

سوی دیگر، بیمه خدمات درمانی و حق عائله مندی اغلب گستره وسیعتری از بیمه بازنشستگی دارد. همچنین سطح حمایت فراهم شده نیز باید مطمح نظر قرار گیرد. ممکن است نزدیک به صد درصد جمعیت کشوری تحت پوشش بیمه خدمات درمانی قرار داشته باشند اما فقط ۵۰ درصد هزینه‌های درمانی پرداخت شود و بقیه به عهده شخص بیمه شده واگذار گردد. وانگهی، هر چند شاید سطح پوشش بیمه خدمات درمانی نسبتاً وسیع باشد اما چه بسا کیفیت مراقبت‌های درمانی افراد تحت پوشش به نحو بارزی ناکافی باشد. از این رو چندان واقع‌بینانه نیست که سطح پوشش حمایت اجتماعی در کشورهای مختلف را بر مبنای شاخص واحدی با هم مقایسه کنیم.

جدول ذیل به وضوح نشان می‌دهد که در کشورهای صنعتی نسبت بالایی از نیروی کار (حدود ۸۰ درصد یا بیشتر) معمولاً بنا به ملاحظات مختلف تحت پوشش حمایت‌های اجتماعی قرار دارند، در حالی که در بسیاری از کشورهای آفریقایی و آسیایی اقلیت بسیار ناچیزی (کمتر از ۱۰ درصد)،

تردیدی نیست که بخش عمده‌ای از جمعیت جهان از هیچ‌گونه حمایت اجتماعی برخوردار نیستند یا به صورت جزئی تحت پوشش حمایت اجتماعی قرار دارند. این گفته در مورد اکثریت وسیع مردم کشورهای در حال توسعه صادق است و حتی در برخی از ثروتمندترین کشورهای صنعتی نیز خلأهای وسیعی در نظام حمایت اجتماعی وجود دارد. بر آورد دقیق کم و کیف این مسئله چندان آسان نیست. برای مثال، در برخی موارد بیمه خدمات درمانی به عنوان مناسب‌ترین اقدام، تنها برای درصد ناچیزی از کل مردم فراهم است. در سایر موارد به جای اعطای عواید حاصل از کار، برای سهم شدن در منافع پیش‌بینی شده تعداد سهامداران به عنوان درصدی از نیروی کار شاخص مناسب تلقی شده است.

دیگر نکته پیچیده آن است که پوشش حمایت اجتماعی در هر بخش متفاوت با بخش‌های دیگر است. برای مثال، بیمه خسارات بیکاری و اشتغال معمولاً نسبت کمتری از نیروی کار سالخوردگان، از کارافتادگان، و بازماندگان را پوشش می‌دهد. از

### بخش مشاغل

نام کشور	سال بررسی	مجموع	مرد	زن
بنین <sup>۱</sup>	۱۹۹۲	۴۷/۱	۵۲/۵	۴۱/۴
بونسوانا <sup>۲</sup>	۱۹۹۶	۱۹/۳	۱۲/۳	۲۷/۶
کامرون <sup>۳</sup>	۱۹۹۳	۵۷/۳	-	-
ساحل عاج <sup>۴</sup>	۱۹۹۶	۵۲/۷	۳۷/۷	۷۳/۳
اتیوپی	۱۹۹۶	۳۳	۱۹/۳	۵۳/۴
گامبیا <sup>۱</sup>	۱۹۹۳	۷۲/۴	۶۶/۱	۸۲/۷
غنا	۱۹۹۷	۷۸/۵	-	-
کنیا <sup>۱</sup>	۱۹۹۵	۵۸/۱	-	-
ماداگاسکار <sup>۱</sup>	۱۹۹۵	۵۷/۵	-	-
مالی <sup>۱</sup>	۱۹۹۶	۷۱	-	-
موریتانی <sup>۲</sup>	۱۹۹۲	۲۴	-	-
مراکش <sup>۱</sup>	۱۹۹۸	۲۸/۲	-	-
آفریقای جنوبی	۱۹۹۵	۱۷/۴	۱/۱۱	۲۶/۴
تونس <sup>۲</sup>	۱۹۸۱	۳۸/۶	-	-
لوگاندا	۱۹۹۳	۸۳/۷	۶۷/۶	۸۰/۵
جمهوری متحد تانزانیا <sup>۱</sup>	۱۹۹۵	۶۷	۵۹/۷	۸۵/۳
زامبیا <sup>۱</sup>	۱۹۹۳	۸۰/۷	-	-

# حکیم اجتماعی

## از کجاست؟

## اما چگونه؟

روشنه روز به بانه  
خبر جمیع کتر سید قاسم زمانی

## بخش مشاغل آزاد

سیای اقتصادی

بخش مشاغل آزاد شهری و روستایی مشاغل شهری			کشور	
زن	مرد	مجموع	سال بررسی	نام کشور
۱۶	۱۰	۱۰	۱۹۹۳	بنگلادش ۷
-	-	۴۳	۱۹۹۰	فیجی ۶
-	-	۴۴/۲	۱۹۹۳	هند
۲۲/۷	۱۹/۱	۲۰/۶	۱۹۹۵	اندونزی ۸
۸۹/۵	۳/۴	۱۷/۹	۱۹۹۶	ج.ا.ایران ۱
-	-	۱۷/۳	۱۹۹۶	قزاقستان
-	-	۱۱/۹	۱۹۹۴	قرقیزستان
۵۶/۹	۵۲/۶	۵۴/۲	۱۹۹۶	برمه ۹
۸۰/۶	۶۵/۹	۶۷/۱	۱۹۹۲	پاکستان ۱
۱۹/۴	۱۵/۸	۱۷	۱۹۹۵	فیلیپین ۱۰
-	-	-	۱۹۸۵	سریلانکا
۷۸/۶	۷۵/۳	۷۶/۸	۱۹۹۴	تایلند ۶
۴۹/۴	۴۶/۱	۴۷/۶	۱۹۹۴	تایلند
-	-	۱۵	۱۹۹۳	ترکیه ۱

○ حثی در برخی از ثروتمندترین کشورهای صنعتی نیز خلأهای وسیعی در نظام حمایت اجتماعی وجود دارد.

## بخش مشاغل آزاد

بخش مشاغل آزاد شهری و روستایی مشاغل شهری			کشور	
زن	مرد	مجموع	سال بررسی	نام کشور
-	-	۴۵/۷	۱۹۹۵	آرژانتین ۲
۶۳/۸	۵۴	۵۸/۵	۱۹۹۶	بولیوی ۱
-	-	۴۸/۲	۱۹۹۵	برزیل ۲
۲۷/۴	۳۱/۹	۳۰/۳	۱۹۹۷	شیلی ۱
۵۳/۴	۵۳/۵	۵۳/۴	۱۹۹۶	کلمبیا ۱
-	-	۵۱/۵	۱۹۹۵	کلمبیا ۲
-	-	۳۹/۶	۱۹۹۵	کستاریکا ۲
۴۱/۶	۳۹	۴۰	۱۹۹۷	اکوادور ۱
-	-	۴۷/۶	۱۹۹۵	اکوادور ۲
-	-	۵۳/۵	۱۹۸۹	گوآتمالا ۶
-	-	۴۹	۱۹۹۵	هنسوراس ۲
۲۰/۶	۲۶/۲	۲۳/۵	۱۹۹۶	جامائیکا ۲
۲۶/۲	۲۸/۱	۲۷/۴	۱۹۹۶	مکزیک ۱۲
-	-	۵۴	۱۹۹۵	مکزیک ۲
۸	۱۴	۱۱	۱۹۹۷	جزایر آنتیل
-	-	۳۳/۷	۱۹۹۵	پاناما ۲
۴۶	۴۷	۴۶/۴	۱۹۹۶	پاراگوئه ۱
۵۷/۵	۴۷/۷	۵۱/۹	۱۹۹۷	پرو ۱
۲۶/۸	۳۲/۸	۳۰/۱	۱۹۹۷	اروگوئه
۳۹/۵	۴۴/۲	۴۲/۴	۱۹۹۷	ونزوئلا ۲

آن هم در مورد برخی از حوادث محدود، مشمول حمایت‌های اجتماعی می‌شوند. در آمریکای لاتین میزان افراد تحت پوشش حمایت‌های اجتماعی از ۶۰ درصد تا ۱۵ درصد در کشورهای مختلف متغیر است. سطح پوشش حمایت‌های اجتماعی در بسیاری از کشورهای صحرای آفریقا یعنی گامبیا، نیجر، و چاد چیزی حدود کمتر از ۱ درصد نیروی کار است. این میزان در آفریقای شمالی سیر صعدی پیدا می‌کند و در مصر به ۲۲ درصد و در تونس به ۲۴ درصد می‌رسد. البته به نظر می‌رسد این آمارها نمایانگر افرادی است که قانوناً تحت پوشش حمایت‌های اجتماعی قرار دارند و افرادی را که واقعاً از حمایت‌های اجتماعی بهره‌مند می‌شوند نشان نمی‌دهد.

البته پایین بودن تعداد افراد تحت پوشش تأمین اجتماعی بویژه در کشورهایی که تعداد وسیعی از مردم در بخش کشاورزی شاغل هستند مشکل چندان جدیدی نیست. اما در سالهای اخیر با وجود پدیدار شدن چشم‌اندازهایی برای حل این معضل یا دست کم تخفیف آن، افزایش نسبت نیروی کار روستایی، و رو آوردن آنها به مشاغل کاذب این وضع را بدتر کرده است. این وضعیت بخوبی در جدول نمایان است.

در کشورهای مختلف آمریکای لاتین، تقریباً تمام مشاغل جدید بر اساس اقتصاد سنتی و غیررسمی ایجاد شده است. دیگر کشورهای در حال توسعه نیز وضعی مشابه، یا در برخی موارد حتی بدتر دارند. به تعبیر دیگر، نه تنها مشاغل جدید در وضعیت اقتصادی سنتی پای به عرصه وجود نهاده‌اند بلکه طبق گزارشهای از سالی اقتصاد رسمی باعث بیکاری و حذف فرصت‌های شغلی شده است. برای مثال، در کشور کنیا در سال ۱۹۹۶ اشتغال غیررسمی تقریباً دو سوم کل اشتغال را تشکیل می‌داد در حالی که این میزان در سال ۱۹۷۲ تنها ۱۰ درصد بوده است. در مورد هند اگر بخش کشاورزی را کنار نهیم، بیش از ۹۰ درصد کارگران اینک در بخش اقتصاد غیررسمی مشغول به کارند.

البته اقتصاد غیررسمی به واقع بخشی اقتصادی به معنای واقعی کلمه نیست. در حقیقت اقتصاد غیررسمی پدیده‌ای است که تقریباً در تمام بخشها یافت می‌شود و کارگران تمام اصناف را دربر

می‌گیرد: مستخدمان، افرادی که برای خود کار می‌کنند، کارگران خانگی، کارگران خانوادگی بدون مزد و... غیررسمی شدن به مؤسسات کوچک محدود نمی‌شود. در بسیاری از کشورها این واژه، مشاغل مقطعی و نامنظم را نیز پوشش می‌دهد. برای نمونه، در آرژانتین و برزیل نزدیک به ۴۰ درصد مزدبگیران شغل آزاد دارند.

در کشورهای زیادی نسبت بالاتری از زنان در مشاغل آزاد کار می‌کنند زیرا از یک سو آنها به سهولت کار و مسئولیت‌های خانوادگی خود را هم تلفیق می‌کنند و از سوی دیگر، دلایل دیگری هم مانند تبعیضی که زنان در مشاغل آزاد با آن مواجه هستند در این امر دخالت دارد. جدول فوق نشان می‌دهد که در دو سوم کشورهایی که دسترسی به آمارهای جداگانه (تفکیک بر اساس جنس) امکان‌پذیر بوده درصد زنان روستایی دارای مشاغل آزاد بالاتر از مردان بوده است. تمایل فزاینده‌ای میان زنان برای ادامه شغل آزاد وجود دارد زیرا زندگی کاری‌شان به آن وابسته است در حالی که بسیاری از مردان به این مشاغل صرفاً به عنوان درمانی موقتی می‌نگرند. این تفاوت، آثار و تبعات مهمی برای تأمین معاش آنها در درازمدت (مثلاً برای دوران کهولت) دارد.

کارگران شاغل در بخش اقتصاد غیررسمی هیچ‌گونه امنیت شغلی ندارند یا از امنیت شغلی اندکی برخوردارند. دستمزد آنها بسیار پایین است و نوسان بیشتری نسبت به دستمزد سایر کارگران دارد. آنها اگر به هر دلیلی قادر به کار نباشند هیچ‌گونه ممر در آمد دیگری ندارند. صرفاً اگر مدت زمانی کوتاهی قادر به کار نباشند هیچ‌گونه ممر در آمد دیگری ندارند. صرفاً اگر مدت زمان کوتاهی قادر به کار نباشند شغل خود را از دست می‌دهند و خانواده‌شان ناچار است بدون درآمد کافی به زندگی خود ادامه دهد. بیماری یک عضو خانواده می‌تواند هزینه‌هایی را در پی داشته باشد که توازن متزلزل بودجه خانواده را برهم زند. اصولاً کار در اقتصاد غیررسمی اغلب خطرناک است و این واقعیت که کار در محیطی کاملاً عاری از نظم و قانون انجام می‌شود آن را پیچیده‌تر می‌سازد.

زنان به لحاظ تبعیضهایی که در حق‌شان روا داشته می‌شود وضعیت آشفته‌تری دارند. برای

○ کارگران شاغل در بخش اقتصاد غیررسمی هیچ‌گونه امنیت شغلی ندارند یا از امنیت شغلی اندکی برخوردارند. دستمزد آنها بسیار پایین است و نوسان بیشتری نسبت به دستمزد سایر کارگران دارد.

مثال، هنگام بارداری یا به علت از دواج از کار اخراج می شوند. زنان در اقتصاد غیر رسمی از تضمینات و امتیازات مربوط به بچه داری که عموماً در مورد حقوق و مزایای مشاغل رسمی اعمال می شود (مثل حق عائله مندی، پرداخت حقوق دوران بارداری، پرداخت هزینه های پرستاری، کمک به هزینه های بچه داری) بی بهره اند.

امروزه این امر در سطح گسترده به رسمیت شناخته شده است که نیازی جدی به یافتن شیوه هایی مؤثر برای گسترش حمایت های اجتماعی وجود دارد. در گذشته چاره کار تثبیت سطح افراد تحت پوشش حمایت های اجتماعی بود. امروزه جایگزین مشابه آن کاهش سطح پوشش یا حتی کاستن از تعداد کارگران مشمول حمایت اجتماعی است. همانگونه که در بخش هایی از صحرای آفریقا به این نحو عمل شده است. در طول تاریخ، بخش هایی از نیروی کار که از حمایت اجتماعی برخوردار بودند نسبت به بقیه درصد بسیار ناچیزی را تشکیل می دادند. در واقع در برخی موارد نگرش دولتها نسبت به گسترش سطح پوشش حمایت های اجتماعی کاملاً منفی بود زیرا دولتها نگران بودند که در صورت گسترش حمایت های اجتماعی مثلاً چون بارانه های دولتی در میان تعداد بیشتری از کارگران یا مشمولان سرشکن می گردد کیفیت این حمایت ها پایین می آید؛ ولی امروزه به نظر می رسد جنبش های کارگری سازمان یافته در سطح گسترده معتقدند که فقدان حمایت در اقتصاد غیر رسمی نه تنها برای آنان که مستقیماً با این اقتصاد سروکار دارند بد نیست بلکه در کل برای کارگران مفید است. دو دلیل اصلی برای این امر وجود دارد: روز به روز تعداد کارگران بیشتری با اشتغال در اقتصاد غیر رسمی به علت آزاد بودن شغل یا به خاطر بیکاری خود را در معرض خطر قرار می دهند و از سوی دیگر، فقدان حمایت اجتماعی در اقتصاد غیر رسمی باعث کاهش هزینه ها می شود و شرکتهای ضعیفتر را در بخش های آزاد در وضعیت نامناسب رقابتی قرار می دهد و بدین وسیله مشاغل مستخدمان آنها به مخاطره می افتد.

برخی کارفرمایان در اقتصاد رسمی به منظور جلوگیری از رقابت غیر منصفانه بی هیچ تردیدی اعتقاد دارند که حمایت های اجتماعی باید به افرادی

که تحت پوشش قرار نرفته اند تعمیم یابد. با وجود این، برای بسیاری از مؤسسات و شرکتهای اقتصاد غیر رسمی آنچنان منشأ رقابت نیست که در سطح تولید و توزیع تأثیرگذار باشد. برای مثال اگر شرکتهای بتوانند با جایگزینی قرارداد کار کارمندان و کارگران خود هزینه ها را کم نمایند چنین خواهند کرد. باید پذیرفت که کارگران دارای مشاغل منظم و ثابت هم اگر بتوانند بدون پرداخت مالیات یا حق تأمین اجتماعی هزینه های خصوصی خود را جبران نمایند چنین خواهند کرد. در این مورد نگرانی وسیعی وجود دارد که افزایش تعداد افراد محروم از حمایت های اجتماعی در جامعه تنها در صورتی تأثیر خواهد داشت که به اقدامی سیاسی منتهی شود.

در بخش بعدی این مقاله بر لزوم توجه وسیعتر به چارچوب اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هنگام تبیین قلمرو این مشکل تأکید داریم. سپس گزینه های مختلفی را برای گسترش حمایت های اجتماعی بر اساس معیارهای اساسی ذیل مورد ارزیابی قرار می دهیم: امکان فراهم سازی حمایت های اجتماعی، قابلیت فراهم ساختن حمایت های اجتماعی برای نیازمندترین افراد، و توانایی اعتدالی کیفیت حمایت های اجتماعی بر اساس جنسیت افراد.

### توجه به چارچوبی وسیعتر

سیاستگذاران از برآورده ساختن وعده هایی که در مورد فقدان حمایت های اجتماعی می دهند عموماً ناتوان هستند. این امر احتمالاً به خاطر وجود سیاستهای حمایت اجتماعی نامناسب و ناکارآمد است. این مشکل خود از عامل دیگری نشأت می گیرد: تلاشی که برای اجرای آن سیاستها صورت گرفته ناکافی بوده است، یا شاید بخش وسیعی از مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی با حمایت های اجتماعی بیگانه و غیر مرتبط تلقی می شود. اگر سیاستگذاران با این مشکل بیش از حد تنگ نظرانه برخورد نمایند احتمالاً بخت بسیار کمتری برای یافتن راه حل های قابل حصول خواهند داشت.

بنابر این توجه به چارچوب وسیعتر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی قابل تأمل می نماید. وضعیت

○ زنان در اقتصاد غیر رسمی از تضمینات و امتیازات مربوط به بچه داری که عموماً در مورد حقوق و مزایای مشاغل رسمی اعمال می شود (مثل حق عائله مندی، پرداخت حقوق دوران بارداری، پرداخت هزینه های پرستاری، کمک به هزینه های بچه داری) بی بهره اند.

و فتق امور بین‌المللی بدان منظور ایجاد شده‌اند که این تلاشها و مساعی را حقیقتاً مؤثر سازند.

نباید از سیستمهای حمایت‌های اجتماعی توقعات و انتظاراتی بیش از حد داشت زیرا این سیستمها به هیچ‌وجه نمی‌توانند جایگزین سیاست کلان اقتصادی کارآمد شوند. همچنین به تنهایی هم نمی‌توانند به توزیع منصفانه دستمزدها و دیگر درآمدها منتهی شوند. سیاستهای دیگری نیز در این مورد ایفای نقش می‌کنند مانند حداقل دستمزد مناسب (که با حق‌عائله‌مندی کارگران تکمیل می‌شود)، مالیات تصاعدی بر درآمد و مالیات بر ثروت. برخی طرحهای تأمین اجتماعی به توزیع مجدد وجوه در یافتی از اقشار ثروتمند میان طبقات فقیر جامعه مبادرت می‌ورزند؛ اما این امر نمی‌تواند هدف اصلی تمام طرحها باشد. اگر قرار است منافع مردم به‌هنگام بیماری، از کار افتادگی، بیکاری، بازنشستگی و غیره تضمین شود، باید به سیاستهای اقتصادی منطقه‌ای نیز توجه کرد چرا که تحول ساختاری سریع برخی حوزه‌ها را در وضعیت اقتصادی نسبتاً ضعیفی باقی می‌گذارد و در این حالت سیستم حمایت اجتماعی حتی اگر در تعدیل و محدود ساختن نتایج سوء و نامناسب احتمالی، نقشی سرنویس‌ساز داشته باشد ابزار مناسبی برای حل این معضل نیست. اینکه مردم قادر به تحصیل درآمد کافی از کار خود باشند یا نباشند نه فقط به تقاضای موجود برای کار آنها و اقدامات تضمین‌کننده پرداخت دستمزد منصفانه به ایشان بستگی دارد بلکه وابسته به مهارتهای خود آنها و به زندگی کردن آنها در مکانی است که در مجاورت محل کارشان قرار گرفته باشد. به همین ترتیب، آموزش و تهیه مسکن بر دستیابی به زیست مناسب جداً تأثیر می‌گذارد. به دلایل عدیده، بازار کار غالباً در تأمین کافی این خدمات ناکام می‌ماند و در بیشتر کشورها بویژه در کشورهایی که درآمدها در سطح بالایی قرار دارد و حمایتهای اجتماعی سامان‌دهی شده است حکومتها تکفل مسئولیت ارائه این خدمات را ضروری یافته‌اند. تلاشهایی که برای ایجاد اشتغال و عرضه حمایتهای اجتماعی صورت می‌گیرد درین موفقیت نخواهد شد، مگر آنکه عموم جامعه به این خدمات اساسی دسترسی داشته باشند.

سیاسی هر کشور اولین و حیاتی‌ترین عامل است. همانگونه که «آمار تیا سن» خطاب به کنفرانس بین‌المللی کار در ۱۹۹۹ ابراز داشت: در یک کشور دموکراتیک حتی یک گرسنه هم نباید وجود داشته باشد. و مثالی دیگر آنکه ارائه خدمات درمانی به تمام افراد مقیم در جنوب اروپا، اندک زمانی بعد از آن صورت پذیرفت که سه کشور یونان، پرتغال و اسپانیا از قید چندین دهه استبداد رها گشتند. ارتباط میان دموکراسی و حمایت‌های اجتماعی در دو جهت مؤثر می‌نماید. در واقع نه تنها دموکراسی از گسترش حمایت‌های اجتماعی بهره‌مند می‌شود بلکه بسط حمایت‌های اجتماعی اهمیتی حیاتی برای اعتدالی ثبات اجتماعی و مشارکت دموکراتیک تمام گروهها در جامعه دارد. در کشورهایی که اخیراً دموکراسی در آنها تثبیت شده است این نکته از اهمیتی برجسته برخوردار است.

اقتصاد کلان، وضع بازار کار، و سیاستهای مربوط به آنها از دیگر عوامل خارجی است که باید مطمئن نظر قرار گیرد. چشم‌اندازهای بسط حمایت‌های اجتماعی تا حد وسیعی به تقاضای نیروی کار بستگی دارد. هر چه این تقاضا ضعیف‌تر باشد افراد بیشتری شغل مناسب و شایسته نخواهند یافت و ناچار خواهند شد به کارهایی در اقتصاد غیر رسمی تن در دهند که مشمول حمایت‌های اجتماعی نیست. اما اگر تقاضای نیروی کار سیر صعودی بی‌ماید تعداد بسیار کمتری از کارگران به مشاغل آزاد دست می‌یازند و به شرایط نامناسب آن گردن می‌نهند. اغلب صاحب‌منظران بر این باورند که مشاغل آزاد و غیر رسمی به‌عنوان بخشی از روند توسعه از بین نخواهد رفت، اما دیگر گستره و ماهیت آنها از پیش تعیین نمی‌گردد و بعید نیست که دولت‌ها بتوانند در این زمینه تأثیرگذار باشند. در میان عوامل سیاسی مربوط سیاست کلان اقتصادی هم وجود دارد که برای نیل به توازن بهتر در بازار کار طراحی می‌شود. اگر حکومتها بواقع در مسیر نیل به این اهداف گام بردارند درمی‌یابند که ضروری است فشارهای جهانی وارد بر اقتصاد ملی را مورد توجه قرار دهند و این هدف را در پرتو مراجع بین‌المللی ذیربط، و به‌صورتی هدفمندتر از گذشته تعقیب کنند. مهمتر آنکه مراجع جدید مسئول رتق

○ سیاستگذاران از برآورده ساختن وعده‌هایی که در مورد فقدان حمایت‌های اجتماعی می‌دهند عموماً ناتوان هستند. این امر احتمالاً به خاطر وجود سیاستهای حمایت اجتماعی نامناسب و ناکارآمد است.

## گزینه‌هایی برای گسترش

## حمایتهای اجتماعی

اینک گزینه‌های مختلفی را که برای بسط و گسترش حمایتهای اجتماعی وجود دارد مورد بررسی قرار می‌دهیم. هر یک از این گزینه‌ها بر حسب سه معیار مورد ارزیابی قرار گرفته است: استطاعت داشتن و توان تحمل هزینه‌ها، ظرفیت رفع نیازها در گسترده‌ترین ابعاد و قابلیت ترویج برابری میان زن و مرد.

بعید به نظر می‌رسد که یکی از این گزینه‌ها به تنهایی راه حل درست و مناسب باشد. در عمل، حمایت اجتماعی همواره متضمن تلفیق شیوه‌های مختلفی است که در کشورهای صنعتی رفاه‌ترکیبی خوانده می‌شود. باید به درک بهتری از پیوندهای بالفعل و بالقوه میان گونه‌های مختلف اقدام مورد نیاز و بویژه روابط پویا و متحول آنها در زمان دست یافت و این نکته را مدنظر قرار داد که بسط و گسترش حمایتهای اجتماعی برای تمام مردم جهان، فرایندی است که حتی با خوشبینانه‌ترین پیش‌بینی‌ها زمان قابل توجهی را می‌طلبد. اساساً چهار شیوه برای بسط و گسترش حمایتهای اجتماعی وجود دارد:

- گسترش طرحهای بیمه اجباری؛

- ترویج طرحهای مشارکتی داوطلبانه، از جمله از طریق ارائه یارانه‌های دولتی.

- ارائه منافع یا خدمات همگانی که از بودجه

عمومی کشور تأمین مالی شده باشد؛

- ایجاد یا گسترش روشهایی که بهره‌وری یا

خدمات رسانی آنها اثبات شده باشد (کمک اجتماعی) و منابع مالی آنها از محل بودجه عمومی کشور تأمین شده باشد.

هیچ یک از این گزینه‌ها را نمی‌توان بی دلیل کنار گذاشت. همه آنها در یک سیستم کاملاً پیشرفته حمایتهای اجتماعی ایفای نقش می‌کنند. اما باید به کارکرد هر یک و پیوند میان آنها توجهی ویژه مبذول داشت. درک بهتر از این گزینه‌ها، محور نیل به پیشرفت و عامل کلیدی فعالیت اخیر سازمان بین‌المللی کار در مورد این موضوع است.

گسترش طرحهای مشارکتی بیمه اجباری

هرگاه طرحهای بیمه برای بخش محدودی از

نیروی کار در اقتصاد رسمی اجباری شود، معمولاً قانونگذار سطح پوشش آن طرحها را به بخش‌های دیگر تسری می‌دهد. محدود ساختن اولیه موضوع بیمه را تقریباً با توسل به محدودیتهای عملی توجیه کرده‌اند. برای مثال زیرساختهای اداری که جمع‌آوری سهم بیمه کارگران در شرکتهای کوچک یا از کارگاههای خودگردان را امکان‌پذیر سازد وجود ندارد یا تسهیلات مراقبت بهداشتی در مناطق روستایی موجود نیست تا کارگران آن مناطق به شرکت در هزینه‌ذیربط ملزم شوند. این مشکلات همچنان پابرجاست. با وجود این، پرسشی که همیشه باید پرسید این است که برای رفع این تضییقات چه گامهایی برداشته شده است. در بسیاری موارد پاسخ این است که هیچ. دلایل این امر نیز از این قرار است:

- فقدان فشار سیاسی مؤثر از جانب آنهايي که تحت حمایت قرار ندارند؛

- عدم تمایل دولت برای تقبل تعهدات جدید و بالقوه هزینه‌بر؛

- ر کود اداری.

قوانین اولیه راجع به تأمین اجتماعی غالباً تحت فشار نیروهای سازمان‌یافته کارگری بخشهای عمومی و شرکتهای بزرگ تصویب شده است. نه تنها در سایر قسمتها نیروی کار معمولاً از سازماندهی کمتری برخوردار است بلکه در بسیاری از کشورها قدرت سازمانهای کارگری در دهه‌های اخیر به علت بیکاری به میزان قابل ملاحظه‌ای تحلیل رفته است. از همین رو در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نه تنها طرحهای تأمین اجتماعی گسترش نیافته بلکه طرحهای موجود نیز از جمله به علت قصور از تعدیل سقف حق بیمه‌ها و ایجاد توازن میان قیمتها و دستمزدها اغلب مورد غفلت قرار گرفته است.

ممکن است طرحهای موجود تأمین اجتماعی مستلزم استفاده از بودجه دولت باشد یعنی دولت تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های اداری را بر عهده گیرد، سهم بیمه کارفرما برای کارگران بیمه شده را (بطور مستقیم یا غیر مستقیم) بپردازد، هزینه‌های ناشی از تقلیل سودها را پوشش دهد، کسر درآمدها را جبران کند، یا بابت تمام یا برخی از اقلام تحت

○ نه تنها دموکراسی از گسترش حمایت‌های اجتماعی بهره‌مند می‌شود بلکه بسط حمایت‌های اجتماعی اهمیتی حیاتی برای اعتلای ثبات اجتماعی و مشارکت دموکراتیک تمام گروه‌ها در جامعه دارد.

پوشش بیمه یارانه دهد. گسترش سطح تأمین اجتماعی می تواند هزینه های دولت را به میزان قابل توجهی افزایش دهد، بویژه که کارگرانی که تازه مشغول به کار شده و تحت پوشش بیمه قرار گرفته اند انتظار ندارند که دستمزدهای خیلی کمی دریافت کنند. از این رو برخی دولت‌ها نسبت به گسترش تأمین اجتماعی رغبت چندانی ندارند بویژه اگر در آمد عمومی آنها پیشاپیش تحت فشار قرار داشته باشد. نباید پنداشت که تأمین اجتماعی همیشه تحمیلی بر هزینه های عمومی است؛ در برخی موارد این هزینه ها کاملاً توسط خود فرد بیمه شده تأمین می شود و در سایر موارد صندوقهای تأمین اجتماعی - هر چند اغلب به صورتی نادرست - برای تأمین هزینه های دولت مورد استفاده قرار می گیرد.

سرانجام نباید نقشی را که ر کود اداری در این میان بازی می کند دست کم گرفت. نهادهایی که طرحها و لوایح قانونی گسترش حمایتهای اجتماعی را آماده می کنند معمولاً همانهایی هستند که مسئول اداره سیستم موجودند. در بسیاری موارد بویژه هنگامی که قواعد ناظر بر خدمات اجتماعی تعداد کارمندانی را که این نهادها می توانند به خدمت گیرند و دستمزدی را که می توانند برای جذب مردم به این مشاغل تخصصی (مثلاً در تکنولوژی اطلاع رسانی) پرداخت کنند محدود سازند. نهادهای یاد شده می کوشند در شرایط دشوار از زیر این مسئولیتها شانه خالی کنند. معمولاً سطح رعایت این قواعد کمتر از ۸۰ درصد است و بی تردید اگر سطح پوشش تأمین اجتماعی به شرکتهای کوچکتر یا به مناطق روستایی تعمیم یابد پایین تر هم می رود. در فقدان حمایتهای تشویقی قوی از جانب دولت، متصدیان تأمین اجتماعی انگیزه چندانی برای پیشنهاد گسترش سطح تأمین اجتماعی نخواهند داشت زیرا این کار، ایفای مسئولیتهای فعلی شان را مشکل تر می سازد. هیچیک از این معضلات را نمی توان به آسانی بر طرف کرد. نبود سازمان در میان نیروی کار چیزی نیست که دولت بتواند آن را اجبران کند، گرچه یقیناً دولت می تواند با از میان برداشتن تمام محدودیتهای موجود برای آزادی تشکیل انجمن و اتحادیه، به ایجاد زمینه لازم کمک کند. تبعات مالی

این امر برای بودجه دولت را می توان قابل تحمل ساخت. برای مثال یارانه های منظم دولتی را که تنها به طرحهای دارای سطح محدود پرداخت می شود می توان بتدریج برای گسترش آن طرحها مرحله بندی کرد. ر کود اداری هم می تواند تاحدی بواسطه اقدام دولت برای تسهیل کار مدیریت تأمین اجتماعی مثلاً با حذف محدودیتهای ناشی از قواعد خدمات اجتماعی را جع به پرسنل و دستمزدها، و با تعیین مهلت برای ارائه طرحهای گسترش تأمین اجتماعی بر طرف شود.

در مورد بی میلی کارگران و کارفرمایان به پرداخت هزینه های تأمین اجتماعی مطالب زیادی نوشته شده است. این مشکلی واقعی است اما برای کشورهایی که خلأهای وسیعی در سطح پوشش تأمین اجتماعی دارند به هیچ وجه استثنایی و خارق العاده نیست. تمام کشورها، هم دارای کارفرمایانی هستند که به هر طریق در صدد کاستن هزینه ها هستند، و هم کارگرانی که ترجیح می دهند حقوق تأمین اجتماعی خود را نقداً دریافت کنند. آنچه عمده تفاوت می نماید قابلیت و تعیین مدیریت تأمین اجتماعی برای مقابله با این معضل است. اولین نکته، ارائه آمارهای موثق در مورد تخطی از مقررات است تا روشن گردد که باید چه اقداماتی را مورد توجه قرار داد. ثانیاً به بازرسان بیشتری با آموزشهای تخصصی و شرایط استخدامی که امکان اخذ رشوه را کاهش دهد نیاز است تا برای مثال با بازدیدهای بی مقدمه و بدون اطلاع قبلی از محلهای کار، جلوگیری از چاپ و انتشار آگهی های درخواست کار، و آگهی های تولیدکنندگان کالاها و خدمات بتوانند فعالیت های کارگزاران اقتصادی را برای یافتن افرادی که از پرداخت سهم تأمین اجتماعی خود طفره می روند مورد نظارت و شناسایی قرار دهند. ثالثاً می توان با آموزش و وادار کردن کارفرمایان، و باتمهید شیوه های اداری دقیق که پرداخت حق بیمه توسط آنها را ساده نماید امکان رعایت قانون را افزایش داد. نهایتاً برای موارد اتفافی می توان مجازات عدم رعایت قواعد و استانداردها را به آنها گوشزد کرد. برای نمونه جریمه ها نباید سقف حداکثر داشته باشند (که بواسطه تورم بی تأثیر شود) بلکه باید چند برابر حق بیمه ای باشد که بطور غیر قانونی پرداخت

○ چشم اندازهای بسط  
حمایت های اجتماعی تا حد  
وسیعی به تقاضا برای نیروی  
کار بستگی دارد. هر چه این  
تقاضا ضعیف تر باشد افراد  
بیشتری شغل مناسب و  
شایسته نخواهند یافت و  
ناچار خواهند شد به  
کارهایی در اقتصاد غیر  
رسمی تن در دهند که  
مشمول حمایتهای  
اجتماعی نیست.

## استطاعت مالی

طرزهای بیمه اجباری طبیعتاً از محل اعتباراتی تأمین مالی می‌شوند که از درصدی از درآمدها فراهم می‌آید و نصف یا بیشتر آن را کارفرما می‌پردازد. بویژه در مورد بیمه خدمات درمانی این امر باعث می‌شود که تحمل هزینه‌های مربوطه، نسبت به بیمه‌ای که مردم در بازار معاملات از آن استفاده می‌کنند چندان دشوار نباشد. حق بیمه اخیر برای افراد کم درآمد به همان نسبت افرادی که دستمزد بالایی دارند گران تمام می‌شود، کمالینکه آن هزینه‌ها برای یک خانواده بسیار سنگین تر از هزینه یک شخص واحد است و کارفرما تعهدی برای پرداخت آن هزینه‌ها ندارد.

قابلیت تحمل هزینه‌ها تا حد زیادی یک مفهوم شخصی و ذهنی است که صرفاً به مقایسه میان حق بیمه در مقایسه با بودجه شخص بستگی ندارد بلکه وابسته به ارزش منافع هم هست که وی انتظار بر خورداری از آنها را دارد. در تمام طرزهای بیمه این فرض قوی وجود دارد که مردمی که در تأمین هزینه‌ها سهیم هستند منافع را دریافت می‌دارند و میزان منافع ایشان متناسب با سهم آنها در تأمین هزینه‌هاست. عموماً هیچکدام از این شرایط در مورد طرزهایی که از بودجه عمومی دولت تأمین مالی می‌شوند وجود ندارد. در نتیجه مردم مایلند هزینه‌های چنان طرزهایی را مشابه مالیات پرداخت کنند. این بی‌تردید یکی از دلایل آن است که کشورهای دارای سیستمهای کارآمد معمولاً از قبل آن بیشتر منتفع می‌شوند تا کشورهای که این منافع برای ایشان صرفاً از طریق مالیات حاصل می‌شود. با وجود این قابلیت تأمین هزینه‌ها مشکلی عینی و مهم برای گروههای کم درآمد و برای بسیاری از افرادی است که خود کارفرمای خویشند بویژه آنکه افراد اخیر هیچ کارفرمایی برای سهیم شدن در آن هزینه‌ها ندارند. برای کاستن از این مشکلات به عنوان نمونه اقدامات زیر را می‌توان اتخاذ نمود:

- حداقل سطح دستمزد به میزانی معین شود که هزینه تأمین اجتماعی را که کارگر ملزم به پرداخت آن است پوشش دهد؛

- بر دستمزدهای اولیه هزینه پایین تری تحمیل

- سهم کلی افرادی که برای خود کار می‌کنند در تأمین هزینه‌ها می‌تواند با محدود ساختن سطح بیمه آنها کاهش یابد مثلاً با مستثنی کردن خسارت کار و از کار افتادگی کوتاه مدت به علت بیماری که در هر حال اجرای آن در مورد اینگونه افراد دشوار است؛

- به هزینه‌های افرادی که برای خود کار می‌کنند می‌توان چه از محل بودجه عمومی یا از طریق پیش برداخت هزینه کالایی که تولید یا مخارجی که هزینه می‌کنند یارانه پرداخت.

در گذشته طرزهای جدید تأمین اجتماعی به نسبت آنچه که امروزه مشاهده می‌شود عموماً با سطح پایین تری از تأمین هزینه‌ها کار خود را آغاز کردند. بنابراین برای کارفرمایان و کارگرانی که از همان ابتدا تحت پوشش قرار گرفتند نسبتاً ساده بود که هزینه مخارج جدید را فراهم کنند. در طول سالهای بعد این هزینه‌ها رو به فزونی نهاد. اگر سطح پوشش یک طرح به گروههای جدید تمیم یابد در آن صورت سطوح بالاتر تأمین اجتماعی پیدارنگ به افرادی که بتازگی تحت پوشش قرار گرفته‌اند تسری می‌یابد و بر این اساس، بسیاری از کارگران و کارفرمایان آنها تحمل چنین هزینه‌ای را دشوار خواهند یافت. از این رو یافتن راههایی که اساساً سطح کمی را پوشش دهد و بتدریج روند صعودی بیمه‌ها را تسلی می‌شود. از نقطه نظر عملی اشخاصی که جدیداً تحت پوشش قرار گرفته‌اند مدت زمانی را برای انطباق یافتن با شرایط جدید و درک منافع حاصل از تأمین اجتماعی نیاز دارند. از این رو در سالهای اولیه باید هزینه کمتری به آنها تحمیل شود. این انعطاف مالی می‌تواند به صورت پرداخت دلخواهانه بخشی از هزینه‌ها بدون اینکه اثری منفی بر منافع حاصله داشته باشد فراهم آید. این امر در مورد سیستمهای کسر اجباری حق بیمه که در برخی کشورها برای تأمین مالی دوران بازنشستگی و هزینه‌های درمانی صورت می‌گیرد مصداق ندارد. باید تأکید نمود که گرچه ممکن است سهم بیمه در مراحل اولیه در سطح نازلی باشد ولی وظیفه مقامات رسمی است که طرزهای واقعی بلندمدتی را در نظر گیرند و اجرا نمایند و منافع را در سطوحی قرار دهند که در واقع در بلندمدت به لحاظ مالی تأمین شود.

○ نباید از سیستمهای حمایت‌های اجتماعی توقعات و انتظاراتی بیش از حد داشت زیرا این سیستمها به هیچ وجه نمی‌توانند جایگزین سیاست کلان اقتصادی کارآمد شوند.

توان و ظرفیت رفع نیازها در گسترده‌ترین

ابعاد

بزرگترین نارسایی طرح‌های مشارکتی برای زنان کارگر آن است که بسیاری از آنها تحت پوشش این طرح‌ها قرار نمی‌گیرند. البته با بسیاری از مردان نیز برخورد مشابهی می‌شود، اما تحقیقات نشان داده است که نسبت بالاتری از زنان در اقتصاد غیررسمی به کار مشغولند و زنان بیشتر از مردان زندگی خود را با این مشاغل سپری می‌سازند. در عین حال در اقتصاد رسمی نیز به زنان تبعیض روا داشته می‌شود و کار در اقتصاد غیررسمی اغلب با نقش زنان در اداره خانواده اطلاق و سازگاری بیشتری دارد.

### ترویج بیمه‌های اختیاری

شیوه‌های مختلفی وجود دارد که به وسیله آنها دولت می‌تواند طرح‌های بیمه اختیاری را تشویق کند:

- اعطای یارانه به حق بیمه افراد از طریق امتیازهای مالیاتی یا کاهش حق بیمه؛
- حمایت از طرح‌های بیمه اختیاری مثل آموزش مؤسسات بیمه، کمک به تنظیم هزینه‌ها و...
- ایجاد چارچوبی حقوقی و منظم که در آن چنین طرح‌هایی به اجرا درآید.

تعمیم بیمه اجتماعی به اشخاصی که تابع بیمه اجباری نبوده‌اند در بسیاری از کشورها برای مدتها بر مبنای داوطلبانه و اختیاری رواج داشته است. اما افرادی محدود از این فرصت استفاده کرده‌اند زیرا تمایل - و در واقع توان لازم - برای پرداخت حق بیمه را که سهمی از آن به عهده کارگر و بخشی به عهده کارفرماست نداشته‌اند. تنها در برخی موارد مثلاً برای برخورداری از مزایای مستمری یا کامل کردن دوره‌ای که برای برخورداری از حقوق بازنشستگی لازم است مردم انگیزه‌ای قوی برای مشارکت داوطلبانه داشته‌اند.

بیشتر حمایت‌های مالی که اخیراً به طرح‌های بیمه اختیاری تخصیص یافته به سوی تکمیل کردن مستمری و بیمه خدمات درمانی و نیز به نفع گروه‌های دارای پردرآمدتر متمایل بوده است. کارگران مورد نظر معمولاً تحت پوشش طرح قانون تأمین اجتماعی نیز قرار دارند و از این رو این

برخلاف مساعدت اجتماعی، طرح‌های مشارکتی منوط به اعطای منافع پس از احراز نیاز افراد نیست. اما در مواردی که این طرح‌ها اجباری هستند معمولاً برخی از ویژگی‌ها را مدنظر دارند که کارگران را با توجه خاص به نیازهایشان مورد توجه قرار می‌دهند. برای نمونه برای کارگرانی که از درآمد پایینی برخوردارند یا آنهایی که در دوران سالخوردگی با بیماری یا بیکاری دست به گریبان می‌شوند پرداخت مستمری دوران بیماری و بیکاری، اعطای حداقل منافع، فورمول تعدیل منافع و... در نظر گرفته می‌شود. این عناصر به هم پیوسته گرچه ناشناخته باقی مانده‌اند ولی می‌توانند به حمایت اعطایی بیفزایند مشروط بر آنکه افراد ذریع مشمول طرح باشند. روشن است که اینگونه توزیع مجدد برای عموم مردم مقبول‌تر است. با وجود این باید توجه داشت که سیستم‌های کسر اجباری حق بیمه، همبستگی و وحدت منافع را به ارمان نمی‌آورد زیرا مبتنی بر محاسبات فردی است. هرگونه همبستگی باید از رهگذر ترتیبات جداگانه مقرر شود ترتیباتی مانند مساعدت‌های اجتماعی که طبعاً از بودجه عمومی کشور تأمین مالی می‌شود.

### قابلیت ترویج برابری میان زن و مرد

در طرح‌های مشخص کننده سهم افراد در پرداخت هزینه‌های تأمین اجتماعی، زنان اغلب در جایگاه شایسته خود قرار نمی‌گیرند زیرا بسیاری از آنان درآمدهای پایینی دارند و بخش اساسی زندگی‌شان در دوران سالخوردگی در بیرون از نیروی کار می‌گذرد زیرا مشغول مراقبت از کودکان یا دیگر اعضای خانواده هستند. به همین دلایل دریافت‌های نقدی (بویژه حقوق و مستمری) آنها از مردان پایینتر است. با وجود این در طرح‌های اجباری می‌توان اقداماتی برای کاهش این مشکلات انجام داد (که انجام هم شده است) مانند تأمین اعتباراتی که بتواند به کارگرانی که موقتاً برای مراقبت از کودکان از نیروی کار خارج شده‌اند تخصیص یابد در حالی که دیگر اقدامات متوجه کارگرانی بوده است که از دستمزدهای پایینی برخوردار

○ در عمل، حمایت اجتماعی همواره متضمن تلفیق شیوه‌های مختلفی است که در کشورهای صنعتی رفاه‌تر کبکی خوانده می‌شود.

نوع بیمه اختیاری باید به عنوان شیوه‌ای برای پیشرفت تأمین اجتماعی تلقی شود تا بسط و گسترش آن. اما این امر برای تعیین کم و کیف حمایتی که دولت به چنین طرح‌هایی تخصیص می‌دهد مهم تلقی می‌شود. این اطلاعات می‌تواند به گروه‌های کم درآمدی که هیچ‌گونه حمایتی دریافت نمی‌کنند کمک کند تا از پشتیبانی مالی برخوردار شوند. اگر این طرح‌ها موفقیت‌آمیز باشد در آینده حمایت و پشتیبانی دولت از بیمه‌های اختیاری می‌تواند وضع بهتری نسبت به زمان حاضر داشته باشد.

در سال‌های اخیر حمایت اجتماعی داوطلبانه در قالب طرح‌های مختلف بیمه خرد (جزئی) توسعه یافته است. اصطلاح بیمه خرد به محدود بودن مجموع منافع اشاره دارد و نه حجم خود طرح. گرچه اغلب چنین طرح‌هایی در واقع ماهیت محلی دارند و اعضای محدودی را در بر می‌گیرند ولی هدف اصلی چنین طرح‌هایی کمک به جبران کاهش سرمایه‌گذاری دولت در بخش خدمات درمانی و بویژه کمک به رفع مشکلات مالی افراد تحت پوشش بیمه خدمات درمانی است؛ مشکلاتی که از طرح‌ها و برنامه‌های تعدیل ساختاری نشأت می‌گیرد. این طرح‌ها معمولاً متضمن فراهم ساختن بیمه خدمات درمانی جامع نیستند بلکه به جای آن مزایایی را به درآمد فرد بیمه‌شده اضافه می‌کنند. طبق برآوردها در جایی که این برنامه‌ها وجود داشته باشند این طرح‌ها معمولاً حدود ۲۵ درصد یا کمتر از افراد مورد نظر را در بر می‌گیرد. فقط پیوستن به طرح‌هایی که ۵۰ تا ۱۰۰ درصد افراد را تحت پوشش قرار می‌دهند یا آنهایی که تمام اعضای گروه مورد نظر (مثل اتحادیه‌های تجاری یا انجمن‌های صنفی) را پوشش می‌دهند الزامی است. این درصد هر چند قانع‌کننده نیست ولی بالاتر از میزانی است که از رهگذر طرح‌های بیمه اجتماعی اختیاری برای تمام افراد خویش فرما حاصل می‌شود، زیرا بی‌تردید مشارکت در بیمه‌های خرد بسیار پایینتر است و آن طرح‌ها تنها بر ارائه مزایایی تأکید دارند که مردم آنها را اجداً ضروری می‌دانند.

### استطاعت مالی و توان پرداخت هزینه‌ها

از یک جهت بیمه‌های اختیاری از حیث شرط توان مالی و استطاعت افراد مشمول، هیچ مشکلی

پیش نمی‌آورند چرا که مردم ملزم به مشارکت در این نوع طرح‌ها نیستند. هنگامی که بیمه اختیاری مکمل مقررات تأمین اجتماعی قلمداد شود نوعاً بیشتر از لحاظ اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد زیرا به گروه‌های دارای درآمد بالاتر فرصت مشارکت در هزینه‌ها را می‌دهد. با وجود این، استطاعت مالی در مواردی که مردم دارای هیچ نوع حمایت اجتماعی نیستند مشکل ایجاد می‌کند؛ همانگونه که این امر در مورد افراد مشمول طرح‌های جزئی بیمه مصداق دارد. اینگونه مشارک‌کنندگان مالی هر اندازه هم که نازل باشد معمولاً تعرفه یکسانی دارد به نحوی که پرداخت آن برای گروه‌های کم درآمد سخت و دشوار است؛ بویژه هنگامی که کارگران مورد نظر به عنوان نیروی کار رسمی مشغول خود را از دست داده باشند و زندگی‌شان به درآمدهای بسیار پایین تری متکی شده باشد که در اقتصاد غیر رسمی به دست می‌آورند.

### قابلیت رفع نیازها در گسترده‌ترین ابعاد

زمانی که طرحی به شکل داوطلبانه و اختیاری اجرا شود معمولاً تلفیق عناصر بسیار مهمی که برای نیل به همبستگی و وحدت منافع لازم است قابل حصول نیست. این بدان علت است که افرادی که هزینه ایجاد این همبستگی را به لحاظ مالی تأمین می‌کنند در صددند تا جایگاه بهتری یابند، چه طرح بویژه برای افرادی جاذبه خواهد داشت که انتظار داشته باشند بیشتر از آنچه که هزینه کرده‌اند بهره‌مند شوند. باید توجه داشت که این تقابل بر طرح‌هایی مانند طرح‌های کوچک بیمه تأثیر می‌گذارد که پیوستن افراد به آنها اختیاری است. ولی بر طرح‌های داوطلبانه‌ای که توسط شرکتها به عنوان جزء لاینفک شرایط اشتغال کارگران تلقی شده‌اند بی‌تأثیر است. این امر بدان معناست که طرح‌های شرکتها قابلیت رفع نیازها در گسترده‌ترین ابعاد را دارد؛ در برخی موارد ممکن است واقعاً چنین باشد ولی برای مثال در طرح‌های مبتنی بر حقوق‌نهایی دریافتی کارگر، معمولاً نوعی توزیع مجدد خودسرانه به نفع کارگرنی وجود دارد که دستمزد آنها ترقی بیشتری داشته است.

ماهیت نفع و فایده کلی طرح نیز باید

○ بسط و گسترش  
حمایت‌های اجتماعی برای  
تمام مردم جهان، فرایندی  
است که حتی با  
خوشبینانه‌ترین  
پیش‌بینی‌ها زمان قابل  
توجهی را می‌طلبد.

○ قوانین اولیه راجع به تأمین اجتماعی غالباً تحت فشار نیروهای سازمان یافته کارگری بخشهای عمومی و شرکتهای بزرگ تصویب شده است.

مطمئن نظر قرار گیرد. برای مثال منافع حاصل از طرحهای بیمه خرد و کوچک که غالباً تنها هزینه‌های پزشکی را پوشش می‌دهد محدودیت‌های مهمی دارد و معمولاً به اعضای این طرحها هیچ گونه وجهی در رابطه با دیگر مخارج مانند سالخورگی یا عدم توانایی برای کار کردن و... پرداخت نمی‌شود. موضوع این مقاله بسط و گسترش حمایت‌های اجتماعی است اما باید به خاطر داشت که حمایت اجتماعی همگون و یکنواخت نیست. مسأله تنها این نیست که مردم تحت پوشش حمایت‌های اجتماعی قرار دارند یا نه بلکه مخارج و هزینه‌های تحت پوشش حمایت‌های اجتماعی و سطح حمایت اعطایی نیز باید مطمئن نظر قرار گیرد.

### قابلیت ترویج برابری میان زن و مرد

موانع و مشکلات طرحهای مشارکتی برای زنان پیش از این هنگام بررسی طرحهای بیمه اجباری مطمئن نظر قرار گرفت. در آن چارچوب می‌شد اقداماتی معین برای کاستن از این موانع اتخاذ کرد. اما طرحهای مشاوره‌ای کمی کمتر فرصت اتخاذ چنین اقداماتی را فراهم می‌سازند زیرا داوطلبانه بودن آنها در این مورد نقشی منفی بازی می‌کند. عوامل فرهنگی نیز می‌تواند در اینجا حائز اهمیت باشد. طرحهای داوطلبانه غالباً در میان گروههای افراد نسبتاً همگونی مشاهده می‌شود که بیشتر از آنچه در افراد تحت پوشش يك طرح ملی به چشم می‌خورد شیوه زندگی آنها با هم تفاوت چندانی ندارد، از سطح آموزش پایین تری برخوردارند و نظراتی سنتی در مورد نقشهای مبتنی بر جنسیت افراد دارند. در واقع باید پای را فراتر نهاد و بر نفوذی که سازمانهای بین‌المللی در اعتلای برابری میان زن و مرد داشته‌اند و باعث ایجاد تغییراتی در طرحهای ملی تأمین اجتماعی (مثلاً در اتحادیه اروپا) شده‌اند تأکید بیشتری کرد.

طرحهای بیمه خرد می‌تواند تنها فرصتی باشد که کارگران اقتصاد غیررسمی از رهگذر آنها حمایت اجتماعی اندکی به دست آورند. با توجه به سهم عمده زنان کارگر در چنین مشاغلی، بیمه خرد می‌تواند همچون عرصه‌ای برای ترویج برابری زن و مرد قلمداد شود حتی اگر در

چارچوب چنین طرحهایی توزیع مجدد ناچیزی از جانب مردان به سود زنان صورت گیرد یا اصلاً چنین تلاشی نشود. زنان در مقام مادر، در مقایسه با مردان اغلب نگرانی بیشتری در مورد مشکلات درمانی خانواده خود دارند. در برخی موارد مشارکت آنها در اخذ تصمیم برای پیوستن به يك طرح بیمه خرد و احتمالاً تداوم آن، می‌تواند به اعتلای توان آنها بینجامد و در درازمدت مبنایی برای ایجاد برابری بیشتر میان زن و مرد فراهم آورد.

در طرحهای شرکتها آشکارا نسبت به گسترش طرحها به کارگران مرد رغبت بیشتری از کارگران زن وجود دارد، زیرا این بلور حاکم است که زنان رابطه‌ای درازمدت با شرکت ندارند تا بتوان واقعاً آنها را در آن هزینه‌ها سهیم کرد؛ یا در مقوله‌ای جای می‌گیرند که می‌توان آنها را خارج از این طرحها قرار داد. زنانی که تحت پوشش چنین طرحهایی قرار می‌گیرند کمتر از مردان به منافع آن طرحها توجه دارند زیرا دوره خدمت آنها در شرکتها کوتاهتر است و ارتقای حقوق و دستمزد آنها کمتر.

### ارائه منافع یا خدمات عمومی که از بودجه

#### عمومی دولت تأمین مالی شده باشد

صندوقهای عمومی و همگانی در تعدادی از کشورهای صنعتی یافت می‌شود ولی این صندوقها بندرت در کشورهای در حال توسعه مانند موریتانی مشاهده شده است. خدمات عمومی به ویژه خدمات درمانی خصوصاً در کشورهای در حال توسعه رایج تر است. اما در سالهای اخیر ماهیت همگانی این خدمات درمانی به لحاظ تحمیل پرداخت هزینه به فرد استفاده کننده جداً تحلیل رفته است. این هزینه‌ای است که فقط مستمندان از پرداخت آن معاف هستند.

#### توان و استطاعت مالی

معمولاً تصور می‌شود که استطاعت مالی نقطه ضعف طرحهای همگانی است. بر اساس تعریف، چنین طرحهایی تعداد بیشتری از افراد مردم را نسبت به هر طرح دیگری منتفع می‌سازند مگر آنکه شرایط برخورداری از منافع طرح برای نمونه با تعیین افراد دارای سن بالاتر محدود شده باشد. اما

○ در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نه تنها طرح‌های تأمین اجتماعی گسترش نیافته بلکه طرح‌های موجود نیز از جمله به علت قصور از تعدیل سقف حق بیمه‌ها و ایجاد توازن میان قیمت‌ها و دستمزدها اغلب مورد غفلت قرار گرفته است.

مستلزم این پیش شرط است که برای تأمین منافع یا ارائه خدمات مورد بحث شبکه کارآمدی به وسیله دولت ایجاد شده باشد. غالباً چنین شبکه‌ای در نواحی روستایی وجود ندارد ضمن آنکه بسیاری از افرادی که بیشترین نیاز را دارند در آن مناطق زندگی می‌کنند و با مشکلات تحمل ناپذیری در زمینه برخورداری از این منافع یا خدماتی که اصولاً مستحق آن هستند دست به گریبانند. این مسئولیت مقامات رسمی است که تضمین کنند مردم به آنچه که حق آنهاست دست خواهند یافت. این امر صرفاً به معنای آن نیست که مقامات در انتظار استیغاف آن حقوق بنشینند بلکه باید افراد را از حقوق خود مطلع سازند و در جستجوی افرادی برآیند که به هر دلیلی به حقوق قانونی خود نایل نگشته‌اند. اگر طرح‌های همگانی به این نحو به اجرا درآید ابزار بسیار قدرتمندی برای رفع نیازهای مستمندان تمهید شده است.

#### قابلیت ترویج برابری میان زن و مرد

بر اساس تعریف، طرح‌های همگانی مشروط به اشتغال یا میزان دستمزد نیست. از این رو طرح‌های همگانی شیوه ایده آلی برای عرضه مزایا یا خدمات به بخش وسیعی از زنانی است که در خانه کار می‌کنند یا به مشاغل آزاد اشتغال دارند؛ از این گذشته، این طرح‌ها قطع نظر از میزان دستمزدی که زنان بابت کار خود دریافت می‌کنند مزایای یکسانی برای زنان و مردان فراهم می‌آورند.

مزایای عائله‌مندی که به موازات حقوق بازنشستگی افراد سال‌خورده از برجسته‌ترین مزایای طرح‌های همگانی است می‌تواند در ترویج برابری میان زن و مرد اهمیتی تعیین کننده داشته باشد:

- این حقوق طبیعتاً مستقیم به فردی پرداخت می‌شود که از فرزند مراقبت می‌کند. این فرد در اغلب موارد مادر است. این درآمد توزیع و جوه نقدی در داخل خانواده را تقویت می‌کند و از این رو به قدرت و اختیار زنان می‌افزاید.

- بسیاری از خانواده‌ها چنان فقیرند که نمی‌توانند تمام کودکان خود را به مدرسه بفرستند و از این رو پسران خود را برای تحصیل در مدرسه برمی‌گزینند. آنها به غلط بر این باورند که دختران

سایر عناصر معمولاً یکسان و برابر نیست. برای مثال، یک سیستم همگانی خدمات درمانی می‌تواند به کنترل مؤثرتر هزینه‌ها نسبت به دیگر انواع سیستم‌های خدمات درمانی دست یابد و نیازمند صرف پول برای مدیریت سیستم‌های بیمه و صورت جلسات بیماری نباشد. تفاوت دیگر میان طرح‌های مشارکتی و طرح‌های عمومی آن است که طرح‌های اخیر منافع نقدی بالاتری برای دستمزدهای بالاتر فراهم نمی‌آورند بلکه تعرفه واحدی را برای تمام افراد حائز شرایط به کار می‌بندند. این امر کمک می‌کند تا هزینه طرح‌های عمومی پایین بیاید.

مشکل اصلی طرح‌های همگانی هزینه کلی آنها (که معمولاً کمتر از هزینه‌های طرح‌های مشارکتی است) نیست بلکه این واقعیت است که برخلاف طرح‌های مشارکتی، آنها از بودجه عمومی دولت تأمین مالی می‌شوند و از این رو هر سال با رقابت دیگر اولویتهای دولت مواجه می‌شوند. آنچه که در یک سال قابل تأمین و پرداخت تلقی می‌شود ممکن است در سال بعد اگر سیاستها یا وزیران تغییر یافته باشند قابل پرداخت نباشد. هیچ کشوری راحتی اگر دموکرات‌ترین کشور باشد که به لحاظ شعور اجتماعی به بالاترین درجه رشد دست یافته باشد نمی‌توان مصون از چنین تغییراتی قلمداد کرد.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه حکومتها در تأمین بودجه کافی حتی برای برنامه‌های موجود خود مشکلاتی خاص دارند چه رسد به طرح‌های جدید پر هزینه. این مشکلات با روند جهانی شدن تشدید شده است، روندی که: دولت‌ها را از درآمد حاصل از اخذ تعرفه‌ها به لحاظ لزوم کاهش یا حذف تعرفه‌ها محروم می‌سازد؛

- به نحو فزاینده‌ای مالیات بر سرمایه را دشوار می‌سازد زیرا سرمایه بیش از پیش در سطح بین‌المللی در گردش و حرکت است.

#### قابلیت رفع نیازها در گسترده‌ترین ابعاد

اگر منافع یا خدمات حقیقتاً همگانی باشد در این صورت آنهایی که بیشترین نیاز را دارند مانند سایر افراد از عهده تأمین آن برمی‌آیند. اما چنین چیزی

## توان و استطاعت مالی

کم بودن نسبی مساعدتهای اجتماعی در جهان در حال توسعه گویای مشکلاتی است که بسیاری دولت‌ها در تخصیص منابع کافی برای اینگونه مساعدتهای پیش‌رو دارند. این امر را نباید صرفاً از آنجا که سطح مطلقاً پایین درآمد یا بودجه دولت تلقی کرد. طبیعتاً این عوامل اهمیت دارند اما اولویتهای سیاسی دولت نیز در این عرصه دخیل است. برای مثال بر همگان روشن است که بیشتر دولتها برای هزینه‌های نظامی خود اهمیت بیشتری نسبت به هزینه‌های معاضدت اجتماعی قائل هستند. این وضع به ویژه در حکومت‌های دیکتاتوری نظامی نمایان است ولی حتی در کشورهای کاملاً دموکراتیک هم بودجه تخصیص یافته به مساعدتهای اجتماعی معمولاً در فهرست اولویتهای دولت رتبه بسیار پایینی دارد. درک علت این امر ساده است: متنافعین بالقوه بخش قلیلی از جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند و از این رو شانس اندکی برای هماهنگ ساختن نیازهای خود، و قدرت کمی برای به کرسی نشاندن آمال و خواسته‌های خود دارند.

در بسیاری از کشورهای هزینه مساعدت‌های اجتماعی بسیار پایین‌تر از هزینه دیگر انواع حمایت‌های اجتماعی است البته در مواردی بسیار نادر ادعا شده است که هزینه‌های موجود مساعدت‌های اجتماعی برای پوشش دادن کل نیازهای جامعه کافی بوده است. این نشان می‌دهد که جامعه در تعیین آنچه باید برای کمک‌های اجتماعی هزینه شود، معیارهایی یکسان (مثل آنچه در تعیین میزان هزینه‌های بیمه‌های اجتماعی کاربرد دارد) به کار نمی‌برد. مردم در مقایسه با مالیات‌هایی که قبلاً پرداخت می‌کردند بوضوح تمایل بیشتری به پرداخت هزینه تأمین اجتماعی دارند. مشارکت در هزینه‌های تأمین اجتماعی برای افراد این توقع را ایجاد می‌کند که در آینده منافعی را دریافت خواهند داشت. اما در مورد کمک‌های اجتماعی افراد انتظار یا امید به نسبت کمتری به دریافت شخصی آن کمک‌ها دارند مضافاً اینکه سوءظن‌های زیادی در این زمینه وجود دارد که دریافت‌کننده کمک‌ها قانوناً شایستگی آن را نداشته است. از این رو چندان جای تعجب نیست که امکان

نیاز کمتری به آموزش رسمی دارند و از این رو بهتر است در خانه بمانند. حقوق عائله‌مندی به خانواده‌ها کمک می‌کند تا تمام فرزندان خود را به مدرسه بفرستند و از این رو می‌توان حضور واقعی بچه‌ها در مدرسه را شرط پرداخت حقوق عائله‌مندی قرار داد. مستمری‌های دوران کهولت اهمیت خاصی برای زنان دارند زیرا عموماً در تمام کشورها طول عمر زنان بیشتر از مردان است. امید زندگی بیشتر بدان معناست که اگر زنان از درآمد تضمین شده در دوران کهولت برخوردار نباشند بیشتر درآمدهای دوران اشتغال خود را پس انداز می‌کنند. این امر همچنین بدان معناست که احتمال بی‌سرپرست شدن زنان نسبت به مردان بیشتر است؛ واقعیتی که زنان را در بسیاری از جنبه‌ها متحمل هزینه‌های بالاتر (برای مثال هزینه‌هایی که ناشی از زندگی مجردی است)، و از دیدگاه اقتصادی آسیب‌پذیرتر می‌سازد. حتی اگر به دلایل اقتصادی طرح مستمری همگانی افراد سالخورده محدود به اشخاصی شود که دارای سن بالا هستند (مثل ۶۵ یا حتی ۷۵ سال)، باز می‌تواند برای زنان فوق‌العاده مفید باشد.

## ایجاد یا گسترش روش‌های تجربه شده

## ارائه منافع یا خدمات

## (مساعدت اجتماعی)

مساعدت و معاضدت اجتماعی اصولاً در تمام کشورهای صنعتی وجود دارد. در این کشورها مساعدتها برای پر کردن خلایی به کار می‌رود که با دیگر طرح‌های حمایتی تحت پوشش قرار نگرفته است مثل افرادی که مدت طولانی بیکار می‌شوند و از تمام حقوق دوران بیکاری خود استفاده می‌کنند؛ نیز افرادی که قادر به کار کردن نیستند و دیگر مزایای آنها چنان اندک است که اجازه تضمین حداقل سطح زندگی برای آنها و خانواده‌شان را نمی‌دهد؛ و برای افرادی که ملزم به تقبل هزینه‌های سنگین پزشکی یا درمان شخصی می‌شوند اما دارای بیمه بیکاری نیستند. در کشورهای در حال توسعه مساعدت اجتماعی کمتر گسترش یافته است. در مواردی هم که چنین مساعدتی وجود دارد معمولاً فقط به یک یا دو مقوله از افراد مثل افرادی که یا به سن گذاشته‌اند محدود می‌شود.

○ در فقدان حمایت‌های تشویقی قوی از جانب دولت، متصدیان تأمین اجتماعی انگیزه چندانی برای پیشنهاد گسترش سطح تأمین اجتماعی نخواهند داشت زیرا این کار، ایفای مسئولیت‌های فعلی‌شان را مشکل‌تر می‌سازد.

ارائه کمک‌های اجتماعی مسائل خاصی را مطرح سازد هر چند جوامع بسیاری توانسته‌اند مساعدت‌های اجتماعی بیشتری را در صورت لزوم فراهم آورند.

هر چند برای دولت‌ها تخصیص دادن منابع مالی کافی به کمک‌های اجتماعی دشوار است ولی آنها اغلب بر این باورند که ارائه کمک‌های اجتماعی از فراهم آوردن مزایای خاص برای همگان آسانتر است. محدود ساختن مزایا به افراد فقیر، در واقع از هزینه‌های کلی (هر چند احتمالاً کمتر از آنچه که تصور می‌رود) می‌کاهد زیرا تدبیر شیوه‌ای مؤثر به ویژه در کشوری در حال توسعه فوق‌العاده هزینه‌بر است. وانگهی توجه صرف به هزینه و مخارج کلی باعث نادیده گرفته شدن این واقعیت می‌گردد که طرح‌های همگانی معمولاً از کمک‌های اجتماعی عمومیت بیشتری دارند و می‌توان انتظار داشت که دست کم در یک جامعه دموکراتیک در بودجه دولت اولویت بیشتری به آن داده شود.

### قابلیت رفع احتیاجات افرادی که نیاز بیشتری دارند

از لحاظ نظری کمک‌های اجتماعی تنها به افراد نیازمند ارائه می‌شود و بررسی وضع مالی افراد، می‌تواند چنان دقیق صورت گیرد که جز نیازمندترین افراد، بقیه کنار گذاشته شوند. در عمل این بررسی‌ها حتی در بدبینانه‌ترین نظام‌های معاضدت اجتماعی متفاوت می‌نمایند. از یک سو هیچ بررسی مصون از خطا و اشتباه نیست تا افرادی که شایسته دریافت کمک‌ها نیستند حتماً از آن بی‌بهره بمانند. این امر به ویژه در کشورهای مصادق دارد که دارای اقتصاد غیررسمی در حال پیشرفت هستند و اکثر کشورهای در حال توسعه اینگونه‌اند. چنین اشتباهاتی نه تنها به لحاظ هزینه مالی حائز اهمیت است بلکه اهمیت آنها بیشتر در سلب اعتماد مردم از نظام موجود نهفته است. از سوی دیگر، منافع حاصل از کمک‌ها و معاضدت‌های اجتماعی غالباً به دلایل ذیل نصیب آنهایی نمی‌شود که بیشترین نیاز را دارند:

- نیازمندترین افراد برای آنکه حیثیت خود را در نظر همسایگان و دوستان خود مخدوش نسازند تمایلی به مطالبه این کمک‌ها ندارند (حتی در آن

دسته از سیستم‌های مساعدت اجتماعی که جداً کوشیده‌اند رویه‌های مخدوش کننده حیثیت افراد را حذف کنند بسیاری از مردم شایسته دریافت کمک‌ها هستند اما از مطرح ساختن درخواست خود ابا دارند.)

- آنها رغبتی به افشای جزئیات مربوط به وضعیت مالی و شخصی خود برای اشخاص ثالث به ویژه دیگر اعضای جامعه‌شان ندارند.

- ممکن است آنها از حقوقی که طبق قانون به آنها تعلق دارد آگاه نباشند (این امر حتی در کشورهایایی که حدود صد درصد مردم باسوادند بسیار شایع است چه رسد به کشورهای در حال توسعه).

- افراد درخواست برای مطالبه مزایای عمومی را دشوار می‌یابند چه به دلیل بیچیدگی روش‌های اداری (مثلاً تهیه اسناد و پرونده‌های مورد نیاز) یا به دلیل پر هزینه بودن این روند یا نیاز داشتن به وقت بسیار (مثلاً اگر اداره ذریبط از منزل فرد دور باشد و طرح درخواست زمان بسیاری بخواهد). باید به خاطر آورد که بسیاری از نیازمندترین افراد کلاً یا آیین‌های اداری ناآشنا هستند و مسافرت را دشوار می‌یابند، و علاوه بر اینکه به لحاظ مالی فقیرند زمان کافی نیز در اختیار ندارند.

- کمک‌های اجتماعی اغلب به صلاحدید و تشخیص اداری قبایل ملاحظه‌ای منوط است به نحوی که مردم به دلایل مذهبی، قومی، سیاسی یا دلایل دیگر از دریافت این منافع محروم می‌شوند.

- بررسی جدی تر و وضعیت فرد درخواست کننده کمک این احتمال را تقویت می‌کند که مردم عطای دریافت کمک‌ها را به لقای آن ببخشند و از دریافت منافع حاصل از آن صرف نظر کنند.

حتی قطع نظر از این دسته مسائل، کمک‌های اجتماعی با موانع بزرگ دیگری هم مواجه‌اند: اگر مردم تصور کنند که هر گونه پس انداز آنها از میزان کمک‌های دریافتی‌شان کسر خواهد شد این کمک‌ها می‌تواند انگیزه پس انداز را از بین ببرد. به همین نحو ممکن است افراد رغبتی به مشارکت در دیگر شیوه‌های حمایت اجتماعی نداشته باشند. از این رو آن کمک‌ها می‌تواند به ایجاد وضعیت فقر و نیاز دامن زدن زیر در بررسی موقعیت افراد انگیزه‌های سوء و

○ قابلیت تحمل هزینه‌ها  
تأخیر زیادی یک مفهوم  
شخصی و ذهنی است که  
صرفاً به مقایسه میان حق  
بیمه در مقایسه با بودجه  
شخص بستگی ندارد بلکه  
وابسته به ارزش منافی هم  
هست که وی انتظار  
بر خورداری از آنها دارد.

مفسده آمیز دخیل است.

### قابلیت ترویج برابری میان زن و مرد

کمکهای اجتماعی برخلاف مزایای همگانی به هیچ وجه وابسته به میزان دستمزد یا شغل قبلی شخص نیست کما اینکه قصد تنبیه و مجازات افرادی را اعم از مرد و زن ندارد که در اقتصاد رسمی برای خود مشغول به کار نشده اند. وانگهی از آنجا که عموماً زنان در آمد کمتری از مردان دارند، منافعی که برای افراد فقیر در نظر گرفته می شود اصولاً به عنوان کمک و مساعدت به نفع زنان باز توزیع می شود. به همان میزان که طرحهای کمکهای اجتماعی منافعی را برای سالخوردگان و خانواده های عیال وار فراهم می آورند به ترویج برابری میان زن و مرد به طرق فوق الذکر کمک می کنند.

اما از لحاظ شان و توانبخشی، به نظر می رسد سیاستهای مساعدت و کمک رسانی اجتماعی تأثیر مثبت اندکی داشته است. تصمیمات مربوط به تخصیص منافع را به ویژه هنگامی که این تشخیص در سطح محلی اعمال شود معمولاً مردان می گیرند و این می تواند به آن معنا باشد که زانی که خواستار مساعدت اجتماعی هستند تحت کنترل اجتماعی بالاتری هستند.

### روابط میان اجزای مختلف

#### تأمین اجتماعی

تا اینجا گزینه های مختلف برای گسترش تأمین اجتماعی را بصورت انفرادی و مجزاً از هم مورد ارزیابی قرار دادیم. اما ضروری است به خاطر آوریم که اغلب نظامهای تأمین اجتماعی مختلط و پیچیده هستند و روابطی میان عناصر مختلف آنها وجود دارد.

يك ارتباط بدیهی آن است که منافع و مزایای خاص و معین مکمل یکدیگرند. مزایای مشارکتی اجباری می تواند منافع و مزایای عمومی و همگانی را تکمیل کند. مزایای مشارکتی اختیاری و داوطلبانه هم می تواند در پی تکمیل این مزایا باشد. رابطه میان منافع کمکهای اجتماعی و دیگر عناصر تأمین اجتماعی ماهیت کاملاً متفاوتی دارد. اگر فرد ذینفع کمکهای اجتماعی، حائز شرایط

دریافت دیگر مزایای اجتماعی نیز باشد در این صورت میزان مزایای اجتماعی اخیر از آنچه که باید بابت کمکهای اجتماعی دریافت می کرد کسر می گردد. اگر این مزایا مشارکتی باشد نتیجه آن می شود که شخص در هیچیک مشارکت ننماید. چنین چیزی باعث دلسردی و ناامیدی می شود ولی اگر این امر قابل پیش بینی باشد همانطور که در مورد سالخوردگان چنین است در آن صورت مثلاً با تشویق مردم برای اجتناب از مشارکت در پرداخت هزینه های بیمه اجتماعی انگیزه های سوء و مفسده انگیزی به میان می آید. در کشوری که بیشتر مردم آن حقوق بگیرند و سطح دستمزدها پایین است بعید است که این مسأله چندان مهم باشد. ولی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بخش فزاینده ای از نیروی کار در آمد بسیار پایینی (غالباً در اقتصاد غیر رسمی) دارند. ظاهراً این افراد بر این باورند که هر گونه وجهی که می پردازند تفاوتی در میزان در آمدشان در دوران سالخوردگی نخواهد داشت. آنها متطناً هر اقدامی برای احتراز از پرداخت این وجوه انجام می دهند.

باید رابطه میان طرحهای متضمن بررسی وضعیت افراد و طرحهای مشارکتی با دقت کامل مورد توجه قرار گیرد. از جمله اموری که شایان توجه است می توان از مولد ذیل نام برد: ترتیبی که بر آن اساس، کمکهای اجتماعی و طرحهای مشارکتی می تواند عملی شود؛ سطح نسبی منافع حاصل از هر کدام از آنها؛ و اینکه شرایط برخورداری از آنها مانند سن بازنشستگی باید متفاوت باشد. تأمین اجتماعی دائماً در حال تغییر است و سمت و سوی که بدان جهت سیر می کند تا حد زیادی به آنچه که در مباحث قبلی گذشت بستگی دارد. سیاستگذاران باید نسبت به این تعاملات بویا و متحول واقف باشند، زیرا در غیر این صورت ممکن است نتیجه نهایی تصمیمات آنها به صورت قابل ملاحظه ای از اهدافی که دارند فاصله گیرد. برای مثال ممکن است آنها به لحاظ امتیازات بسیاری که طرحهای مشارکتی بوضوح دارند بسیار مشتاق تشویق ایجاد چنین طرحهایی باشند. با وجود این اگر این طرحها ناکام بمانند در صورتی که قانونگذار طرحهای دیگری را جایگزین آنها

○ سهم کلی افرادی که برای خود کار می کنند در تأمین هزینه های می تواند با محدود ساختن سطح بیمه آنها کاهش یابد مثلاً با مستثنی کردن خسارت کار و از کار افتادگی کوتاه مدت به علت بیماری که در هر حال اجرای آن در مورد اینگونه افراد دشوار است.

تسازد در آن صورت در درازمدت اعتماد مردم به چنین طرح‌هایی سلب خواهد شد. ممکن است سیاستهای مالیاتی به ایجاد طرحهای مشارکتی داوطلبانه برای برخی کارگران بینجامد و با توجه به منافع حاصل و به ویژه در میان نهادهای مالی ذریعہ طرح ملی تأمین اجتماعی را پایه‌ریزی کند که تمام کارگران را تحت پوشش قرار دهد.

## نتایج

بیشتر افرادی که از هیچ‌گونه حمایت اجتماعی برخوردار نیستند به بخشهای ضعیف اقتصادی جامعه تعلق دارند. باید کوشید آنها در درازمدت تحت پوشش طرحی ملی در آیند که تمام افراد (یا کل نیروی کار) را پوشش دهد.

کوتاه فکری است اگر تصور کنیم که تمام کارگران در کوتاه‌مدت یا حتی میان‌مدت تحت پوشش طرحهای مشارکتی قرار خواهند گرفت. اجرای طرحهای اجباری به ویژه در بخش مشاغل آزاد سخت و توانفرساست ولی باید برای بسط و گسترش گام به گام طرحهایی که دست کم تمام کارگران را دربرگیرد تمهیدی اندیشید. دولت می‌تواند طرحهای اختیاری را برای افرادی که مشمول طرحهای اجباری نشده‌اند تسهیل کند و مورد حمایت قرار دهد؛ گرچه نیک‌پیداست که بسیاری از مستمندان و افراد نیازمند به عضویت چنین طرحهایی در نمی‌آیند یا قادر به مشارکت در آنها نیستند و به همین دلیل از پشتیبانی دولت برخوردار نمی‌گردند. طرحهای اختیاری باید برای توسعه مورد تشویق قرار گیرند تا جذب و ادغام آنها در طرح ملی تسهیل شود و سرانجام بیمه اجباری تعمیم یابد.

جایگزین اصلی طرحهای مشارکتی آن دسته از حمایتهای اجتماعی هستند که از بودجه عمومی دولت تأمین شده باشند، طرحهایی که به صورت بررسی وضعیت فرد مشمول یا ارائه مزایای همگانی ظاهر می‌شوند. در کشورهای در حال توسعه دولتهایی که این طرحها را گسترش داده‌اند قبلاً برای کاستن از مخارج عمومی موجود در قالب برنامه‌های تعدیل ساختاری تحت فشارهای شدید بوده‌اند. با وجود این نیازی نیست که چنین مزایایی پرهزینه باشد. می‌توان اشخاص مشمول این

طرحها را دست کم در مراحل اولیه به منظور محدود ساختن تأثیر آن طرحها بر بودجه دولت، به‌دقت معین کرد. در گذر زمان به موازات اثبات ارزش طرحها و جلب حمایت سیاسی از آنها، این امکان فراهم می‌شود که منابع بیشتری به آنها تخصیص یابد و از محدودیتهای اولیه دایره شمول آنها کاسته گردد. هر دو دسته مزایایی که دولت ارائه می‌کند می‌تواند در بهبود وضعیت کسانی که نیازمندتر از بقیه هستند مؤثر باشد. مزایای عمومی و همگانی امتیازات و نقاط قوت زیادی دارند از جمله سادگی اجرای آنها و این مسئله که آن طرحها مبنایی به دست می‌دهند که براساس آنها افراد می‌توانند امنیت مالی بهتری برای خود و خانواده خویش فراهم کنند زیرا چنین مزایایی به افراد فقیر و نیازمند و آلهایی که از مزایا و پس اندازهای دیگری نیز برخوردارند تسری می‌یابد. اینگونه طرحها می‌تواند ابزار قدرتمندی برای ترویج برابری میان زن و مرد باشند و بصورتی عمومی تر استقلال فردی را اعتلا بخشند. مزایایی که براساس بررسی وضعیت افراد پرداخت می‌شود به ویژه در جایی که اقتصاد غیررسمی وسیع و گسترده‌ای وجود دارد پیچیده‌تر است و این امر باعث دلسردی مردم از پس انداز و مشارکت در طرحهای تأمین اجتماعی می‌شود. همیشه باید به‌عنوان آخرین حربه‌گانه‌ای از حمایت اجتماعی در دسترس باشد اما مطلوب نیست که بخش وسیعی از افراد جامعه ناچار شوند به آن اتکا جویند. همبستگی و وحدت منافع با بسیاری از افرادی که ثروت و دارایی کمتری دارند می‌تواند طرحهای عمومی یا طرحهای مشارکتی اجباری کاملاً مؤثری به ارمغان آورد. هدف تأمین اجتماعی صرفاً بقای افراد مشمول آن نیست بلکه گسترش دایره آن به همه اجتماع موجود و حراست از شأن و حیثیت اجتماعی انسانهاست. دولتها برای آنکه بتوانند بر دایره شمول طرحهای خود بیفزایند باید بخوبی از تجارب کشورهای دیگر که در آنها تأمین اجتماعی عمومی یافته و همگانی شده و از پشتیبانی بالایی عموم مردم برخوردار شده است درس گیرند. انجام رسالت دشوار بسط و گسترش حمایتهای اجتماعی مستلزم جلب حمایت عموم مردم است.

○ بزرگترین نارسایی طرحهای مشارکتی برای زنان کارگر آن است که بسیاری از آنها تحت پوشش این طرحها قرار نمی‌گیرند.