

# جایگاه اشتغال در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

سید علی هاشمی<sup>۱</sup>

## چکیده

نظام تأمین اجتماعی مدرن ره آورد روند رشد و توسعه در جهان و ابزاری در خدمت توسعه است. لذا برای تحقق نظام فراگیر، جامع و کارآمد تأمین اجتماعی در جامعه باید نسبت شرایط اقتصادی - اجتماعی کشور را با مراحل توسعه در جهان کنونی بشناسیم تا با استفاده از تجربیات گذشتگان، نظامی عقلایی را به دور از فضای تبلیغاتی و شعارزدگی طراحی نماییم. تجربیات در این زمینه گویای پیوندی عمیق همراه با تعامل بین نظام تأمین اجتماعی کشورهای پیشرفته با نظام بازار کار این کشورها است. در این نوشتار نظام تأمین اجتماعی کشور در مقایسه با سایر کشورها، با توجه به سه اصل بنیادی فراگیری، جامعیت و کفایت (مورد اشاره در ماده ۴۰ قانون برنامه سوم) مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفته است. نتایج به دست آمده گویای این است که اساسی ترین مشکل پیش رو در نظام تأمین اجتماعی عدم کفایت این نظام در مقایسه با بسیاری از

۱. رییس گروه بازار کار دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

کشورهای پیشرفته است که آن نیز متأثر از ناکارآمدی نظام بازار کار کشور است. لذا به نظر می‌رسد تنها راه برون‌رفت از مشکلات در دستیابی به نظام جامع تأمین اجتماعی، تحقق نظام کارآمد بازار کار در کشور است و بدون توجه به این مهم هرگونه سیاستی با توجه به شرایط کشور، محکوم به شکست است.

### مقدمه

موضوع تأمین اجتماعی از دیر باز مورد توجه جوامع و پیروان ادیان مختلف قرار داشته است ولی شکل مدرن تأمین اجتماعی به انقلاب صنعتی و تحولات ناشی از آن مربوط می‌شود. در ایران نیز رویکرد به تأمین اجتماعی جدید و نهادهای آن به اوایل قرن معاصر برمی‌گردد. بدون آنکه ساختارهای اقتصادی - اجتماعی ایران روند تحولات جهانی تجربه شده ناشی از انقلاب صنعتی در جهان را طی نمایند. لذا همواره نوعی عدم سازگاری و به تبع آن عدم کارایی در نظام تأمین اجتماعی ایران با سطح انتظارات از این نظام وجود داشته است.

اگر انقلاب صنعتی را از منظر اقتصادی، حاصل تحول در شیوه تولید و رویکرد به اشتغال کامل عوامل تولید از جمله نیروی کار بدانیم، در نتیجه تأمین اجتماعی پایدار محصول چنین شرایطی است. در حالی که ساختارهای اقتصادی و شیوه‌های تولید در ایران بیش از آنکه مبتنی بر اقتصاد توسعه یافته باشد مبتنی بر روش‌های مدیریتی سنتی و غیر کارآمد است. تحلیل شاخص‌های بازار کار به خوبی این مسأله را نمایان می‌سازد. لذا به علت تأثیرپذیری اجتناب‌ناپذیر نظام تأمین اجتماعی از تحولات بازار کار، بدون اصلاح ساختار بازار کار نمی‌توان به اصلاح واقعی تأمین اجتماعی به طور انترجایی پرداخت.

در این جا ضمن تعریف نظام تأمین اجتماعی و سایر مولفه‌های آن در مقایسه‌ای تطبیقی به تحلیل این نظام با توجه به سه اصل مهم فراگیری، جامعیت و کفایت می‌پردازیم. آنگاه دلایل ناکارآمدی و یا عدم کفایت این نظام را با توجه به شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی، به ویژه در حوزه بازار کار، مورد بحث قرار می‌دهیم.

## نظام تأمین اجتماعی<sup>۱</sup>

نظام تأمین اجتماعی که اغلب در برگیرنده و یا مترادف با مفاهیم و واژه‌هایی نظیر «رفاه اجتماعی»، «بیمه‌های اجتماعی» و «خدمات اجتماعی» است به مجموعه‌ای از اقدامات همگانی و تدابیر دولت‌ها اطلاق می‌شود که برای مقابله با تنگناهای اقتصادی و اجتماعی رویاروی افراد یک جامعه به کار گرفته می‌شود.<sup>۲</sup>

«رفاه اجتماعی» به مفهوم فراهم ساختن آسایش جسمی و فکری زندگی یک یک انسان‌ها در جامعه است و کلیه جنبه‌های مادی و معنوی زندگی افراد جامعه را در برمی‌گیرد.<sup>۳</sup> بنابراین، موضوعی فرابخشی بوده و سطح آن در جامعه‌ای متناسب با سطح توسعه در آن جامعه، منبث از عملکرد کل نظام اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن جامعه است. بدین ترتیب پرداختن به آن از عهده یک بنگاه یا مؤسسه و حتی یک دستگاه دولتی خارج بوده و به کل عملکرد دولت‌ها مرتبط می‌شود.

«خدمات اجتماعی» آن رشته خدمات سازمان یافته‌ای است که به منظور سازگار کردن متقابل فرد و محیط با یکدیگر انجام می‌گیرد. به این ترتیب این تلاش‌ها از یک سو ایجاد محیط اجتماعی مناسب و از سوی دیگر توانمند کردن افراد را هدف قرار می‌دهد. خدمات اجتماعی در اساس برای کمک به افراد یا گروه‌های آسیب‌پذیر یا مصیبت‌زده و گرفتار تدارک دیده شده است. خدمات اجتماعی که از انگیزه‌های بشردوستانه انسان سرچشمه می‌گیرد، از سوی دولت و یا سازمان‌های مردمی عرضه می‌شود.<sup>۴</sup>

«بیمه‌های اجتماعی» در مقابل بیمه‌های خصوصی یا بیمه‌های تجاری به کار می‌رود. در بیمه‌های خصوصی معمولاً دریافت خدمات متناسب با پرداخت حق بیمه است و تعدیل ثروت در این گونه بیمه‌ها به معنی تمایز بین فقرا و ثروتمندان به نفع فقرا وجود ندارد. ولی در بیمه‌های اجتماعی گروه‌های درآمندی بالاتر حق بیمه‌های بیشتری را می‌پردازند در حالی

1. Social Security System

۲. ر.ک: منبع شماره ۲، ص ۹.

۳. ر.ک: منبع شماره ۱۳، ص ۱۹.

۴. ر.ک: منبع شماره ۱۰، صص ۵-۱۴۴.

که در موقع دریافت خدمات این تمایز به اندازه تفاوت در حق بیمه پرداختی مشاهده نمی‌شود. این قبیل بیمه‌ها خطرهایی را پوشش می‌دهند که در صورت وقوع علاوه بر عوارض فردی دارای عوارض اجتماعی نیز هستند. مانند بیمه‌های بازنشستگی، درمان، از کارافتادگی، بیکاری و...<sup>۱</sup>

از تفاوت‌های بارز این نوع بیمه‌ها با بیمه‌های خصوصی، «خدمات اجتماعی» و «رفاه اجتماعی» این است که اغلب این گونه بیمه‌ها مبتنی بر اشتغال افراد جامعه است. در حالی که سایر موارد مذکور لزوماً ارتباط مستقیمی با موضوع اشتغال ندارند. به عنوان مثال، انواع بیمه‌های خصوصی مانند بیمه‌های عمر، آتش سوزی، دزدی، و... می‌تواند جدای از ارتباط شغلی بین بیمه‌گذار و بیمه‌گر منعقد گردد و موضوعاتی مانند رفاه اجتماعی اساساً برآمده از عملکرد یک نظام اقتصادی و سیاسی است و ارتباط مستقیمی با موضوع اشتغال افراد ندارد. اینک این سوال مطرح می‌گردد که رابطه بین «تأمین اجتماعی» و «ریسک» از مقوله‌های یاد شده چیست؟ و چه نسبتی بین تأمین اجتماعی با آن‌ها وجود دارد؟ برای پاسخ به این سوال بهتر است به تعریف تأمین اجتماعی بپردازیم.

این اصطلاح از دو کلمه «تأمین» و «اجتماع» تشکیل شده است. منظور از تأمین ایجاد امنیت خاطر در مقابل خطرها و ریسک‌های مورد نظر است، ولی کلمه اجتماعی رابطه این خطرها را با جامعه بیان می‌کند و نکته مهم در این بین تعریف خطرات مورد نظر در تأمین اجتماعی است. برخی از این خطرها شخصی<sup>۲</sup> است مانند بیماری، حوادث، بیهوشی، معلولیت، از کارافتادگی، کهولت و مرگ و میر و برخی خطرات همگردد<sup>۳</sup> است مانند خشکسالی، آفات محصولات، حوادث طبیعی، اغتشاشات و مانند آن‌ها. با این تعریف تأمین اجتماعی آثار ناشی از این خطرها را برای افراد جامعه در حد قابل تحملی کاهش می‌دهد.<sup>۴</sup>

۱. ر.ک. منبع شماره ۱۴، صص ۵-۴.

2. Personal Risks.  
3. Covariant Risks.

۴. منبع شماره ۱۹، ص ۴.

با این حال، تعاریف مذکور مورد پذیرش همگان نیست. برخی مولفین آلمانی نظام‌های تأمین اجتماعی را به رسمی و سنتی و در پاره‌ای موارد غیر رسمی طبقه‌بندی می‌کنند. مولفین دیگری از طبقه‌بندی‌های دیگری مانند نظام‌های سنتی، خصوصی در مقابل نظام‌های مبتنی بر دولت یا ترتیبات دسته جمعی استفاده می‌کنند.

«یوتینگ»<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۹ از سه نظر این گونه طبقه‌بندی‌ها را اعتباری دانسته و مورد نقد قرار می‌دهد: اول اینکه، روند توسعه در کشورهای در حال توسعه از نظام‌های سنتی به نظام‌های رسمی ثابت فرض شده است. این روند را حتی در کشورهای توسعه‌یافته نمی‌توان به طور ثابت مشاهده کرد. دوم اینکه، تشخیص بین نظام‌های سنتی<sup>۲</sup> و غیر رسمی<sup>۳</sup> دشوار است. و سوم، نداشتن مبانی نظری قوی که چگونگی رابطه بین انگیزه و تأسیس نهادهای تأمین اجتماعی را تبیین کند. وی آنگاه طبقه‌بندی جدیدی از نظام تأمین اجتماعی را که بر پایه نهادهای چهارگانه استوار شده است، ارائه می‌دهد.

بر این اساس، ما چهار مقوله کلی در طبقه‌بندی طرح تأمین اجتماعی می‌توانیم مشخص نماییم:

- **دولت**، که بر مبنای قوانین و مقررات برنامه‌های تأمین اجتماعی و طرح‌های بیمه‌های اجتماعی را اجرا می‌کند.

- **بازار**، که بیمه‌های اجتماعی را به بنگاه‌های اقتصادی با توجه به محاسبات اکتوئری<sup>۴</sup> پیشنهاد می‌کند.

- **سازمان‌ها**، که برخی از آن‌ها سازمان‌های غیر انتفاعی، تعاونی، گروه‌های خودیاری و دوطرفه‌نمیده می‌شوند که به طور داوطلبانه خدماتی را برای اعضای خود فراهم می‌آورند.

1. Jutting.
2. Traditional.
3. Informal.
4. Actuarial Calculation.

- **سطح خصوصی و خانوار**، که اساساً برای اعضای خانواده تأمین اجتماعی را برپایه هنجارها و ارزش‌های اجتماعی فراهم می‌کنند.<sup>۱</sup>

در کشورهای توسعه‌یافته صحبت از نظام رفاه اجتماعی است در حالی که در کشورهای در حال توسعه بحث اصلی در مورد نظام‌های تأمین اجتماعی است. چالشی که سیاست‌گذاران و پژوهشگران در این کشورها با آن مواجه هستند تشخیص ترکیب بهینه و کارآمد بین فعالیت دولت و سازوکار بازار با توجه به مسئولیت‌های کشوری است.<sup>۲</sup>

بدین ترتیب نظام تأمین اجتماعی به عنوان مجموعه‌ای از نهادها، ساختارها و سازوکارهایی که دارای کنش متقابل بر یکدیگر هستند تحت تأثیر سطح توسعه و نظام فکری جامعه قرار دارند.

حال الزامات دستیابی به سه اصل مهم **فراگیری** به مفهوم پوشش کامل خدمات برای افراد نیازمند، **جامعیت** به مفهوم مجموعه کاملی از خدمات پایه‌ای و اساسی و **کفایت** یعنی ارائه هر یک از خدمات در حد مطلوب در حد وظایف تعریف شده، (موضوع بند یک ماده سه لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور) چیست؟ برای پاسخ به این سؤال لازم است سطح توسعه کشور همراه با امکانات و محدودیت‌ها و با توجه به تجربیات گذشته و مقایسه با سایر کشورها مورد مطالعه قرار گیرد.

### تأمین اجتماعی در جهان

تأمین اجتماعی به مفهوم غربی آن به مدل‌های بیسمارک و بورجیج برمی‌گردد که تکیه اصلی آن بر نقش دولت در زمینه تأمین درآمد دوره بازنشستگی، مراقبت بهداشتی و درمانی و حمایت در مقابل از دست دادن درآمد است که عموماً به آن بیمه‌های اجتماعی نیز می‌گویند.<sup>۳</sup>

۱. همان منبع، ص ۸.

۲. همان منبع، ص ۴.

۳. همان منبع، ص ۵.

بدین ترتیب، نخستین برنامه‌های بیمه اجتماعی که در سطح ملی به اجرا گذاشته شد، به دوره حکومت بیسمارک صدر اعظم آلمان باز می‌گردد که در سال ۱۸۸۳ میلادی قانون بیمه درمان را به تصویب رساند و در پی آن قوانین دیگری مانند غرامت دستمزد کارگران (۱۸۸۴) و مستمری از کارافتادگی و پیری (۱۸۸۹) هم از پارلمان گذشت. کشورهای اتریش و مجارستان به زودی از آلمان پیروی کردند.

به هر حال، بیمه‌های اجتماعی کم‌کم گسترش پیدا کرد. بریتانیا به سال ۱۹۱۱ بیمه ملی درمان اجباری را پذیرفت و در ۱۹۴۸ آن را به تمام شهروندان خود گسترش داد، از ۱۹۲۰ به بعد در دیگر کشورهای اروپایی، این برنامه به اجرا درآمد و ایالات متحد آمریکا در سال ۱۹۳۵ قانون تأمین اجتماعی را به تصویب رساند.<sup>۱</sup>

هم‌اکنون یکی از مشکلات اساسی که در سطح جهان در زمینه تأمین اجتماعی مطرح است این واقعیت است که بیش از نیمی از جمعیت جهان (کارگران و افراد تحت تکفل آنها) تحت انواع حمایت‌های رسمی تأمین اجتماعی قرار ندارند. آنها نه تحت حمایت‌های طرح‌های بیمه‌های اجتماعی قرار دارند و نه از کمک‌های اجتماعی بهره‌مند می‌شوند. تخمین زده می‌شود در حال حاضر بین ۵ تا ۱۰ درصد کارگران کشورهای جنوب صحرای آفریقا و جنوب آسیا تحت پوشش نظام رسمی تأمین اجتماعی قرار داشته باشند. این پوشش برای کارگران شاغل در بخش متشکل در هندوستان در اواسط دهه ۱۹۹۰ بیش از ۱۰ درصد بوده است که با ۱۳ درصد در اواسط دهه ۱۹۸۰ می‌توان مقایسه کرد. در کشورهای امریکای لاتین پوشش کارگران بخش رسمی تقریباً بین ۱۰ تا ۸۰ درصد است که چندان فعال نیستند. در کشورهای جنوبی این قاره این پوشش به نسبت بالا و در کشورهای امریکای مرکزی نسبتاً پایین است. در کشورهای جنوب شرق و شرق امریکای جنوبی این پوشش متفاوت بوده و بین ۱۰ تا ۱۰۰ درصد بوده و در حال افزایش است. در

کشورهای در حال انتقال اروپایی این پوشش بین ۵۰ تا ۸۰ درصد است در حالی که کشورهای توسعه یافته به یک پوشش ۱۰۰ درصدی رسیده‌اند.<sup>۱</sup>

### تأمین اجتماعی در ایران

فعالیت در زمینه بیمه اجتماعی در ایران از اوایل سده حاضر خورشیدی آغاز شد. با برپایی صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع (در ۱۳۱۰ ه.ش) و سپس صندوق احتیاط کارخانجات (در ۱۳۱۵ ه.ش)، اینگونه فعالیت‌ها آغاز شد، ولی با وجود تمام تلاش‌هایی که صورت پذیرفت تا اواخر دهه ۱۳۲۰ هجری شمسی توفیق چندانی به دست نیامد.

بر پایه قانون اجازه اجرای گزارش کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی مربوط به کارگران و کارفرمایان که در خرداد ۱۳۲۸ به تصویب رسید، صندوق تعاون و بیمه کارگران پی‌ریزی شد. سپس در زمان نخست وزیری دکتر محمد مصدق (در زمستان ۱۳۳۱) لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی به تصویب رسید و از اردیبهشت ۱۳۳۲ به اجرا در آمد. بر پایه این لایحه قانونی، صندوق تعاون و بیمه کارگران به سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران تبدیل شد. سپس طی لوایح قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران در سال‌های ۱۳۳۴، ۱۳۳۹ و چندین بار در دهه ۱۳۴۰ اصلاح شد تا اینکه سرانجام در مرداد ماه ۱۳۵۴ سازمان بیمه‌های اجتماعی با هدفی والاتر به سازمان تأمین اجتماعی تبدیل و قانون تأمین اجتماعی به این منظور تصویب گردید.

در دهه ۱۳۶۰ دامنه فعالیت‌های بیمه اجتماعی گسترده‌تری پیدا کرد به گونه‌ای که سازمان تأمین اجتماعی در زمینه بیمه اختیاری و بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد هم دست به فعالیت زد و بیمه بیکاری بار دیگر برقرار شد.<sup>۲</sup>

به موازات فعالیت‌های مذکور در بخش دولتی نیز اقداماتی در این موارد صورت گرفت. با تصویب قانون استخدامی کشور در سال ۱۳۱۰، «صندوق تقاعد» تشکیل شد. این

۱. ر.ک: منبع شماره ۱۷، ص ۴۹.

۲. ر.ک: منبع شماره ۱۰، ص ۷۷-۷۴.



صندوق (یا دایره) که در اداره کل حسابداری وزارت مالیه قرار داشت، پس از دوره‌ای کوتاه، جزو اداره کل کارگزینی وزارت دارایی شد و سپس از ۱۳۱۳ به صورت اداره‌ای مستقل، در آن وزارت فعالیت خود را ادامه داد. از این سال تا ۱۳۵۴، اداره کل بازنشستگی تابع وزارت دارایی بود. پس از آن با نام سازمان بازنشستگی کشوری به صورت موسسه‌ای مستقل وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور از فروردین سال مذکور فعالیت کرد. با ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور با سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۹ سازمان یاد شده وابسته به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشوری گردید. مهمترین وظایف سازمان بازنشستگی کشوری مشابه وظایف سازمان تأمین اجتماعی در امور بازنشستگی کارمندان دولت است.<sup>۱</sup>

علاوه بر سازمان‌های پیش گفته سازمان‌ها و صندوق‌های مشابه دیگری در این زمینه فعالیت داشته‌اند که در مجموع عملکرد کل این دستگاه‌ها به شرح ذیل است:

تا سال ۱۳۸۰ حدود ۲۶ میلیون نفر از جمعیت کشور تحت پوشش انواع بیمه‌های تأمین اجتماعی قرار گرفته‌اند که با فعالیت سازمان بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه و بازنشستگی دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف و نیز سازمان بیمه خدمات درمانی مربوط به آن‌ها جمعاً حدود ۳۷ میلیون از کل جمعیت کشور تحت پوشش انواع مختلف بیمه شامل بازنشستگی، از کارافتادگی، بازماندگی، درمان و... قرار دارند. بدین ترتیب حدود ۵۷/۵ درصد جمعیت کشور تحت پوشش کامل بیمه‌های اجتماعی قرار دارند.

با توجه به همپوشانی موجود، در مجموع ۹۰ درصد از جمعیت کشور تحت پوشش بیمه درمان هستند و با توجه به فعالیت سایر نهادها در این زمینه مانند کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی و غیره ۶۵ درصد از جمعیت کشور تحت پوشش خدمات بیمه‌ای و غیربیمه‌ای (حمایتی) تأمین اجتماعی‌اند.<sup>۲</sup>

۱. همان منبع، ص ۱۷۲.

۲. ر.ک: منبع شماره ۷.

پس به لحاظ فراگیری درصد پوشش، ایران در مقایسه با کشورهای جهان از وضعیت نسبتاً قابل قبولی برخوردار است. همچنین به لحاظ جامعیت انواع برنامه‌های تأمین اجتماعی، بر اساس شاخص‌های سازمان بین‌المللی کار (ILO) پس از کشورهای توسعه یافته صنعتی و کشورهای با اقتصاد در حال انتقال (بلوک شرق سابق) که از جامعیت برخوردارند، ایران از معدود کشورهای در حال توسعه است که از انواع برنامه‌های تأمین اجتماعی برخوردار است.<sup>۱</sup> پس ایران در مقایسه بین‌المللی با توجه به دو اصل فراگیری و جامعیت دارای وضعیت مطلوبی است. بنابراین، باید دید وضعیت تأمین اجتماعی در ایران با توجه به اصل دیگر یعنی کفایت چگونه است؟

### بررسی اصل کفایت در نظام تأمین اجتماعی ایران

برای سنجش این اصل در نظام تأمین اجتماعی بهتر است از بیمه‌شدگان و مشمولین این خدمات نظر سنجی شود، ولی به علت عدم دسترسی به چنین یافته‌هایی، از نظر کارفرمایان استفاده می‌شود. از آنجا که سهم اصلی هزینه‌های مربوط توسط کارفرمایان تأمین می‌شود، دیدگاه کارفرمایان از احساس رضایتمندی کارگران حائز اهمیت است. در یک بررسی میدانی از بنگاه‌های اقتصادی مشخص شد که ۹۷ درصد کارفرمایان معتقدند که نظام تأمین اجتماعی مناسب سبب تقویت روحیه کارگران و در نتیجه افزایش بهره‌وری نیروی کار می‌شود. ولی ۹۲ درصد آن‌ها معتقدند که قانون تأمین اجتماعی ایران در نیل به هدف مزبور موفق نبوده است.<sup>۲</sup> بنابراین واکنش دریافتی کارفرمایان متناسب با هزینه‌هایی نیست که به آن‌ها تحمیل می‌شود.

از شاخص‌های دیگری که برای نشان دادن کارایی و کفایت می‌توان از آن استفاده کرد، مقایسه وضعیت منابع و مصارف یک سازمان به منظور نشان دادن چگونگی تعادل در آن سازمان است. در یکی از مطالعات انجام شده آمده است:

۱. رک: منبع شماره ۲۰.

۲. برای اطلاع بیشتر به بخش دوم منبع ۱۵ مراجعه شود.

«با مقایسه مقادیر منابع و مصارف، مشاهده می‌شود که در سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۶۷ مصارف سازمان [تأمین اجتماعی] بیشتر از منابع آن بود و با آنکه در سال ۶۸ رشد مصارف ۹- درصد بود، باعث برتری منابع نشد. از سال ۱۳۷۱ به بعد مقدار منابع بر مصارف رجحان یافته که باز هم نزدیک به نقطه سر به سر است. حال آنکه بهترین حالت زمانی است که منابع و مصارف به صورت موازی هم افزایش یا کاهش یابند و در زمان طولانی‌تری به نقطه سر به سر برسند... نادیده گرفتن اهمیت تعادل منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی در نظام تصمیم‌گیری کشور طی سال‌های اخیر باعث نزدیک شدن وضعیت منابع و مصارف به نقطه سر به سر شده است، به طوری که پیش‌بینی می‌شود در آینده نزدیک میزان مصارف بر منابع مجدداً پیشی گیرد. این امر باعث خواهد شد که، در صورت عدم چاره‌جویی سریع و مؤثر، مجدداً وضعیت تأمین منابع لازم برای مستمری حدود ۲۲ میلیون نفر (¼ جمعیت کشور) از مولدترین و نیازمندترین افراد جامعه به خطر افتد و عملاً به پیامدهای منفی گسترده‌ای در سطوح اقتصادی، اجتماعی سیاسی، و امنیتی منجر شود.»<sup>۱</sup>

در همین ارتباط در گزارش اقتصادی و اجتماعی (۱۳۷۸) سازمان مزبور گفته می‌شود:

«صندوق بیمه‌ای کشور در حالی به نقطه سر به سر نزدیک می‌شود که هنوز با پدیده سالخوردگی مواجه نشده است. پیش‌بینی می‌شود با توجه به کاهش نرخ رشد جمعیت و روند صعودی امید به زندگی طی ۳۰ تا ۴۰ سال آینده، کشور با پدیده سالخوردگی روبه‌رو شود. مشکل اصلی صندوق بیمه‌ای در ایران در حال حاضر وجود مصوبات مغایر با اصول حاکم بر این گونه صندوق‌ها و شرایط تورم رکودی کشور است که از یک سو منجر به افزایش هزینه‌ها و از سوی دیگر کاهش ورودی به صندوق شده است.

از طرف دیگر ورود بیمه‌شدگان حرف و مشاغل آزاد و سایر بیمه‌های اختیاری بدون رعایت اصول حاکم بر صندوق‌های بیمه‌ای به نوبه خود باعث برهم خوردن توازن ورودی‌ها و خروجی‌ها شده و بدین ترتیب توازن منابع و مصارف صندوق برهم خورده است.»<sup>۲</sup>

۱. ر.ک: منبع شماره ۱۳، صص ۳۵-۳۴.

۲. ر.ک: منبع شماره ۶، ص ۶۷.

حال که سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یکی از باسابقه‌ترین، موثرترین، و حتی ثروتمندترین سازمان‌های این حوزه با چنین مشکلاتی در زمینه عدم کفایت خدمات ارائه شده مواجه است چگونه می‌توان انتظار داشت که سایر سازمان‌ها با چنین مشکلاتی مواجه نباشند. گسترش بیمه‌های مکمل و فعالیت مجدد بازنشستگان در بازار کار حاکی از عدم کفایت بیمه‌های اجتماعی موجود در کشور است.

بررسی‌های موجود حاکی از آن است که عدم کفایت خدمات ارائه شده به افراد و خانوارهای تحت پوشش‌های حمایتی به مراتب بدتر است. در این ارتباط مجموعه کمک‌هایی که یکی از نهادها به افراد تحت پوشش خود ارائه می‌دهد فقط ۱۷ درصد نیازهای اساسی آن‌هاست. یعنی ۸۳ درصد باقیمانده یا تأمین نمی‌شود و یا اینکه از طرق دیگری برآورده می‌گردد.

اگر بخشی از ناکارآمدی و عدم کفایت نظام تأمین اجتماعی در سیستم بیمه‌ای و حمایتی را ناشی از سوء مدیریت و عدم ساماندهی این نظام بدانیم ولی بخش اساسی آن به نتیجه نداشتن راهبرد اصولی در این نظام و نیز فاصله بین سطح آرزوها و تمایلات با سطح توان واقعی کشور است.

### ضریب جینی و جمعیت زیر خط فقر

همان‌طور که می‌دانیم تأمین اجتماعی ابزاری در جهت تحقق عدالت اجتماعی است. لذا از منظری دیگر برای ارزیابی مقایسه‌ای، می‌توان از نماگرهای ضریب جینی که نشان‌دهنده چگونگی توزیع درآمد در جامعه است و نیز میزان جمعیت زیر خط فقر استفاده کرد.

ضریب جینی در ایران در سال ۱۳۷۸، ۰/۴۲ درصد<sup>۱</sup> بود که در مقایسه با کشورهای صنعتی و کشورهای با اقتصاد در حال انتقال به نحو محسوسی بیش از آن‌ها است که نشان‌دهنده توزیع ناعادلانه‌تر منابع در بین مردم ایران نسبت به آن کشورها است. از سوی دیگر جمعیت زیر خط فقر در ایران در سال مذکور در مناطق شهری ۱۸/۳ درصد و در

مناطق روستایی ۲۲/۷ درصد برآورد می‌شود.<sup>۱</sup> این نسبت در کشورهای صنعتی صفر درصد است و در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی بعضاً بسیار ناچیز است ولی تعدادی از آن‌ها در حد ایران و یا بیش از آن است. ایران بدین لحاظ (یعنی نسبت جمعیت زیر خط فقر) در ردیف کشورهای نظیر تانزانیا، مراکش، و الجزایر قرار دارد.<sup>۲</sup> بدین ترتیب در حالی که نظام تأمین اجتماعی در ایران به لحاظ فراگیری و جامعیت در مرتبه کشورهای نسبتاً موفق جهان قرار دارد ولی به لحاظ شاخص‌هایی نظیر ضریب جینی و نسبت جمعیت واقع در زیر خط فقر به طور قابل توجهی از آن‌ها فاصله دارد.

بنابراین آیا با تجدید سازماندهی دستگاه‌های موجود و ذی‌ربط می‌توان برناکارایی آشکار نظام فعلی تأمین اجتماعی فائق شد؟ یا بهتر است بدین گونه مطرح شود با تجدید سازماندهی دستگاه‌های مربوط کدامیک از اصول سه‌گانه فراگیری، جامعیت و کفایت باید بیشتر مد نظر قرار گیرد؟ با توجه به تحلیلی که ارائه شد بنظر می‌رسد اولویت با اصل کفایت باشد. در واقع کفایت شاه بیت نظام تأمین اجتماعی است. بدون رعایت این اصل، دو اصل دیگر (یعنی فراگیری و جامعیت) بیش از آنکه واقعی باشند جنبه نمایشی خواهند داشت که بدون تجدید سازمان نیز قابل دستیابی است. لیکن اصل کفایت محک واقعی در کارایی نظام تأمین اجتماعی است و با رعایت این اصل، دو اصل دیگر اهمیت می‌یابند.

چگونه با تجدید آرایش دستگاه‌های ذی‌ربط و ایجاد یک سازمان واحد می‌توان به این مهم دست یافت؟ یا اینکه تحقق این اصل ارتباطی تنگاتنگ با عملکرد کل نظام اقتصادی، اجتماعی کشور دارد؟ پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پاسخ این سؤال بسیار روشن است ولی در عین حال با استفاده از شاخص‌های مربوط به بررسی مقایسه ای ایران با سایر کشورها می‌پردازیم.

۱. برخی برآوردها به بیش از ۳۰ درصد نیز می‌رسد.

۲. رک: منبع شماره ۲۰.

## شاخص توسعه انسانی

رویکرد توسعه انسانی در پی اندازه‌گیری سه ظرفیت اساسی است:

۱. ظرفیت کسب دانش که از راه اندازه‌گیری نرخ باسوادی بزرگسالان و نرخ ترکیبی ثبت نام در مقاطع مختلف تحصیلی به دست می‌آید (آموزش)،
۲. ظرفیت دوم بر اساس قدرت خرید واقعی افراد محاسبه می‌شود (درآمد)،
۳. ظرفیت سوم از اطلاعات مربوط به امید زندگی در بدو تولد استفاده می‌کند (بهداشت).

شاخص توسعه انسانی میانگین وزنی ساده از نماگرهای یادشده است. مقدار این شاخص بین حداقل (صفر) و حداکثر (یک) قرار می‌گیرد. در کشورهای با توسعه انسانی پایین رقم این شاخص کوچک تر از ۰/۵ است. با شاخص ۰/۷۹۹ تا ۰/۸ کشورهای با توسعه انسانی متوسط خوانده شده و کشورهای دارنده ضریب بالاتر از ۰/۸ به عنوان کشورهای با توسعه انسانی بالا محسوب می‌شوند. بدین ترتیب، شاخص توسعه انسانی نشانه‌ای از شرایط (متوسط) ملی است.<sup>۱</sup>

شاخص توسعه انسانی ایران در سال ۲۰۰۰ برابر با ۰/۷۲۱ است که در بین ۱۷۳ کشور جهان در رتبه ۹۸ قرار گرفته است. کشورهای نظیر عربستان، لبنان، ترکیه، آذربایجان و ازبکستان به ترتیب با رتبه‌های ۹۵، ۸۸، ۸۵، ۷۵، ۷۱ قبل از ایران قرار دارند و کشورهای نظیر هند و پاکستان با رتبه‌های ۱۲۴ و ۱۳۸ بعد از ایران قرار می‌گیرند.

تمامی کشورهای صنعتی (که از نظر اصول فراگیری و جامعیت، ایران با آنها تقریباً قابل مقایسه است) از شاخص توسعه انسانی بالا برخوردارند و کشورهای نروژ، سوئد، کانادا، بلژیک، آمریکا، استرالیا، ایسلند، هلند، ژاپن و فنلاند با شاخص توسعه انسانی ۰/۹۴۲ تا ۰/۹۳۰ در رتبه‌های اول تا دهم قرار دارند.<sup>۲</sup>

۱. رک: منبع شماره ۳، صص ۶-۵۵.

۲. رک: منبع شماره ۱۸.

این شاخص نیز بیانگر فاصله قابل توجه ایران با کشورهای مزبور است. به عبارت دیگر شاخص توسعه انسانی که مبتنی بر سه ظرفیت آموزش، قدرت خرید و بهداشت است گواهی بر جایگاه واقعی ایران در میان کشورهای جهان است. در میان این سه ظرفیت، شاخص قدرت خرید ایران که با تولید ناخالص داخلی مشخص می‌شود بسیار پایین‌تر از میانگین شاخص توسعه انسانی است و در حدود ۰/۶۸۰ است. این شاخص در مقایسه با دو شاخص دیگر ایران را به لحاظ توسعه انسانی در رتبه‌های عقب‌تر قرار داده است.

بنابراین، علاوه بر ضریب جینی بالا، نسبت بالای جمعیت واقع در زیر خط فقر و پایین بودن قدرت خرید که ناشی از پایین بودن تولید ناخالص داخلی است بر آسیب‌پذیری جامعه ایران یعنی عدم امنیت اجتماعی آن‌ها کمک می‌کند. با توجه به وجود ذخایر عظیم انرژی و درآمدهای هنگفت حاصل از فروش نفت خام، در مقایسه با سایر کشورهای جهان و همچنین برخورداری از پتانسیل‌های مختلف اقتصادی در ایران، علل پایین بودن قدرت خرید در کشور به چه عواملی مربوط می‌شود؟ پاسخ این سؤال را تا حدودی، با تحلیل مقایسه‌ای بازار کار می‌توان دریافت.

#### مقایسه اجمالی بازار کار ایران با سایر کشورها

تأمین اجتماعی به مفهوم مدرن آن محصول روند توسعه در غرب است و همان‌طور که اشاره شد اولین نشانه‌های آن پس از انقلاب صنعتی در محیط‌های کارگری دیده می‌شود. به عبارتی با افزایش بهره‌وری نیروی کار و امکان پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و متعاقب آن رشد اقتصادی و توسعه صنعتی، موضوع تأمین اجتماعی مورد توجه خاصی قرار گرفت. حتی ظهور تأمین اجتماعی در ایران نیز در محیط‌های کارگری و اشتغال بوده است و روند تغییر و تحول آن با روند تحولات و توسعه در بازار کار مرتبط بوده است. بدین سبب شناخت و تحلیل تأمین اجتماعی بدون توجه به بازار کار امری انتزاعی خواهد بود. بازار کار

به عنوان محلی برای فعالیت‌های اقتصادی و مشارکت نیروی کار به مثابه ابزار توسعه رشد اقتصادی عمل می‌کند.

مهم‌ترین شاخص‌های بازار کار عبارتند از: نرخ مشارکت نیروی کار (نشان‌دهنده میزان مشارکت جمعیت واقع در سن فعالیت در فعالیت‌های اقتصادی از طریق بازار کار)، نرخ بیکاری (یعنی نسبتی از جمعیت مشارکت‌کننده در بازار کار که به علل مختلف نتوانسته‌اند به اشتغال مناسبی دست یابند)، و بهره‌وری نیروی کار (که تغییرات آن نشان‌دهنده تغییرات واقعی و کیفی نیروی کار است). در ادامه به بررسی تطبیقی هر یک از این شاخص‌ها می‌پردازیم.

#### نرخ مشارکت نیروی کار

از مقایسه روند تغییرات و میزان این شاخص در سال ۱۳۷۶ در ایران با ۳۰ کشور منتخب جهان در طی دوره ۱۹۸۰-۱۹۹۷ میلادی، (که تقریباً مقارن با دوره مورد مطالعه در ایران است) ملاحظه می‌شود که روند تغییرات در ایران در مقایسه با روند کلی تغییرات این شاخص در کشورهای مذکور به ویژه در کشورهای توسعه یافته چندان رضایت‌بخش نیست، ضمن اینکه میزان این شاخص در ایران در مقایسه با این کشورها بسیار پایین‌تر است. حداقل نرخ مشارکت نیروی کار در بین کشورهای مذکور در سال ۱۹۹۵، به کشور عراق با ۴۶ درصد تعلق دارد که در مقایسه با ایران، بیشتر است. نرخ مشارکت نیروی کار جمعیت ۱۵ سال به بالا در ایران در سال ۱۳۷۵ برابر ۴۳ درصد است.

از مقایسه نرخ مشارکت نیروی کار مردان با زنان در می‌یابیم که یکی از علل پایین بودن این شاخص برای کل نیروی کار در ایران، پایین بودن نرخ مشارکت نیروی کار زنان در کشور است. در حالی که این شاخص برای مردان در سال ۱۳۷۵ برابر ۶۰/۸ درصد است، برای زنان ۹/۱ درصد است. به عبارت دیگر، مردان در این سال حدود ۶/۷ برابر بیشتر از زنان در بازار کار حضور داشته‌اند که در مقایسه با ۳۰ کشور مذکور، بیشترین اختلاف مربوط به ایران است. در میان کشورهای یاد شده، بیشترین فاصله در سال ۱۹۹۵ به



ترتیب به پاکستان و عربستان تعلق دارد. در این کشورها نرخ مشارکت نیروی کار مردان به ترتیب ۶/۵ و ۴/۶ برابر زنان است. این نسبت در میان کشورهای توسعه یافته کمتر است. بنابراین، از پایین بودن نرخ مشارکت نیروی کار در ایران از یکسو و پایین بودن فاحش این شاخص در میان زنان نسبت به مردان از سوی دیگر چنین متبادر می‌گردد که الگوی بازار کار در ایران از این منظر به کشورهای کمتر توسعه یافته مشابهت بیشتری دارد. هرچند در طی سال‌های اخیر به ویژه از سال ۱۳۷۶ این الگو در حال تغییر و اصلاح است.<sup>۱</sup> جدول ذیل نسبت شاغلین و بیکاران سرپرست خانوار را (که نرخ مشارکت آن‌ها را تشکیل می‌دهد) در مناطق شهری و روستایی در هر یک از دهک‌های هزینه سالانه در سال ۱۳۷۹ نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود نرخ مشارکت سرپرستان خانوار از دهک‌های اول تا آخر همواره افزایش می‌یابد و از ۴۷/۵ درصد در دهک اول در مناطق روستایی به ۹۵/۴ درصد در دهک دهم افزایش می‌یابد. این نسبت‌ها در مناطق شهری به ترتیب ۵۸/۵ درصد و ۸۸/۴ درصد است که گواهی بر تأثیر این شاخص در فرار از دایره فقر است.

جدول ۱- درصد خانوارهای نمونه شهری و روستایی بر حسب وضع فعالیت سرپرست خانوار در هر یک از دهک‌های هزینه سالانه: ۱۳۷۹

مناطق	وضع فعالیت سرپرست خانوار	میانگین کل	دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم
شهری	شاغل	۷۸/۴۸	۵۳/۶	۶۸/۳	۷۴/۳	۷۸/۸	۸۲/۳	۸۳/۴	۸۳/۰	۸۶/۰	۸۶/۷	۸۷/۴
	بیکار	۲/۷۳	۴/۹	۴/۹	۵/۰	۲/۸	۲/۱	۱/۵	۱/۹	۱/۹	۱/۰	۱/۰
روستایی	شاغل	۸۳/۳۹	۴۵/۶	۷۲/۱	۸۱/۵	۸۵/۳	۸۸/۵	۸۹/۷	۹۰/۷	۹۲/۵	۹۲/۲	۹۴/۸
	بیکار	۱/۹۰	۱/۹	۴/۲	۲/۴	۲/۵	۱/۹	۱/۸	۱/۴	۱/۲	۱/۱	۰/۶

مآخذ: مرکز آمار ایران.

## نرخ بیکاری

نرخ بیکاری نیز از شاخص‌های مهم بازار کار است. روند تغییرات نرخ بیکاری در طی دوره ۷۸-۱۳۵۵ با تغییرات نرخ مشارکت در این دوره متفاوت است نرخ بیکاری در این

۱. ر.ک: منبع شماره ۱۵، صص ۷۰-۶۰.

دوره از ۱۰/۲ درصد در سال ۱۳۵۵ با ۴ درصد صعود به ۱۴/۲ درصد در سال ۱۳۶۵ می‌رسد. ولی پس از آن مجدداً کاهش یافته و به ۹/۱ درصد در سال ۱۳۷۵ تنزل می‌یابد. از مقایسه نرخ بیکاری زنان و مردان با یکدیگر در طی این دوره، مشاهده می‌شود نرخ بیکاری زنان نسبت به مردان همواره بیشتر بوده است و بیشترین فاصله مربوط به سال ۱۳۶۵ است. در این سال نرخ بیکاری زنان بیش از ۳ برابر نرخ بیکاری مردان است. ولی پس از این سال این فاصله به تدریج کاهش می‌یابد و بر اساس طرح آمارگیری ویژگی‌های اشتغال و بیکاری در سال ۱۳۷۸ تقریباً برابر یکدیگر می‌شود و پس از آن مجدداً به زیان زنان فاصله می‌گیرد.

از مقایسه این نرخ در سطح کشورهای مورد مطالعه در جهان ملاحظه می‌شود، نرخ بیکاری زنان و مردان در کشورهای صنعتی غیر اروپایی و کشورهای در آستانه توسعه همچون سنگاپور و کره جنوبی تقریباً برابر یکدیگر است ولی در سایر کشورها به جز مجارستان که این رابطه برعکس است، نرخ بیکاری زنان تقریباً بیشتر از مردان است. به نظر می‌رسد از این منظر تفاوت نرخ بیکاری زنان و مردان در ایران تا سال ۱۳۷۵ بیشتر مشابه کشورهای کمتر توسعه‌یافته است ولی پس از سال مذکور این الگو تغییر می‌یابد.<sup>۱</sup>

### بهره‌وری نیروی کار

بهره‌وری نیروی کار از جمله شاخص‌هایی است که با روند توسعه مرتبط بوده و با توجه به ارتباط مستقیم آن بر سطح دستمزد نیروی کار آثار اجتناب‌ناپذیری بر سطح فقر و رفاه جامعه دارد. نسبت اهمیت این شاخص با اشتغال همچون نسبت اهمیت اصل کفایت در زمینه تأمین اجتماعی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد شاخص بهره‌وری کل عوامل در طی دهه ۶۵-۱۳۵۵ به شدت کاهش یافته است. شاخص بهره‌وری نیروی کار طی این دهه از ۱۰۰ به ۶۸/۶ درصد تنزل یافته ولی پس از آن بتدریج افزایش می‌یابد و به ۸۲/۴ درصد در

۱. همان، صص ۲-۷۱.

سال ۱۳۷۸ می‌رسد. یعنی علی‌رغم افزایش تدریجی این شاخص از سال ۱۳۶۵، بهره‌وری نیروی کار در سال ۱۳۷۸ - پس از ۲۳ سال - فقط ۸۲/۴ درصد بهره‌وری سال ۱۳۵۵ است. در طی دوره مورد مطالعه ۱۹۸۰-۱۹۹۷ نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه شاغلین در کشورهای صنعتی پیشرفته بین ۱/۱ تا ۲/۱ درصد بوده است که به ترتیب به کشورهای کانادا و ژاپن تعلق دارد. این شاخص برای کشورهای کره جنوبی و تایوان که در آستانه توسعه یافتگی قرار دارند در دوره مذکور به ترتیب ۵/۸ و ۵/۱ درصد بوده است. علی‌رغم رشد بسیار بالای این شاخص در دو کشور اخیر، نسبت به کشورهای توسعه یافته، در پایان این دوره، ارزش افزوده سرانه شاغلین کره جنوبی و تایوان از حداقل کشورهای صنعتی توسعه یافته، به ترتیب ۱۰۷۲۴ و ۵۴۵۲ دلار کمتر است. این نکته گواهی بر این واقعیت است که برای جبران عقب افتادگی‌ها در کشورهای در حال توسعه لازم است در یک دوره نسبتاً طولانی نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار با شدتی پیش از آنچه در کشورهای توسعه یافته تجربه شده است، افزایش یابد. علی‌رغم آن ملاحظه می‌شود که شاخص بهره‌وری نیروی کار در تمام کشورهای صنعتی طی دوره ۱۹۸۰-۱۹۹۷ افزایش یافته است. حداقل این افزایش به کشور استرالیا با ۱۲۰ درصد و حداکثر آن به کشور ژاپن با ۱۴۳ درصد تعلق دارد. در مقایسه، این شاخص در دو کشور کره جنوبی و تایوان در این دوره به ترتیب به ۲۴۶ و ۲۲۰ درصد افزایش یافته است که نشان دهنده این است که بهره‌وری نیروی کار در این کشورها در طی این مدت به ترتیب ۲/۴۶ و ۲/۲ برابر شده است.

از مقایسه آنچه که در مورد ایران بیان شد با یافته‌های مربوط به کشورهای صنعتی، نتیجه می‌شود که روند تغییر شاخص‌های بهره‌وری در ایران در طی دوره ۲۳ ساله مورد مطالعه رضایت‌بخش نبوده است. کاهش بهره‌وری نیروی کار در ایران گواهی افزایش بیکاری پنهان در کشور در طی دوره مورد نظر است. به عبارتی اگر بهره‌وری نیروی کار در طی این مدت ثابت می‌ماند، می‌بایست تعداد قابل توجهی از شاغلین کشور در حدود ۳۸۴۵ هزار نفر شغل خود را از دست می‌دادند و به بیکاران موجود کشور افزوده می‌شدند. این نکته شکستگی و ناپایداری اشتغال در بازار کار کشور را نشان می‌دهد. در حالی که اگر بر

طبق روند توسعه انتظار رشد بهره‌وری نیروی کار طی دوره مورد مطالعه را داشته باشیم، به نسبت رشد مورد انتظار، می‌بایست بر تعداد بیکاران افزوده شود.

این مقایسه نشان می‌دهد که بازار کار ایران با کشورهای توسعه‌یافته و حتی با کشورهایایی که در مراحل توسعه، روند با ثباتی را تجربه کرده‌اند، به چه میزان فاصله دارد. بدین ترتیب روند ناپایدار توسعه و رویکرد سنتی در بازار کار ایران نسبت به کشورهای مزبور به خوبی بیان می‌شود.<sup>۱</sup>

### نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی مهمترین شاخص‌های بازار کار در ایران و سایر کشورهای جهان، گواهی از فاصله قابل توجه بازار کار در ایران (به ویژه بازار کار زنان) با کشورهای مختلف به خصوص کشورهای صنعتی و پیشرفته است. از آنجا که تعامل نظام تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی با بازار کار، تعاملی دیرینه و پایدار و غیر قابل چشم‌پوشی است می‌توان چنین نتیجه گرفت که راز عدم کفایت نظام تأمین اجتماعی در ناپایداری و عدم کفایت بازار کار در ایران است. البته این نتیجه کافی عدم کارایی مدیریتی و سازمانی دستگاه‌های متولی امر نیست ولی در صورتی که نرخ اشتغال و مشارکت و نیز بهره‌وری نیروی کار در بازار کار رسمی ایران بالا بود، به جای خروج منابع از صندوق‌های بیمه‌ای به میزان ورودی‌های آن‌ها افزوده می‌شد بدین ترتیب اندازه جمعیتی که به علل طبیعی مانند کهولت سن و یا از کارافتادگی نمی‌توانستند وارد بازار کار شوند کاهش یافته و لذا امکان ارائه خدمات حمایتی مطلوب‌تر به آن‌ها فراهم می‌گردید. پذیرش چنین رویکردی (تعامل اجتناب ناپذیر بازار کار با حوزه تأمین اجتماعی در کشور) در نقطه مقابل رویکرد نگاه ترحم‌آمیز و عاطفی به اقشار آسیب‌پذیر جامعه خواهد بود و به طور منطقی راهکارهای پیشنهادی آن نیز متفاوت است. با این رویکرد راه برون‌رفت از معضلات آسیب‌پذیری اجتماعی با تخصیص اعتبارات بیشتر به بخش تأمین اجتماعی (حتی با فرض امکان‌پذیری

آن) خلاصه نمی‌شود، بلکه اشتغال و افزایش بهره‌وری نیروی کار محور تأمین اجتماعی پایدار قرار می‌گیرد.

با چنین دیدگاهی برای تحقق نظام تأمین اجتماعی پایدار، نیازی به ایجاد دستگاه جدید نخواهد بود بلکه با گره خوردن این نظام با بازار کار می‌توان حتی با ادغام دو وزارتخانه تعاون و کار و امور اجتماعی و کارآمد کردن نظام تشکیلاتی آن‌ها، وظیفه مزبور را نیز به آن‌ها سپرد. در این صورت باید وزارتخانه جدید ضعف‌های موجود دو وزارتخانه قبلی (فعلی) را نداشته باشد. وزارتخانه جدید به طور طبیعی نمی‌تواند دیدگاه خیریه‌ای و عاطفی در امور تأمین اجتماعی را به عنوان سیاست اصلی خود بپذیرد و به جای آن همواره ناگزیر به بسترسازی در جهت ایجاد فرصت‌های شغلی خواهد بود. حتی اولویت‌های اشتغالی برای آحاد جامعه بر اساس میزان آسیب‌پذیری بیشتر آن‌ها بر حسب جنسیت، گروه‌های سنی و سایر مولفه‌ها متفاوت خواهد بود. بر اساس یافته‌های تطبیقی، بیشترین فاصله بازار کار ایران با کشورهای مورد مطالعه به پایین بودن نرخ مشارکت زنان و بالا بودن نرخ بیکاری آن‌ها برمی‌گردد. بنا براین با توجه به تغییرات ترکیب مولفه‌های جمعیتی مانند کوچک شدن بعد خانوار، بالا رفتن سن ازدواج و نیز نرخ طلاق و ... ایجاد فرصت‌های شغلی برای زنان می‌تواند بسیاری از آسیب‌های اجتماعی را در جامعه کاهش دهد و حتی موجب بالا رفتن رفاه خانواده، و آزادتر شدن وقت مردان در تخصیص اوقات بیشتر به امور خانوادگی و در نتیجه به پایداری بیشتر نهاد خانواده منجر شود.<sup>۱</sup>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱. برای اطلاع بیشتر به منابع ۱ و ۱۶ مراجعه شود.

## منابع و مآخذ

۱. افشاری، زهرا، "اشتغال زنان و رفاه خانواده: یک چارچوب تحلیلی"، فصلنامه مرکز مطالعات و تحقیقات زنان، دوره یک، شماره دو، زمستان ۱۳۸۰.
۲. ایمانی، مصطفی، تأمین اجتماعی، شماره دو، ۱۳۷۸.
۳. شادی طلب، ژاله، توسعه و چالش‌های زنان ایران، نشر قطره، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۴. طرح آماری از ویژگی‌های اشتغال و بیکاری خانوار، سال‌های مختلف، سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران.
۵. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳).
۶. گزارش اقتصادی و اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۷۸)، سازمان تأمین اجتماعی، معاونت امور اقتصادی و برنامه ریزی، دفتر برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۷. گزارش توجیهی چگونگی تدوین و مبانی لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور به هیأت وزیران سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، فروردین ۱۳۸۱.
۸. لایحه "ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور، مصوب ۱۳۸۱/۵/۶ هیأت وزیران".
۹. مجموعه آماری پیوست گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۹، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، شهریور ۱۳۸۰.
۱۰. مریدی، سیاوش، "فرهنگ بیمه‌های اجتماعی"، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۱۱. نتایج تفصیلی آماری از هزینه و درآمد خانوارهای شهری و روستایی ۱۳۷۹، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مرکز آمار ایران، شهریور ۱۳۸۰.
۱۲. نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های مختلف، سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران.
۱۳. نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش شورای پژوهشی مؤسسه، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۷۸).
۱۴. هاشمی، سید علی، "بیمه بیکاری"، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۷.
۱۵. هاشمی، سید علی و همکاران، "نقش قوانین و مقررات در بازار کار ایران"، مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی وزارت فرهنگ و آموزش عالی، آبان ۱۳۸۰.
16. Dasgupta· Sukti, "Employment Security: Conceptual and Statistical Issues", ILO, 2001
17. Ginneken – Woutervan, "Social Security for the Informal Sector: A New Challenge for the Developing Countries", *Social Security Review*
18. *Human Development Report 2002*, UNDP, New York
19. Jutting· Johannes, "Social Security Systems in Low –Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation", *Social Security Review*, Vol 53, 4/2002.

20. Key Indicators of the Labor Market (KILM), ILO, 1999.
21. Orloff- Ann Shoal, "Women's Employment and Welfare Regimes", UNRISD, 2001.
22. Prabhu - K.Steea, "Socio-Economic Security in the Context of Pervasive Poverty: A Case Study of India", *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol 44, No 4, 2001.
23. "Trade Foreign Exchange Policies in Iran, Reform Agenda, Economic Implications and Impact on the Poor", Social and Economic Development Group Middle East and North Africa Region, World Bank, 2001.
24. Unni-Jeemol and Uma Rani, "Social Protection for Informal Workers", *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol 44, No 4, 2001.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی