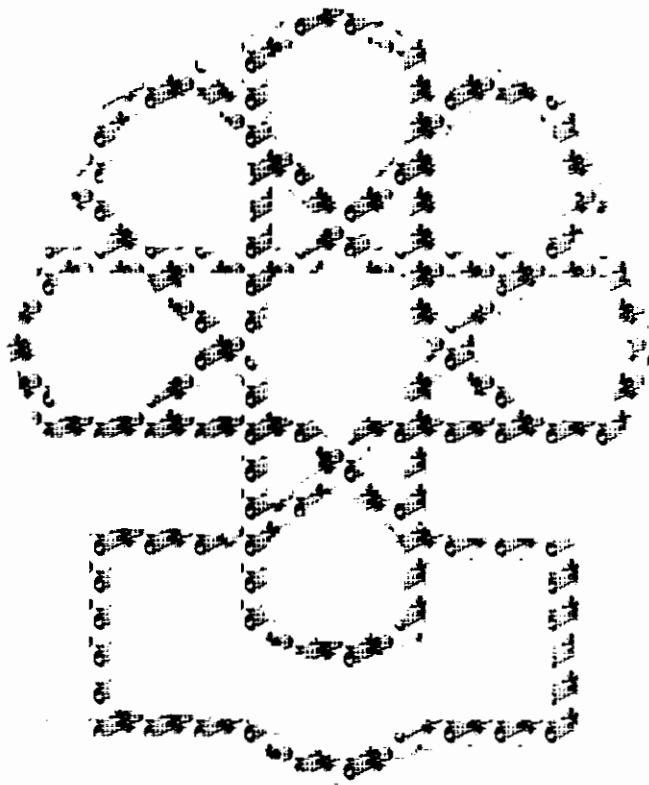




چند جنبه از مسئله تأمین اجتماعی



معاونت پژوهشی
اردیبهشت ۱۳۷۹

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

این گزارش بنا به درخواست جناب آقای باهنر عضو محترم هیئت رئیسه
مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.

کد گزارش: ۲۸۰۵۵۹۶

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه واحد اسناد و اطلاع‌رسانی
شماره: ۱۳۲۸۴
تاریخ: ۲۹، ۱۱، ۷۹

بسمه تعالی

چند جنبه از مسئله تأمین اجتماعی

کد گزارش: ۲۸۰۵۵۹۶

فهرست مطالب

۱- مقدمه	۲
۲- تأمین اجتماعی در الگوی نیازهای اساسی	۲
تعریف و توصیف فقر	۶
درک علل فقر	۹
۳- مقایسه تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی	۱۰
۳-۱- سیر تحول تأمین اجتماعی در نظام سرمایه‌داری	۱۳
۳-۲- الزامی شدن تأمین اجتماعی به عنوان یک حق	۱۴
۴- معرفی برنامه‌های تورهای ایمنی	۱۴

هر نظام اقتصادی باید دو ویژگی داشته باشد: نخست متضمن (حداقل) کارایی باشد. دوم به تعادل گرایش داشته باشد. اگر نظام اقتصادی از حداقل کارایی بی بهره باشد یا مرتباً در حالت عدم تعادل به سر برد دیر یا زود فرو خواهد پاشید. اگرچه تعریف کارایی چندان آسان نیست اما می توان گفت «هرگاه با توجه به همه محدودیت های موجود بتوان حداکثر نیازهای اقتصادی را برطرف کرد آنگاه منابع اقتصادی به شکلی کارا تخصیص یافته اند». تعادل نیز به معنای برابری عرضه و تقاضاست. عدم کارایی نشانه آن است که بخشی از منابع اقتصادی بدون استفاده مانده است و عدم تعادل هر چند در ظاهر نوعی نابرابری ساده عرضه و تقاضا به نظر می رسد اما در واقع به این معناست که نظام اقتصادی فاقد یکی از مهم ترین ویژگی ها، یعنی ویژگی ایجاد هماهنگی بین بخش های اقتصادی است.

از دیرباز تلاش شده است تا تمهیداتی اندیشیده شود تا اقتصادها از کارایی برخوردار شوند و به سمت تعادل بروند. افزایش بهره وری نیروی کار، ایجاد انگیزه بیشتر برای کار، رسیدگی به وضع بهداشت و... از جمله این تمهیدات است. مسئله دیگر این است که تجربه نشان داده حداکثر کارایی و رشد اقتصادی عواقب خاص خود را نیز دارد. رشد اقتصادی آرمانی است که ممکن است بهای آن زیان دیدن بخش هایی از جامعه باشد. بنابراین به نظر می رسد باید تدبیری اندیشیده شود تا از سوی دیگر عواقب منفی رشد به حداقل رسد. تأمین اجتماعی نهادی است تاریخی که در پاسخ به نیازهای فوق به وجود آمده است.

بحث درباره تأمین اجتماعی بسیار گسترده است. تاریخچه فلسفه وجودی گستره پوشش، شیوه تأمین مالی، ارتباط با رشد اقتصادی، ابعاد جهانی و... از جمله مواردی هستند که می توان درباره آن بحث کرد. اما گزارش حاضر فقط به چند جنبه از این موضوع می پردازد. در بخش نخست تأمین اجتماعی از دید یکی از مکاتب توسعه اقتصادی یعنی مکتب نیازهای اساسی مورد توجه قرار می گیرد. در بخش دوم پس از بحثی مختصر درباره مفهوم عدالت، مسئله تأمین اجتماعی از دید دو نظام سرمایه داری و سوسیالیستی مورد توجه قرار می گیرد. در این بخش نشان می دهیم که به لحاظ تاریخی انگیزه اصلی از شکل گیری نظام های تأمین اجتماعی بعد از انقلاب صنعتی و ظهور سرمایه داری جلوگیری از بروز بحران در این نظام ها بوده است. در بخش سوم مسئله تورهای ایمنی که دو وظیفه اصلی آنها توزیع مجدد و کاهش ریسک هستند مورد بررسی قرار می گیرد.

۲- تأمین اجتماعی در الگوی نیازهای اساسی

تا قبل از دهه ۱۹۷۰ در نظریات توسعه ای (غیر مارکسیستی) رشد و برابری به عنوان دو هدف مانع الجمع تلقی می شد. به این معنی که نابرابری اجتماعی زمینه ساز رشد اقتصادی تلقی می گردید و آنچه که اهمیت داشت تنها رشد اقتصادی (رشد تولید ناخالص داخلی GDP) به عنوان معیار توسعه بود.

در سال ۱۹۷۵ در گزارش بنیاد داگ هامرشولد مصرانه درخواست شد که تأمین نیازهای اساسی (Basic Needs) و در نتیجه از بین بردن فقر مطلق در برنامه ها و سیاست های توسعه، اولویت اول می باشد.

بدین ترتیب بود که مفهوم نیازهای اساسی (BN) که هدف اصلی توسعه را رفع فقر مطلق می‌دانست در بحث‌های توسعه از اولویت برخوردار شد. در گزارش سال ۱۹۷۶ سازمان کار جهانی (ILO) سال ۲۰۰۰ میلادی به عنوان تاریخ نهایی برای تأمین این نیازها عنوان گردید. نیازهای اساسی بدین ترتیب معرفی شدند:

۱- حداقل نیازهای مصرفی خانواده یعنی غذا، مسکن و پوشاک.
۲- برخورداری از خدمات اساسی مثل آب آشامیدنی سالم، بهداشت، حمل و نقل، سلامت و آموزش و پرورش.

۳- دسترسی به شغلی با مزایای مکفی برای هر فردی که توانایی و تمایل به کار کردن دارد.
۴- تأمین نیازهایی که بیشتر ماهیت کیفی دارند. مانند برقراری محیطی سالم، انسانی و دلپذیر و مشارکت عموم مردم در تصمیم‌گیری‌هایی که بر زندگی و آزادی‌های فردی ایشان اثر می‌گذارد.
از این رو دولت‌های مشارکت‌کننده می‌باید تا سال ۲۰۰۰ نیازهای چهارگانه فوق را تأمین کنند. ارزش‌های مطرح شده در این دیدگاه، بذره‌های اولین الگوی غربی است که در صدد تحقق همزمان توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است.

مشخصه این دیدگاه نه تنها در ارزش‌های نهفته در تفسیرش از توسعه یافتگی بلکه در نظریه‌پردازی خاص آن از فرایند توسعه و علل اصلی توسعه، قرار دارد.

ویژگی‌های الگوی نیازهای اساسی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱- توسعه صرفاً شامل رشد نیست بلکه به معنای بهبود رفاه عمومی، توأم با اولویت قائل شدن برای تأمین نیازهای اساسی همگان است.

۲- برای تحقق این هدف، باید توده مردم حق مشارکت سیاسی در خصوص تأمین نیازهای اساسی را داشته باشند.

۳- استراتژی توسعه‌ای که مبتنی بر اولویت تأمین نیازهای اساسی باشد، نسبت به هر استراتژی آلترناتیو دیگر، شالوده محکمی برای تداوم رشد بلندمدت به وجود می‌آورد.

۴- این امر بیشتر ناشی از تأثیر در ساختار تقاضای داخلی و انگیزه سرمایه‌گذاری مرتبط با آن است.

۵- برخی از پیامدهای تجدید ساختار تقاضای داخلی که مترتب بر این استراتژی است، عبارتند از: کاهش محدودیت تقاضای داخلی، بهبود وضعیت تراز پرداخت‌ها و در نهایت رشد اقتصادی.

۶- این استراتژی مبنای تحولات ساختاری مداوم را فراهم می‌کند و در ضمن محدودیت‌های موجود در راه افزایش ارز و سرمایه خارجی را از بین می‌برد.

۷- این استراتژی توسعه منابع انسانی را تسریع می‌کند.

استراتژی توسعه بر مبنای رویکرد نیازهای اساسی (BN) مبنای توسعه به هم پیوسته تولید کاربر در بخش کشاورزی، کارخانه‌های تولیدی کوچک و بنگاه‌های خدماتی با تولید صنعتی نوین و گسترده به وجود می‌آورد.

براساس استراتژی ناشی از BN بخش مهمی از تولید کاربر جدید می‌باید در بخش روستایی توسعه یابند. نه تنها بیشتر فقیران کشورهای در حال توسعه در روستاها زندگی می‌کنند، بلکه فرصت‌های مناسب برای بسیج بیکاران جهت تشکیل سرمایه کاربر و گسترش فرایندهای تولید کاربر، به ویژه در بخش کشاورزی وجود دارد. بنابراین الگوی توسعه بخش روستایی و جریان کالاهایی که عرضه یا تقاضا می‌کند،

تأحدود زیادی بر الگوی توسعه کل اقتصاد اثر می‌گذارد.

در بسیاری از کشورها اصلاحات ارضی برای تقسیم مجدد زمین (خواه به صورت جمعی یا فردی) شرط ضروری اجرای هرگونه استراتژی توسعه مبتنی بر تأمین نیازهای اساسی است. همچنین در تمام کشورها، سرمایه‌گذاری در خدمات و امور زیربنایی روستایی امری ضروری است. کاهش مهاجرت شدید روستاییان به شهرها و افزایش رفاه و درآمد روستاییان پیامد قابل پیش‌بینی این روند است.

در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ طرفداران الگوی نیازهای اساسی استدلال‌های محکم‌تری در مورد استراتژی توسعه مبتنی بر نیازهای اساسی مطرح کردند. آنان بر این نکته تأکید کردند که رکود اقتصادی کشورهای پیشرفته صنعتی فرصت‌های رشد مبتنی بر صادرات را برای کشورهای توسعه نیافته به شدت کاهش داده است. در نتیجه این کشورها باید بیشتر در جستجوی گسترش بازارهای داخلی خود برای افزایش رشد و تغییرات ساختاری باشند.

حال نکته مهم دیگری که مطرح می‌شود این است که پیامدهای الگوی نیازهای اساسی برای سیاست‌گذاری چیست.

الگوی نیازهای اساسی دو نوع پیامد مهم برای سیاست‌گذاری در سطح کلان اقتصادی دارد. اولین آن در مورد ضرورت حذف بسیاری از اختلاف‌های موجود در نظام قیمت‌هاست که ناشی از اتخاذ سیاست جایگزین واردات (تحت حمایت دولت) است. در اینجا این واقعیت پذیرفته می‌شود که دخالت دولت در قیمت‌گذاری محصولات و عوامل تولید (ساختارهای تعرفه‌ای، میزان بهره در بخش مدرن، دستمزدهای حداقل، رابطه مبادله درونی میان بخش‌های کشاورزی و صنعت) به شکل‌گیری الگوی ناکارای مصرف منابع - یعنی استفاده انبوه از منابع کمیاب و استفاده اندک از منابع فراوان، به ویژه نیروی کار - منجر می‌شود. چنین توصیه‌های سیاست‌گذاری مختص الگوی نیازهای اساسی نیستند. با وجود این، همراه شدن آنها با دسته دوم از شرایطی که ناشی از اجرای این سیاست‌ها هستند، ویژگی خاصی را به این الگو می‌بخشد.

مجموعه دوم از پیامدهای الگوی نیازهای اساسی برای سیاست‌گذاری، در مورد اصلاح ساختارهای اقتصادی - توزیع درآمدها، ساختار تقاضا و تولید، ارائه خدمات عمومی و تغییر ساختارهای اساسی - مطرح می‌شوند.

از دید طرفداران BN توزیع مجدد دارایی‌ها در این رویکرد نه صرفاً بر مبنای معیار کارایی مورد بررسی قرار می‌گیرد، بلکه به اعتقاد ایشان چنین توزیعی می‌تواند وضعیت بسیاری از خانواده‌های فقیر را بهتر کند و شالوده‌های چنین توسعه‌ای را به وجود آورد که توأم با تأمین مداوم نیازهای اساسی، رشد مداوم و تحولات ساختاری می‌باشد.

به طور خلاصه می‌توان جدول زیر را که حاوی سیاست‌ها و ابزارهای توصیه‌ای مهم ناشی از تعقیب الگوی توسعه‌ای نیازهای اساسی است، ارائه نمود.

سیاست	ابزارهای توصیه‌ای مهم (یا از طریق انجام...)
۱- توزیع دارایی‌ها و ثروت	اصلاحات ارضی، ایجاد دارایی‌های مولد جدید
۲- تغییر ترکیب تقاضا	توزیع مجدد درآمد، مالیات، سهمیه‌بندی، سیاست قیمتی
۳- تغییر ترکیب تولید	توزیع مجدد درآمد، سیاست قیمتی، تولید در بخش عمومی، مجوز سرمایه‌گذاری، سیاست‌های اعتباری
۴- انتخاب تکنولوژی مناسب در بخش کشاورزی	اندازه زمین زراعی، سیاست قیمتی، تحقیق و توسعه، مجوز سرمایه‌گذاری، سیاست اعتباری، گزینش سوبسیدها، سرمایه‌گذاری بخش عمومی
۵- توسعه بنیادین (اعتبارات، بازار یابی، تحقیق)	سیاست تعیین نرخ بهره، سرمایه‌گذاری بخش عمومی
۶- مشارکت مردمی در تحرک و تخصیص منابع	تشویق مشارکت‌های محلی (گروه‌های خودیاری و...) کاهش فقر مطلق، کاهش نابرابری، برنامه‌ریزی بخشی
۷- ترکیب و توزیع خدمات عمومی	مخارج عمومی، مشارکت در شکل‌گیری دارایی‌های سرمایه‌ای (مدارس، بیمارستان‌ها و داروخانه‌ها و انتخاب تکنولوژی)
۸- مقیاس و اندازه خدمات	سیاست‌های مالیاتی، سیاست مربوط به حقوق‌ها و موارد پیشتر اشاره شده عمومی

همچنین طرفداران BN اعتقاد به استفاده از کمک‌های خارجی در انجام حمایت‌ها و جبران‌های لازم در اصلاحات ارضی، استفاده از تجربیات سازمان‌هایی مانند سازمان بهداشت جهانی (WHO) و... دارند. این استراتژی برای کمک‌های خارجی در مراحل اولیه توسعه علاوه بر حمایت از اصلاحات ارضی و متعاقب آن برای توسعه نهادها به این نوع کمک در جهت حمایت از اصلاح وضعیت روستاییان نقش بالقوه مهمی قائل است.

اما انتقادهایی نیز به این الگو وارد می‌باشد. چهار انتقاد عمده بر علیه این الگو عبارتند از:

- ۱- اهداف این الگو به لحاظ عملیاتی (Operational) تحقق‌پذیر نیستند.
 - ۲- دلایل نظری ارائه شده در تأیید این الگو دارای سازگاری درونی نمی‌باشند.
 - ۳- هزینه‌های دخالت بخش عمومی بسیار زیاد است.
 - ۴- استراتژی نیازهای اساسی، اقتصادهای توسعه نیافته را برای همیشه متکی به استفاده از تکنولوژی‌های تولید کاربر می‌کند و آنها را به صادرکنندگان مواد اولیه تبدیل می‌کند.
- بنابراین به طور خلاصه می‌توان الگوی نیازهای اساسی را بدین صورت معرفی نمود:
- الگوی نیازهای اساسی تفسیر مشخص و متمایزی از اهداف بلا واسطه توسعه فراهم می‌کند و تأکید شدیدی بر حذف فقر مطلق (یا تأمین نیازهای اساسی) و افزایش رشد اقتصادی دارد. در درازمدت، اهمیت پیشرفت مداوم از هر دو نظر مورد تأکید قرار می‌گیرد (در حالی که حذف فقر مطلق به عنوان هدف و رشد اقتصادی به عنوان ابزار محسوب می‌شوند) چنین تفسیر مشخصی از توسعه، نگرش خاصی در مورد اولویت‌های بلاواسطه سیاست‌گذاری و نوع مسیر توسعه‌ای که باید دنبال شود، به دولت می‌دهد.
- در این دیدگاه بر تأمین سطح حداقل مصرف شخصی و دستیابی به خدمات اجتماعی تأکید می‌گردد که از نظر مبانی برای ادامه حیات شایسته انسان‌ها ضروری است.
- نکته مهم تداوم سیاسی در تعقیب و پیاده نمودن این استراتژی است.

حال که یکی از الگوهای مهم توسعه‌ای که به حذف فقر مطلق به عنوان هدف اصلی می‌پردازد، معرفی گردید، نکته مهم دیگر به خود مسئله فقر برمی‌گردد. این مسئله نه تنها در رابطه با کشورهای در حال توسعه بلکه در رابطه با کشورهای پیشرفته یا توسعه یافته نیز مطرح می‌باشد.

از این رو اقتصاددانان خارج از این متن (Context) نیز به بررسی مسئله فقر می‌پردازند. ضمن این که رویکرد BN را می‌توان به عنوان راه حلی جهت از بین بردن فقر مطلق در کشورهای در حال توسعه تلقی نمود، هنوز مشکل فقر نسبی و فقر در سایر کشورها نیز وجود دارد که در چارچوب نظری BN مطرح نمی‌گردد.

به طور کلی در حال حاضر چهار موضوع اصلی و محوری در مباحث و مجلات نظری اقتصاددانان وجود دارد: رشد، بیکاری، توزیع (درآمد و ثروت) و دولت. مبحث توزیع درآمد خود به چهار مبحث فرعی تقسیم می‌گردد:

۱- نابرابری (Inequality):

۲- فقر (Poverty):

۳- دولت رفاه (The Welfare State):

۴- مراقبت‌های بهداشتی (Health Care).

طبق تعریف فقر زمانی وجود دارد که یک یا تعداد بیشتری از مردم رفاه‌شان پایین‌تر از یک سطح حداقل رفاه اقتصادی، که عمدتاً براساس استانداردهای هر جامعه تعریف می‌گردد، قرار بگیرد، در تجزیه و تحلیل فقر سه وظیفه اصلی وجود دارد:

۱- تعریف و توصیف فقر (شامل اندازه‌گیری آن)

۲- درک علل آن

۳- معرفی سیاست‌های مقابله با آن

در رابطه با موضوع سوم یعنی معرفی سیاست‌های مقابله با فقر کشورهای در حال توسعه (LDCS) یکی از مهم‌ترین دیدگاه‌های توسعه‌ای یعنی رویکرد BN را اجمالاً معرفی نمودیم. لذا در ادامه بیشتر توجه ما به موضوعات اول و دوم معطوف می‌باشد، ضمن این که مجدداً به اختصار به موضوع سوم نیز خواهیم پرداخت.

تعریف و توصیف فقر

در این مقوله دو موضوع مهم قرار دارد:

الف- تشخیص (Identification)

ب- اندازه‌گیری (Measurment)

در بحث تشخیص، مسئله به این برمی‌گردد که چگونه می‌توان در موقعیت‌های مختلف زندگی افراد یا خانواده‌ها (Families) تشخیص داد که فقیر هستند یا خیر.

اما با تشخیص فقیر مسئله به اندازه‌گیری میزان فقر برمی‌گردد. در این جا در قالب یک طرح (device) اولاً باید دید که چه اطلاعاتی راجع به فقرا باید جمع شود و ثانیاً چگونه می‌باید این اطلاعات را در قالب یک شاخص خلاصه نمود.

با اندازه گیری فقر، امکان مقایسه وضعیت رفاهی یک جامعه در زمان‌های مختلف و نیز بین زیرگروه‌های مختلف جمعیت فراهم می‌آید. همچنین امکان مقایسه فقر در سطح جهانی و بین کشورها نیز فراهم خواهد آمد.

از طرف دیگر علاوه بر ایجاد امکان مقایسه در موارد فوق‌الذکر، به کمک اندازه‌گیری فقر می‌توان کارایی و درجه تأثیر سیاست‌های عمومی را ارزیابی نمود و نیز دریابیم که گروه‌های هدف در جامعه چه گروه‌هایی باید باشند.

معمولاً برای تشخیص فقیر از یک سطح درآمد برشی (Cut-Off income Level) که اصطلاحاً آن را خط فقر (Poverty Line) می‌نامند استفاده می‌گردد. با تعیین چنین سطح درآمدی یا خط فرضی می‌توان به راحتی فقیر را تشخیص داد. بدین ترتیب افرادی فقیر تلقی می‌گردند که سطح درآمدشان از این خط فقر تجاوز نکند (یا به عبارتی درآمدشان زیر این خط قرار بگیرد).

بدین منظور و برای تعیین خط فقر، منابع لازم جهت تأمین نیازهای اساسی تخمین زده می‌شود. این نیازها بستگی به نرم‌های اجتماعی (Social Norms) داشته و از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت می‌باشند. از این رو ممکن است که یک فرد با سطح منابع خاص در یک جامعه و یک کشور فقیر تلقی شود ولی در جامعه یا کشور دیگر بالاتر از خط فقر قرار گیرد.

بنابراین بررسی فقر و تشخیص فقیر با قضاوت درباره نرم‌های اجتماعی آغاز می‌گردد. اما هم از لحاظ مفهومی (Conceptual) و هم از لحاظ عملی (Practical) این رویکرد دارای مشکلاتی می‌باشد.

مشکل اصلی از لحاظ مفهومی به این برمی‌گردد که در بحث فقر تنها پایین بودن درآمد مطرح نیست بلکه قابلیت تبدیل آن درآمد به ایجاد یک سطح کافی رفاه مهم می‌باشد. برای مثال یک شخص معلول برای این که قادر به عمل در سطح قابلیت یک فرد سالم باشد، نیاز به درآمد بیشتری خواهد داشت.

اما در سطح عملی، مشکلات ناشی از تعریف فقیر از طریق خط فقر می‌باشد.
عمده مشکلات عملی (Practical Problems) ناشی از استفاده از خط فقر در تعیین فقیر عبارتند از:

۱- مشکل تشخیص و تعریف خط فقر؛

۲- مشکل انتخاب واحد درآمدی مناسب.

توضیح ۱: در رابطه با مشکل تشخیص خط فقر بحث بر سر روش‌ها و آلت‌رناتیوهای مختلفی است که می‌توان این خط را محاسبه نمود. در این رابطه برخی از روش‌های ممکن عبارتند از:

الف- تعیین خط فقر از طریق تعیین حداقل سبد کالاها و خدمات. در این روش هزینه خرید آن سبد که ترکیب و اندازه آن را استانداردهای اجتماعی معین می‌سازد، مبنای تعیین خط فقر می‌باشد.

ب- می‌توان خط فقر را به صورت یک سطح درآمد برشی که بر سر آن اجماع اکثریت وجود دارد تعریف کرد. اصطلاحاً به این نوع «خط فقر توافقی یا اجماعی (Consensual Povertyline)» اطلاق می‌گردد. در این طریق از پاسخ دهندگان از طریق یک بررسی این سؤال مطرح می‌شود که درآمد کافی را چه می‌دانند و از روی این پاسخ‌ها یک «قبول عام یا اجماع» استخراج می‌گردد.

ج- در بسیاری از کشورهایی که نظامات رفاهی مناسب دارند، می‌توان خط فقر را به صورت درصدی از «سطح حمایت درآمدی دولت» بیان نمود.

د- می توان خط فقر را بر حسب توزیع درآمد حاکم تعریف کرد. فرضاً یک فرد فقیر تلقی می گردد اگر که درآمدش کمتر از نصف سطح متوسط درآمد جامعه می باشد. بدون توجه به این که این متوسط درآمد چه قدر می تواند بالا باشد.

هر کدام از روش های چهارگانه فوق نقاط ضعف خاص خود را دارد. فرضاً در روش اول، سبدهای مختلف توسط محققان مختلف انتخاب گردید و نتایج متفاوت به دست آید.
توضیح ۲: دومین شکل که همان شکل انتخاب واحد درآمدی مناسب است به این مسئله برمی گردد که واحد درآمدی را خانواده (Family) باید در نظر گرفت یا خانوار (House hold).
خانوار شامل افرادی است که در یک آدرس و نشانی مشترک زندگی می کنند و مسائل خانه داری مشترکی دارند.

در حالی که خانواده در برگیرنده یک فرد بالغ یا یک زوج با یا بدون بچه وابسته می باشد. بنابراین بحث واحد در اندازه گیری و به کارگیری خط فقر از اهمیت بالا برخوردار بوده و بر نتایج ماثربخش می گذارد.

مطلب بعدی بحث اندازه گیری فقر است. همان طوری که یاد شد بعد از تعیین فقرا بحث مهم جمع آوری اطلاعات پیرامون فقرا و ساختن یک شاخص جهت ارزیابی وضعیت ایشان از طریق مجتمع سازی این اطلاعات می باشد. نکته مهم در رابطه با شاخص فقر این است که یک شاخص مطلوب می باید دارای سه مشخصه زیر باشد:

- ۱- معیار فقر می باید متوجه درآمد افراد فقیر باشد و می باید اطلاعات راجع به افراد غیر فقیر را استفاده نکند.
 - ۲- باید این شاخص با افزایش درآمد افراد فقیر کاهش و با کاهش درآمد ایشان افزایش یابد.
 - ۳- هنگامی که درآمد از افراد فقیر به افرادی که کمتر فقیر هستند انتقال می یابد، ارزش این شاخص می باید افزایش یابد.
- در این راستا دو شاخص متداول فقر وجود دارد:

1- Head Count Ratio (HCR).

2- Poverty Gap Ratio (PG).

اولین شاخص (HCR) عبارت است از نسبت (درصد) افراد فقیر در کل جمعیت. مشکل این شاخص این است که حداقل مشخصه دوم فوق الذکر را ندارد. یعنی با کاهش درآمد افراد فقیر این شاخص تغییری نمی کند چرا که تغییری در تعداد افراد فقیر رخ نداده است.

دومین شاخص (PG) عبارت است از نسبت اختلاف بین متوسط درآمد فقرا با خط فقر تقسیم بر درآمد خط فقر. بدین ترتیب این شاخص به ما می گوید که فرضاً درآمد فقرا X درصد زیر خط فقر قرار می گیرد. این شاخص نیز سومین مشخصه یاد شده را ندارد. از این رو بحث بر سر شاخص فقر مطلوب به این برمی گردد که چنین شاخص فقری می باید:

اولاً، همانند شاخص (HCR) می باید تعداد اشخاص فقیر را به کل جمعیت در نظر بگیرد و میزان این شاخص با افزایش HCR بالا رود (وبالعکس).

ثانیاً، همانند شاخص (PG) می باید عمق فقر را اندازه بگیرد. یعنی هنگامی که فاصله متوسط درآمدی فقرا از خط فقر افزایش یافت ارزش این شاخص مطلوب نیز افزایش یابد.

ثالثاً، چنین شاخص مطلوبی می‌باید نابرابری بین فقرا را در نظر بگیرد. بدین ترتیب ارزش و میزان آن با افزایش نابرابری، افزایش یابد و بالعکس. بهترین شاخصی که در حال حاضر در ادبیات اقتصادی شناخته می‌شود و مورد بهره‌برداری است، شاخص سن (Sen Index) می‌باشد.

درک علل فقر

در این رابطه بحث‌ها و نقطه نظرات فراوانی وجود دارد که نیاز به یک گزارش مستقل دارد. اما، به‌طور خلاصه برخی بر این باور هستند که فقر زائده اعمال سیاست‌های تعدیل و آزادسازی بازار و تثبیت مالی می‌باشد. استدلال می‌شود که اعمال این سیاست‌ها به دلیل بروز تورم، بیکاری که عمدتاً همراه با اصلاح ساختار بودجه دولت می‌باشد، فقر در جامعه گسترده‌تر می‌گردد. این گونه استدلال‌ها هیچ‌گاه به وضعیت قبل از اعمال سیاست‌های تعدیل اشاره نمی‌کنند.

در حال حاضر در برنامه‌های تعدیل ساختاری بحث تأمین اجتماعی و تور ایمنی که یکی از راه‌های کاهش فقر و حمایت از فقرا است، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و این موضوع تحت عنوان تعدیل ساختاری با چهره انسانی "Structural adjustment With human face" مطرح می‌باشد. در این طرح هزینه‌های اجتماعی تعدیل تخمین زده می‌شود و منابع لازم جهت تأمین هزینه‌ها و مکانیزم‌های اجرایی پیش‌بینی می‌گردد.

همچنین در بررسی علل فقر و مقابله با آن بحث می‌شود که فقر ناشی از بیماری، سن و بیکاری است. از این روست که در انگلستان و از سال ۱۹۴۸ یک طرح بیمه ملی اجباری وجود دارد که سن و سال، بیماری و بیکاری را پوشش مناسب می‌دهد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد مسائلی از قبیل اندازه، خانوار، جنسیت و نیز در میزان فقر مؤثر باشند. از طرف دیگر خانوارهای فقیر عمدتاً وابستگی بسیار زیاد به درآمد ناشی از نیروی کارشان دارند. که این درآمد از آنجایی که ایشان عمدتاً ارائه‌کننده کار ساده (غیر ماهرانه) می‌باشند بسیار پایین است. از طرف دیگر برخی عوامل یاد شده (سن، جنسیت) از طریق تأثیری که بر درآمد ایشان دارند، اسباب فقر بیشتر را فراهم می‌آورند.

اما این که می‌باید با فقر از طریق افزایش نرخ دستمزد واقعی مقابله نمود، اختلاف نظرهای فراوان وجود دارد.

همان طوری که یاد شد، موضوع سومی نیز در رابطه با مشکل فقر وجود دارد و آن مسئله سیاست‌های مقابله با آن می‌باشد.

در این راستا روش‌ها و سیاست‌هایی که در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه اتخاذ می‌گردد، کاملاً متفاوت می‌باشد.

در کشورهای در حال توسعه، این مسئله در قالب استراتژی‌های خاص که مبتنی بر الگوها و دیدگاه‌های مختلف توسعه‌ای هستند، بررسی و با آن مقابله می‌شود. در این بخش یکی از مهم‌ترین این رویکردها (رویکرد نیازهای اساسی BN) معرفی گردید.

در رابطه با کشورهای در حال توسعه حل معضل فقر خارج از چارچوب یک الگوی معین توسعه‌ای

همواره با مشکل مواجه بوده و عملاً نتیجه‌ای از آن به دست نیامده است. در تشخیص این که فقرا در جامعه چه کسانی هستند گاه‌ها به صورت منطقه‌ای (مناطق محروم و فقیر) به مسئله نگاه می‌کنیم یا این که به دلیل عدم تشخیص هدف حمایت‌ها و هدفمند نبودن اعمال سیاست‌های فقرزدایی در جامعه، سوسیدها به صورت غیرگزینشی عام ارائه می‌گردد که از لحاظ اجرایی بسیار ساده می‌باشد ولی از لحاظ اقتصادی توجیه ندارد. به هر حال توصیه این است که مشکل فقر را می‌باید در چارچوب یک برنامه جامع توسعه حل نمود و لازمه حل این مشکل افزایش کارایی در سیستم اقتصادی است.

۳- مقایسه تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی

نظام‌های تأمین اجتماعی را در دو سطح متفاوت مقایسه می‌کنند. سطح نخست مقایسه این نظام‌هاست از حیث ابعاد فکری و نظری یا ارجاع به نظر و عقیده نظام مورد بحث درباره مفاهیمی از قبیل فلسفه وجودی تأمین اجتماعی و اصول زیربنایی آن و سطح دوم، یعنی مقایسه نظام‌های موجود تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف دنیا از حیث چگونگی سازماندهی، گستره پوشش، چگونگی تأمین مالی، نحوه پرداخت‌ها، کیفیت پرداخت‌ها و...

نظام تأمین اجتماعی زیر مجموعه‌ای است از نظام اقتصادی. بنابراین به نظر می‌رسد مقایسه نظری نظام‌های تأمین اجتماعی خواه ناخواه به مقایسه نظام‌های اقتصادی تحویل برده می‌شود. مقایسه نظام‌های اقتصادی از حیث نظر آنها درباره چگونگی توزیع درآمد، تأمین امکانات رفاهی برای قشر کارگر، تأمین آینده بازنشستگان و سالخورده‌گان، تأمین معیشت یوه زنان و مسائلی از این قبیل را شاید بتوان به مقایسه نظر این نظام‌ها درباره مفهوم کلی عدالت تحویل برد. مقایسه عینی نظام‌های تأمین اجتماعی البته مستلزم آگاهی داشتن درباره سازمان‌های مختلف تأمین اجتماعی در جهان، اهداف و اصول اولیه آنها، افراد تحت پوشش، میزان خدمات ارائه شده و کیفیت آن مسائلی از این قبیل است. در این بخش نخست مختصری درباره مفهوم عدالت بحث می‌شود، آنگاه چند نظام تأمین اجتماعی مهم و متفاوت با یکدیگر مورد بررسی اجمالی قرار می‌گیرد.

«عدالت» مهم‌ترین خصیصه نهادهای اجتماعی است. در واقع وقتی می‌خواهیم درباره نهادهای اجتماعی قضاوت کنیم، بالاخص از حیث توزیع امتیازها و تکالیف مهم‌ترین ملاک و شاخصی که در نظر می‌گیریم این است که این نهادها تا چه حد می‌توانند منشأ توزیع عادلانه امتیازها و تکالیف باشند. شاید کلی‌ترین معنای عدالت این باشد که هر انسانی هر آنچه را که شایسته‌اش است دریافت کند و از آن چیزی برخوردار شود که حقش است. این معنای عدالت متضمن دو مفهوم دیگر از عدالت است نخست عدالت صوری، دوم عدالت عینی یا مادی.

عدالت صوری مستلزم آن است که امتیازها و تکالیف، منافع و هزینه‌ها بر طبق قوانین موجود پذیرفته شده توزیع شوند (به این نوع عدالت، عدالت قانونی هم می‌گویند) بنابراین متضمن قوانین توزیع است. عدالت عینی یا مادی در مورد ملاک‌های مناسب توزیع امتیازها و تکالیف بحث می‌کند. به زبان ساده‌تر در این مورد بحث می‌کند که اگر قرار است بر طبق قانون با افراد برخورد شود آن قانون کدام است. در بحث عدالت مادی ممکن است ما به این نتیجه برسیم که گروه‌های مختلف اجتماعی باید از امتیازات مختلفی برخوردار باشند. حتی در عدالت مادی مسئله توزیع مجدد مورد بحث قرار می‌گیرد. به عدالت مادی،

عدالت اجتماعی هم می‌گویند (همان‌طور که به عدالت صوری، عدالت فردی هم می‌گویند) بحث عدالت اجتماعی البته یکی از پر مناقشه‌ترین بحث‌های علوم اجتماعی و سیاسی است. در اینجا ما فقط دو نظریه از مهم‌ترین نظریه‌های عدالت را مورد بحث قرار می‌دهیم. نظریه رالز^۱ که تأثیرگذارترین نظریه در دوران اخیر است و نظریه پاره‌تو^۲.

رالز ملاک‌های عدالت مادی را با ایده «قرارداد» در می‌آمیزد. به نظر رالز نهادهای اجتماعی (که بر نحوه توزیع امتیازها و تکالیف تأثیر می‌گذارند) وقتی عادلانه‌اند که:

الف- هر شخصی که در یک نهاد اجتماعی شرکت دارد یا تحت تأثیر آن واقع است نسبت به گسترده‌ترین آزادی‌ای که با آزادی‌ای مشابه برای همه سازگار باشد حقی برابر داشته باشد.

ب- نابرابری توجیه‌ناپذیر است مگر آن که این انتظار معقول باشد که نابرابری‌ها به نفع همگان بیانجامد به شرط آن که مقامات و مناصبی که نابرابری‌ها بدان‌ها وابسته‌اند یا از طریق آنها حاصل می‌تواند شد در اختیار همه باشد.

به زبان ساده‌تر، به نظر رالز وقتی می‌توانیم بگوییم نهادهای اجتماعی عادلانه‌اند که افراد یک جامعه به یک اندازه از آزادی برخوردار باشند (به شرط آن که آزادی ایشان موجب سلب آزادی دیگران نشود) و دیگر آن که همه امکانات اجتماعی به طور برابر توزیع شود مگر آن که توزیع نابرابر به نفع همگان باشد.

در بحث نظری، دومین دیدگاه مورد بحث، دیدگاه پاره‌تو است. پاره‌تو البته مستقیماً در مورد عدالت بحث نمی‌کند، بلکه آنچه مورد نظر وی است کارایی است. به نظر پاره‌تو حداکثر کارایی وقتی است که وضعیت کسی بهتر نشود مگر آن که موجب بدتر شدن وضعیت دیگری شود. به زبان دیگر، اگر در جامعه می‌توان با توزیع مجدد امکانات کاری کرد که وضعیت افراد بهتر شود بدون آن که به دیگران لطمه‌ای وارد شود، باید توزیع مجدد را ادامه داد تا جایی که ادامه این کار (یعنی بهتر شدن وضعیت افراد) مستلزم متضرر شدن دیگران باشد. اینجا نقطه توقف است و حداکثر کارایی در چنین حالتی است. مروری در آثار پاره‌تو نشان می‌دهد وی این وضع را عادلانه می‌داند.

مانظرات رالز و پاره‌تو را مرور کردیم تا نشان دهیم چگونه متفکران غربی تلاش کرده‌اند ملاک‌هایی برای عدالت ارائه کنند. البته نظرات کمابیش فلسفی‌اند و پیاده کردن آنها در عمل آسان نیست. اگر بخواهیم کمی عینی‌تر بحث کنیم می‌توانیم نظام‌های سرمایه‌داری و سوسیالیستی را نیز مورد بحث قرار دهیم. مروری بر کلیات این دو نظام نشان می‌دهد که در نظام سرمایه‌داری مسئله تولید بیش از توزیع مورد نظر است. به نظر می‌رسد در نظام سرمایه‌داری، که مبتنی بر ایده بازارهای آزاد است، اصل این است که افراد بتوانند وارد فعالیت‌های تولیدی و خدماتی شوند و آزادانه از مکانیسم قیمت‌ها و سازوکار بازار استفاده کنند. وظیفه اصلی دولت نیز این است که با تصویب قوانین و نظارت و حسن اجرای آن، برقراری امنیت (و گاهی ارائه خدمات آموزشی و بهداشتی) گردش آزاد چرخ اقتصاد را تضمین کند. در مدل محض نظام سرمایه‌داری مسئله توزیع بر عهده بازار و نظام قیمت‌هاست و دولت فقط داور بازی است. بررسی تاریخی نشان می‌دهد علاقه دولت‌های سرمایه‌داری به دخالت در مسئله توزیع بیشتر ناشی از احساس خطر جنبش‌های کارگری بوده است؛ تا از دل مشغولی به مفهوم عدالت یا انسانیت. در اینجا برای تکمیل بحث باید بیافزاییم که یکی از دلایل توجه به عدالت اجتماعی، ضرورت اقتصادی آن است. توضیح آن که

1. Rawls.
2. Pareto.

طرفداران سازوکار بازار در واقع به دو بخش تقسیم می‌شوند: بخش نخست که سازوکار بازار را بهترین شیوه تخصیص می‌دانند و معتقدند که بازار خود به خود به تعادل می‌رسد. بخش دوم که بازار را بهترین شیوه تخصیص می‌دانند اما معتقدند بازار خود به خود به تعادل نمی‌رسد و باید با دخالت‌های بیرونی راه رسیدن به تعادل را هموار کرد. در واقع دسته دوم به وجود گرایش ذاتی در سازوکار بازار به عدم تعادل معتقدند. عدم تعادل در اینجا به معنای نابرابری عرضه و تقاضاست و منظور از عدالت اجتماعی یا تأمین اجتماعی به طور کلی برقراری تعادل فوق است. مجدداً تأکید می‌کنیم که در نظام سرمایه‌داری اصلی‌ترین انگیزه عدالت اجتماعی، انگیزه صرفاً اقتصادی است، چرا که ضرورتاً باید اقتصاد را به سمت تعادل سوق داد و گرنه بحران‌های اقتصادی موجب فروپاشی نظام سرمایه‌داری می‌شود. در نظام‌های سوسیالیستی ایده اصلی این است که مالکیت خصوصی موجب استثمار است. در واقع یکی از مهم‌ترین مفاهیم اقتصادهای مارکسیستی این است که کارگران، به علت آن که مالک ابزار تولید نیستند، مزدی می‌گیرند که از ارزش افزوده‌ای که تولید می‌کنند کمتر است. در واقع بخشی از ارزش افزوده تولید شده بی‌هیچ هزینه‌ای (به نظر مارکس) به جیب سرمایه‌دار می‌رود و این مسئله منشأ استثمار طبقه کارگر است. می‌دانیم یکی از اهداف تشکیل دولت‌های مارکسیستی هم همین رفع استثمار از طریق سلب مالکیت خصوصی و انتقال آن به دولت، به عنوان نماینده کارگران بوده است. توضیح دقیق‌تر این مطلب آن است که مارکس معتقد بود اقتصاد سرمایه‌داری ذاتاً به عدم تعادل گرایش دارد. علت اصلی این عدم تعادل آن است که در حوزه فعالیت فردی (حوزه اقتصاد خرد) سرمایه‌داران می‌کشند کل ارزش اضافی ناشی از تولید را به خود اختصاص دهند. این موضوع باعث می‌شود در حوزه اقتصاد ملی (حوزه اقتصاد کلان) ارزش اضافی محقق نشود. عدم تحقق ارزش اضافی در حوزه کلان در واقع همان «کمبود تقاضای کل» است که به بحران منجر می‌شود. مارکس پیش‌بینی می‌کرد این بحران نظام سرمایه‌داری را سرنگون می‌کند. در واقع مسئله جذب ارزش اضافی ناشی از تولید توسط سرمایه‌دار دو رو دارد. یک رو بحث استثمار است، یک روی دیگر بحث بحران‌زایی آن. اگر جنبه استثمار آن را در نظر بگیریم در می‌یابیم چرا در کشورهای کمونیستی سابق نظام تأمین اجتماعی تا بدین حد گسترده بوده است. حداقل در سطح تئوری چنین می‌توان توجیه کرد که انگیزه اصلی تشکیل چنین حکومت‌هایی رفع استثمار از نیروی کار بوده است.

بنابراین اگر بخواهیم با تقسیم‌بندی کلی نظام‌های اقتصادی موجود به دو قطب سرمایه‌داری و سوسیالیسم درباره علت اصلی تأمین اجتماعی (عدالت اجتماعی) بحث کنیم می‌توانیم بگوییم در نظام سرمایه‌داری عدالت اجتماعی و به تبع آن تأمین اجتماعی در درجه اول به عنوان یک ضرورت درونی اقتصادی مطرح است و در نظام‌های سوسیالیستی صرف نظر از بحث ضرورت درونی اقتصادی مسئله رفع استثمار نیز مطرح است. قبل از آن که بحث را ادامه دهیم قول پروفیسور تارو استاد اقتصاد دانشگاه ام. آی. تی را در این باره نقل می‌کنیم:

ناآرامی اجتماعی داخلی برای توجیه به هم زدن بساط منافع مستقر در وضع موجود باعث ادامه بقا و رشد سرمایه‌داری گردید. ثروتمندان زیرک‌تر از آن بودند که مارکس تصور می‌کرد، آنان دریافته‌اند که ادامه بقای دراز مدت‌شان به این بستگی دارد که شرایط انقلابی را از بین ببرند و همین کار را کردند. در آلمان یکی از اشراف محافظه کار به نام بیسمارک در دهه ۱۸۸۰ پرداخت مستمری به سالمندان و نظام بهداشت و درمان عمومی را ابداع و اختراع کرد. چرچیل فرزند یک دوک انگلیسی در سال ۱۹۱۱ نخستین بیمه بیکاری را به راه

انداخت. روزولت رئیس جمهور اشراف‌زاده، نظام تأمین اجتماعی را طراحی کرد که سرمایه‌داری را بعد از سقوط آن در امریکا نجات داد. اگر سرمایه‌داری مورد تهدید قرار نگرفته بود هیچ یک از این پدیده‌های تأمینی و رفاهی شکل نگرفته بود.

نمونه تلاش این دولتمردان در کشور آلمان است: در سال ۱۸۶۹ با ورود نمایندگان سوسیالیست‌ها به مجلس، بیسمارک صدراعظم اشراف‌زاده این کشور، جهت مبارزه با گسترش سوسیالیسم و کمونیسم که از فضای پر تنش بین کارگران و کارفرمایان سود می‌جسته و پیاپی به این تضادها عمق بیشتری می‌بخشید برنامه‌هایی را برای برقراری بیمه اجباری کارگران در برابر بیماری، پیری، سوانح ناشی از کار و از کارافتادگی طراحی کرد. وی در سال ۱۸۸۱ برنامه امور تأمین اجتماعی خود را به پارلمان ارائه کرد و در این راستا بود که بیمه بیماری در سال ۱۸۸۳ و بیمه سوانح ناشی از کار در سال ۱۸۸۴ و بیمه از کارافتادگی و پیری در سال ۱۸۸۹ در آلمان به مرحله اجرا گذاشته شد.

پروفسور میردال نیز در این رابطه چنین می‌گوید:

نابرابری و روند فزاینده آن در مقابل توسعه، کوهی عظیم از مشکلات و موانع به وجود آورد. در نتیجه به عنوان شرط لازم در تسریع توسعه معکوس کردن این روند و فراهم آوردن برابری بیشتر فوریت یافت. دینامیسم این برابری بیشتر از طریق تأمین اجتماعی در جوامع مقدور گردید.

۳-۱- سیر تحول تأمین اجتماعی در نظام سرمایه‌داری

جوامع صنعتی و به تبع آنها سایر جوامع هر روز ترتیبات حقوقی و قوانین جدیدی وضع کردند تا از رهگذر آنها بتوانند توجهی خاص به وضعیت معیشتی و تأمین مردم بکنند. از جمله، برنامه گسترده روزولت رئیس جمهور امریکا در سال ۱۹۳۲ برای نجات امریکا از دوران رکود و همچنین نجات سرمایه‌داری از طریق ایجاد زیرساخت‌های لازم برای توسعه از طریق وضع مقررات تأمین اجتماعی در برنامه‌های خود به نام «نیو دیل» بود. تلاش‌های گسترده در این باره به لحاظ اهمیت و ابعاد همه جانبه‌ای که داشت به زودی از مرزهای ملی عبور کرد و در کانون توجهات بین‌المللی قرار گرفت. سپس، با همین هویت و جنبه بین‌المللی بود که «حقوق بین‌الملل کار» شکل گرفت و به تبع آن بود که در قرن بیستم دولت‌ها مکلف شدند نیازهای مربوط به کار، اشتغال، کارگر، تأمین اجتماعی و... را مورد توجه قرار دهند و آنها را به مرحله اجرا در آوردند. جهت پایداری جنبه بین‌المللی امور تأمین اجتماعی، سازمان ملل متحد، سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی تعهداتی را در این باره پذیرفتند و ملزم به اجرای آن شدند. در سال ۱۹۴۴ در اجلاس سازمان بین‌المللی کار در فیلادلفیا توجه به امور تأمین اجتماعی این چنین مورد توجه قرار گرفته است: عدالت اجتماعی شرط لازم برای یک صلح پایدار پس از جنگ شناخته شد و جهت عدالت اجتماعی راهی جز بسط تأمین اجتماعی نیست.

در فضایی این چنین و با تحول در نگرش به انسان و نیروی کار و اعتلای کمی و کیفی این نگرش است که مقوله سرمایه‌گذاری بر روی انسان و ساختن انسان سالم، ماهر و دارای تأمین، محور توسعه قلمداد گردید و بیش از پیش مورد توجه خاص قرار گرفت. دولت‌ها و جوامع مختلف برای ساختن انسان دارای تأمین راهبردهایی را در رابطه با اصلاح سطوح دستمزد، حمایت‌های بازنشستگی، اوقات بیماری و... طراحی کردند و به کار گرفتند.

جوامع صنعتی توانستند از این طریق هر روز، بیش از گذشته، به عنصری گرانبها و اکسیری همچون «سرمایه انسانی» دست یابند و به واسطه این عنصر پله‌های ترقی و پیشرفت را هر روز با سرعت و پایداری بیشتری نسبت به گذشته طی کنند.

۳-۲- الزامی شدن تأمین اجتماعی به عنوان یک حق

برای ساختن «انسان دارای تأمین» که یکی از وجوه لازم برای شکل‌گیری سرمایه انسانی بوده و هست، اقدام‌های اولیه‌ای که در آغاز به عنوان تکلیفی از طرف سرمایه‌داران و کارفرمایان به نفع کارگران تعریف شده بود، به تدریج با بسط کمی و کیفی آن همگانی شد و به صورت راهبردهای بیمه‌های اجتماعی درآمد و به کار گرفته شد. بیمه‌های اجتماعی که در آغاز، بیشتر رابطه‌ای اقتصادی و مالی بین کارگر و کارفرما بود، به لحاظ اثربخشی گسترده‌ای که داشت در کانون توجه دولت‌ها نیز قرار گرفت و دولت‌ها با ورود به تفاهمات دو جانبه «کارگر - کارفرما» آن را به تفاهم سه جانبه «کارگر - کارفرما - دولت» تبدیل کردند و به قلمرو ماهوی آن، پایداری و گسترده‌گی ویژه‌ای بخشیدند و از این طریق، با شکل دادن نظامات تأمین اجتماعی، آن را به مقوله‌ای ملی، توسعه‌ای و بین‌نسلی تبدیل کردند و بدین صورت، امور مربوط به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی، بیکاری، از کار افتادگی، بازنشستگی و... به تدریج از شکل جزایر پراکنده و منفصل، اختیاری، غیربایدار و غیرفراگیر در ساختارها و کارکردهای مختلف، اثر جمع شدن در منظومه‌ای به هم پیوسته، پایدار و منسجم به نام «نظام تأمین اجتماعی» تبدیل به یک مقوله ملی، جهانی و توسعه‌ای شد. پس از آن از تأمین اجتماعی به عنوان «حقی عمومی»، که انجام آن «تکلیفی» است بر عهده دولت‌ها یاد شد. در نتیجه، ابتدا در کشورهای توسعه یافته و سپس در جوامع دیگر، اصلاحات مربوط به خدمات عمومی و رفاه اجتماعی به جای این که مقوله‌ای هزینه‌ای و سربار تلقی شود، جایگاه واقعی خود را به عنوان یک حق و تکلیف پیدا کرد و اساس رشد اقتصادی پویا و تحقق توسعه همه جانبه را فراهم ساخت.

۴- معرفی برنامه تورهای ایمنی

صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی در رابطه با حل مشکلات اقتصادی کشورهای کمتر توسعه یافته Ldc's، بسته سیاستی شامل سیاست‌های تثبیت و تعدیل اقتصادی را که مبتنی بر ایدئولوژی موسوم به "TINA" یا «هیچ آلترناتیوی به جز سرمایه‌داری وجود ندارد»، توصیه می‌نمایند. از آنجایی که اجرای این سیاست‌ها حداقل در کوتاه مدت فشارهای اجتماعی - اقتصادی فراوانی را به دنبال دارد، در طی مراحل گذار برنامه تورهای ایمنی (Safety net Programs) به عنوان یکی از اجزای اصلی این نوع بسته سیاستی طراحی و دنبال می‌گردد. البته برنامه تورهای ایمنی تنها محدود به این شرایط نبوده بلکه در هر کشوری (به‌ویژه کشورهای غربی) در مواجهه با شوک‌های منظم و رکود اقتصادی چنین برنامه‌هایی طراحی و تعقیب می‌گردد. اما منظور از تور ایمنی چیست و جایگاه تأمین اجتماعی در این برنامه کجاست. آنچه که در ادامه می‌آید برنامه تور ایمنی را در چارچوب اقتصاد سرمایه‌داری یا اقتصادهای در حال توسعه که مراحل گذار اقتصادی را مبتنی بر ایدئولوژی یاد شده طی می‌کنند، معرفی می‌نماید.

1. "There is no Alternative" to Capitalism.

اصطلاح «تور ایمنی» در برگیرنده برنامه‌های انتقالی متنوعی است که به گونه‌ای طراحی شده‌اند تا در برنامه کاهش فقر دو نقش توزیع مجدد و کاهش ریسک را ایفا کنند.

نقش توزیع مجدد تورهای ایمنی به کاهش اثر فقر مربوط بوده و نقش کاهش ریسک به هدف حمایت از افراد، خانواده‌ها و جوامع در برابر نوسانات نامطلوب درآمدی و مصرفی، مرتبط می‌گردد.

اگرچه تور ایمنی به گونه‌ای طراحی می‌شود که هر دو نقش را ایفا نماید، اما این که کدام نقش از اولویت برخوردار است، بستگی به شرایط خاص هر کشور و برنامه‌های اقتصادی آن می‌یابد.

خصرات تحت پوشش می‌تواند شامل خطراتی باشد که یا متوجه خانوارها (مانند فوت، بیکاری مزدبگیران خانواده)، یا متوجه یک منطقه یا اجتماع (مانند سیل، خشکسالی، قحطی، بیماری‌های مسری) یا متوجه یک ملت (خشکسالی، ریسک‌های مالی فراگیر، تغییرات رابطه مبادله و غیره) می‌باشد.

از آنجایی که فقرا در یک جامعه بیش از غیر فقرا در معرض آسیب بیشتر می‌باشند و به عبارتی «آسیب پذیرتر» هستند، در طراحی تور ایمنی ضرورت دارد، نیازهای خاص و مشخصه‌های گروه‌های مختلف فقرا به درستی تعریف گردد. اصولاً در هر جامعه‌ای این نوع حمایت‌ها در دو مقوله رسمی و غیررسمی قرار می‌گیرند.

منظور از تور ایمنی رسمی (عمومی) طیف وسیعی از مکانیسم‌های حمایتی است که افراد را در مقابل انحرافات شدید درآمدی یا کاهش غیر عمدی آن مورد پوشش قرار می‌دهد. از جمله این مکانیسم‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

* سوبسید مواد غذایی

* برنامه‌های تغذیه

* برنامه‌های اشتغال‌زایی و کارهای عمومی

* برنامه‌های خوداشتغالی از طریق تأمین اعتبارات لازم

* صندوق‌های اجتماعی

* فوق‌العاده فرزندان

در بیشتر اجتماعات علاوه بر تورهای ایمنی عمومی یا رسمی، ترتیباتی اجتماعی غیررسمی وجود دارد که کمک به کاهش انحرافات کمبودهای درآمدی موقت می‌نماید. این نوع تور ایمنی به تور ایمنی غیررسمی یا خصوصی موسوم می‌باشد.

برای نمونه می‌توان از «زکات» در برخی کشورهای اسلامی مانند گامبیا و پاکستان یاد کرد که عمدتاً به وسیله مساجد جمع‌آوری و به عنوان یک مکانیسم انتقال از افراد ثروتمند به افراد فقیر عمل می‌گردد.

در بسیاری از کشورها مانند فیلیپین و چین چنین تورهای ایمنی حمایتی غیررسمی وجود دارد. برای مثال در کشور چین مشخصه‌های ساختاری اقتصاد روستایی که دسترسی به زمین را چه به صورت انفرادی و چه به صورت اجتماعی تعریف می‌کند، تضمین‌کننده امنیت اقتصادی روستاییان بوده و در مقوله تورهای ایمنی غیررسمی قرار می‌گیرد.

حال سؤال این است که اصولاً چرا تورهای ایمنی لازم می‌باشد. دودلیل عمده برای اجرای تورهای ایمنی وجود دارد:

۱- توزیع مجدد

۲- کارایی اقتصادی

از بعد توزیع مجدد، تور ایمنی حمایت لازم را از افراد، خانوارها، جماعات یا مناطقی که بقا و گذران زندگی‌شان در سطح بسیار پایین قرار دارند، فراهم می‌آورد.

همچنین تورهای ایمنی از طریق ایجاد امکان مدیریت ریسک توسط فقرا و نیز از طریق ایجاد سهولت در قبول اصلاحاتی که براساس بازار صورت می‌گیرد، سبب ارتقاء کارایی در اقتصاد می‌گردند.

تورهای ایمنی سبب می‌گردد که فقرا از اعمال خلاف امنیت عمومی، ارتکاب جنایات و فعالیت‌های خلاف دور شده و نیز خطر فوت در میان ایشان کاهش می‌یابد. همچنین تورهای ایمنی عمومی طریقی برای جلوگیری از بروز بحران در توسعه و پیشرفت‌های بشری می‌باشد، به طوری که این نوع پوشش سبب می‌گردد که خانوارها امکان سرمایه‌گذاری در تعلیم و تربیت و بهداشت را که برای رشد ایشان اساسی است، بیابند و در نتیجه سرمایه‌فیزیکی و اجتماعی‌شان را که بر آن اساس بهره‌وری حال و آینده را تأمین می‌کنند، فراهم گردد. اما همان‌طوری که یاد شد مهم‌ترین نقش تور ایمنی در جهت ارتقاء کارایی اقتصادی در هنگام اصلاحات ساختاری و هنگامی است که تعدیلات براساس پیاده کردن مکانیسم بازار و کاهش تصدی دولت پیش می‌رود. در این دوران تور ایمنی مقبولیت سیاسی جهت پیاده نمودن چنین اصلاحاتی را فراهم می‌آورد. در نتیجه در بسته‌های تعدیل ساختاری که مورد توصیه IMF و بانک جهانی است، تور ایمنی اهمیت بسیار بالائی دارد.

اما یک نکته حائز اهمیت وجود دارد. باید دقت گردد که نقش تور ایمنی اساساً نوشدارو برای کاهش فقر نمی‌باشد. این برنامه‌ها تنها زمانی مؤثر است که به صورت بخشی از لیست ابزارهای موجود کاهش فقر، که عمدتاً ناشی از رشد اقتصادی یا انجام تعدیلات ساختاری است، تلقی گردد.

نکته بعدی که در این رابطه برای ما اهمیت دارد این است که بدانیم اصولاً چه کسانی نیازمند تور ایمنی می‌باشند.

اصولاً در هر کشوری سه نوع گروه آسیب‌پذیر وجود دارد:

- فقیر مزمن، یعنی کسانی که سطح درآمدی‌شان چه در دوران رکود و چه در دوران رونق اقتصادی، همواره زیر یک حداقل قابل قبول (خط فقر) می‌باشد.

- فقیر موقت، یعنی کسانی که سطح درآمدشان در طی سیکل‌ها یا شوک‌های طبیعی اقتصادی حول و حوش یک سطح حداقل قابل قبول (خط فقر) بالا و پایین می‌رود.

- گروه سوم آن گروهی هستند که (چه فقیر موقت باشند و چه دائم) به طور مستقیم از انجام تعدیلات اقتصادی متأثر می‌گردند (برای مثال کارگرانی که کارشان را ناشی از اعمال این سیاست‌ها از دست می‌دهند، یا بنگاه‌هایی که با توسط دولت اداره می‌شوند یا مالکیت دولتی دارند و بعد از انجام تعدیلات ورشکسته می‌شوند...).

نکته مهم دیگر به این بر می‌گردد که در هنگام سیاست‌گذاری می‌باید بین دو گروه فقرای موقت که به طور بالقوه توانایی رهایی از فقر را دارند (برای مثال آن کسانی که در سن و سال کار کردن هستند، سالم هستند و...) و فقرانی که به دلیل محدودیت ظرفیت در ایجاد درآمد نیاز به حمایت بلندمدت دارند (مانند معلولان، کودکان، پیران و ناتوان‌ها) تفکیک قائل شد.