

فقر و نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*

سر دبیر

از جمله موانع و پیچیدگیهای موجود بر سر راه تصمیم‌گیری درباره‌ی لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وجود ابهام در مأموریت‌ها و کارکردهای نظام مزبور است. بررسی دیدگاهها، انتظارات و به تبع آنها پیشنهادهایی که در جهت اعمال تغییراتی در این لایحه مطرح شده، بیش از آن‌که به نشانه‌هایی از مصلحت‌اندیشیهای اجتماعی، اداری یا کوشش برای کسب اقتدار سازمانی و مدیریتی رهنمون شود، مبین همین آشفتگی در تشخیص جایگاه و مأموریت‌های نظام مورد نظر است. بخشی از مدیریت عمومی کشور کارکردهای عمده نظام تأمین اجتماعی را تعدیل نارساییهای ناشی از سازوکار توزیع درآمدها و در واقع مبارزه با فقر تعریف می‌کند، در حالی که گروه‌های دیگری همچون طرفداران سیاستهای تعدیل اقتصادی، وظیفه اصلی نظام را عرضه کوتاه‌مدت حمایتها و تدارک تور ایمنی برای کاهش ضایعات اجتماعی در دوران اجرای سیاستهای مزبور می‌شناسند. هرچند تأثیر برنامه‌های اجرایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در هر دو محدوده یادشده قطعی و غیرقابل انکار می‌نماید، واقعیت آن است که تأکید و تمرکز بر اینگونه آثار جانبی به مثابه نادیده گرفتن مأموریت‌های اصلی و کارکردهای نظام تأمین اجتماعی خواهد شد.

در دیدگاه طرفداران مبارزه با فقر، از آنجاکه پدیده فقر حاصل ناعادلانه بودن فرایند توزیع درآمد در بین

* برگرفته از گزارش: «ملاحظات درباره فقر و شکاف اجتماعی»، گزارش اصلی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، اسفندماه

خانوارهای جامعه است، استراتژی تعدیل فقر و اصلاح ساز و کارهای باز توزیع درآمدها از طریق برنامه‌های تأمین اجتماعی (بیمه‌ای و حمایتی) سبب پایداری و قوام روابط اجتماعی و توسعه انسانی خواهد شد؛ زیرا پدیده فقر و تداوم آن مبنای بروز تنش‌های اجتماعی و سپس تهدید «ثبات سیاسی» در جامعه است. در این نگرش، فقر دارای تعریفی ساده و مترداف با عدم کفایت درآمد است. زمانی که فرد درآمد خود را از دست می‌دهد فقیر می‌شود. تشخیص افراد یا خانوارهای فقیر با کمک خط فقر صورت می‌گیرد و روش تعیین خط فقر در رتبه‌بندی درآمدها براساس هزینه خانوار، تشخیص هزینه میانه و اعلام آن (فقر نسبی و فقر مطلق) خلاصه می‌شود. با تعیین خط فقر، خانوارهای زیر خط فقر «فقیر» و خانوارهای بالای خط فقر غیر فقیر تعریف می‌شوند. در حوزه تحت پوشش این تعریف از فقر، تخمین‌های بانک جهانی حاکی است که حدود ۲۸۰۰ میلیون نفر از جمعیت جهان (حدود ۴۶ درصد) در زیر خط فقر با درآمد ۲ دلار در روز زندگی می‌کنند که از آن میان، بیش از ۱۲۰۰ میلیون نفر دارای درآمدی معادل نصف رقم مزبور یا یک دلار در روزاند. هر ساله ۱۸ میلیون نفر از این گروه در معرض مرگ زودرس قرار می‌گیرند که معادل یک سوّم کل مرگ و میر بشری است (۱۵۰ هزار نفر در روز - شامل ۳۴۰۰ کودک زیر ۵ سال). در این نگرش به فقر، مأموریت اصلی نظام جامع تأمین اجتماعی باید بر محور سیاستها و اتخاذ شیوه‌هایی برای حمایت از افراد و خانوارهای زیر خط فقر استوار شود که مأموریتی بسیار پیچیده و در اجرا ناممکن می‌نماید.

گروه دوم، راهکارهای اساسی برای مبارزه با فقر و نیل به توسعه و تأمین اجتماعی را در افزایش تولید ملی جستجو می‌کنند؛ زیرا به زعم آنان، رشد تولید ناخالص ملی، خود مسئله فقر را تعدیل و چاره می‌کند. البته افزایش تولید و ثروت در جامعه شرط اصلی نیل به رفاه و توسعه انسانی است، اما در این نگرش عوامل مهم دیگری که به گسترش عدالت اجتماعی و پایداری رفاه کمک می‌کند از دیده به دور می‌ماند. در واقع، پدیده فقر را می‌باید براساس دو مفهوم متمایز از یکدیگر شناسایی و تعریف کرد. در مفهوم نخست - همچنانکه گذشت - دسترسی به حداقل معینی از درآمد برای امرار معاش در مرز فقر است (فقر درآمدی)؛ اما در مفهوم دوم امکان بهره‌مندی از فرصتهای دیگری همچون اشتغال، آموزش و پرورش، تغذیه سالم و... مورد توجه قرار می‌گیرد. در این مفهوم، فقر به عنوان محروم ماندن از توان شناخت و پرورش قابلیت‌های اساسی و در پی آن، رویارویی فرد با مشکلاتی همچون سوء تغذیه و گرسنگی، بیماری و کمبود امکانات بهداشتی، فقدان مهارت یا بروز زمینه‌های ابتلاء به بیماریها و ناهنجاریهای اجتماعی تعریف می‌شود. در چشم‌انداز این مفهوم از فقر (فقر قابلیتی) آثار سوء فقر درآمدی نفی نمی‌شود و در واقع، این کمبود درآمد است که فرد را در تأمین نیازهایی چون آموزش، بهداشت و درمان و در مجموع، حفظ حریم و پاسداری از عزت نفس خویش ناتوان می‌سازد. در این تعریف، پدیده فقر مترداف با ناتوانی‌های کارکردی است و مبارزه با آن از طریق اتخاذ تدابیری نظیر تورهای ایمنی یا حمایتی

کوتاه مقدور نخواهد بود. در مبارزه با فقر قابلیت تولید ناخالص ملی پاسخگوی نهایی نیست، بلکه اطمینان از وجود شرایط اجتماعی مساعد برای بهبود کارکردهای اساسی و مؤلفه‌های قابلیتی انسانها نظیر تعذیه کافی، دسترسی به آموزش و پرورش، بهره‌گیری از خدمات بهداشتی و درمانی و در مجموع، زمینه‌های عضویت مؤثر و حضور اجتماعی همراه با حفظ حرمت آنان مورد نظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، در رویکرد متمرکز بر افزایش تولید ملی این احتمال وجود دارد که اهمیت تقویت قابلیتهای اساسی افراد به عنوان حقوق مسلم اجتماعی نادیده ماند؛ در حالی که در رویکرد قابلیتی به فقر، آزادیهای مردم در بهره‌گیری از استعدادهای فطری خویش و کسب موفقیت در مناسبات اجتماعی و هنجارهای مطلوب ملاک عمل است.

وجود فقر قابلیتی و نابرابریهای شدید در توزیع درآمدها در جامعه به بروز بی‌عدالتی‌های اجتماعی، گسترش فساد و به تدریج تمرکز قدرت در نهادهای غیردموکراتیک مدیریتی منجر می‌شود. از سوی دیگر، تداوم حضور نهادهای مدیریتی متکی بر آمیزه‌هایی از ثروت و قدرت به افزایش نابرابریها و گسترش شکاف در طبقه‌های اجتماعی و به دنبال آن، نهادینه شدن فساد در روابط اقتصادی و اجتماعی می‌انجامد. از آنجا که مشابه همین جریان در صورتبندیهای سیاسی و توزیع ثروت و قدرت بین کشورهای غنی و فقیر جهان نیز قابل تعقیب به نظر می‌رسد، تحلیل روابط علی فقر و فساد به‌طور مستقل از ساختار روابط قدرت در سطوح ملی و بین‌المللی مقدور نخواهد بود. بنابراین، حیات ساختارهای سیاسی ناسالم در گرو زمینه‌سازی برای تضعیف نقش آراء عمومی و کارکردهای اجتماعی آنها، نهادینه کردن فقر و فساد است؛ در عین حال تغییر و اصلاح ساختارهای مزبور بدون توجه به روابط قدرت در چارچوب مناسبات ملی و جهانی مقدور نخواهد بود. از این رو، بررسی جایگاه فقر و نظام تأمین اجتماعی، مستلزم عطف توجه به کارکردهای مدیریت عمومی در حول سه محور اصلی زیر است:

- در محور نخست ساختار سیاسی، حدود آزادیهای اجتماعی و ویژگیهای حوزه قدرت مورد توجه قرار می‌گیرد؛ و هدف از آن بررسی علل و زمینه‌های پیدایش فواصل طبقاتی و شکاف اجتماعی است. در این محور رویکرد برنامه‌های مبارزه با فقر به شفاف‌سازی روابط در حوزه قدرت از طریق گسترش نظارت عمومی، تقویت علایق شهروندی و دستیابی به تعادل اجتماعی و ترفیه گروه‌های فرودست است. زیرا در حاکمیت روابط غیردموکراتیک قدرت، معیارهای ارزشی جامعه از عدالت اجتماعی فاصله خواهد گرفت و پیدایش نهادهای مبتنی بر آمیزه قدرت و ثروت مانع اصلی اصلاحات سیاسی و اسباب سرکوب تلاشهای مردمی برای نظارت بر کارکرد حوزه قدرت و احقاق حقوق اجتماعی خویش خواهد شد. در ساختار غیردموکراتیک قدرت مأموریت‌های نظامی تأمین اجتماعی فاقد اعتبار به نظر می‌رسد و با گسترش روزافزون فساد، فقر و شکاف اجتماعی، فرهنگ صدقات و تمایلات حوزه قدرت به پرداخت اعانات، جانشین تلاش برای تعیین معیارهای معتبر در تأمین اجتماعی مردم می‌شود. به عبارت دیگر، تأمل مدیریت عمومی کشور در مقوله فقر تابعی از کارکردهای

ساختار سیاسی و حوزه قدرت است و نظامهای تأمین اجتماعی به هیچ‌روی قادر به ترمیم شکافهای ناشی از سوءکارکردهای مزبور نخواهند بود.

- محور دوم موضوع کارکردهای نظامهای تأمین اجتماعی در رفع مسایل و موانع مربوط به فقر قابلیت است. به طور معمول، مبارزه با فقر قابلیت و گسترش امکان دسترسی مردم به آموزش، بهداشت، مسکن مناسب و تغذیه سالم که از شاخص‌های مهم توسعه انسانی محسوب می‌شود، موضوع برنامه‌های اقتصادی-اجتماعی است. هرچند اینگونه برنامه‌ها مبتنی بر الگوهای توسعه و بررسیهای کارشناسی برای شناخت و رفع موانع رشد است، گزینه‌های نهایی تحت تأثیر روابط در حوزه قدرت و هنجارهای سیاسی قرار می‌گیرد و اهمیت هدفهای توسعه و خط‌مشی‌های کارشناسانه تا حدودی رنگ می‌بازد. بنابراین، امکان دستیابی افراد به قابلیت‌های انسانی و استعدادهای خویش از طریق بهره‌گیری از آموزش، تغذیه، بهداشت... نیز در عمل به عنوان تابعی از انتخابهای اجتماعی و الگوهای توسعه متأثر از ساختار سیاسی درمی‌آید. به عبارت دیگر، گسترش نابرابری و فقر قابلیت یا ناتوانی مردم در بازشناسی و پرورش خلاقیت‌های انسانی خود در هر جامعه نشان از ساختار نامطلوب سیاسی و روابط غیردموکراتیک قدرت و در نتیجه، وجود کارگزاریهایی اقتصادی و اجتماعی فاسد دارد. در این محور، مأموریت‌های رفاهی نظام‌های جامع رفاه و تأمین اجتماعی رویکرد به فقر قابلیت دارد و در پی اعمال اصلاحاتی در گزینش الگوهای توسعه و تلاش برای تعدیل تصمیم‌های حوزه قدرت در برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی از طریق بازتاب کارکردهای نامطلوب آن است.

- و سرانجام در محور سوم، فقر درآمدی و برنامه‌ریزی مستقیم برای دستیابی به نظامهای تأمین اجتماعی و ایجاد سازوکارهایی در جهت گسترش خدمات بیمه‌ای و حمایتی برای پوشش گروههای هدف جامعه مطرح می‌شود. برقراری مستمری‌های مربوط به بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت، برقراری بیمه‌های بیکاری، انواع حمایت‌های مستمر یا کوتاه‌مدت از افراد یا خانواده‌ها و عرضه پاره‌ای از خدمات اجتماعی (حتی پیشگیری) نمونه‌هایی از کارکردهای حول این محور است. به عبارت دیگر، علاوه بر ایجاد و تعمیم بیمه‌های اجتماعی که حرکتی ضابطه‌مند و تابع قوانین و قواعد مربوط به خود است، هرگونه برنامه حمایتی یا اقدامی که بتواند در مبارزه با فقر درآمدی و نارسایی‌های معیشتی گروه‌های ناتوان و آسیب‌دیده اجتماعی مؤثر افتد، بخشی از سازوکارهای نظامهای تأمین اجتماعی محسوب می‌شود.

از این رو، مأموریت مستقیم نظامهای تأمین اجتماعی، اعم از بیمه‌ای و حمایتی، پاسخگویی نهایی به مسایل فقر و شکاف اجتماعی نخواهد بود و مرزهای کارایی نظامهای مزبور در ارتباط با گستره فقر قابلیت موجود در جامعه و ناتوانی افراد در شناخت، پرورش و بهره‌گیری از استعدادها و قابلیت‌های انسانی خود تعیین می‌شود. از سوی دیگر، ابعاد فقر قابلیت نیز حاصل سیاست‌های اقتصادی-اجتماعی و عزم حاکمیت سیاسی برای مبارزه و

تحدید آن از طریق برنامه‌های رفاه اجتماعی است؛ اما از آنجا که برنامه‌های مزبور و به خصوص انتخاب روش‌های اجرایی و اختصاص منابع در هر جامعه متأثر از ساختار سیاسی و کارکردهای حوزه روابط قدرت است، نظام‌های تأمین اجتماعی به صورت مجرد و فارغ از تأثیر کارکردهای محورهای پیشین قادر به تشخیص و تأمین هدف‌های خود نخواهند بود. پیوند مدیریتی این نظامها به حوزه حاکمیت سیاسی از موانع اصلی است که سبب الزام آنها به تابعیت از روابط قدرت می‌شود، و این همان عاملی است که برنامه‌های مبارزه با فقر را در پدای منافع اقتصادی و تمایلات نهادهای قدرتمند غیردموکراتیک و فاسد قربانی می‌کند.

بررسی تطبیقی مفاهیم فقر و نقش محورهای سه گانه مزبور در فرایند تصمیم‌گیری بر سر لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ایران نیز بخشی از موانع و ابهام‌های موجود را نمایان می‌کند. در ایران، چاره‌جویی برای فقر از اصلی‌ترین نیازهای کنونی جامعه است. براساس گزارش‌های منتشر شده ۴۰ درصد مردم کشور در فقر به سر می‌برند که از آن میان ۲۵ درصد در فقر نسبی و ۱۵ درصد دیگر در فقر مطلق اند. این نسبت‌ها بدان معنی است که متجاوز از ۱۶/۵ میلیون نفر از جمعیت کشور در فقر نسبی و در حدود ۱۰ میلیون نفر با فقر مطلق دست به گریبانند. جالب توجه آن‌که علاوه بر مبانی ارزشی حاکم و شعارها و هدف‌های نخستین انقلاب اسلامی و دو برنامه توسعه اول و دوم، طراحی‌های برنامه سوم توسعه نیز در پی اصلاحات در ساختار بخش عمومی، تمرکززدایی از نظام مدیریتی کشور و تقویت عدالت اجتماعی بوده و فصل معینی از این برنامه به گسترش نظام جامع تأمین اجتماعی، با تأکید بر سیاست‌های حمایتی و توجه به گروه‌های کم‌درآمد جامعه اختصاص یافته است. اما به رغم تمام هدف‌گذارها و اقدام‌های اجرایی گذشته برخی از گزارش‌های موجود حاکی از رشد ۲۵ درصدی فقر اقتصادی در طی ۲۰ سال اخیر است.

در حال حاضر و همزمان با بررسی لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به موجب برخی برآوردها حدود ۳۳ درصد از خانوارهای کشور زیر خط فقر قرار دارند که اغلب آنها با مشکل بیکاری نیز دست به گریبانند. از دیدگاه تفاوت‌های طبقاتی و شکاف اجتماعی در دو سال اول اجرای برنامه سوم نابرابری در شهرها افزایش یافته و به لحاظ فقر قابلیت‌های نشانه‌هایی از بهبود چشمگیر مشاهده نمی‌شود. همچنین، به رغم آن‌که بخش مهمی از درآمد گروه‌های فقیر و کم‌درآمد صرف هزینه‌های خوراکی می‌شود، برخی از مطالعات نشان می‌دهد که حدود ۵۵ درصد جمعیت شهری و نزدیک به ۶۵ درصد جمعیت روستایی به لحاظ تغذیه در سطح پذیرفته شده در زیر خط فقر قرار دارند. مقایسه وضعیت تغذیه در میان دو گروه اخیر روشن می‌کند که شیوع سوءتغذیه در خانوارهای روستایی به مراتب بیشتر از خانوارهای شهری است. به لحاظ شاخص‌های بهداشتی نیز توزیع نامتعادل سلامت در جامعه نشان از بی‌عدالتی و فقر عمیق‌تر فقرا دارد و این وضعیت، کارکرد برنامه‌های توسعه اقتصادی -

اجتماعی را مورد تهدید قرار می‌دهد. و بالأخره معضل سرپناه و افزایش فقر سکونتی همراه با توزیع ناعادلانه مسکن و بی توجهی به نیازهای سکونتی گروههای اجتماعی کم درآمد در سالهای اخیر، بر تعداد خانوارهای حاشیه‌نشین شهرها و ساکنین سکونتگاههای غیررسمی افزوده است.

مقایسه ویژگیهای فقر و جامعه فقیر با کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران به تصحیح دیدگاهها و تعریف جایگاه و حدود آثار لایحه مورد نظر کمک می‌کند. در جامعه شهری کنونی ایران حدود ۶,۳۵۰ هزار نفر تحت پوشش خدمات سازمان تأمین اجتماعی و حدود ۱,۵۷۰ هزار نفر تحت پوشش قانون استخدام کشوری قرار دارند. علاوه بر آن، مجموع مستمری‌بگیران تأمین اجتماعی و استخدام کشوری به رقمی نزدیک به ۱,۳۰۰ هزار نفر بالغ می‌شوند. اگر به این جمعیت گروههای تحت پوشش صندوقهای بازنشستگی اختصاصی و نیز آثار سیاستها و اقدامهای اجرایی سازمانها و نهادهای حمایتی موجود نسبت به بخشی از ۴,۹۰۰ هزار نفر (در قالب ۱,۵۶۰ هزار خانواده شهری و روستایی تحت پوشش) تحت پوشش آنها را بیفزاییم، اکثریت نزدیک به اتفاق جامعه شهری در پوشش حداقل یکی از انواع خدمات تأمین اجتماعی قرار دارند؛ و در واقع مقایسه همین حضور فقر و شکاف اجتماعی در کنار پوشش گسترده خدمات تأمین اجتماعی در جامعه شهری است که محدودیتهای نظامهای تأمین اجتماعی را معلوم می‌کند.

آیا به راستی نظامهای تأمین اجتماعی قادر به حمایت جامعه تحت پوشش خود در برابر فقر و شکاف اجتماعی خواهند بود؟ ملاحظات مربوط به ویژگیهای فقر و شکاف اجتماعی در ایران نسبت به این توانایی تردید ایجاد می‌کند. در حال حاضر، میانگین پرداختهای (مستمری) بازنشستگیهای تأمین اجتماعی ۹۸۰ هزار و میانگین پرداختهای قانون استخدام کشوری ۹۴۰ هزار ریال در ماه است که این خود نشانه‌ای از ناتوانایی نظامهای مزبور و در نتیجه، باز تولید فقر است. توجه به این واقعیت که به رغم اعتبارات عظیم و روبه‌تزايدی که همه ساله از طریق بودجه عمومی دولت صرف تعدیل و باز توزیع درآمدها می‌شود، روند رو به گسترش فقر و افزایش جمعیت ناتوان و محروم در کشور حاکی از وجود تفاوت‌های آشکار در کارکردهای نظامهای تأمین اجتماعی و برنامه‌های مبارزه با فقر است. در حالی که نظامهای تأمین اجتماعی برای کاهش فقر درامدی (محور سوم) تلاش می‌کنند، نابرابریهای شدید در توزیع درآمد و ثروت و وجود فقر عمیق و گسترده نشانه‌های بارز بی‌عدالتی‌های اجتماعی و وجود فساد است و این هر دو، براهیمت محورهای دیگر تأکید دارند.

امام صادق (ع) سه ویژگی یک جامعه سالم را عدالت، امنیت و رفاه دانسته است. به‌طور یقین می‌توان ادعا کرد جامعه‌ای که از فقر و شکافهای اجتماعی رنج می‌برد، اسلامی نیست.