود را بیشتر مقبول جامعه نمود. همچنین در بسیاری از کشورها دیده شده است که وقتی دولتها می‌خواهند به طور مثال رابطه سودمندی بین شاغلان و حرکت اقتصادی داشته باشند، می‌بایست برنامه‌های وسیع و کارآی حمایت‌های اجتماعی را به اجرا درآورند که برای اقتصاد مفید می‌باشد و باعث می‌شود که اعتباری برای

○ با چه مکانیزمی می‌توان جامعه هدف

که فقرا و بیکاران باشند را شناسایی کرد؟

● من می‌توانم یک جواب کلی به این سؤال بدهم. در ابتدا باید طراحی جامعی جهت شناسایی افرادی که می‌بایست تحت حمایت اجتماعی قرار گیرند بشود. باید مشخصه‌های آن افراد شناسایی شود. این مشخصه‌ها می‌تواند سن افراد، نوع کار آنها، محل زندگی آنها، داراییهای آنها و... باشد. در واقع باید یک شاخص ضمنی از مجموعه مشخصه‌ها تعیین و با توجه به این شاخص مشخص کرد که چه اشخاصی فقیر هستند. تجربیاتی در این زمینه در بسیاری از کشورها نظیر کلمبیا و ارمنستان وجود دارد که با توجه به مشخصه‌هایی به طور دقیق‌تر افراد فقیر را شناسایی نمودند. اگر این شاخصها خوب تعریف شوند، مدیریت اجرایی کار نیز ساده‌تر می‌شود. البته کل مدیریت اجرایی می‌بایست به دقت طراحی شود.

○ ممکن است سیاست‌های دولتهای

مختلف که در یک کشور بر سر کار

می‌آیند در مورد تأمین اجتماعی و تور

ایمنی اجتماعی متفاوت باشد، چگونه

می‌توان تأثیرات احتمالی منفی این

تغییرات را در برنامه‌های تأمین اجتماعی

و تور ایمنی کاهش داد؟

● اجرای برنامه‌های حمایت‌های اجتماعی می‌بایست براساس یک برنامه وسیع باشد.

اقتصاد به وجود آید. این موضوع کمک می کند که دولت پایدار بماند، زیرا اگر اقتصاد خوب حرکت نکند، برای دولت مشکلات زیادی به وجود می آید. بنابراین حمایت‌های اجتماعی و یا تأمین اجتماعی چیزی جدا از اقتصاد و پروسه‌ها سیاسی نیست و در مجموعه اقتصاد و سیاست باید به آن نگاه کرد.

اجتماعی انجام دادند که چنانچه با تأثیرات خارجی مواجه شدند، مردم دارای حداقل تور ایمنی باشند. در حال حاضر آنها پوشش عمومی درمان را تجربه می کنند. هر چند می توان گفت تأثیر متقابل جهانی شدن و سیاست‌های حمایت اجتماعی غیرقابل انتظار است، اما بیشتر کشورها، سیاست‌هایی را، نظیر آنچه که گفته شد، انجام می دهند.

○ تأثیرات جهانی شدن را در برنامه‌های

تدارک تور ایمنی چگونه می بینید؟ آیا در پروسه جهانی شدن به برنامه‌های خاصی برای تأمین اجتماعی نیاز هست؟

○ چنانچه توصیه‌هایی در مورد برنامه‌های تأمین اجتماعی و تور ایمنی به خصوص در کشورهای در حال توسعه دارید، توضیح دهید.

● در کشورهای توسعه یافته و یا کشورهای دارای اقتصاد باز هستند، به خصوص کشورهای کوچک اروپایی نظیر هلند و بلژیک، نسبت هزینه‌های صرف شده برای تأمین اجتماعی به تولید ناخالص داخلی (GDP) دارای بالاترین درصد می باشد. آنها دلیل خوبی برای این موضوع دارند، چرا که این کشورها ممکن است بیشترین لطمه را از اثرات منفی احتمالی و شوک‌های اجتماعی ناشی از جهانی شدن ببینند. هزینه‌هایی که صرف تأمین اجتماعی می کنند از این شوکها جلوگیری می کند. در نتیجه در این کشورها درخواست ملی برای این موضوع این است که آنها دارای یک ساختار قوی برای برنامه‌های حمایت‌های اجتماعی شوند.

● توصیه اصلی من بر مبنای برنامه‌های «مبارزه جهانی تأمین اجتماعی و پوشش آن برای همه» می باشد که در نهایت من فکر می کنم هر فردی باید تحت پوشش یک نوع از برنامه‌های حمایت اجتماعی قرار گیرد به طوری که وقتی مردم با شوک‌هایی مواجه شدند که در نتیجه کارهایی که خودشان انجام داده‌اند، نبوده است، مورد حمایت قرار گیرند. ولی برای رسیدن به این هدف باید به آرامی حرکت کرد و برنامه صحیحی تدوین نمود. برنامه‌های تأمین اجتماعی برنامه‌های بلندمدت هستند و همان طور که قبلاً گفتم، این برنامه‌ها یک توپ بازی نیستند که بتوان هر روز آن را به یک طرف پرتاب کرد. این برنامه‌ها نمی بایست تحت تأثیر تغییرات مدیریتی دولتی که در فاصله کوتاهی در یک کشور ممکن است به وجود آید، قرار گیرد. این برنامه‌ها باید توسط

کل جامعه به حرکت درآید. در شرایط کشوری مانند ایران، به نظر می‌رسد در حال حاضر باید تأکید بیشتری بر برنامه‌های تأمین اجتماعی داشت. درمان و بهداشت، بیکاری، کمک به افراد سالمند نیازمند، زنان تنهای نیازمند و افراد ناتوان باید مهم‌ترین برنامه‌های تأمین اجتماعی باشد. در رابطه با بیکاری ضروری است برنامه مناسبی تدوین شود و یک تورایمی جهت مواجهه با شوکهای مختلف اجتماعی انجام گیرد و سپس بر مبنای اطلاعات حاصل از انجام این تورایمی قدمهای بعدی برای توسعه حمایت‌های بیشتر اجتماعی برداشته شود. هدف اصلی می‌بایست پوشش کل جامعه باشد. برای رسیدن به این هدف باید به آرامی حرکت کرد و لازم است حرکت بر مبنای گفتگوهای اجتماعی در این زمینه باشد و نمی‌بایست موضوعاتی به غیر از حمایت اجتماعی تأثیری در این برنامه‌ها داشته باشد.

● من کتابی نوشته‌ام به نام «تأمین اجتماعی برای اکثریت محروم» (Social Security for Excluded Majority)، این کتاب توسط سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۹۹ منتشر شده است. در واقع این کتاب بخشی از کارهای پیشرو من است که برای این سازمان انجام داده‌ام. مهم‌ترین موضوع مطرح شده در این کتاب،

توسعه تأمین اجتماعی برای همه افراد جامعه (هر چند این کمک کوچک باشد) می‌باشد. اگر می‌خواهید بیشتر در مورد کارهای من بدانید می‌توانید به وب‌سایت مربوط به ILO در بخش Social Security Policy and Development Branch مراجعه نمایید. در این قسمت حدود ۳۰۰ مقاله وجود دارد که تعدادی از آن را من نوشته‌ام. همچنین یک سری مقاله‌های جدیدی تحت عنوان EES (Extention of Social Security) وجود دارد که ۸ مقاله آن تاکنون منتشر شده است. در آن مقالات مطالعاتی در مورد کشورها وجود دارد، ما نشان دادیم که چگونه کشورهای در حال توسعه تأمین اجتماعی را توسعه داده‌اند که این می‌تواند یک نمونه مفیدی باشد برای که دیگران بتوانند آن راه را ادامه دهند. ما نشان دادیم که موقعیت کشورهای در حال توسعه در این زمینه چیست و چه کارهایی انجام می‌دهند. همچنین هم‌اکنون در حال نوشتن مقاله‌ای به نام «راه‌های مؤثر در توسعه تأمین اجتماعی (Effectivc Ways to Extend Social Security) هستیم. این مقاله در مورد برنامه‌های تأمین اجتماعی نظیر بیمه درمانی، بیمه بیکاری و مالیات است که برای کشورهای در حال توسعه مهم و کارآ می‌باشد. من فکر می‌کنم این مقاله می‌تواند مورد توجه خوانندگان شما قرار گیرد.

○ باردیگر از فرصتی که در اختیارمان گذاشتید سپاسگزاری می‌نمایم. به امید دیدار.

○ ما اطلاع حاصل کرده‌ایم که شما کتاب و مقالات متعددی در زمینه تأمین اجتماعی داشته‌اید، لطفاً در این زمینه توضیح دهید.

● من کتابی نوشته‌ام به نام «تأمین اجتماعی برای اکثریت محروم» (Social Security for Excluded Majority)، این کتاب توسط سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۹۹ منتشر شده است. در واقع این کتاب بخشی از کارهای پیشرو من است که برای این سازمان انجام داده‌ام. مهم‌ترین موضوع مطرح شده در این کتاب،