تأمین اجتماعی و عدالت اجتماعی در حوزه دولت رفاه

بخش نخست

از: دکتر وحید محمودی
(عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)

○ اشاره: درپی تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، مقوله رویکرد تازه به تأمین اجتماعی، توجه بسیاری از صاحبنظران و اندیشمندان را به‌سوی خود جلب کرد و باب نوینی از نظریات جدید در این زمینه را پیش روی متولیان امور برنامه‌ریزی و اجرایی گشود. آنچه در ادامه می‌خوانید، متن سخنرانی دکتر وحید محمودی عضو هیأت علمی دانشگاه تهران است که زیرعنوان «انتظارات از وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» در محل سازمان بیمه خدمات درمانی ایراد شده است. دکتر محمودی که در عین حال عضو شورای عالی تأمین اجتماعی است و معاونت تحقیقات، آموزش و ترویج وزارت تعاون را نیز برعهده دارد، در این سخنرانی ضمن اشاره به ویژگی‌های دولت رفاه، رویکرد جدید توسعه و مقوله عدالت اجتماعی را مورد نقد و ارزیابی قرار داده است.

ooo

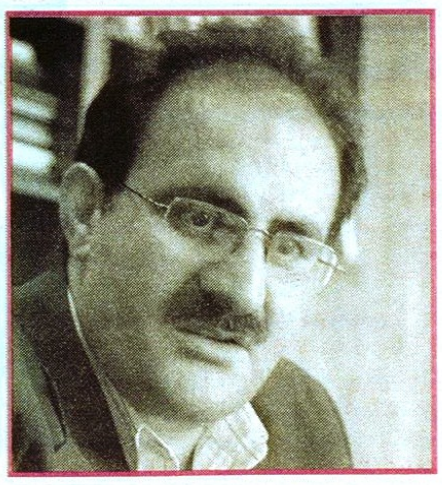
پیش از آن‌که به اصل موضوع بحث پرداخته شود، یادآوری نکاتی حول چند محور اساسی، ضروری است. نکته اول مربوط به چشم‌انداز بیست‌ساله توسعه کشور است. اساساً ما برای اولین بار اقدام مثبتی را انجام داده و پذیرفته‌ایم که یک اقتصاد در بُعد ملی خود برای دستیابی به اهدافش باید رسالت و هدف مشخص و تعریف‌شده‌ای داشته باشد. ابتدا زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی پیشنهاد تدوین چشم‌انداز را به دولت داد و براساس توصیه اولیه ایشان بود که چشم‌انداز ۲۰ ساله توسعه کشور تدوین شد. نکته مهم آن است که در درجه اول بدانیم چه نوع توسعه‌ای را می‌خواهیم و به کجا می‌خواهیم برسیم؟ سپس با مشخص بودن چشم‌انداز و هدف، رویکردها، استراتژی‌ها، نهادها، ساختارها و فرآیندهای خاص هدف موردنظر را مشخص کنیم. آنچه که از چشم‌انداز مراد نظر است این است که ما توسعه‌ای را می‌خواهیم که همراه با عدالت اجتماعی باشد، توسعه‌ای را می‌خواهیم که همراه با یک نگاه رحمانی و اخلاقی باشد. در عین حال لازم است از نظر مبانی علمی و فنی تولید هم به روز شویم. به عبارتی به‌دنبال یک جامعه اخلاقی با مبانی علمی و فنی تولید مدرن هستیم که انتظار کمی هم نیست. برای دستیابی به این چشم‌انداز در وهله اول باید ببینیم در کجا قرار داریم، چالش‌های اقتصادی ما چیست و از همه مهمتر نظریه‌ها و رویکردهای توسعه چه کمکی می‌تواند به ما بکند. نگاه‌های جدید به توسعه را باید بشناسیم و این که چگونه می‌توانیم برای رسیدن به چشم‌انداز، از این دیدگاه‌ها کمک بگیریم. خوشبختانه در رویکردهای نوین به توسعه، نوعی همگرایی در دیدگاه‌ها و نظریه‌های اندیشمندان مشاهده می‌شود. تازه‌ترین دیدگاه‌ها در عرصه توسعه، رویکرد نئوکلاسیکی است که به «اجماع واشنگتنی» موسوم شده و درواقع، همان سیاست تعدیل اقتصادی است که ابتدا کشورهای اروپایی و آمریکا برای رفع چالش‌های اقتصادی خود در پیش گرفتند و بعد به علت توفیقات نسبی، این سیاست ازسوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برای کشورهای در حال گذار تجویز شد. اما در نهایت، سیاست‌های تعدیل نتوانست انتظاراتی را که دولتمردان و مردم از تصمیم‌گیری و جهت‌گیری‌های این بسته سیاستی داشتند برآورده کند و حاصل آن در کشورهای در حال گذار، افزایش فقر، نابرابری و شکاف طبقاتی بود. سپس اندیشمندان توسعه که در رأس آنها جوزف استیگلیتز و آمارتیاسن برندگان جایزه نوبل قرار داشتند به نقد نگاه اجماع واشنگتنی پرداختند که حاصل مطالعات آنها به «اجماع پست واشنگتنی» موسوم شد.

اقتصاددانان پست واشنگتنی معتقدند که نمی‌توان صرفاً با دیدگاه رشدگرایی که توجهی به نیروی انسانی و منزلت آن و نیز توجهی به مشارکت مردم ندارد، به اهداف توسعه نایل شد. آنها معتقدند که دیدگاه‌های گذشته حالتی انتزاعی و منفک بین راه و هدف قایل می‌شدند و در نهایت این وعده را می‌دادند که اگر با رویکردهای خشن و رشدگرا به سمت توسعه‌یافتگی حرکت کنیم، در نهایت میوه‌های توسعه سرریز خواهد شد و همه افراد و آحاد جامعه از مواهب رشد بهره‌مند می‌شوند. اما تجربه چنین چیزی را نشان نداد. بنابراین دیدگاه‌های جدید به این نکته اشاره دارد که اگر خواهان توسعه همراه با اخلاق و برقراری عدالت اجتماعی هستیم، برای تدوین هر استراتژی و برنامه توسعه باید گام‌های‌مان ناظر بر آثار هدف باشد. یکی از دیدگاه‌های بسیار شاخص در نظریه‌های جدید، بحث «توسعه به مثابه آزادی» آمارتیاسن (رویکرد آزادی محور توسعه) است. آمارتیاسن -تنها آسیایی برنده جایزه نوبل- می‌گوید که توسعه، عصاره امکان‌های آزادی است و گسترش آزادی، هم هدف و هم ابزار اصلی توسعه است. وی آزادی را به پنج دسته تقسیم می‌کند: آزادی‌های سیاسی، امکانات و تسهیلات اقتصادی، فرصت‌های اجتماعی، تضمین شفافیت و نظام حمایتی، بنابراین نظام حمایتی یا تأمین اجتماعی، یکی از انواع آزادی‌هاست که عصاره این نوع آزادی به همراه چهار نوع دیگر، توسعه را به ارمغان می‌آورد. اساساً برای این که به هدف مطلوب خود نایل شویم باید مفهوم و مرادمان از توسعه روشن باشد. چون اگر توسعه‌نیافتگی را معادل پایین بودن درآمد سرانه بدانیم، لاجرم راهبرد انتخابی این خواهد بود که بتوانیم رشد اقتصادی بالاتری داشته باشیم و اگر مفهوم توسعه‌نیافتگی را در صنعتی نبودن خلاصه کنیم، باید راهبرد توسعه صنعتی را تدوین کنیم و یا اگر توسعه‌نیافتگی را معادل ناآزادی بدانیم -آزادی به معنا و مفهوم وسیعی که مراد آمارتیاسن است- لاجرم راهبرد ما رفع ناآزادی‌ها خواهد بود. نتیجه این که باید تکلیف خودمان را با دانش‌شناسی و مفهوم توسعه و چشم‌انداز توسعه‌ای که داریم مشخص کنیم. جالب است که گویی ناخواسته این همگرایی نه‌تنها بین اندیشمندان توسعه پیرامون مفهوم توسعه بلکه بین نظریه‌های توسعه و چشم‌انداز و اصول و ارزش‌های اخلاقی حاصل شده است. برای نمونه، در دیدگاه آزادی محور حتی پدیده‌هایی چون قحطی و مانند آن که انسان را دچار محرومیت اقتصادی می‌کند، به نوعی ناآزادی محسوب می‌شود. تفاوت بارز این رویکرد با دیدگاه‌های رایج در تئوری‌های اقتصادی این است که تأکید عمده تئوریهای پیشین، بر رشد اقتصادی بوده و حتی اگر به تأمین اجتماعی، آموزش، بهداشت و سایر مقوله‌های دیگر هم توجه و نقش آنها مهم دانسته شده، باز از زاویه یک نگاه ابزاری بوده است. به عبارتی چنین مقوله‌هایی را ابزارهایی برای ایجاد سلامت فیزیکی و جسمانی در انسان می‌دانستند تا انسان بتواند در خدمت فرآیند رشد قرار بگیرد. یعنی هدف اصلی باز هم ساماندهی توسعه با یک دیدگاه رشدگرا بوده است. اما رویکرد آزادی محور، این پنج نوع آزادی را هم ابزار و هم هدف توسعه می‌داند. بنابراین باید مشخص باشد که چه نوع توسعه‌ای را می‌خواهیم. توسعه‌ای که بتواند ناآزادی‌ها را برطرف کند و ما را به سمت جامعه‌ای مدرن همراه با عدالت اجتماعی، اخلاق و کرامت و منزلت انسانی هدایت کند. به دیگر بیان، توسعه اساساً بسط دامنه انتخاب آدمی و برخورداری از زندگی دلخواه بر پایه هویت فرهنگی هر جامعه است.

شاید برای نخستین بار پذیرفته‌ایم که یک اقتصاد در بُعد ملی خود برای دستیابی به اهدافش باید رسالت و هدف مشخص و تعریف‌شده‌ای داشته باشد

تازه‌ترین دیدگاه در عرصه توسعه، رویکرد نئوکلاسیکی است که به «اجماع واشنگتنی» موسوم شده و درواقع، همان سیاست تعدیل اقتصادی است

اقتصاددانان پست واشنگتنی معتقدند که نمی‌توان صرفاً با دیدگاه رشدگرایی که توجهی به نیروی انسانی و منزلت آن و نیز توجهی به مشارکت مردم ندارد، به اهداف توسعه دست یافت



وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و انتظارات از آن

نکته دوم، مرتبط با عدالت اجتماعی است. درواقع شاه بیت فلسفه تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، کمک به تحقق عدالت اجتماعی است، تصور می‌کنم بهتر است تعریف عدالت برمبنای رویکرد قابلیت یا پایه اطلاعاتی قابلیت صورت بگیرد. چون عدالت زمانی تحقق می‌یابد که به تحقق رشد و تولید قابلیت در انسان توجه کنیم و تمام انسان‌ها نیز از امکاناتی که موجب رشد استعدادها و قابلیت‌ها می‌شود استفاده کرده باشند. این دیدگاه که هرگونه ناآزادی مترادف با بی‌عدالتی و هرگونه بی‌عدالتی نقض آزادی است تا حد زیادی موضوع تعارض تاریخی عدالت و آزادی را در ادبیات فلسفی و تاریخی کم‌رنگ می‌کند، زیرا همواره اذعان می‌شود که برقراری عدالت می‌تواند موجب محدود کردن آزادی برخی از افراد جامعه شود و ازسوی دیگر آزادی عدالت را تهدید می‌کند. در حالی که تعریف «سن» از آزادی بر پایه قابلیت، تا حد زیادی تعارضات موجود را حل می‌کند. چرا که اگر هر انسانی از فرصت‌هایی که زمینه‌ساز رشد قابلیت‌های اوست محروم شود. بنابراین عملاً دچار ناآزادی شده و عدالت در حق او اجرا نشده است. از این منظر هم، این پیوستگی را بین رویکردهای جدید توسعه و مقوله عدالت اجتماعی می‌بینیم.

نکته سوم این که دولت و بازار دو بازوی اصلی هر جامعه هستند که می‌توانند خلق خدمت کرده و رفاه اجتماعی را تأمین کنند.

تردیدی نیست که دولت‌ها باید رفاه اجتماعی و توسعه را در قالب نظام بازار جست‌وجو کنند. اما در این امر نیز تردیدی نیست که نظام بازار، نارسایی‌هایی ازجمله عدم تولید کالاهای عمومی، فقر و نابرابری و لزوم دخالت دولت به علت شکست بازار را دربر دارد. دولت باید بتواند آثار جانبی را که بخش خصوصی محض به بار می‌آورد و میزان فقر و نابرابری که از طریق سازوکار بازار حادث می‌شود را جبران و مهار کند. بالطبع همین ضرورت دخالت دولت نارسایی‌هایی را هم به‌دنبال دارد که ناکارآیی و گسترش دولت، هزینه‌های سرسام‌آور آن، گسترش فساد و رانت‌خواری و از همه مهمتر افزایش سرسام‌آور هزینه‌های تأمین اجتماعی و برنامه‌های مبارزه با فقر از آن جمله است.

نارسایی‌های نظام بازار و دخالت دولت رفاه

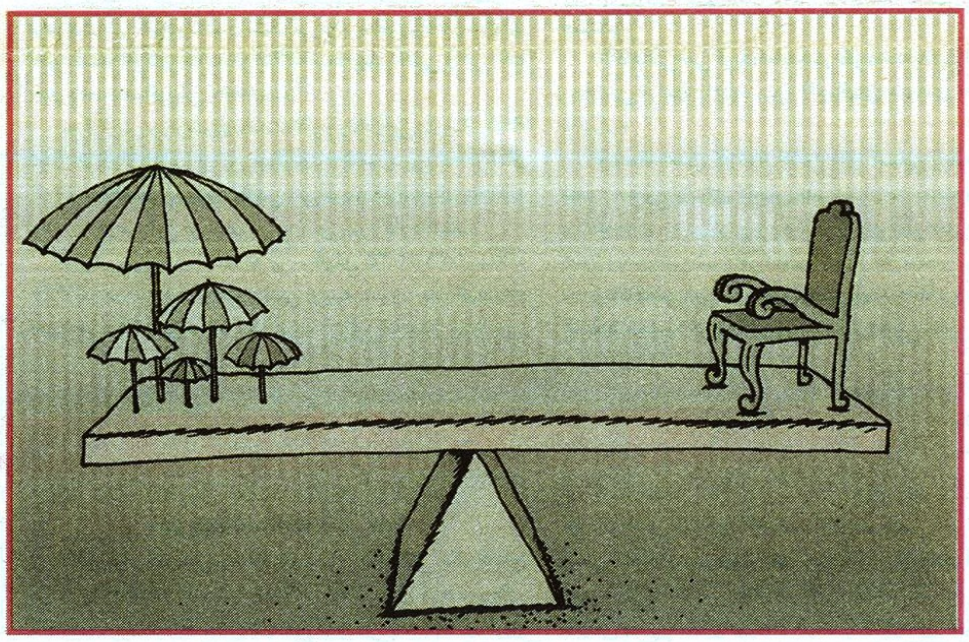
گسترش تولید صنعتی مدرن و لزوم خدمات رفاهی و امنیتی، یکی از دلایل حرکت دولت‌ها به سمت تأمین اجتماعی است. علاوه بر شرایطی که شکست بازار ایجاد می‌کرد، خود دولت‌های محلی هم تحت شرایطی و بر حسب اقتضائات و وضعیت سیاسی-اجتماعی خود به نوعی به روش‌های وسیعتر تأمین اجتماعی برای ایجاد آرامش در جامعه دامن زده‌اند تا بتوانند منافع سیاسی خودشان را پی بگیرند. به هر حال پرهیز کردن از تبعات منفی فقر و جنگ و همین طور دادن پاسخی به سوسیالیسم ازجمله فلسفه‌های توجه به دولت رفاه و تأمین اجتماعی بوده است. دولت‌های رفاه شاید به‌عنوان الگوی مطلوب توانستند تلفیقی از نگاه‌های سوسیالیستی و نگاه‌های مبتنی بر نظام بازار را داشته باشند. اما با توجه به آنچه گفته شد، یعنی چشم‌انداز توسعه کشور و رویکردهای جدیدی که به توسعه وجود دارد، می‌توان این سؤال را مطرح کرد که آیا می‌خواهیم به سمت یک دولت رفاه برویم یا این که یک دولت کارآمد و توسعه‌مدار داشته باشیم؟ هرکدام از این دو لاجرم یک نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی می‌خواهد. اما قطعاً نوع نگاه و راهبردهایشان متفاوت خواهد بود. آنتونی گیدنز می‌گوید: «دولت رفاه هرچند از یک طرح سوسیالیستی سرچشمه نگرفته، اما بیش از پیش به مدار سوسیالیسم دست کم از نوع اصلاح‌طلبانه آن سوق داده شده است. براین اساس، دولت رفاه اندیشه‌های دولت سوسیالیستی را بازتاب می‌دهد. حتی از این مهمتر، چنین دولتی اکنون بخشی از یک تلاش تاریخی است که تاریخ مصرف آن منقضی شده است.» وی جمله دیگری دارد که می‌گوید: «کار، برای کسانی که می‌خواهند کار کنند، مجازات، برای کسانی که نمی‌خواهند کار کنند و نان، برای کسانی که نمی‌توانند کار کنند.» در حالی که دولت‌های رفاه به این سمت رفتند که کار، برای کسانی که می‌خواهند کار کنند و نان، برای کسانی که نمی‌خواهند و نمی‌توانند کار کنند.

دولت رفاه را کشورهای اروپایی به خوبی تجربه کرده‌اند و این تجربه پیش روی ماست. چه به عنوان کسانی که شهروند آن جوامع بوده‌اند و چه کسانی که تاریخ دولت رفاه را مطالعه کرده‌اند. به هر حال به نظر بسیاری از اندیشمندان، حفاظت از دولت رفاه برای یک دولت متمدن ضروری است. نیازمندان و بیماران را نباید به حال خود رها کرد، بلکه باید از طریق اقدامات حکومتی به آنها فرصت داد تا زندگی رضایت‌بخشی را ادامه بدهند. اما بحث این است که آیا نگاه ما به دولت‌های رفاه یک رویکرد کلاسیکی باشد یا رویکردی براساس الزامات و اقتضائات یک دولت کارآمد و توسعه‌مدار. ما باید نظام رفاهی و چارچوب مأموریت‌های رفاهی خودمان را تنظیم کنیم. در این میان به نظر می‌رسد که باید از حرکت به سمت یک دولت رفاه به معنی کلاسیکی آن پرهیز کنیم.

کارکردهای تأمین اجتماعی عبارت است از: برآورده کردن توزیع اولیه امکانات و فرصت‌ها در نظام بازار، فقرزدایی، مبارزه با نابرابری، حفظ و ایجاد سرمایه انسانی و حفظ، ایجاد و بازسازی سرمایه اجتماعی

در دیدگاه عدالت اجتماعی، نگاه‌ها باید معطوف به برابری فرصت‌ها در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی باشد تا نیاز به اقدامات حمایتی و اجتماعی کمتر شود

باید به سمتی حرکت کنیم که فقط شعار عدالت‌خواهی ندهیم و حضور عدالت را در برنامه‌های توسعه به چشم ببینیم



کارکردهای تأمین اجتماعی

اگر بخواهیم مروری بر کارکردهای تأمین اجتماعی داشته باشیم، باید گفت کارکردهای تأمین اجتماعی عبارت است از: برآورده کردن توزیع اولیه امکانات و فرصت‌ها در نظام بازار، فقرزدایی، مبارزه با نابرابری، حفظ و ایجاد سرمایه انسانی و حفظ، ایجاد و بازسازی سرمایه اجتماعی. اگر به این چهار کارکرد بسنده کنیم، اهمیت نظام تأمین اجتماعی برایمان روشن خواهد شد. هر اقتصادی برای این که سامان پیدا کند نیازمند سه سرمایه انسانی، اجتماعی و فیزیکی است. تأمین اجتماعی به خوبی این امکان و این قابلیت را دارد که بتواند سرمایه انسانی را تقویت کرده و زمینه‌های همگرایی اجتماعی و بازسازی سرمایه اجتماعی را فراهم کند. بنابراین از این منظر توجه ما به کارکردهای نظام تأمین اجتماعی مهم است. اما این نظام چالش‌های خاص خود را نیز دارد. کاهش درآمد و تشدید هزینه‌های رفاهی، یک نارسایی است که همگی به آن واقف هستیم. برای این که فقر و نابرابری از بین برود، نظام‌های حمایتی تأمین اجتماعی را داریم که کارکرد آن باعث بهبود تغذیه، بهداشت و وضع فقرا و در نهایت، افزایش سلامتی، طول عمر، امید به زندگی و کاهش مرگ و میر می‌شود. به این ترتیب دوره طولانی عمر پس از بازنشستگی، افزایش نسبت پیران به جوانان و افزایش نسبت بیکاران به کارکنان را خواهیم داشت. این فرآیند نیز باعث افزایش رشد انتظارات، گسترش انواع خدمات، گسترش پوشش جغرافیایی و گروه‌های اجتماعی اقتصادی می‌شود و در نتیجه، افزایش هزینه‌های درمانی، افزایش دوره برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی، کاهش درآمد و افزایش هزینه‌ها را به‌دنبال می‌آورد. در اینجا می‌توان از کاهش تلاش و انگیزه‌های فردی، تشویق بیکارگی، افزایش سطح انتظارات، ناکارایی دستگاه عریض و طویل در آن حوزه‌ها، ناکارآمدی در کاهش فقر و نابرابری و اعتراض مالیات دهندگان و پرداخت‌کنندگان حق‌بیمه به‌عنوان نارسایی‌ها و چالش‌های نظام تأمین اجتماعی نام برد. اینها به نوعی به بحث دولت رفاه برمی‌گردد. برای نمونه، اروپا با یک کاهش ۱۸ درصدی افراد آماده کار تا سال ۲۰۵۰ روبه‌رو است و اگر این روند ادامه پیدا کند، پوشش هزینه‌های تأمین اجتماعی بخش مهمی از GDP آنها را می‌بلعد. همچنین در دو دهه گذشته، نسبت منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی در ایران از ۲/۱۱ به ۷۴۷ و نسبت پرداخت‌کنندگان حق‌بیمه به مستمری‌بگیران از ۱۷ به ۶/۷ درصد کاهش داشته است.

اما چه دلایلی باعث ایجاد بحران در نظام‌های حمایتی می‌شود؟ تغییر در ساختارهای جمعیتی، افزایش نسبت تعداد پیران به جوانان، کاهش زادوولد، کاهش افراد در سن کار، افزایش نسبت مستمری‌بگیران به پرداخت‌کنندگان حق‌بیمه، گسترش نظام حمایتی و پوشش‌های وسیع درمانی، بلاهای طبیعی، ملاحظات اقتصادی، مقررات ناقص و بازنشستگی زودرس و رقبای انتخاباتی و افزایش سطح انتظارات. آنچه که به‌عنوان راهکارهای مقابله با چالش‌های نظام حمایتی رایج است عبارت است از: افزایش سهم حق‌بیمه، افزایش سن بازنشستگی دوره کار، محدودیت‌های پوشش‌های تأمین اجتماعی، خصوصی‌سازی و کاهش نقش سازمان‌های دولتی به خصوص در بخش درمان.

اساساً در گذشته، دیدگاه‌های توسعه، دیدگاه‌های اقتصاد محور بود و تمامی آنها تأمین اجتماعی را به‌عنوان ابزار کار و به‌عنوان تعدیل‌کننده نظام بازار طلب می‌کرد. نگاه‌ها نگاه‌های منفعل بود و اقدامات انجام گرفته نیز منفعلانه بود. به نظام تأمین اجتماعی در حد عامل کاهش دهنده نارسایی‌های بازار نگاه می‌شد و مدیریت بحران معطوف به خطر و رسیدگی پس از وقوع بود. به عبارتی ما اجازه می‌دهیم اتفاقات رخ بدهد و بعد شرایط را رسیدگی و مدیریت کرده و هزینه‌هایی را که ناشی از مسائل و نارسایی‌های نظام بازار است تأمین می‌کنیم. اما اگر تفکر براساس نگاه‌های جدید به توسعه تغییر کند، تأمین اجتماعی نقش و وزن بسیاری پیدا می‌کند. چرا که امروزه نقش انسان که در دهه ۶۰ به‌عنوان یکی از عوامل دست چندم نیروی انسانی به حساب می‌آمد ارتقا پیدا کرده و نیروی انسانی یا رویکرد توسعه انسانی در جایگاه یک تئوری توسعه نشسته است. به عبارتی در گذر تاریخ نگاه به انسان ابتدا به‌عنوان عامل دست چندم تولید و سپس، عامل دست اول تولید بود و بعد از آن نیز در دهه ۶۰ بحث سرمایه انسانی و در دهه ۹۰ بحث شاخص توسعه انسانی و رویکرد آزادی محور توسعه مطرح شد که انسان و منزلت انسانی را در جایگاه هدف توسعه قرار می‌داد. بنابراین اگر دیدگاه اخیر را بپذیریم و تأمین اجتماعی را به‌عنوان یکی از بازوهای پنج‌گانه آزادی‌های ابزاری در نظر بگیریم، نگاه ما به تأمین اجتماعی باید تغییر کند و بپذیریم که لازم است نگاهی فعال نسبت به تأمین اجتماعی داشته باشیم. برای عملی کردن توسعه به مفهوم نوین و رویکردهای جدید آن و برای رسیدن به چشم‌انداز توسعه کشور لازم است جایگاه تأمین اجتماعی را به لحاظ نهادی ارتقا داده و به وزن و اهمیت آن در گذار توسعه، توجه بیشتری داشته باشیم.

ادامه دارد