

شرق

ویژه نامه اقتصادی

عدالت و رفاه
در نگاه امام (ره)



رهنمودهای
مقام معظم رهبری
در مورد فقرزدایی و رفاه



گفتمان رفاهی
دولت تدبیر و امید



هدفمندی
هدفمندی یارانه‌ها

اشتغال عمومی، کاهش مرارت
خروج از چرخه فقر

چالش‌ها و چشم‌انداز
نظام تامین اجتماعی

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

عکس: امیر جدیدی، شرق

با آثار و گفتارهایی از: محمود اسلامیان، کمال اطهاری، سهیلا پروین، محمد ستاری فر، علی اصغر سعیدی، محمدحسین شریف‌زادگان، حسین راغفر، علی ربیعی، پویا علاء‌الدینی، محمد فاضلی، ابوالحسن فیروزآبادی، معصومه قاراخانی، روزبه کردونی، بابزید مردوخی، غلامرضا مصباحی مقدم، فرشاد مومنی، احمد میدری، سید تقی نوربخش، الیاس ناداران

آریو

سایپا در اندیشه‌های متفاوت

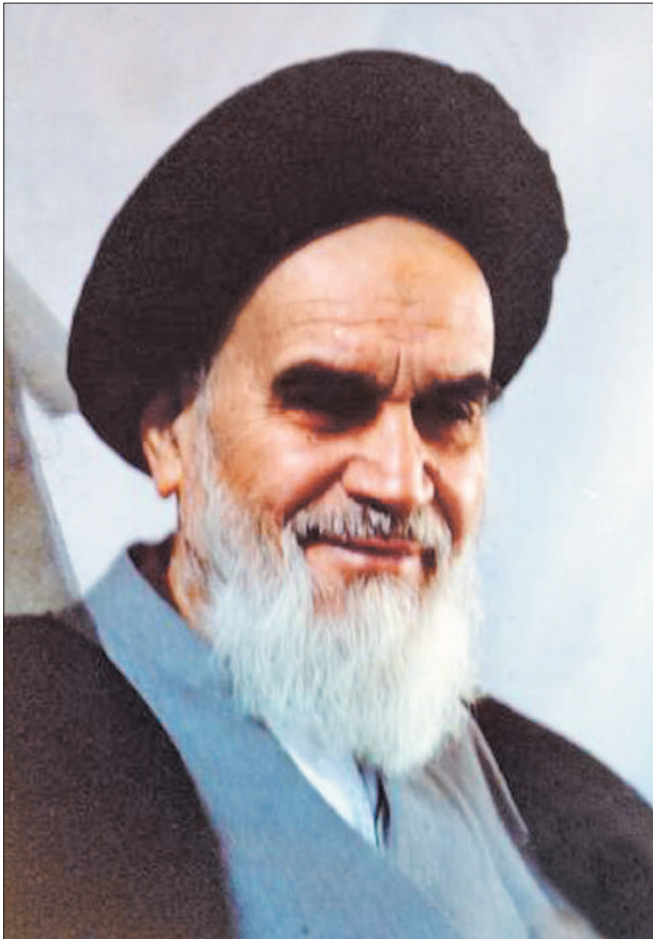


www.saipagroup.ir



گروه خودروسازی سایپا

عدالت و رفاه در نگاه امام (ره)



• «عدالت، فقرزدایی و رفاه، در بیانات حضرت امام خمینی (ره)»
• ارایه طرح‌ها و تبیین جهت‌گیری اقتصاد اسلام در راستای حفظ منافع محرومان و گسترش مشارکت عمومی آنان و... بزرگ‌ترین هدیه و بشارت آزادی انسان از اسارت فقر و تهیدستی به‌شمار می‌رود.

• همه محرومان و بندگان محروم خدا باید از این موهبت الهی (داشتن خانه) استفاده کنند. همه محرومان باید خانه داشته باشند. هیچ‌کس در هیچ گوشه مملکت نباید از داشتن خانه محروم باشد.

• امروز جنگ حق و باطل، جنگ فقر و غنا، جنگ استضعاف و استکبار و جنگ پابرنه‌ها و مرفهان بی‌درد شروع شده است. و من دست و بازوی همه عزیزانی که در سراسر جهان کوله‌بار مبارزه را بر دوش گرفته‌اند و عزم جهاد در راه خدا و اعتلای عزت مسلمان را کرده‌اند، می‌بوسم.

• اجرای قوانین بر معیار قسط و عدل و جلوگیری از ستمگری و حکومت جانرانه و بسط عدالت فردی و اجتماعی و منع از فساد و فحشا و انواع کج‌روی‌ها و آزادی بر معیار عقل و عدل و استقلال و خودکفایی و جلوگیری از استعمار، استثمار و استعباد و حدود و قصاص و تعزیرات بر میزان عدل برای جلوگیری از فساد و تباهی یک جامعه و سیاست و راه‌بردن جامعه به موازین عقل و عدل و انصاف و صدها از این قبیل، چیزهایی نیست که با مرور زمان در طول تاریخ بشر و زندگی اجتماعی کهنه شود. این دعوی به مثابه آن است که گفته شود قواعد عقلی و ریاضی در قرن حاضر باید عوض شود و به جای آن، قواعد دیگر نشانده شود. اگر در صدر خلقت، عدالت اجتماعی باید جاری شود و از ستمگری و چپاول و قتل باید جلوگیری شود، امروز چون قرن اتم است آن روش کهنه شده! و ادعای آنکه اسلام با نوآوردها مخالف است.

• اسلام یک رژیم معتدل با شناخت مالکیت و احترام به آن به نحو محدود در پیداشدن مالکیت و مصرف، که اگر بحق به آن عمل شود چرخ‌های اقتصاد سالم به راه می‌افتد و عدالت اجتماعی، که لازمه یک رژیم سالم است تحقق می‌یابد.

• همه آرمان و آرزوی ملت و دولت و مسوولان کشور ماست

که روزی فقر و تهی‌دستی از جامعه ما رخت بریند و مردم عزیز و صبور و غیرتمند کشور از «رفاه» در زندگی مادی و معنوی برخوردار باشند. خدا نیاید آن روزی را که سیاست ما و سیاست مسوولان کشور ما پشت‌کردن به دفاع از محرومان و روآوردن به حمایت از سرمایه‌دارها گردد و اغنیا و ثروتمندان از اعتبار و عنایت بیشتری برخوردار شوند. معاذالله که این با سیره و روش انبیا و امیرالمومنین و ائمه‌معصومین - علیهم‌السلام - سازگار نیست.

• هرکس قیام کرد برای اقامه عدل، سیلی خورد. ابراهیم خلیل‌الله چون قیام کرد برای عدالت، سیلی خورد و او را به آتش انداختند. از صدر عالم تا حالا تاوان این چیزهایی که برای عدالت، برای حکومت عدل بوده است، این تاوان را پرداخته‌اند.

• برنامه جمهوری اسلامی این است که یک دولتی به وجود بیاید که با همه قشرها به عدالت رفتار کند؛ و امتیاز بین قشرها ندهد، مگر به امتیازات انسانی که خود آنها دارند. ما اگر موفق بشویم و جمهوری اسلامی را با محتوای اسلام پیاده کنیم و یک حکومت اسلامی به‌تمام‌معنا در ایران بپا کنیم، این الگو خواهد شد از برای همه کشورها که معنی دموکراسی را به آن معنای حقیقی، نه به آن معنای طرحی بدون حقیقت و معنی آزادی را به آن معنای حقیقی، نه به آن معنایی که برای اغفال دیگران است.

رهنمودهای مقام معظم رهبری در مورد فقرزدایی و رفاه

برخورداری از رفاه، فرصت‌های برابر و توزیع مناسب درآمد و توسعه‌یافتگی مبتنی بر عدالت اجتماعی، از جمله ویژگی‌هایی است که جامعه ایرانی در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی باید از آن برخوردار باشد. واقعیت هم این است که عدالت اجتماعی یکی از مهم‌ترین مولفه‌های رفاه اجتماعی است. با این وصف، ضروری است رویکرد کلان جمهوری اسلامی به مقوله عدالت که می‌توان آن را در گفتمان رهبری نظام جست‌وجو کرد مورد واکاوی قرار گیرد. تعریف و تبیین مفهوم عدالت اجتماعی در ساختار گفتمانی رهبری از آن‌رو اهمیت مضاعفی دارد که مسیر و روش حرکت به سمت تامین رفاه اجتماعی را نیز روشن‌تر خواهد کرد.

در ساختار گفتمانی رهبر جمهوری اسلامی ایران، کلید واژه‌های عدالت، تامین عدالت، قسط و عدل از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند و اصولاً رسالت نظام اسلامی «تلاش برای تامین عدالت در جامعه» است. در دیدگاه رهبری عدالت، به معنای برابری نیست بلکه عدالت یعنی هرچیزی را در جای خود قرار دادن و «برطبق حق عمل کردن و حق هرچیز و هرکسی را به او دادن» تفسیر می‌شود.

در گفتمان رهبری ضمن آنکه ابعاد مختلف عدالت، مانند عدالت جغرافیایی و طبقاتی، عدالت در مسایل اقتصادی و فرهنگی، عدالت در جایگزین‌شدن افراد و اعطای مسوولیت‌ها و عدالت در قضاوت‌ها تشریح می‌شوند، بر این نکته نیز تاکید می‌شود که عدالت باید بین همه انسان‌ها؛ بدون توجه به نژاد، یا خون، یا رنگ آنها تامین شود.

در پیش‌فرض‌های گفتمانی آیت‌الله خامنه‌ای تحقق عدالت «در گرو توجه کامل به عقلانیت و معنویت است» و برای تشخیص مصادیق عدالت و راه‌های تحقق آن باید عقل و خرد و علم به‌کار گرفته شود. در همین راستا رهبری تحقق حقوق و آزادی انسان‌ها و برخورداری از کرامت بشری را مستلزم تامین عدالت می‌داند.

رهبری در گفتمان خود بیان می‌کند: «عدل و عدالت مهم‌ترین نیاز جامعه اسلامی محسوب می‌شود و نظام اجتماعی نیز به عدل وابسته است» و در این چارچوب اشاره دارد اجرا و گسترش عدالت سبب می‌شود امید مردم به نظام جمهوری اسلامی بیشتر و روشن‌تر شود و بر این نکته هم تاکید دارد که پیشرفت و توسعه رفاه باید همراه با عدالت و پرشدن شکاف بین فقیر و غنی در جامعه باشد.



سرمقاله

۶ دو گام مهم برای تدوین نقشه رفاهی کشور

پرونده اول: ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

۸	ساخت و برساخت اجتماعی رفاه
۱۰	ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه
۱۴	شبکه‌های فقر زد
۱۶	به سیاست‌های نظام جامع تامین اجتماعی بازگردیم
۲۰	قواعد «امنیت انسانی»
۲۳	دیر هنگام و ناکافی
۲۵	گفتمان رفاهی دولت تدبیر و امید
۲۷	تحول مفهومی رفاه
۲۹	تبعات سالمندی جمعیت
۳۰	بیمه ۸ میلیون ایرانی یک دستاورد حوزه رفاه
۳۳	سیاست پژوهی؛ کلید سیاست‌گذاری
۳۵	پیشرفت اجتماعی را جدی بگیرید

پرونده دوم: چالش‌ها و چشم‌انداز نظام تامین اجتماعی

۳۸	پایدارسازی بیمه‌ای اجتماعی
۳۹	مراقبت دوران کودکی، سرمایه‌گذاری خردمندان
۴۲	۱۰ بیمارستان میلاد در کشور راه‌اندازی می‌شود
۴۴	سونامی صندوق‌های بازنشستگی
۴۸	نظام‌های تامین اجتماعی چندلایه
۵۰	افزایش وابستگی صندوق به بودجه دولت

پرونده سوم: هدفمندسازی هدفمند یارانه‌ها

۵۴	اصلاح دشوارتر از اجرا
۵۶	خروج از چرخه‌های مولد فقر و ناکارآمدی
۵۸	شناسایی گروه‌های درآمدی ممکن است
۵۹	حذف اقشار پردرآمد از دریافت یارانه
۶۰	اطلاعات اعتباری در خدمت هدفمندسازی
۶۱	غربالگری درآمدی
۶۴	۹/۵ میلیون نفر زیر چتر حمایت دولت
۶۷	یارانه نقدی مشروط و هدفمند

پرونده چهارم: فقرزدایی؛ گام اول در سیاست‌گذاری رفاه

۷۰	روند فقر مسکن در ایران
۷۲	گسیخته و ناپیوسته
۷۶	توانمندسازی گروه‌های هدف
۷۸	فقرزدایی با انتقال‌های نقدی مشروط
۸۰	روش‌های فقرزدایی و توانمندسازی گروه‌های هدف

پرونده پنجم: اشتغال عمومی کاهش مرارت، خروج از چرخه فقر

۸۶	کارآفرینی اجتماعی، ضرورت امروز و فردا
۸۶	اشتغال، محور سیاست‌گذاری اجتماعی
۸۹	تجربه آرژانتین در اشتغال عمومی
۸۹	حمایت اجتماعی از طریق مشاغل عمومی
۹۲	بایدها و نبایدهای اشتغال عمومی
۹۳	اشتغال عمومی یعنی فقرزدایی
۹۵	خبرنامه
۹۶	درس‌هایی از مایکل سندل برای اقتصاد ایران
۹۶	کار درست برای انجام دادن چیست؟
۹۸	اشتغال عمومی راه‌کاری برای حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر



ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق

صاحب امتیاز و مدیر مسوول:

مهدی رحمانیان

دبیر ویژه‌نامه اقتصادی:

حجت‌اله میرزائی

امور اجرایی:

نگین درخشان

عکس:

وحید صابری، مهتاب صباغ‌پور

نظارت و اجرای چاپ:

ابوالفضل سلطانی

چاپ: سلام

نشانی:

تهران، میدان آرژانتین، خیابان الوند

کوچه آرشیا پلاک ۶

تلفن: ۸۸۶۵۴۳۹۰

نمبر: ۸۸۸۸۰۷۱۹

تلفن سازمان آگهی‌ها: ۸۸۱۹۲۸۷۷

همکاران این شماره:

نگین درخشان، نفیسه زارع‌کهن

حامد طیبی، فرزانه طهرانی



دو گام مهم برای تدوین نقشه رفاهی کشور



احمد میدری

کالا جلوگیری کنند. وضعیت در محاسبه وضعیت رفاهی کشور، از آن کشور فرضی بسیار بدتر است؛ هیچ تصویر واحدی از فقر و انواع آن در دست ندارند. چند درصد مردم در فقر آموزشی یا سایر ابعاد فقر در کشور، یا استان‌ها و شهرستان‌های کشور به سر می‌برند؟ سیاست‌گذارانی که به این سوال پاسخ واحد نداشته باشند درگیر انواع خطاهای سیاست‌گذاری می‌شوند. از نمایندگان مجلس گرفته تا هیات‌وزیران الگویی برای اولویت‌بندی در دست ندارند. از همین‌رو با تغییر سیاست‌گذاران؛ سیاست‌ها عوض می‌شود. به عبارت ساده برای ثبات‌بخشیدن در عرصه سیاست‌های رفاهی باید تصویر واحدی از وضعیت رفاهی کشور در دست داشته باشیم که متأسفانه این تصویر یا همان نقشه فقر (Poverty Map) در کشور وجود ندارد.

خوشبختانه کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی، بانک اطلاعات خوبی از افراد تحت پوشش و متقاضیان خود دارند اما پرسش‌نامه و اطلاعاتی که این دو نهاد دارند اولاً یکسان نبوده و ثانیاً اطلاعات بسیاری از افراد که بیرون از این دو سازمان هستند و فقیر نیز محسوب می‌شوند، جمع‌آوری نمی‌شود. اگر پرسش‌نامه این دو یکسان شود و اطلاعات همه کسانی که متقاضی هر نوع یارانه‌ای هستند جمع‌آوری گردد به تهیه نقشه فقر در ایران نزدیک شده‌ایم؛ اما هنوز یک نقصان مهم وجود دارد. نقشه فقر نیازمند شناخت دقیق محل سکونت افراد و تغییرات آن است و متأسفانه دولت ایران محل سکونت افراد تابع خود را ردیابی نمی‌کند و از همین‌رو تصویر از تحولات جغرافیایی جمعیت و ویژگی‌های اجتماعی مردم در دست ندارند. کد پستی یک‌بار گرفته می‌شود و اگر فرد حتی شهر زندگی خود را عوض کند دولت به‌طور نظام‌یافته از آن بی‌اطلاع است. در اینچنین ساختار اطلاعاتی، رخ داد هر پدیده اجتماعی می‌تواند برای دولت غیرمترقبه باشد. دولت از انباشت فقر در یک شهر بی‌اطلاع است و نمی‌تواند روندهای اجتماعی و رفاهی را رصد کند. بنابراین گام نخست، تهیه نقشه فقر در کشور است تا بتوان براساس آن سیاست‌گذاری رفاهی را طراحی کرد، شدت هریک از ابعاد فقر (مسکن، درآمد، آموزش، دسترسی به زیرساخت‌ها، بهداشت و غیره) را اندازه‌گیری کرد، میان سیاست‌گذاران اجماع و توافق نسبی حاصل کرد و مداخلات سیاست‌ها را سامان داد.

آیا تهیه این نقشه فقر و رفاه در ایران با مشکل کمبود بودجه روبه‌رو است و چرا در دولت‌های قبل، این نقشه تهیه نشده است؟ پاسخ به بخش دوم این سوال را نمی‌دانم اما پاسخ بخش اول منفی است؛ برای تهیه نقشه رفاهی یا همان نقشه فقر در ایران نیازمند هماهنگی و همکاری میان کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی کشور و مرکز آمار ایران هستیم. این هماهنگی را می‌توان در شورای عالی رفاه کشور ایجاد کرد و با بودجه‌ای اندک این گام مهم را برداشت.

گام دوم برای سیاست‌گذاری بهتر در حوزه رفاه اجتماعی مشخص کردن دستگاهی است که سیاست‌های رفاهی و فقرزدایی در کشور را ارزیابی کند ارزیابی برخلاف فرهنگ رایج در نظام اداری ایران با عرض معذرت از خواننده محترم، فضولی در کار دیگران نیست. ارزیابی سازوکار تصحیح سیاست است و هر جا که ارزیابی صحیح وجود نداشته باشد خطاها انباشته می‌شود و به تدریج، نظام سیاست‌گذاری از اهداف خود منحرف می‌شود.

ارزیابی سیاست‌های رفاهی کشور باید به یک اولویت اساسی در ساختار اداری کشور تبدیل شود. با ارزیابی سیاست‌های رفاهی، پروژه‌ها و سیاست‌های نادرست کنار گذاشته می‌شوند و منابع بخش رفاهی کشور بهتر تخصیص داده می‌شود؛ برای مثال اگر ساخت سدها به‌درستی ارزیابی می‌شد کشور یکباره با پدیده خشک شدن تالاب‌ها و از بین رفتن دریاچه ارومیه و نشست دشت‌ها روبه‌رو نمی‌شد.

در این میان در تلاش برای تولید گفتمان نوین در عرصه رفاهی کشور که مبتنی بر ارزیابی سیاست‌ها باشد، معاونت رفاه اجتماعی راهبرد گفت‌وگوی اجتماعی با نخبگان، صاحب‌نظران و فعالان مدنی را در دستور کار خود قرار داده که برگزاری کنفرانس ملی همایش اجتماعی در آذر ماه ۱۳۹۳ یکی از اقدامات انجام‌شده در این چارچوب بوده است. آنچه در این ویژه‌نامه با همکاری دوستان فرهیخته روزنامه «شرق» ارائه می‌شود، بخشی از تلاش انجام‌شده است.

سیاست‌گذار مانند هر انسانی با کمبود منابع روبه‌رو است. بودجه، نیروی انسانی و هر آنچه برای بهبود وضعیت موجود مورد نیاز است بی‌نهایت نبوده و باید این منابع کمیاب را برای حل مهم‌ترین مشکل مصرف نمود. در این میان سوال مهم این است که در عرصه سیاست‌گذاری رفاه، مهم‌ترین مشکل چیست که سیاست‌گذاران در این عرصه باید انرژی خود و آنچه را جامعه به آنها امانت داده است صرف حل آن کنند.

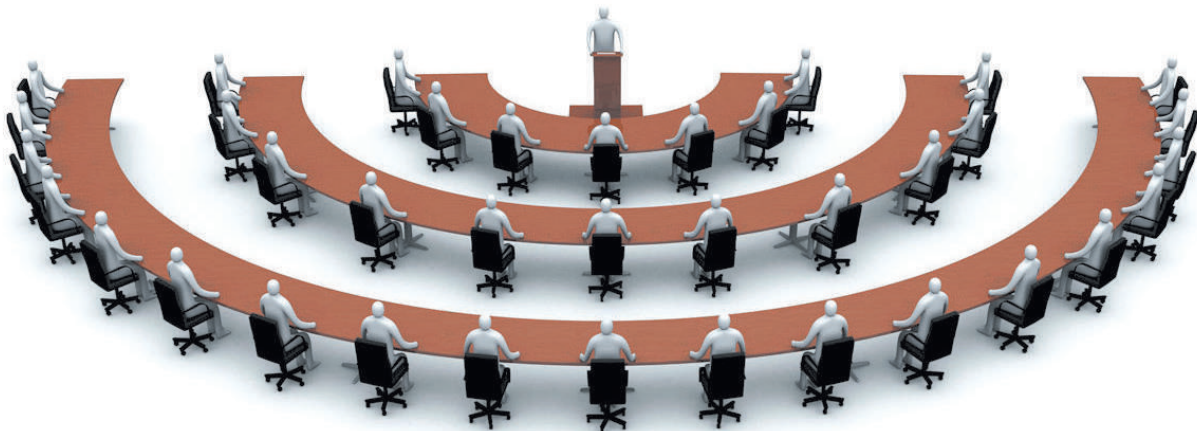
معمولاً مدیران کشور، مهم‌ترین مشکل را کمبود منابع مالی و اختیارات سازمانی یا کمبود پرسنل متخصص می‌دانند. افزایش بودجه و کسب اختیارات بیشتر، هدفی است که هر مدیر باتجربه یا کم‌تجربه‌ای وظیفه اصلی خود می‌داند و از همین‌رو به مراجعی که این دو را در اختیار دارند متوسل می‌شوند تا ابزار بیشتری برای تغییر وضعیت موجود در دست داشته باشند.

اما به‌نظر نگارنده که مسوولیت تدوین، نظارت و هماهنگی در عرصه سیاست‌های رفاهی کشور را به‌عهده دارد، گام اصلی در کسب بودجه یا اختیارات بیشتر نیست. قبل از آنکه گام اصلی در این حوزه را براساس تجربه و درک شخصی خود بیان کنم باید تعریف واحدی از حوزه رفاه اجتماعی داشته باشیم. بخش رفاه به‌دنبال تأمین حداقل نیازهای اساسی است. مسوول رفاه اجتماعی، وظیفه سنجش و تلاش برای تأمین نیازهای اساسی آحاد مردم را به‌عهده دارد. تعداد افرادی که زیر خط فقر هستند و از کمبود یکی از نیازهای اساسی مانند مسکن، آموزش، بهداشت و هر آنچه نیاز اساسی تلقی می‌شود رنج می‌برند، جامعه هدف سیاست‌گذار رفاه محسوب می‌شوند.

هرگاه تعداد افراد زیر خط فقر افزایش می‌یابند نشان می‌دهد سیاست‌گذار عرصه رفاه کشور، نتوانسته است به وظایف خود عمل کند و خواسته یا ناخواسته در انجام وظایف خود ناتوان بوده است.

براساس این تعریف از حوزه رفاه اجتماعی، احتمالاً گام اصلی، برای سیاست‌گذاری بهتر در حوزه رفاه اجتماعی شناسایی تعداد افرادی است که زیر خط فقر زندگی می‌کنند و شناخت تصویری دقیق از ابعاد فقر و علل آن است. حال این سوال مطرح می‌شود که آیا ما تصویری این چنین از فقر در ایران داریم؟ اگر این تصویر را سیاست‌گذاران و پژوهشگران در دست ندارند علت آن چیست و برای به دست آوردن آن، چه باید کرد؟ در ایران فقط براساس نمونه‌گیری مرکز آمار ایران از بودجه خانوار، خط فقر محاسبه می‌شود و درصد خانوارهایی که کمتر از آن درآمد دارند فقیر شناخته می‌شوند. براساس همین بودجه خانوار است که گفته می‌شود چند درصد از مردم زیر خط فقر هستند. برای سیاست‌گذاری در عرصه رفاه اجتماعی این میزان از شناخت به هیچ‌وجه کفایت نمی‌کند. خانوارهای زیر خط فقر باید به‌طور کامل و یکایک شناخته شوند و مشکلات آنها رصد شود همچنین باید توزیع جغرافیایی فقر بر حسب محله به‌دست آورده شود.

اطلاعات تفصیلی از ویژگی‌های خانوارهای در معرض فقر و محل سکونت آنها به سیاست‌گذار امکان می‌دهد مداخلات سیاستی مناسب را طراحی نماید. اولین کارکرد این اطلاعات، ایجاد اجماع میان سیاست‌گذاران است. هر سیاست‌گذاری برحسب مشاهدات روزمره و جریان اطلاعاتی که به او می‌رسد در مورد تخصیص منابع تصمیم می‌گیرد و از آنجا که هریک، اطلاعات شخصی متفاوتی دارند اقدام متفاوتی را پیشنهاد می‌کنند. برای درک این موضوع کشوری را فرض کنید که در آن شاخص تورم محاسبه نمی‌شود. در این کشور فرضی، مردم و سیاست‌گذاران بسته به سبب کالایی که برای آنها اهمیت دارد تورم را درک خواهند کرد و هریک برحسب صلاحدید خود، مثلاً تصمیم به افزایش واردات می‌گیرند تا به کمک آن از تورم آن



ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

- ساخت و برساخت رفاه اجتماعی
- مشارکت فراگیر برای سیاست گذاری رفاه ملی
- رفاه اجتماعی در گرو توسعه فناوری اطلاعات
- گفتمان رفاهی دولت تدبیر و امید
- قواعد امنیت انسانی
- مشکلات نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی



ساخت و برساخت اجتماعی رفاه



محمد فاضلی
استادیار جامعه‌شناسی دانشگاه شهید بهشتی

طرح مساله

در این نوشتار می‌خواهم ایده‌هایی ساده درباره رفاه طرح کنم که بر تمایزی ظریف میان «استاندارد زندگی» و «کیفیت زندگی» بنا شده‌اند. معمولاً «استاندارد زندگی» ناظر بر کمیت‌هایی است که در قالب شاخص‌هایی نظیر نسبت خدمات به جمعیت، درآمد سرانه، میزان مصرف کالاها و خدمات یا دیگر شاخص‌های کمی اندازه‌گیری می‌شود. وقتی پای استاندارد زندگی به میان می‌آید، بستر اجتماعی، ذهنیت، احساس و عاطفه و کلیت روح انسانی در تعریف فراموش می‌شود. اگر دو نفر یا خانواده در دو بستر انسانی و اجتماعی کاملاً متفاوت، شاخص‌های کمی یکسانی را تجربه کنند، معنایش این است که استاندارد زندگی یکسانی دارند.

در مقابل استاندارد زندگی، مفهوم «رفاه اجتماعی» قرار می‌گیرد که بیش از هر چیز با «کیفیت زندگی» مرتبط است. وقتی درباره کیفیت زندگی حرف می‌زنیم، تجربه انسانی از خوشبختی در بستر ادراکی از عواملی متعدد مطرح می‌شود. پای «ادراک» که به میان می‌آید، یعنی ذهنیت، عاطفه و احساس انسانی اهمیت پیدا می‌کند. به این ترتیب، غیر از شاخص‌های کمی وضعیت، کیفیت ادراک شده محیط زیست، میزان حمایت اجتماعی ادراک شده و درک فرد از حیات فکری، معنوی و اجتماعی اش به رفاه او شکل می‌دهد.

به محض آنکه بپذیریم رفاه اجتماعی از جنس کیفیت زندگی

رفاه همان‌گونه
که به واسطه
فرآیندهای
اجتماعی
برساخته
می‌شود،
واقعیتی تجربی
دارد که صرفاً
محصول کنش
یا تلاش فرد
نیست، بلکه
محصولی
اجتماعی است

است و بستر اجتماعی بر ادراک آن موثر است، مساله «برساخت اجتماعی رفاه» موضوعیت می‌یابد. رفاه غیر از آنکه واقعیتی تجربی است، ادراکی ذهنی است که برساخته می‌شود. بنابراین بخشی از تحلیل اجتماعی معطوف به چگونگی برساخت رفاه است. این برساختگی به جهت تأثیری که بر فرد و کنش‌های بعدی وی می‌گذارد، بسیار مهم است؛ بنابراین باید شیوه برساخته شدن را تحلیل کرد.

اما رفاه همان‌گونه که به واسطه فرآیندهای اجتماعی برساخته می‌شود، واقعیتی تجربی دارد که صرفاً محصول کنش یا تلاش فرد نیست، بلکه محصولی اجتماعی است. از آن جهت که در اینجا ادراک ذهنی رفاه را مد نظر ندارم، استفاده از عبارت «ساخت اجتماعی رفاه» را مناسب می‌دانم. لذا در این مختصر می‌خواهم وجوهی از ساخت و برساخت اجتماعی رفاه را تحلیل کنم؛ سپس به اهمیت چنین تحلیل و تمایزی می‌پردازم.

ساخت اجتماعی رفاه

غالباً تصور می‌شود که رفاه افراد، تابعی از میزان دستاوردهای فردی‌شان است و معیارهای مشخصی برای آن وجود دارد که تلاش برای رسیدن به آن معیارها در حیطه اختیار و تلاش فردی است. ظاهر قضیه این است که اگر به اندازه کافی تحصیلات داشته باشید و سخت کار کنید، به رفاه اجتماعی قابل‌قبولی دست می‌یابید. اما این نگاهی فردگرایانه است که از یاد می‌برد رفاه فرد تحت‌تأثیر ساختارهای پهن‌دامنه‌تری است که ممکن است اتفاقاً در شرایطی که همگان می‌کوشند رفاه خود را حداکثری کنند، باعث کمتر شدن رفاه فرد می‌شوند. شفاف‌ترین مثال در این خصوص مربوط به کیفیت محیط زیست است. رفاه زندگی فرد کاملاً به این بستگی دارد که در

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

می‌شود. در نهایت هر دو ۵۵۰ میلیون تومان دارایی دارند؛ ولی ادراک‌شان از جهان پیرامون و سطح رضایت‌مندی‌شان متفاوت خواهد بود.

چهارم، ادراک رفاه بر تصویری تطبیقی یا مقایسه‌ای در خصوص جوامع دیگر نیز مبتنی است. این مقایسه نه تنها مقایسه ایستا و در وضع فعلی را شامل می‌شود؛ بلکه شامل قضاوت درباره کیفیت و سرعت تغییرات جوامع دیگر تا رسیدن به وضع فعلی و مقایسه چشم‌انداز تغییرات در آینده نیز می‌شود. این نوع از ادراک رفاه، بالاخص در دنیای جدید که تصاویر رسانه‌ها به سرعت قادرند بر ساختی از تاریخ، تحولات و وضع موجود کشورها ارایه دهند، بسیار مهم است.

سیاست رفاهی منسجم در سایه ساخت و بر ساخت رفاه

همه تحلیل‌های ارایه‌شده در خصوص ساخت و بر ساخت رفاه، برای کسب شناخت پیچیده‌تری از سیاست رفاهی منسجم به‌کار می‌آید. دلالت ساخت و بر ساخت رفاه اجتماعی برای سیاست رفاهی این است که نمی‌توان فقط به کمک صرف‌کردن اعتبارات بیشتر، رفاه یا کیفیت زندگی را به نحو معناداری ارتقا داد. صرف‌کردن هزینه‌های سرسام‌آور برای بهداشت و درمان، ارایه سبدهای حمایت غذایی، یا ارایه یارانه‌های متعدد به شهروندان، درحالی‌که کیفیت و شیوه عملکرد ساختاری که در نهایت کیفیت زندگی را می‌سازد، فراموش شده است، دردی دوا نمی‌کند. اعتبارات زیادی صرف کاهش هزینه‌های بیماران می‌شود؛ ولی در واقع این ساختار زندگی شهری با همه آلودگی‌هایش و تخریب فزاینده محیط زیست است که مولد بیماری‌هایی است که هم کیفیت زندگی را کاهش می‌دهند و هم سهم مهمی از اعتبارات تخصیص‌یافته را می‌بلعند. به عبارتی، «کیفیت حکمرانی» و کیفیت عملکرد آرایش نهادی است که ساخت رفاه را در نهایت تحت‌تاثیر قرار می‌دهد.

از سوی دیگر، ادراک ذهنی رفاه به‌شدت تحت‌تاثیر ادراک نابرابری، گذشته و برآورد از حرکت به‌سوی آینده است. اینها متغیرهایی اجتماعی هستند که به‌شدت تاریخی‌اند. اعتماد، تعمیم‌یافته و نهادی، ارزش‌ها و نگرش‌های اجتماعی و اعتماد به قابلیت‌های نظام اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، به‌شدت بر ادراک ذهنی افراد موثر است. همه این متغیرها بر نظام انتظارات هم‌تاثیر دارند.

براین‌اساس، سیاست رفاهی منسجم در یک یا دو وزارتخانه و براساس تخصیص اعتبارات به یک یا چند شاخص، تعریف نمی‌شود. سیاست رفاهی منسجم محصول عمدتاً صرف هزینه‌های بیشتر نیست؛ بلکه بیش از هر چیز محصول تغییر ادراک شهروندان از «کیفیت حکمرانی» است. اصلاحات ساختاری مولد اعتماد به کیفیت حکمرانی و امید به بهبود آن در آینده، بیش از صرف هزینه‌های بیشتر در بستر حکمرانی ناکارآمد، بر ادراک رفاه اثر می‌گذارد. صرف اعتبارات گزاف اگر راهی به‌سوی ارتقای رفاه اجتماعی بود، هشت سال سیاست‌های پوپولیستی مبتنی بر هزینه‌کرد و درعین‌حال اضمحلال ساختاری بیشتر، سطح بی‌سابقه‌ای از رفاه اجتماعی خلق می‌کرد.

چه محیطی زندگی می‌کند. برای مثال در ایران امروز درحالی‌که همه افراد کوشیده‌اند تا بهترین زندگی - استانداردهای زندگی - را برای خود فراهم کنند و برخی از آنها بسیار موفق بوده‌اند (مهم نیست از چه راهی) و به همه ابزارهای رفاهی دسترسی دارند، اما خطر بی‌آبی، ریزگردها، فرونشستن زمین، آلودگی شیمیایی خوراکی‌ها، آلودگی هوا و در نهایت مرگ‌های زودرس ایشان را تهدید می‌کند. این خطرات برای رفاه یا کیفیت زندگی افراد، محصول کنش جمعی همه افرادی است که عاقلانه به دنبال پیشینه‌کردن رفاه خود بوده‌اند و در نهایت، ساختار اجتماعی، سطحی نازل از رفاه زیست‌محیطی را برای‌شان به ارمغان آورده است.

در مثال فوق، رفاه افراد تحت‌تاثیر ساختار نهادی‌ای قرار گرفته است که اجازه داده بهره‌کشی از محیط‌زیست، در نهایت، رفاه همگان را واقعاً تهدید کند. این تهدید، ادراکی ذهنی نیست؛ بلکه واقعیت جسمانی حیات را نیز تهدید می‌کند. نظام‌های مالی و بانکی، سیستم‌های حمل‌ونقل، یا هر ساختار دیگری می‌تواند چنین تأثیری بر ساخته‌شدن رفاه افراد داشته باشد. به‌این‌ترتیب در جامعه‌ای که همگان عاقلانه به دنبال حداکثری‌کردن رفاه شخصی خویش هستند و هیچ چیزی از جنس مسوولیت اجتماعی مبتنی بر سرمایه اجتماعی، تعیین‌کننده کنش‌های افراد نیست، واقعیت مادی کیفیت زندگی در نهایت، قربانی اثرات منفی ساختارها می‌شود.

برساخت اجتماعی رفاه

ذهنیت‌ها درباره رفاه برساخته‌هایی هستند که در فرآیندهای اجتماعی شکل می‌گیرند. برخی از این فرآیندها در ادامه تشریح می‌شوند:

اول، نابرابری اجتماعی به ذهنیت فرد درباره میزان رفاهش شکل می‌دهد. آدمیان همواره در مقایسه میان خود و دیگران، ادراکی از کیفیت زندگی‌شان پیدا می‌کنند. میزان لذت فرد از وضعیتش تابع مقایسه‌ای بر مبنای ارزیابی گذشته‌اش، آینده قابل‌انتظارش و برداشتش از کیفیت زندگی دیگران، قابل مقایسه با خود وی بنا می‌شود. نابرابری‌ای که نامشروع پنداشته شود، کیفیت زندگی فرد را کوچک‌نمایی می‌کند و جامعه نابرابرتر، سبب می‌شود رضایت افراد از استانداردهای زندگی‌شان کاهش یابد.

دوم، ارزیابی فرد از سرعت تغییراتی که داشته و از وضعیت گذشته‌اش به وضعیت فعلی رسیده، عاملی تعیین‌کننده در برساخته شدن ادراک رفاه است. افراد سرعت تحول وضعیت خود را نیز با سرعت تغییرات وضعیت دیگران مقایسه می‌کنند. سوم، ادراک فرد از رفاهش تابع تغییراتی است که تصور می‌کند در وضعیتش حاصل می‌شود. جهت مثبت تغییرات - صرف‌نظر از مطلق اندازه استانداردهای زندگی فرد در حال حاضر - اثری تعیین‌کننده بر ادراک کیفیت زندگی دارد. بنابراین انتظار می‌رود آنکه دارایی‌اش ۵۰۰ میلیون تومان است و فکر می‌کند سال بعد ۵۵۰ میلیون تومان دارایی خواهد داشت، بسیار راضی‌تر از کسی باشد که ۶۰۰ میلیون تومان دارایی دارد و تصور می‌کند سال بعد ۵۰ میلیون تومان از دارایی‌اش کاسته

صرف‌کردن
هزینه‌های
سراسم‌آور
برای بهداشت
و درمان،
ارایه سبدهای
حمایت
غذایی، یا ارایه
یارانه‌های
متعدد به
شهروندان،
درحالی‌که
کیفیت و
شیوه عملکرد
ساختاری
که در نهایت
کیفیت زندگی
را می‌سازد،
فراموش شده
است. دردی
دوا نمی‌کند

علی ربیعی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تاکید کرد

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

سیاست‌های رفاه اجتماعی تفاوت اصلی دولت تدبیر و امید با سایر دولت‌هاست. این جمله‌ای است که بارها علی ربیعی - وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی - بر زبان رانده و همواره تاکید کرده است که سیاست‌های وزارتخانه‌اش بر مبنای همین اصل تدوین شده است. در گفت‌وگوی پیش‌رو او از اهمیت سیاست‌های رفاهی، مسایل و مشکلات بر سر راه این سیاست‌ها و ضرورت توجه به سرمایه اجتماعی سخن گفته است.

به باور وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی سرمایه اجتماعی، مشارکت به همراه دارد، اعتماد ساز است، موجب کاهش جرم و ناامنی می‌شود و به نوعی بر ذهن مردم تاثیر می‌گذارد و خوشنودی و رضایت را برای آنها فراهم می‌کند. این خوشنودی همان چیزی است که از آن به عنوان رفاه ذهنی یاد شده و دولت تلاش دارد در این حوزه از رفاه اجتماعی هم نقش اثرگذار و فعالی داشته باشد. وی همچنین تاکید می‌کند: تحقق سیاست‌های رفاهی فقط با تزریق منابع مالی و توسل به نظام اداری ممکن نخواهد بود. هر چند به هر دو نیازمندیم؛ اما سیاست‌های رفاهی در صورتی موفق خواهند بود که تمام نیروهای اجتماعی را به عنوان منابع قدرت به همراه داشته باشد و سازوکارهای نهادی لازم برای تحقق سیاست‌ها نیز طراحی شده باشد؛ بنابراین تامین نیازهای اساسی بدون توجه به الزامات مورد نیاز برای اجرای موفق سیاست‌های رفاهی ممکن نخواهد بود و نمی‌توان به سیاست‌های رفاهی پایدار دست یافت، مگر آنکه به واقعیت‌های این حوزه پایبند بود؛ چراکه شرط موفقیت دولت‌ها هماهنگی در سیاست‌گذاری اجتماعی در عین تکرر در اجراست. سیاست‌های رفاهی دولت یازدهم می‌تواند محور ائتلاف در میان همه گروه‌های اجتماعی باشد.



شرط موفقیت دولت‌ها هماهنگی در سیاست‌گذاری اجتماعی در عین تکرر در اجراست. سیاست‌های رفاهی دولت یازدهم می‌تواند محور ائتلاف در میان همه گروه‌های اجتماعی باشد

رفاه و کاهش فقر به یک دغدغه تبدیل شود؛ به طوری که ایران بدون فقر و داشتن جامعه پویا و بانشاط باید به دغدغه ذهنی و ملی و فقدان آن به یک اندوه ملی تبدیل شود. باید به سمتی حرکت کنیم که عقب‌ماندگی و عدم‌رشد و پیشرفت به صورت یک دغدغه ذهنی و رنج تلقی شود. به همین دلیل تاکید دارم در حال حاضر باید یک گفت‌وگو عمومی ایجاد شود؛ برای اینکه بدانیم شایسته چنین موقعیتی نیستیم.

مفهوم رفاه طی دهه‌های اخیر دچار تحول شده است و از مفاهیم کاملاً عینی به مفاهیم کاملاً ذهنی تغییر یافته‌اند و مناسب با این تغییرات لازم است در کشور ما نیز چنین رویکردی مدنظر قرار بگیرد. توجه به چنین رویکردی به معنای داشتن نگاه همه‌جانبه به ابعاد مختلف رفاه و همچنین توجه به تمامی احاد جامعه و نه فقط قشر آسیب‌پذیر است. وقتی از مفهوم ذهنی رفاه صحبت می‌شود می‌توان آن را به فال نیک گرفت؛ یعنی ما پیش شرط‌های رفاه ذهنی که همان رفاه عینی است را در اموری مانند بهداشت، آموزش، اشتغال و... محقق کرده‌ایم و اکنون تلاش داریم نگاه وسیع‌تر و کامل‌تری به رفاه اجتماعی داشته باشیم.

محوری‌ترین برنامه‌ای که شما به عنوان وزیر کار در ابتدای وزارت از آن سخن گفتید و تاکید کردید، بحث رفاه اجتماعی و تاکید بر سیاست‌های رفاهی بوده است. علت انتخاب چنین سرفصلی در برنامه‌های شما چه بوده است؟ نگاه به این مقوله چگونه است؟

سیاست‌های رفاهی به معنای ایجاد عدالت اجتماعی و برقراری فرصت‌های برابر برای همه ایرانیان است و این سیاست‌ها باید منجر به توانمند کردن مردم شود. بحث رفاه اجتماعی، مهم‌ترین بخش فعالیت‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. نقطه توازن و تعادل برنامه‌های این وزارتخانه به بخش رفاه اجتماعی مربوط می‌شود و این موضوع، یکی از بخش‌هایی است که باید متوازن‌کننده رشد و توسعه باشد و باید این را مدنظر قرار دهیم. بعد از چند دهه بحث در سطح بین‌المللی و داخلی درباره توسعه و رشد، بالاخره پذیرفته‌ایم که بدون رشد فراگیر، یعنی بدون پرداختن به همه جوانب همراه با حمایت‌های اجتماعی از جمله توسعه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی نمی‌توانیم به راهکار مناسبی برای کاهش فقر دست یابیم. من فکر می‌کنم باید در سطح ذهنی، بحث



کجا چه محدودیت‌هایی در این حوزه وجود داشته و با چه موانعی در این راه برخورد کرده‌اید؟

در حوزه سیاست‌گذاری رفاهی تشخیص مساله یک مولفه بنیادین و مهم‌ترین مرحله برای تصمیم‌گیری است؛ زیرا خوب دیدن، خوب تشخیص دادن و خوب نشان دادن مساله می‌تواند به راه‌حل مناسب بینجامد. در واقع تا شناخت درستی از مشکل نداشته باشیم نمی‌توانیم در درمان آن موفق باشیم. واقعیت این است که کشور با مشکلات مالی روبه‌روست و امکان استفاده صرف از ابزارهای مالی برای تحقق برنامه‌های رفاهی با محدودیت‌هایی مواجه است؛ اما این ابزار الزامی وافی به مقصود نیست؛ چراکه توزیع رفاه، سیاست جبرانی نیست، بلکه سیاستی در کنار رشد اقتصادی است و هر حرکت خوب اقتصادی اگر با سیاست‌های رفاهی آمیخته نشود برای مردم ملموس نخواهد بود. باید تاکید کنم تحقق سیاست‌های رفاهی تنها با تزریق منابع مالی و توسل به نظام اداری ممکن نخواهد بود. هر چند به هر دو نیازمندیم اما سیاست‌های رفاهی در صورتی موفق خواهند بود که تمام نیروهای اجتماعی را به‌عنوان منابع قدرت به همراه داشته باشد و سازوکارهای نهادی لازم برای تحقق سیاست‌ها طراحی نیز شده باشد؛ بنابراین تامین نیازهای اساسی بدون توجه به الزامات موردنیاز برای اجرای موفق سیاست‌های رفاهی ممکن نخواهد بود و نمی‌توان به سیاست‌های رفاهی پایدار دست یافت، مگر آنکه به واقعیت‌های این حوزه پایبند بود؛ چراکه شرط موفقیت دولت‌ها

همانگی در سیاست‌گذاری اجتماعی در عین تکرر در اجراست. سیاست‌های رفاهی دولت یازدهم می‌تواند محور ائتلاف در میان همه گروه‌های اجتماعی باشد. این ظرفیت در دولت تدبیر و امید وجود دارد تا با یکپارچگی و انسجام در سیاست‌های رفاهی، ارتقای همکاری جمعی، شریک‌کردن گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌ربط در فرآیند سیاست‌گذاری، طراحی سیاست‌های رفاهی مطابق با نیازهای هر منطقه، شنیدن صدای فقرا و محرومان و تاکید بر راهبرد گفت‌وگوی اجتماعی، گفتمان رفاهی فراگیر و پایدار را در جامعه ایران ایجاد کند. بر همین اساس در چارچوب الگوی رفاهی فوق‌وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اقدامات متعددی در حوزه‌های رفاهی انجام داده است.

کجا به باور شما شرط اساسی کارآمدتر شدن سیاست‌های رفاه اجتماعی در چیست؟

واقعیت این است که شرط اساسی کارآمدتر شدن سیاست‌های رفاه اجتماعی، همانگی در سیاست‌های اجتماعی و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع رفاه و تامین اجتماعی در کشور است. اگر دقت شود در لایحه بودجه ۱۳۹۳ بیش از ۱۷ برنامه در فصل رفاه وجود داشته که توسط ۱۷ دستگاه اجرا شد؛ بنابراین ضرورت وجود یک نهاد عالی برای ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های مجری در حوزه رفاه بیشتر درک می‌شود. خوشبختانه سیاست‌گذاران نظام جمهوری اسلامی به‌درستی به این نتیجه دست یافتند که باید نهادی ویژه، مسوول سیاست‌گذاری برای بازنشستگی، پیری، آسیب‌های اجتماعی،

تحقق سیاست‌های رفاهی تنها با تزریق منابع مالی و توسل به نظام اداری ممکن نخواهد بود. سیاست‌های رفاهی در صورتی موفق خواهند بود که تمام نیروهای اجتماعی را به‌عنوان منابع قدرت به همراه داشته باشد

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

فساد در جامعه است. در کتاب دوم که بازهم زنده باد فساد نام دارد و هنوز منتشر نشده، آماری وجود دارد که از پایین بودن میزان سرمایه و اعتماد اجتماعی حکایت دارد؛ اما با سیاست رفاهی منسجم، هدفمند، غیرسیاسی، غیرپوپولیستی و ایجاد گفت‌وگوی اجتماعی می‌توان تصمیمات بزرگ در جامعه گرفت و با افزایش اعتماد اجتماعی و جراحی‌های اقتصادی، به نوعی نشاط اجتماعی ارزشمند دست یافت.

اگر به اوضاع و شرایط مردم در دهه ۴۰ نگاه کنیم متوجه می‌شویم باوجود رشد اقتصادی در آن دوره، نارضایتی‌های اجتماعی مردم، سرودن اشعار و ساخت موسیقی‌های غم‌انگیز، رشد بسیار زیادی داشت؛ بنابراین باید ایجاد نشاط اجتماعی در جامعه کنونی مورد توجه جدی قرار گیرد. سیاست‌های رفاهی اگر با برنامه‌ریزی مناسب همراه باشند سرمایه اجتماعی ایجاد خواهند کرد و این سرمایه اجتماعی چون قابلیت تبدیل به سرمایه اقتصادی را نیز دارد؛ امر مهمی تلقی می‌شود که برای بازسازی آن باید تلاش کرد؛ چراکه پیش‌زمینه بسیاری از مسایل است.

سرمایه اجتماعی، مشارکت به همراه دارد، اعتمادساز است، موجب کاهش جرم و ناامنی می‌شود و به نوعی بر ذهن مردم تاثیر می‌گذارد و خشنودی و رضایت را برای آنها فراهم می‌کند. این خشنودی همان چیزی است که از آن به‌عنوان رفاه ذهنی یاد شده و دولت تلاش دارد در این حوزه از رفاه اجتماعی هم، نقشی اثرگذار و فعال داشته باشد.

ک از اقدامات متعدد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه رفاهی گفتید. در این یک‌سال‌و‌اندی چه اقداماتی صورت گرفته است؟

توسعه بیمه روستائیان، پوشش بیمه برای همه ایرانیان، افزایش اقلام داروهای تحت پوشش بیمه، اجرای موفقیت‌آمیز طرح حمایت غذایی، افزایش یارانه مراکز نگهداری از معلولان، اختصاص ۱۲ هزار میلیارد تومان به بخش درمان، ارزشمند کردن دفترچه‌های درمان، تحول در نظام تعرفه‌های پزشکی، تخصیص اعتبار برای بازگرداندن کودکان در معرض آسیب به تحصیل، حمایت از افزایش نقش نهادهای مدنی در سیاست‌گذاری و...

ک به باور شما مهم‌ترین رکن سیاست‌های رفاهی چیست؟

یکی از مهم‌ترین رکن‌های سیاست‌های رفاهی، بیمه‌های درمان و بیمه‌های اجتماعی است که خوشبختانه در این جهت در حال حرکت هستیم. یکی از دغدغه‌های مقام معظم رهبری همواره برخورد کرامت‌آمیز با بیماران بوده است که خوشبختانه امروز این اتفاق افتاده است.

ضمن اینکه می‌توان رکن دیگر سیاست‌های رفاهی را تهیه بانک اطلاعات اقتصادی - اجتماعی خانواده‌ها عنوان کرد که در حال حاضر با همکاری سازمان تامین اجتماعی، بهیستی و کمیته امداد، در این زمینه گام‌های مهمی برداشته شده است و اطلاعات اقشار محروم و نیازمند جمع‌آوری شده و مبنایی برای اجرای طرح حمایت غذایی شده است.

ک خب برای بیمه‌های درمان چه کرده‌اید؟ چون همچنان عده‌ای از شرایط بیمه‌های تامین اجتماعی و هزینه‌های پرداختی، رضایت کافی ندارند؟

حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست و کاهش نابرابری و فقر باشد. بر این اساس شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی شکل گرفت که متأسفانه در هشت‌سال گذشته تعطیل بوده است. تشکیل شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی بعد از مدت‌ها تعطیلی، حاکی از عزم دولت برای ایجاد هماهنگی در سیاست‌های اجتماعی برای ارتقای رفاه اجتماعی و مبارزه با فقر است. دولت تدبیر و امید با برنامه‌ریزی، کارشناسی و هدفمند در زمینه سیاست‌های رفاهی پیش می‌رود و این امر می‌تواند، منجر به کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی شود. بیان این نکته توسط دکتر حسن روحانی که اقشار آسیب‌پذیر نباید در فرآیند رشد و توسعه کشور مورد غفلت قرار گیرند، تبیین یک راهبرد در حوزه سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی است. مسلم آن است که با رویکرد دولت تدبیر و امید در حوزه رفاهی و تحت رهنمودهای دایمانه مقام معظم رهبری که همواره بر اهتمام نظام به محو فقر و کاهش آلام جامعه، به‌ویژه مستضعفان تاکید دارند آینده ایران اسلامی، آینده‌ای توأم با عدالت و پیشرفت خواهد بود.

ک اما اکنون عده‌ای با این سیاست مخالف‌اند و آن را هزینه‌ای بی‌نتیجه می‌دانند؟

اگر سیاست رفاهی درستی اتخاذ نشود مجدداً اعتماد اجتماعی فرو خواهد ریخت، سوال شما درست است متأسفانه امروز عده‌ای سیاست‌های رفاهی را هزینه قلمداد می‌کنند؛ اما باید بدانیم که سیاست‌های رفاهی منسجم، نه تنها هزینه نیست؛ بلکه می‌تواند درآمدهای فراوانی هم در پی داشته باشد. سیاست‌های منسجم رفاهی هزینه خلق نظام اعتماد، توانمندسازی جامعه، ایجاد اعتماد و افزایش امید به آینده در مردم خواهد بود. در واقع، اعتماد فقط، کشاندن مردم پای صندوق‌های رأی نیست؛ بلکه باید اعتماد آنان را به دولت افزایش داد. ایجاد سیاست‌های رفاهی منسجم هزینه‌های جانبی اقتصادی را در جامعه کاهش خواهد داد. به‌طور حتم اجرای هر برنامه‌ای با انتقادات و مخالفت‌هایی همراه است؛ ولی نگاه علمی به این مساله مشخص می‌کند که مردم و دولت در یک فرآیند مبادله درگیر هستند که بایستی برای اصلاح امور اجتماعی پایه‌های این مبادله بر اساس اخلاقیات اجتماعی، همچون اعتماد، شفافیت، تعهد، حسن مسوولیت و... باشد.

زمانی که سیاست‌های رفاهی به فراموشی سپرده شوند، رابطه دولت و مردم دچار آسیب می‌شود و مشارکت مردم در فعالیت‌های اجتماعی کاهش پیدا می‌کند. سیاست‌های رفاهی این وظیفه را برعهده دارند که زمینه پیوند شهروندان و جامعه را فراهم کنند و در این میان فقرا اولویت اول محسوب می‌شوند؛ چراکه در فرآیند توزیع منابع به نحوی فراموش شده‌اند و این وضعیت می‌تواند آنها را در تقابل با دولت قرار دهد و برای دولت، هزینه‌های اضافی به بار آورد. کاهش مسایل اجتماعی به‌واسطه اجرای سیاست‌های رفاهی آرمانی است که به‌سادگی نمی‌توان با آن مخالفت کرد و هر دولتی باید تلاش کند در این زمینه نهایت سعی خود را به کار بندد.

ک از مباحثی که ضرورت توجه به آن وجود دارد، بحث سرمایه اجتماعی است. آیا اجرای سیاست‌های رفاهی می‌تواند به افزایش سرمایه اجتماعی بینجامد؟ آیا در برنامه‌های وزارت رفاه به این امر توجه شده است؟

توجه به سرمایه اجتماعی بسیار مهم و عاملی برای کاهش

اعتماد فقط، کشاندن مردم پای صندوق‌های رأی نیست؛ بلکه باید اعتماد آنان را به دولت افزایش داد. ایجاد سیاست‌های رفاهی منسجم هزینه‌های جانبی اقتصادی را در جامعه کاهش خواهد داد.

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه



سیاست‌های
رفاهی این
وظیفه را
برعهده دارند
که زمینه پیوند
شهروندان
و جامعه را
فراهم کنند
و در این میان
فقر اولویت
اول محسوب
می‌شوند

گفته می‌شود سازمان تامین اجتماعی یکی از حاشیه‌دارترین سازمان‌هاست؛ برای این سازمان چه برنامه‌ای دارید؟
در سازمان تامین اجتماعی کارکنان پاکی در حال فعالیت هستند. ما برای نخستین بار در ۳۰ سال پس از انقلاب، مدیر سازمان تامین اجتماعی را از درون این سازمان انتخاب کردیم و قطعا این سازمان می‌تواند به‌زودی به‌عنوان یکی از سازمان‌های پاک معرفی شود. همان‌طور که گفتم فهم و درک غلط از تامین اجتماعی باید اصلاح شود. همان‌طور که گفتم تامین اجتماعی حیاط خلوت نیست، منابع تامین اجتماعی بین نسلی است و نباید به‌گونه‌ای عمل شود که حقی از مردم ضایع شود. در حال حاضر مهم‌ترین مشکل تامین اجتماعی مطالبات و معوقات است که بخشی از آن مربوط به دولت است و بخشی هم مربوط به شرکت‌های گریزان و کسب‌وکارهای کوچک و بی‌جان. در این بخش ما در حال اقداماتی هستیم. البته باید به‌گونه‌ای عمل شود که صاحبان حرفه‌های کوچک از ترس تامین اجتماعی دور و منحرف نشوند. به‌همین دلیل قصد داریم با زمان‌بندی و مطالعه دقیق و جدی و با اتخاذ رویکرد وحدت‌رویه مدیریتت زمان این موضوع را مرتفع کنیم. در این دولت تلاش می‌شود که هیچ حقی از مردم ضایع نشود. باید دفترچه‌های تامین اجتماعی ارزشمند شود. با ارایه ایده‌های نو و کارشناسی و با توجه به وضعیت موجود باید ارزش این دفترچه‌ها بیش‌ازپیش بهبود یابد. البته با تیم مدیریتی که در تامین اجتماعی حضور دارد از زمان استقرار دولت تدبیرآمید اقدامات چشمگیری به انجام رسیده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد. در بخش درمان: به‌روزرسانی پرداخت مطالبات طرف قرارداد (داروخانه، بیمارستان، درمانگاه، پزشکان و بخش پاراکلینیک) که قریب ده‌ها ماه معوق مانده بود و طی شش ماه معوقات ۱۴ ماه تا آخر بهمن پرداخت شد، کاهش فرانشیز پرداختی بیماران خاص و سرطانی، کاهش قیمت ۱۸۰ قلم دارو به میزان قبل از افزایش قیمت ارز، تحت پوشش قراردادن اغلب داروهای مربوط به نازایی، شروع عملیات اجرایی نرم‌افزار جدید بیمارستانی در سطح کشور، رویکرد ویژه در نظام پرداخت به پزشکان و کارکنان بخش درمانی در مناطق محروم؛ در بخش بیمه: زیرپوشش قراردادن فرزند چهارم به بعد، مکانیزه کردن همه شعب سازمان، افزایش چهار درصد در وصولی سازمان، ایجاد تغییرات در بخش اقتصادی که باعث ارتقای اندوخته‌های سازمان در بازار سرمایه شد به میزان ۵۰ درصد و ...

امروز شاهد هستیم به برکت تدبیر صورت‌گرفته، دفترچه‌های بیمه ارزشمند شده‌اند و من معتقدم برای تحقق این هدف، مسیری طولانی در پیش داریم؛ اما در همین مدت کوتاه نیز اقداماتی انجام داده‌ایم. ارزش بیمه‌های روستایی را سه‌برابر کرده‌ایم. به هماهنگی صندوق‌های بیمه‌ای نزدیک شده‌ایم و تلاش می‌کنیم پوشش بیمه بیکاری را گسترش دهیم و بیمه بیکاری صناعی را که تعطیل شده یا نیاز به بازسازی دارد، تامین کنیم. بیمه فراگیر را طراحی کرده‌ایم؛ زیرا نمی‌خواهیم هیچ ایرانی فاقد بیمه باشد. دلیل چنین تفکری هم این است که در حال حاضر بیماران مرفه، خود مشکانشان را حل می‌کنند.

اما هنوز نارضایتی وجود دارد؟

این مساله ممکن است به‌صورت صددرصد حل نشده باشد؛ اما بیشترین تمرکز ما بر افرادی است که قشر پایین هستند تا فراگیری بیمه این افراد محقق شود. می‌خواهیم دفترچه بیمه را دارای هویت و اعتبار کنیم. کارت بیمه و دفترچه باید دارای ارزش باشد. حتما ما در نظام بیمه‌ای با هماهنگی وزارت بهداشت باید شرایطی فراهم کنیم که افراد بتوانند با وضعیت مناسبی درمناشان را طی کنند. یکی از بحث‌های مقام‌معمظم رهبری این بود که بیمار به‌جز رنج بیماری نباید رنج دیگری داشته باشد. من خود به‌عینه این موضوع را تجربه کردم. سال ۸۴ در دانشگاه وضعیتی پیش آمد که بیمه را قطع کردند و همسر در وضعیت شیمی‌درمانی قرار داشت و من واقعا سختی این موضوع را درک کردم. در گام بعدی قصد داریم بخش اعظمی از منابع یارانه به بخش سلامت و بیمه اختصاص یابد. شورای عالی بیمه نیز در دولت یازدهم، بیش از هشت‌بار تشکیل شده و در این راستا اقدامات مهمی به انجام رسیده؛ برای مثال ایجاد بیمه همگانی یک کار بنیادین در حوزه سلامت است. ظرف چند روز، بیش از دوونیم‌میلیون نفر برای دریافت بیمه همگانی ثبت‌نام کردند و فقط در امسال پنج تا شش میلیون نفر تحت پوشش بیمه همگانی قرار گرفته‌اند. البته ممکن است عده اندکی هنوز تحت پوشش بیمه سلامت همگانی قرار نگرفته باشند که در این زمینه می‌توانند با مراجعه به سایت سازمان تامین اجتماعی برای ثبت‌نام در پوشش بیمه همگانی اقدام کنند.

از نظر پوشش حمایتی، سازمان‌های بیمه‌گر در یک سال اخیر اقدامات موثری انجام داده‌اند، به‌گونه‌ای که هزینه‌های خانمان‌سوز را تحت پوشش قرار داده‌اند و پرداخت هزینه‌های درمانی از جیب مردم را به زیر ۱۰ درصد رسانده‌اند. همچنین در تلاش هستیم تا بسته پایه بیمه خدمات درمانی را ماه‌به‌ماه کمتر کنیم و خدمات‌دهی به بیماران صعب‌العلاج را هم در دستور کار قرار دهیم. در بحث پوشش‌های مالی سازمان تامین اجتماعی در جهت تقویت طرح سلامت دوهزار و ۵۰۰ میلیارد تومانی تجهیز منابع شده است و مجموعا در سال جاری ۱۳ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومانی به بحث درمان تخصیص داده شده است.

اعتقاد دارم که هرکس در این کشور آجر روی آجر بگذارد، باید به او ارزش گذاشت و مجسمه او را ساخت، تجربه‌ای که بخواهد منهای نگاه حمایت‌گرانه اجتماعی باشد نیز همان برزلی‌کردن کشور است. فهم و درک غلط از تامین اجتماعی باید اصلاح شود. تامین اجتماعی حیاط خلوت نیست، منابع تامین اجتماعی بین‌نسلی است و نباید به‌گونه‌ای عمل شود که حقی از مردم ضایع شود

شبکه‌های فقرزدا



سید ابوالحسن فیروزآبادی
قائم مقام وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی



۱۴

اگر شفافیت محقق شود، می‌توان امکان یک حکمرانی خوب را فراهم کرد تا منابع با شرایط مناسب در اختیار همه قرار گیرد و از بهداشت مناسب، آموزش مناسب و اشتغال مناسب در زندگی برخوردار شوند و شرایطی را متناسب با توانایی فرد ایجاد شود که هرکسی از حداقل رفاه برخوردار باشد

نوع نگاه به رفاه اجتماعی این است که در یک زندگی اجتماعی، انسان‌ها بتوانند امکان بهره‌برداری از حقوق اجتماعی خود را به طور مساوی داشته باشند. قاعدتا در زندگی اجتماعی بعضی از انسان‌ها یا به دلیل ضعف فیزیکی، یا اشکال‌ها و ایراداتی که در برخی ساختارها و نهادها وجود دارد، نمی‌توانند از این حقوق به‌طور مساوی برخوردار باشند. بر همین اساس نهادهایی در زندگی اجتماعی وجود دارند که در طول حیات انسان و زمانی که دچار مشکل می‌شوند یا در دوران پیری که دچار ضعف شدید می‌شوند، از آنها پشتیبانی می‌کنند.

در دوران مدرن با بزرگ‌تر شدن شهرها، روابط در سطح خانواده و در سطح گسترده‌تر عشیره و طایفه گسسته می‌شود و آن موقع است که نهادهای اجتماعی و صندوق‌های تامین اجتماعی شکل می‌گیرند تا از افراد در مشکلات و در مسایلی که نقطه ضعف دارند، حمایت کنند. طبیعی است که با بزرگ‌تر شدن شهرها وارد دوره‌ای شده‌ایم که در آن، بدون بهره‌گیری از سیستم‌های اطلاعاتی نمی‌توان کلان‌شهرها را حمایت کرد و یکی از بحث‌هایی که در حکمرانی خوب مطرح می‌شود همین سیستم‌های فناوری اطلاعات و اطلاع‌رسانی است؛

سیستم‌هایی که شامل سیستم‌های اطلاع‌رسانی و ابزار رباتیک می‌شود و در واقع جای پنج حس انسانی قرار می‌گیرد. اینجاست که همین سیستم‌های نرم‌افزاری پردازش‌گر - به عنوان یکی از راه‌هایی که می‌توان شفافیت را در حوزه‌های رفاهی برقرار کرد - تلقی می‌شوند و استفاده از آنها بسیار اهمیت پیدا می‌کند.

در نظام رفاهی بحث اینکه یک فرد در آن نظام از بدو تولد تا مرگ کاملا دیده شود و حقوق اجتماعی مناسب داشته باشد، بسیار مهم است و باید مولد آسیب‌های اجتماعی که اختلاف در روش بهره‌گیری در نظام رفاهی است، به حداقل برسد. آن چیزی که بسیاری از آسیب‌های اجتماعی را در بزرگسالی یا میان‌سالی ایجاد می‌کند، بحث بی‌عدالتی است و یکی از

ابزارهایی که می‌تواند از بی‌عدالتی‌ها جلوگیری کند، شفافیت است. اگر شفافیت محقق شود، می‌توان امکان یک حکمرانی خوب را فراهم کرد تا منابع با شرایط مناسب در اختیار همه قرار گیرد و از بهداشت مناسب، آموزش مناسب و اشتغال مناسب در زندگی برخوردار شوند و شرایطی را متناسب با توانایی فرد ایجاد شود که هرکسی از حداقل رفاه برخوردار باشد.

در این میان اگر چه گاه ایده قفس آهنین که بیان‌کننده این است که شفافیت زیاد می‌تواند مشکل‌ساز باشد وجود دارد؛ ولی با نگاه مثبت به این مساله، مشخص است که شفافیت، فواید بیشتری دارد و آن نقیصه را از راه تقویت نهادهای مدنی و غیردولتی و تضعیف تمرکز قدرت در نقاط خاص می‌توان رفع کرد.

یکی از بحث‌هایی که در نظام‌های رفاهی مطرح می‌شود سه‌جانبه‌گرایی است؛ یعنی موضوع تمرکز قدرت از بین می‌رود و نهادهای رفاهی به نحوی توسط خود مردم اداره می‌شوند و دولت‌ها بیشتر نقش ضمانت‌گر دارند و وجه حضور دولت در آنجا وجه حمایت و عضویت حمایتی است تا اگر صندوق‌ها در شرایط خاصی دچار مشکل شدند بتوانند کمک مناسب را از منابع خود دریافت کنند.

به این ترتیب است که می‌توان گفت حوزه «ای‌سی‌تی» در کنار شفافیت می‌تواند امکان مدیریت سازمان‌های پیچیده را فراهم کند. سازمان‌های رفاهی و تامین اجتماعی به تدریج در دنیا به سازمان‌های بزرگ اقتصادی هم تبدیل شده‌اند و در دنیا بازیگر عمده اقتصاد ملی محسوب می‌شوند. پس متناسب با توسعه فناوری، روش‌های مدرنی هم برای اداره این سازمان اقتصادی - اجتماعی فراهم آمده است.

تا دو دهه گذشته بسیاری از مدل‌ها «دی‌بی» و «پی‌ای یوگو» بود و بر این اساس یک نسل پرداخت می‌کرد و نسل دیگری استفاده می‌کرد. طبق این مدل با شرط حفظ ارزش پولی، مبلغ واریز شده به صندوق، چیزی معادل حقوق ۱۰ سال بود و با توجه به پایین بودن میزان امید به زندگی فرد بعد از دوران اشتغال و وارد شدن به دوران بازنشستگی به‌طور متوسط ۱۰ سال زندگی کرده و از مزایای صندوق استفاده می‌کرد.

اما اکنون وارد دوره‌ای شده‌ایم که انسان‌ها متجاوز از ۲۰ سال و در مواردی ۳۰ سال بعد از بازنشستگی زندگی می‌کنند و اینجاست که این



داشتن شفافیت در بحث اطلاعات از یک سو و یکسان کردن روابط نهادی بین صندوق های بیمه های اجتماعی از سوی دیگر می توانیم صحبت از مدل های اقتصادی نوین در حوزه صندوق های تامین اجتماعی و مساله رفاه اجتماعی داشته باشیم

که بعضی از افراد در بیش از یک صندوق عضویت دارند یا اطلاعات درست نیست و افراد در یک صندوق عضو هستند؛ ولی تعدادشان بیشتر از جمعیت است؛ و این معمای است که باید حل شود

بنابراین، در ایران تا رسیدن به شفافیت و اجرای سیستم های اطلاع رسانی نوین، فاصله داریم. از این رو در گام نخست باید برای رسیدن به این شفافیت تلاش کنیم. زیرا در شرایطی که در کشور ما به همه یارانه داده می شود، این شفافیت گامی اساسی است. پس دولت باید تمام همت خود را به خرج دهد و شرایط موجود را ثبت و ضبط کند و به این شفافیت برسد.

پس با توجه به اینکه از یک سو بانک جامعه رفاه ایران که از مصوبات برنامه پنجم توسعه بود، عملیاتی نشده و از سوی دیگر شرایط فعالیت صندوق های ۱۸ گانه تامین اجتماعی هنوز یکسان نیست، به یک عدم وحدت در قوانین و شرایط می رسیم. از طرفی کمبود اطلاعات هم باعث می شود دولت در حقوقی که به شهروندان می پردازد نتواند عدالت را برقرار کند.

به این ترتیب با داشتن شفافیت در بحث اطلاعات از یک سو و یکسان کردن روابط نهادی بین صندوق های ۱۸ گانه بیمه های اجتماعی از سوی دیگر می توانیم صحبت از مدل های اقتصادی نوین در حوزه صندوق های تامین اجتماعی و مساله رفاه اجتماعی داشته باشیم؛ و در حقیقت، باید هم از لحاظ اقتصادی و هم از لحاظ اجتماعی، گام های بلندی در زمینه به کارگیری فناوری اطلاعاتی در کشور برداریم چراکه شفافیت اطلاعات، ماحصل استفاده از فناوری های نوین اطلاعاتی است هر چند متأسفانه هنوز موانعی هم در استفاده از این فناوری ها در کشور وجود دارد.

مشکل خودنمایی می کند که چطور وقتی معادل ۱۰ سال از مردم پول دریافت شده باید معادل ۲۰ تا ۲۵ سال خدمات و پول به آنها بازپس داده شود.

نظام های غربی که زودتر از ما با این مشکل روبه رو شدند، از مدل های دیگری مانند مدل اقتصادی «دی سی» (سهام مشارکتی مشخص) استفاده کردند و افرادی که عضو یک صندوق بیمه اجتماعی شدند هر پرداختی که کردند در حساب آنها نگهداری شده و در تمام دوران اشتغال، مشخص است که در حساب آنها با این پول چه سهامی خریداری شده و سود آن سال به سال به چه میزانی بوده است.

به این ترتیب می توان گفت اگر چه در نظام های غربی مدل نظام های سوسیالیستی دولتی بیرنگ شد و از بین رفت ولی نظام های صندوقی و مدل های اقتصادی مبتنی بر صندوق ها شکل پیدا کردند و درصد بسیار قابل توجهی را در اقتصاد به خود اختصاص دادند و البته پیاده سازی این مدل های اقتصادی هم بدون بهره گیری از سیستم های مناسب نرم افزاری ممکن نبود.

در جوامعی مثل ایران که به دلیل نبود بازار سرمایه مدرن و سیستم بوروکراسی مناسب با پیاده سازی این سیستم ها فاصله داریم بحث شفافیت باید بیشتر مد نظر قرار بگیرد.

ما اکنون در ایران، در مرحله شفافیت تکوینی هستیم و هنوز در نظام های تامین اجتماعی کشور وحدت صندوق ها که مورد نظر قانونگذار در برنامه پنج ساله پنجم بوده است، صورت نگرفته است. هنوز صندوق ها متعدد هستند و همه شهروندان تحت پوشش صندوق ها و بیمه های تامین اجتماعی نیستند؛ این در حالی است که طبق آمار، بیش تر از جمعیت مردم تحت پوشش صندوق ها هستند و این به معنای آن است

محمد ستاری فر در گفت‌وگو با ویژه‌نامه رفاه:

به سیاست‌های نظام جامع تامین اجتماعی بازگردیم



۱۶

در تعالیم ادیان با به شکل عرفی در جوامع مختلف مشاهده کرد. جوامع و تمدن‌های اولیه هم دغدغه زیست مناسب داشته‌اند و زندگی بهتر می‌تواند، زیست جامعه را پایدارتر کند. در گذشته اگر افرادی به هر دلیلی دچار ناتوانی جسمی، ضعف اقتصادی یا سالمندی می‌شدند از طریق خیرات، صداقت و امدادهای عاطفی، ارزشی و اخلاقی از سوی هم‌نوعان، مورد حمایت قرار می‌گرفتند و کمک‌ها بیشتر شکل فردی، احساسی، عاطفی و غیرمدون داشت. اما اگر بخواهم با مولفه‌های امروزی به سوال شما پاسخ دهم، موضوعاتی چون «رشد»، «رفاه» و تا حدی نیز موضوع «تامین اجتماعی» و عدالت اجتماعی را دربر می‌گیرد؛ مسایلی که در سوال اشاره کردید از سال ۱۸۰۰ میلادی به این سو با توجه به جهش اقتصادی انگلستان در اثر انقلاب صنعتی و اختراع ماشین بخار، میراث رنسانس و انقلاب فکری و انقلاب اجتماعی که رابطه قدرت و مردم را تعریف می‌کرد دستخوش تحول شد و به خاطر این سه انقلاب شکوهمند در انگلستان، مناسبات بین دولت و ملت دگرگون شد. پس از آن است که قدرت به خاطر این سه انقلاب محدود می‌شود و چارچوب می‌یابد. قدرتی که قبلاً در اختیار امپراتور بود، به «حاکمیت» تبدیل شد. از اینجاست که مفاهیمی چون «حق از آن مردم است» مطرح می‌شود؛ چراکه تا پیش از این، از مردم به عنوان رعایا و اقشار فرودست یاد می‌شد. از ابتدای قرن ۱۹ به این سو رابطه میان دولت-ملت به عنوان یک شاخص در نظر گرفته شده و براساس فهم سیاسی، انتخاب‌هایی صورت می‌گیرد که تجلی آن را در قانون اساسی و منشورهای بنیادین میان دولت و ملت، می‌توان مشاهده کرد. این اصل پذیرفته می‌شود که حق نقد دولت و آزادی از آن توده‌هاست و مردم، دولت را انتخاب می‌کنند تا از این حق صیانت کند. خواست ملت، تولید کالایی است به عنوان امور عمومی یا امور حاکمیتی تا با تفاهم و همگرایی به رشد و توسعه منجر شده، حقوق مردم حفظ شود، قضاوت شفاف بین مردم انجام شود و اوزان، متر و معیار استاندارد و شفاف برای قضاوت وجود داشته باشد. تجلی کار مردم در عرصه اقتصاد و اجتماع، بازار نامیده می‌شود. در زمان «آدام اسمیت»، انگلستان به بزرگ‌ترین اقتصاد کره زمین تبدیل می‌شود و اصطلاحاً می‌گویند پرچم این کشور، شب را نمی‌بیند، چون در نقاط مختلف جهان، کشتی‌های انگلیسی در حال حرکت هستند.

در ادبیات توسعه‌ای کشور، عنوان «رفاه» سابقه طولانی ندارد. باین‌حال چند سالی است که این موضوع به تدریج به عنوان یکی از خواسته‌های اصلی جامعه از دولت و از الزامات «حکمرانی خوب» و «زندگی خوب» برای شهروندان مطرح می‌شود. برای حرکت به سمت رفاه، چه پیش‌شرط‌ها یا بهتر گفته باشیم زمینه‌هایی لازم است؟ بخشی از تامین آتیه بازنشستگان و مستمری‌بگیران در حوزه «بیمه‌های اجتماعی» در سرفصل کلان تامین اجتماعی، لحاظ می‌شود که دریافت مستمری مکفی، حمایت‌های پولی و مالی، پوشش بیمه درمانی کامل و... را نیز شامل می‌شود. با توجه به اینکه امروز وضعیت صندوق‌های بیمه‌گر، درآمد آنها و نسبت بین تعداد شاغل و مستمری‌بگیر در اثر سوءمدیریت دولت‌های نهم و دهم، به مرز هشدار رسیده، دغدغه‌های این بخش‌ها نیز افزایش یافته است. طراح سیاست‌های جامع رفاه و تامین اجتماعی در دولت اصلاحات اما جمع‌بندی متفاوتی درباره الزامات و بایدها و نبایدهای شرایط رفاهی ایرانیان دارد. محمد ستاری فر را جدا از عنوان «اقتصاددان» شاخص، با سمت‌هایی چون معاونت رئیس‌جمهور اصلاحات و ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌شناسیم که سند چشم‌انداز ۲۰ساله یا همان «ایران ۱۴۰۴» از ثمرات فعالیت‌های اوست. استاد دانشکده اقتصاد علامه، در دولت اول اصلاحات نیز مدیر عامل سازمان تامین اجتماعی بود. وی در گفت‌وگو با ویژه‌نامه رفاه روزنامه «شرق»، به بررسی سیاست‌های تامین اجتماعی و رفاه در جهان و ایران پرداخت.

نگاهی وجود دارد که متولی اصلی توسعه رفاه در کشورها را دولت‌ها می‌داند. شیوه و گستره چتر بیمه‌های اجتماعی یا سیاست‌های رفاهی در کشورهای توسعه‌یافته مطرح می‌شود از ورود کامل دولت‌ها به این حوزه به عنوان مقوله‌ای حاکمیتی است. در سوی مقابل، سیاست‌های حمایتی، محصول رشد در اقتصاد یک کشور عنوان می‌شود به این معنا که اگر بخش خصوصی توانمند و اقتصاد پویا وجود داشته باشد و «اشتغال» با سطح درآمد متوسط ایجاد شود، خودبه‌خود وضعیت تامین اجتماعی یا برنامه‌های «رفاه» بهبود می‌یابد. نظر شما در این باره چیست؟

برای پاسخ به سوال شما، ابتدا بیان یک سیر تاریخی در این باره ضروری است. در گذر تمدن بشری، بسیاری از این مباحث را می‌توان

در ادبیات علمی و حقوقی، پارانه‌ها زیرمجموعه رفاه است؛ اما امروز در ذیل سازمان برنامه یا ریاست جمهوری چه می‌کند؟ سازمان برنامه سیاست‌گذاری نظام ارزشیابی و بودجه‌ریزی را برعهده دارد و چه ارتباطی میان آن و موضوع رفاه می‌تواند باشد؟

با آغاز قرن ۱۹
و بعد از آن در
فرآیند تحولات
اقتصادی و
اجتماعی که در
تعامل دولت
و ملت شکل
گرفت، دولت‌ها
به تدریج مکلف
می‌شوند وظایف
خود را برای
رشد و توسعه
ورفاه بازار در
چهار رویکرد
توزیعی، تثبیتی،
تخصیصی و
تنظیمی دنبال
کنند



عکس: ایسنا

اقتصادی رقم می‌خورد. حالا این رشد باید به صورت عادلانه توزیع شود و مشخص شود چه میزان سهم سرمایه‌دار، چه میزان متعلق به کارگر و چه بخشی هم برای هزینه‌کردن در امور حاکمیتی دولت است. آنچه از مردم گرفته می‌شود، توزیع و آنچه پس داده می‌شود، بازتوزیع است تا تمامی اقشار در مدار حرکت قرار گیرند. برای اینکه کسی از این چرخه جا نماند، رویکردهایی برای توانمندسازی در عرصه بازتوزیع، در نظر گرفته شد که نظام تامین اجتماعی و نظام رفاه اجتماعی از آن جمله هستند.

نقطه تمایز این نظامات در کجاست؟

دولت‌ها به تبع تجربه جهانی و بلوغ و تحول در نظریات رشد و توسعه و علوم انسانی، دریافتند اگر بخواهند به رشد بیشتر نایل آیند، به جای اینکه بگویند تولید، ترکیبی از نیروی انسانی و سرمایه است و سرمایه را مقدس بشمارند، می‌توانند بازوی نیروی انسانی را در نظر بگیرند. پس از آن، موضوع منابع انسانی شکل گرفت و در فرآیند تکامل آن، به این نتیجه رسیدند که رشد پایدار و توسعه پایدار بیش از آنکه در گرو سرمایه فیزیکی باشد، در گرو موضوعی به نام «سرمایه انسانی» است که اگرز مشتقات دیگری هم دارد. «تئودور شولتز» برنده نوبل اقتصادی معتقد بود اگر بپذیریم محور رشد، سرمایه انسانی است یکی از متغیرهای بستر پرفرازونشیب رشد و توسعه، چگونگی حفاظت از سرمایه انسانی است. بیمه‌های اجتماعی، توانمندسازی نیروی کار است؛ به این صورت که با مشارکت خود نیروی انسانی، سازوکارهایی فراهم شد که به آن ایمنی بدهد، ریسک کار و زندگی را کاهش دهد و امید به آینده آرامش بخش را نوید دهد. پس امری است برای صیانت از سرمایه انسانی با مشارکت قانونمند و قراردادی الزامی بین کارگر، کارفرما و دولت. در کنار بیمه اجتماعی دولت‌ها می‌گویند نیازمند بعضی مراقبت‌های

در این شرایط، رونق و رفاه ایجاد می‌شود و اسمیت، نقش حداقلی برای دولت قایل است. او دولت را «شبگرد» می‌خواهد؛ به این معنا که موقع خواب شبانه مردم، امنیت تامین شود و این دولت نباید هیچ‌گونه دخالتی در امور بازار داشته باشد؛ اما با آغاز قرن ۱۹ و بعد از آن در فرآیند تحولات اقتصادی و اجتماعی که در تعامل دولت و ملت شکل گرفت، دولت‌ها به تدریج مکلف می‌شوند وظایف خود را برای رشد و توسعه و رفاه بازار در چهار رویکرد توزیعی، تثبیتی، تخصیصی و تنظیمی دنبال کنند. پس از آن دولت‌ها به ملت‌ها گفتند اگر خدمات و کالای حاکمیتی برای زندگی بهتر می‌خواهید، اختیار و منابع را به دولت بدهید. از اینجا «مالیات» رواج یافت تا در آن چهار حوزه مصرف شود و موجبات آسایش، آرامش، پایداری، رشد و رفاه را فراهم کند.

آیا دولت‌های جدید ناگزیر به تن دادن به بیمه‌های اجتماعی و امور رفاهی شدند؟

ما درباره جامعه‌ای حرف می‌زنیم که نفت و منابع دیگر را در اختیار ندارد. ایجاد راحتی و آرامش، در چنین شرایطی هم باید وظیفه دولت باشد. دولت مدرن به تدریج این را می‌پذیرد. از منظر اقتصادی، دولت‌های نوین می‌خواهند مانع رشد فقر شوند تا در حرکت پایدار خود موفق‌تر عمل کنند. اما در ازای این خدمات، باید از ملت پول دریافت کنند که در ادبیات اقتصادی و سیاسی از آن به «مالیات» تعبیر می‌شود؛ وجهی که باید در چارچوب قانون اخذ شود به خزانه واریز شود و در چارچوب قانون خرج شود. این جزو قراردادهای عمومی بین مردم و دولت است. ایجاد جاده، نیروی پلیس، انرژی و... در همان چهار وظیفه اصلی که اشاره شد دنبال شده و رویکردهای توزیع و بازتوزیع مطرح می‌شود. دولت مالیات می‌گیرد، بستری را فراهم می‌کند تا مردم دوباره تولید کنند و رشد

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

به‌رحال پیام هر انقلاب را می‌توان از شعارهایی که مردم در مقطع مبارزه سر می‌دهند، دریافت. اگر در جایی تامین اجتماعی کافی صورت گیرد، انقلاب رخ نمی‌دهد. این مطالبات تا حد زیادی در موقع نوشتن قانون اساسی لحاظ شد. این آرزو و رویا نبود و هیچ‌کس نمی‌گفت همین فردا می‌خواهیم به سمت بیمه‌های اجتماعی مطلوب برویم. به‌رحال ردیف‌های بودجه آموزش، بهداشت و بهزیستی، بعد از انقلاب جهش یافت و پدیده جنگ، در برخی زمینه‌ها موجب عمیق‌تر شدن حمایت‌های اجتماعی و در برخی وجوه، باعث تضعیف‌شدن آن شد. در دولت دفاع مقدس عنوان قائم‌مقام سازمان برنامه، دغدغه‌های بسیاری داشتیم و در بودجه سال‌های ۶۴ تا ۶۸، به مدت پنج‌سال ردیفی برای طرح مطالعاتی نظام جامع تامین اجتماعی در نظر گرفته و هر سال به کمیسیون بودجه گزارش می‌دادم که در این طرح چه فعالیت‌هایی صورت گرفته است. در آن روزها افراد صاحب‌نظر و کلیدی عضو کمیسیون بودند؛ از اسحاق جهانگیری، تا دری‌نجف‌آبادی و عبدالله نوری. در آن جلسات یادآور شدم که ما پول زیادی در حوزه تامین اجتماعی خرج می‌کنیم اما به آن اندازه برداشت نمی‌کنیم چراکه معطوف به هدف نیست.

❗ مشکل در کجا بود؟ دولتی بودن سازمان تامین اجتماعی؟

امام اجازه داده بودند که کمیته امداد در کل کشور شعباتی دایر کند و با همراهی خیرین و مردم به ترویج روحیه کمک، صدقات و زکات بپردازند؛ اما به تدریج همه این دستگاه‌های مردمی، دولتی‌تر می‌شدند که با فلسفه وجودی آنها تضاد داشت. بحثی داشتیم که تعدد دستگاه‌های بیمه‌گری، امدادی، یارانه‌ای و حمایتی سبب عدم کارایی این نظام می‌شود و همین‌طور هم بود، چون نمی‌توانستند حداقل تامین اجتماعی و رفاه اجتماعی را مهیا کنند. سوال من این بود که چرا این‌همه هزینه، به توانمندسازی سرمایه انسانی منجر نمی‌شود که هدف اصلی بیمه‌های اجتماعی است و در ابتدای این بحث هم به تاریخچه آن اشاره کردم. پس از روی‌کارآمدن دولت سازندگی، این مباحث هم ناتمام ماند. سال‌های ۷۵ و ۷۶ که آقای خاتمی قصد نامزدی در انتخابات را داشتند در مراحل تدوین برنامه ایشان، قرار شد زمینه‌های نظام جامع، فراگیر و با کفایت تامین اجتماعی برای کل کشور را فراهم کنیم. اولین قانون، بیمه اجتماعی کارگران بود اما در کنار آن به دنبال بیمه حرف و مشاغل آزاد برای همه بودیم تا تنوع آن بالا باشد. مشکل امروز ما این است که همه از یک نوع پوشش بیمه اجتماعی بهره می‌برند. سابقه بیمه فروخته می‌شود و بانک‌ها می‌گویند پول بدهید تا بیمه عمر و پس‌انداز آرایه دهیم! این در حالی است که بنا بود هرکس به میزانی که حق بیمه پرداخت کرده است، سنوات دریافت کند. برداشت حقوقی از اصل ۲۹ قانون اساسی هم همین است؛ یعنی ما یک سوپرمارکت بیمه دایر کرده‌ایم و آدم‌ها از محصولات متنوع آن استفاده و به میزان پرداخت و نیاز، سنوات دریافت می‌کنند. دومین ویژگی که ما در نظام جامع تامین اجتماعی، به دنبال آن بودیم، بیمه اجتماعی آگاهانه و خودمشارکتی بود که محرک رشد و توسعه است. سپس به «یارانه‌ها» پرداختیم که طبق بحثی که در همین گفت‌وگو با شما داشتیم، بر حسب تشخیص دولت‌ها صورت می‌گیرد. در اینجا کار بازتوزیع قرار است انجام شود که کمیته امداد، بهزیستی یا سازمان هدفمندی یارانه‌ها می‌توانند در آن مشارکت کنند. سومین

دیگر از سرمایه انسانی هستند. آنها به تدریج دریافتند نوعی مسابقه رشد و رفاه بین دولت‌ها در جریان است و باید به محوری‌ترین عامل توسعه یعنی انسان توجه بیشتری کنند. در برخی موارد، منابع بازتوزیع به شکل مساعدت یا یارانه در اختیار برخی افراد و دهک‌ها قرار می‌گیرد. سیاست‌های رفاهی، دربرگیری کلی ندارند اما تامین اجتماعی، امری پایدار و الزام‌آور است. دولت‌ها در امور رفاهی، حسب آن چهارویکرد مورد اشاره، سیاست‌هایی را برای کارآمدی بیشتر در جهت ایجاد بسترهای رشد و توسعه برای مردم و بازار دنبال می‌کنند. من در اینجا درباره سیاست و راهبرد بحث کردم و این یعنی خود «تامین اجتماعی» هم هدف نیست؛ بلکه ابزاری است برای توانمندسازی و دستیابی به اهداف دیگر. دولت در ایران در سال ۹۴ حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان به صندوق‌های تامین اجتماعی می‌دهد؛ اما در کتاب بودجه ۹۴ می‌گوید ۱۶ هزار میلیارد تومان برای امور رفاه، نان، دارو، بهداشت و درمان هزینه می‌شود. این یعنی ۶۰ هزار میلیارد تومان بازتوزیع می‌شود تا کسی گرسنه نخوابد و حداقل توانمندی‌ها ایجاد شود. تامین اجتماعی از بستر کار و تولید و براساس آن قرارداد سه‌جانبه که اشاره کردم، شکل می‌گیرد؛ اما منابعی که برای حوزه «رفاه» هزینه می‌شود برحسب تشخیص خود دولت‌هاست.

❗ اگر موافق باشید وارد مصادیق آن در ایران هم بشویم. از چه زمانی این مساله جدی گرفته شد؟

قانون بیمه اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی قبل از دهه ۵۰ دنبال شد و در سال‌های ۵۱ و ۵۲ به قانون تبدیل شد. البته «بیمه اجتماعی» از زمان دکتر مصدق دنبال شد و کشور ایران قبل از انقلاب نسبت به کشورهای هم‌قواره خود در این حوزه، شرایط بهتری داشت چون بخشی از آن متکی بر پول نفت بود. در برنامه پنجم قبل از انقلاب درآمد نفتی کشور از یک میلیارد دلار به سه میلیارد دلار و بعد هم به ۲۴ میلیارد دلار رسید. این درآمد، نگاه‌های بالاتر و وسیع‌تری در حوزه تامین اجتماعی و رفاه را طلب می‌کرد. مشکل آنجا بروز کرد که رشد تامین اجتماعی در دنیا به دلیل رشد تولید صورت می‌گیرد، در ایران، بخاطر آن پول بادآورده نفت، این اتفاق افتاد. شاه در شورای اقتصاد ۹ ماه بحث می‌کند که به دنبال تامین اجتماعی همگانی است و کسی هم در این ۹ ماه واژگان را تعریف نمی‌کند. برای همین برای صندوق بیمه اجتماعی قانون می‌نویسند و شاه به دنبال آن است که روستاییان هم بیمه شوند. اگر به مذاکرات آن مقطع مراجعه شود، می‌بینید شاه، از بیمه اجتماعی کل کشور سخن می‌گوید اما وزرا یادآور می‌شوند که بیمه‌های اجتماعی بر بستر تولید شکل می‌گیرند نه پول نفت و باید با مشارکت خود نیروی کار و کارفرما اداره شوند. پس از آن سازمان تامین اجتماعی شکل می‌گیرد.

❗ با توجه به اصل ۲۹ قانون اساسی که برخوردار از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بی‌کاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، درراه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و... حقی است همگانی و دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تامین کند؛ چقدر این اصل جامعه عمل پوشیده است؟

مشکل امروز ما این است که همه از یک نوع پوشش بیمه اجتماعی بهره می‌برند. سابقه بیمه فروخته می‌شود و بانک‌ها می‌گویند پول بدهید تا بیمه عمر و پس‌انداز آرایه دهیم! این در حالی است که بنا بود هرکس به میزانی که حق بیمه پرداخت کرده است، سنوات دریافت کند

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

سرفصل نظام جامع تامین اجتماعی، موضوع «امداد و نجات» در حوادث غیرمترقبه و زلزله بود که ضعف‌های جدی در این حوزه وجود داشت و با توجه به رتبه بالای ایران در احتمال وقوع سوانح طبیعی باید برای آن فکر می‌شد.

کاروی کار آمدن دولت اصلاحات، این امید را می‌داد که شما این نظام جامع طراحی شده را به مرحله اجرا درآورید. این اتفاق تا چه اندازه رخ داد؟

بله با شرایط خاصی، من ناگزیر به پذیرش مسوولیت در سازمان تامین اجتماعی شدم و مدیرعامل بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌گر ایران و مشاور رییس‌جمهور. در نشست‌هایی که شورای عالی بیمه به ریاست دکتر فرهادی و با حضور آقای باقریان، دکتر نجفی سازمان برنامه، من، آقای عبدالحسین ثابت از سازمان بازنشستگی کشوری و دکتر محمدرضا خاتمی معاون وقت وزیر بهداشت برگزار شد، درباره تعریف پزشکی بحث شد. مباحث مطروحه سبب شد تا اعضا به این نتیجه برسند که باید در حضور ریاست‌جمهوری، به این مباحث پرداخته شود. شورای عالی بیمه، عرضه و تقاضا در این حوزه، نرخ بیمه و نابسامانی‌هایی که در حوزه دفترچه‌های بیمه وجود دارد مورد بحث قرار گرفت. راه‌حل از نظر ایشان، اجرای همان نظام جامع تامین اجتماعی بود که تدوین کرده بودیم. من یادآور شدم که این امر باید در سازمان برنامه دنبال شود اما رییس‌جمهور، این مسوولیت را به من محول کردند. در سازمان تامین اجتماعی شورایی داشتیم که تعدادی از بزرگان برای عمق بخشیدن به سیاست‌های تامین اجتماعی دعوت می‌شدند. مرحوم دکتر شبیری‌نژاد، مرحوم مهندس سبحانی، دکتر توفیق، مرحوم دکتر عظیمی، دکتر صادق پور و دوستان دیگر حضور داشتند و مطالعات جدی در باب سیاست‌های جامع تامین اجتماعی صورت می‌گرفت تا به عنوان نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، به قانون تبدیل شود. در آن مقطع برنامه سوم توسعه در حال نگارش بود. چهار سال با سختی بسیار، این کار به پیش رفت و لایحه در دستور کار دولت قرار گرفت. این کار باید توسط سازمان برنامه و بودجه صورت می‌گرفت که در آن مقطع، دکتر عارف رییس آن بود؛ اما به دلیل مخالفت آقای عسگری‌آزاد، به عنوان معاون ایشان، کار به نتیجه نمی‌رسید. به هر حال در جلسه‌ای که با حضور معاون اول تشکیل شد، دولت نظر من را پذیرفت.

و در این گیرودار شما رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی شدید.

بله سه‌بار رای‌گیری در دولت صورت گرفت و تصویب شد که مجموعه‌ای مستقل برای اجرای این قانون شکل بگیرد. یکی از وزرا مخالف جدی بود و من با پاوربونت، تعدد و عمیق شدن مشکلات این دستگاه را تبیین کردم. وزیر در پاسخ گفت من مجاب شدم و دو رای می‌دهم! در مجلس ششم هم چالش‌هایی ایجاد شد و کمیسیون ویژه‌ای به راه انداختند و سه ماه طول کشید تا مفاهیم اولیه را فهم کنند. بالاخره قاعده کلی لایحه تصویب شد، اگرچه در صحن علنی اخلاقی‌هایی به آن وارد کردند اما وزارت رفاه و تامین اجتماعی شکل گرفت و بنا شد نظام جامع اطلاعاتی کشور در این حوزه را شکل دهد، یارانه‌های هدفمند را دنبال کند و با توانمندسازی و دادن عمق بیشتر به سرمایه اجتماعی، چهره خشن فقر و شکاف طبقاتی و ضریب جینی بالا اصلاح شود. بعد هم که

دولت‌های نهم و دهم، با رویکرد عدالت اجتماعی ادعایی خود، همه آنچه انجام شده بود را تعطیل کرد. آنچه مشخص است منابع صندوق سازمان تامین اجتماعی متعلق به آن ۳۰ میلیون عضو اصلی و تبعی آن است و دولت‌ها نمی‌توانند جای دیگر خرج کنند. این حق‌الناس برای آدم‌های ذی‌مدخل در آن است و بیت‌المال محسوب نمی‌شود.

امروز با مشکلات بسیار زیاد سه حوزه تامین اجتماعی، رفاه که با معضل یارانه‌های نقدی مواجه است و امداد و نجات، چه باید کرد؟

من اگر جای دولت فعلی باشم برمی‌گردم به قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی. متأسفانه این قانون در دولت یازدهم هم خوانده نشده است. ظلم بزرگی در هدفمندی یارانه‌ها در حال انجام است. در ادبیات علمی و حقوقی، یارانه‌ها زیرمجموعه رفاه است؛ اما امروز در ذیل سازمان برنامه یا ریاست‌جمهوری چه می‌کند؟ سازمان برنامه سیاست‌گذاری نظام ارزشیابی و بودجه‌ریزی را برعهده دارد و چه ارتباطی میان آن و موضوع رفاه می‌تواند باشد؟ هرچه جلوتر می‌رویم قوانین بیمه‌های اجتماعی ما از موازین بیمه‌گری در حال فاصله‌گرفتن است. بسیاری صندوق‌ها مثل فولاد، ارتش، نیروی انتظامی، صندوق بازنشستگی کشوری و... ۸۵ درصد از منابع خود را از دولت می‌گیرند. صندوق تامین اجتماعی هم به دلیل گستردگی‌ای که دارد با دشواری نفس می‌کشد. اگر وضعیت اصلاح نشود، شش سال آینده کل بودجه کشور را باید به صندوق‌ها بدهیم. بازگشت به موازین قانون جامع رفاه و تامین اجتماعی، راهگشای این وضعیت است. باید مطابق با محاسبات اکچوئری سنوات، عمل کرد. در زمان احمدی‌نژاد براساس این محاسبات باید ۴۰۰ هزار تومان به مستمری‌بگیران پرداخت می‌کردند و به ناکاه اعلام کردند ۸۰۰ هزار تومان پرداخت کنید و نیمی از آن را دولت می‌دهد! توجه نداشتند که این یک صندوق بین‌نسلی است. درصدی از نیروی کار گرفته می‌شود و به بازنشسته داده می‌شود. نمی‌توانند بگویند فردا که نیروی کار امروز ما بازنشسته شد، پولی وجود ندارد! در حوزه یارانه‌ها به گفته رییس سابق بانک جهانی، اگر پول مفت به کسی داده شود معلوم است که آن را پس نمی‌دهد. این حجم یارانه نقدی سالانه، چه بازدهی در امور رفاهی داشته است؟ امور حمایتی ما باید در توانمندسازی، آموزش و اشتغال پیش برده شود تا اقتصادی روی پای خود بایستد و آنهایی که جا می‌مانند مورد حمایت قرار گیرند. ۲۹ بانک اطلاعاتی جامع در کشور وجود دارد. اگر دو متخصص ویژه یارانه با دسترسی به این بانک‌ها به عنوان همکار به من معرفی شوند، براساس آمار ثبت احوال، صندوق هدفمندی، بیمه خدمات درمانی، صندوق تامین اجتماعی، بهزیستی، کمیته امداد، قبض‌های برق و آب، سازمان اسناد و مملکت و مرکز شماره‌گذاری کشور دست خواهیم یافت. براساس اطلاعات سال ۹۰، ۲۶ میلیون نفر عضو صندوق هدفمندی بودند؛ اما یارانه به ۷۸ میلیون پرداخت می‌شده است. پنج میلیون نفر هم در خارج از کشور به سر می‌برند. ۹۴ دفترچه تامین اجتماعی و خدمات درمانی وجود داشته و تازه ۱۰ میلیون نفر هم دفترچه نداشتند. آن روز که کار ناصواب پرکردن فرم‌های ثبت اطلاعات خانوار انجام شد، صاحب بازار میل با راننده اس در یک «خوشه» قرار گرفتند.

براساس آمار
ثبت احوال،
صندوق
هدفمندی، بیمه
خدمات درمانی،
صندوق
تامین اجتماعی،
بهزیستی،
کمیته امداد،
قبض‌های
برق و آب،
سازمان اسناد
و مملکت و مرکز
شماره‌گذاری
خودرو، ظرف
یک هفته به
اصلاح نظام
جامع جمعیتی
کشور دست
خواهیم یافت

قواعد «امنیت انسانی»

چالش‌های اصلی امنیت فراگیر انسانی

امروزه فقط تعداد انگشت‌شماری از شهروندان یک کشور احساس عدم امنیت خود را برخاسته از حمله و تجاوز کشورهای همسایه می‌دانند. قسمت اعظم نگرانی‌ها و دغدغه‌های مردم، مربوط است به آشوب‌های اجتماعی، درگیری‌های سیاسی و کشمکش‌های داخلی کشور خودشان. از مجموع ۸۲ نزاع و درگیری که در یکی از سال‌های اخیر در جهان وجود داشت، تنها سه مورد آن از نوع درگیری‌های بین‌کشوری و ۷۹ مورد بقیه از نوع درگیری‌های درون‌کشوری بود. در گذشته ۹۰ درصد از تلفات جنگی، نظامی و تنها ۱۰ درصد آن غیرنظامی بود که این نسبت هم‌اکنون معکوس شده و قربانیان جنگ‌ها تماشاگران بی‌گناهی هستند که جنگ و درگیری به محله‌ها و خیابان‌های آنها وارد می‌شود.

یکی دیگر از عوامل عمده عدم امنیت در حال حاضر فقر است که حدود یک سوم نوع بشر را دربر گرفته است. فقیر بودن به معنای گرسنگی و فقدان غذاست. فقیر با هر جرعه از آبی که می‌آشامد، با خطر عفونت، بیماری و احتمالاً مرگ روبه‌رو می‌شود. فقیر بودن به معنای عدم دسترسی به مراقبت‌های پزشکی به هنگام بیماری است، به معنای اسیر بی‌سوادی و جهل بودن و محرومیت از دارایی، کار، درآمد و قدرت سیاسی است.

امروزه فقر و تنزل توسعه انسانی به علت بیکاری یا کم‌کاری روزافزون به یک تهدید واقعی برای تعداد روبه‌تزايدی از مردم تبدیل شده است. به‌عنوان نمونه بیش از ۴۰ میلیون فرصت شغلی باید در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا ظرف ۱۰ سال آینده و تنها برای پاسخگویی به افزایش نیروی کار و جلوگیری از افزایش بیکاران فعلی (معادل ۲۰ درصد نیروی کار فعلی) ایجاد شود. این وظیفه اگر غیرممکن نباشد امری بسیار خطیر و عظیم است. سرعت بخشیدن به آهنگ رشد اقتصادی هر چند به خودی خود امر مشکلی است، برای این منظور کافی نیست زیرا رشد اقتصادی به‌طور فزاینده‌ای به «رشدی بدون اشتغال» تبدیل شده است. رشد تولید در همه مناطق جهان به‌استثنای آسیای شرقی، از ۱۹۷۰ به بعد فراتر از رشد اشتغال بوده و در کشورهای صنعتی به‌عنوان نمونه رشد تولید دوبرابر رشد اشتغال بوده است.

نرخ بالای بیکاری نه‌تنها موجب پایین‌نگه‌داشتن مزد در کشورهای در حال توسعه است، بلکه بر مزد و مزایای اجتماعی در کشورهای صنعتی هم فشار وارد می‌کند. با توجه به پوشش اندک نظام‌های تامین اجتماعی، بیکار بودن برای بیشتر افراد به معنای فقدان هرگونه درآمد است و داشتن مزد پایین در نتیجه کارهای موقت و پاره‌وقت نیز برای بیشتر افراد به‌مثابه ناتوانی در تامین یک سطح زندگی آبرومند با وجود ساعات طولانی کار طاقت‌فرساست.



بایزید مروخی

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم، مطالب جدیدی نیستند و در قانون اساسی اغلب کشورها تعیین و تضمین شده‌اند. ولی در عمل به‌طور کامل تحقق پیدا نکرده‌اند. دلیل این امر، گاه ایدئولوژیکی، گاهی فقدان صراحت و شفافیت اذهان و افکار در مورد تعاریف و دامنه این آزادی‌هاست.

این حقوق نه‌تنها «غیرقابل تعریف و غیرقابل تحویل» نیستند، بلکه به‌خوبی قابل اندازه‌گیری‌اند چنانچه یک هیات سازمان ملل متحد بر اقدامات دولت‌ها در ایفای تعهدات خود در چارچوب «کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» نظارت می‌کند و بیش از ۱۴۵ کشور گزارش‌های خود را به این هیات تسلیم می‌کنند. توجه روزافزون به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، واکنشی است در قبال وضعیتی که در آن هر شب یک پنجم جمعیت جهان گرسنه سر بر بالین می‌گذارند، یک چهارم جمعیت جهان فاقد آب آشامیدنی سالم و حتی دسترسی به نیازهای ضروری هستند و یک سوم جمعیت جهان در فقر به‌سر می‌برند. این توجه از جنبه دیگری نیز ضرورت پیدا کرده و آن این است که حقوق بشر غیرقابل تفکیک است و برخورداری از کرامت انسانی، آزادی و برابری بدون خوراک، بهداشت و سرپناه، امری غیرممکن است. تنزل شدید و روزافزون امنیت فراگیر انسانی، یکی از حساس‌ترین چالش‌های سیاستی امروز است. در این مورد، نباید امنیت انسانی را با نیازهای اساسی یکی دانست. بدون تردید بقای انسان و تامین نیازهای اساسی او از جمله ابعاد مهم امنیت انسانی است. اما ابعاد دیگر این امر شامل مواردی همچون امنیت شخصی یا مصونیت از خشونت، امنیت شغل و درآمد، امنیت زیست‌محیطی و همچنین حق تعیین سرنوشت و خودآگاهی به همان اندازه اهمیت دارند.

بررسی‌ها نشان داده‌اند که احیا، حفظ و نگهداری امنیت جوامع انسانی را نمی‌توان از طریق اقدامات اصلی که در حواشی استراتژی‌های توسعه متداول امروزی به عمل می‌آید به دست آورد. بلکه تحقق آنها نیازمند دیدمان توسعه‌ای اساساً نوینی است که باید با اخلاقیات نوینی از توسعه مردم-محور عجین شده باشد. در این رویکرد، توسعه نه‌فقط برحسب وسایل و لوازم توسعه بلکه برپایه دستاوردهای واقعی آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؛ یعنی بهبودهایی که در زمینه رفاه عاید مردم می‌شود.

احیا، حفظ و نگهداری امنیت جامع انسانی را نمی‌توان از طریق اقدامات اصلی که در حواشی استراتژی‌های توسعه متداول امروزی به عمل می‌آید به دست آورد. بلکه تحقق آنها نیازمند دیدمان توسعه‌ای اساساً نوینی است که باید با اخلاقیات نوینی از توسعه مردم-محور عجین شده باشد

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

به دلیل رشد ناچیز اقتصادی در سال‌های گذشته، ماهیت سرمایه‌بروردن بیشتر سرمایه‌گذاری‌های منجر به رشد و عدم دسترسی فقرا به اعتبار و تسهیلات بانکی، توزیع درآمد همچنان ناعادلانه است. این امر به‌ویژه از این نظر نگران‌کننده است که نابرابری اقتصادی با برابری انتظارات در نتیجه بهبودهای حاصله در آموزش، ارتباطات و حمل‌ونقل همراه بوده و همگی به گسترش و پذیرش هنجارها و ارزش‌هایی مانند عدالت، برابری و حقوق بشر در حوزه‌های مدنی و سیاسی و همچنین اقتصادی و اجتماعی منجر شده است. فراموش‌شدگی، محرومیت و اختلاف طبقاتی روز به روز کمتر قابل تحمل می‌شود زیرا مردم اینک دریافته‌اند که این شرایط از الزامات توسعه نبوده بلکه «محصول بشر» و نتیجه یک انتخاب سیاسی است. یأس و عسرت ناشی از این وضعیت به صورت مهاجرت اقتصادی و پناهندگی، افزایش سطح جرایم و خشونت و حتی تروریسم بروز می‌کند.

یکپارچگی اقتصاد جهانی و پیشرفت‌هایی که در این زمینه حاصل شده است، فاصله بین کسانی که بخشی از «اقتصاد جهانی شده» هستند و کسانی که خارج از آن باقی‌مانده و فاقد دارایی، شغل، آموزش رسمی و فن‌آموزی یا معلول و بیمار هستند را افزایش داده است.

در رابطه با چالش‌های امنیت فراگیر انسانی، باید به چند موضوع زیر توجه کرد:

الف- گسترش مفهوم امنیت از امنیت سرزمینی به امنیت انسانی: مفهوم امنیت را باید در دو مقوله امنیت سرزمینی که تکیه بر ابزارها و وسایل و استراتژی‌های نظامی دارد و امنیت انسانی که عمدتاً بر منابع و استراتژی‌های توسعه‌ای مبتنی است، جست‌وجو کرد. امنیت انسانی هم دارای دو بُعد است: بُعد اول جنبه بقا و ادامه حیات دارد. به این معنا که افراد باید قادر به تضمین و تامین معیشت پایه‌ای و از این طریق امنیت خویش باشند. بُعد دوم مربوط به پایداری است و به این معناست که افراد باید در صورت بروز نوسانات و دگرگونی‌های شدید مادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در شرایط معیشتی‌شان، در امان و مورد حمایت باشند.

ب- توسعه پایدار انسانی: امنیت انسانی تنها در صورتی تامین می‌شود که توسعه با سه هدف کلی زیر تحقق یابد: اول رشد اقتصادی در حدی که مورد نیاز است، دوم باززیستی و تجدید حیات زیست‌محیطی و سوم مشارکت مردم؛ این سه هدف باید حداقل‌های تامین‌شده در همه سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی و هدف غایی همه استراتژی‌ها و تدابیر سیاستی باشند.

ج- رفع بدترین اشکال فقر: بعضی از هدف‌های اجتماعی در نتیجه فراموشکاری و غفلت، تحقق نیافته باقی می‌مانند و اینها عبارتند از تامین آموزش پایه برای همگان، تامین بهداشت پایه برای همگان، دسترسی به خدمات برنامه‌های تنظیم و بهداشت خانواده و دسترسی همگانی به آب آشامیدنی بهداشتی ارزان و بالاخره دسترسی به اعتبارات و اطلاعات.

د- تضمین معیشت پایدار: با وخامت اوضاع محیط‌زیست، پایه منابع طبیعی در دسترس مردم دچار تخریب می‌شود و با شدت‌گرفتن برنامه‌های اصلاح ساختاری و تعدیل اقتصادی، مشاغل زیادی از بین رفته و مزد تحت فشار قرار می‌گیرد، مزایای اجتماعی وابسته به اشتغال حذف می‌شود و نظام‌های حمایتی خانوادگی و محله‌ای

به تدریج از بین می‌روند. در این شرایط، تقویت، تجهیز و توانمندسازی مردم برای کمک به خویش، ایجاد تسهیلات برای دسترسی آنها به دارایی‌ها و فراهم کردن انگیزه‌های سیاستی در جهت ایجاد اشتغال، ضرورت پیدا می‌کند.

ه- تامین امنیت انسانی برای زنان: امنیت انسانی باید جامع و دربرگیرنده هم مردان و هم زنان باشد؛ به‌ویژه آنکه بهبود امنیت انسانی در بیشتر موارد به نقش زنان در توسعه و برخورداری آنها از سهم عادلانه‌ای از ثمرات توسعه بستگی تام دارد. از این رو، استراتژی امنیت انسانی باید معطوف به ایجاد تسهیلات برای زنان و رفع فقر از آنها باشد. راهکارهای این استراتژی از بین بردن فاصله‌های بین زنان و مردان در آموزش عمومی، آموزش‌های فنی- حرفه‌ای (فناوری)، دسترسی زنان به اعتبارات و حذف موانع قانونی، نهادی و اجتماعی است که بر سر راه مشارکت کامل آنها در توسعه وجود دارد. در چارچوب این استراتژی باید این تضمین فراهم شود که در شرایط بحرانی، زنان قربانی نشوند.

و- تامین رشد اقتصادی: تجربه توسعه نشان می‌دهد تلاش در جهت تامین رشد اقتصادی به‌عنوان یک هدف و غایت، به خودی خود به توسعه انسانی پایدار منجر نمی‌شود هرچند جزو مهم آن به‌شمار می‌رود. نکته کلیدی در این مورد این است که چارچوب‌های جدیدی از رشد تعبیه شود که با دو عامل دیگر توسعه، یعنی محیط‌زیست و مردم کاملاً سازگار و در تعاملی قوی باشد. با توجه به مطالب بالا، ضروری است امنیت در چارچوب و گستره‌ای که قانون اساسی تعریف کرده است - امنیت انسانی - مورد توجه قرار گیرد و دربرگیرنده حقوق زیر باشد:

- امنیت فردی یا مصونیت از خشونت و تجاوز
- امنیت شغلی و درآمدی
- حق تعیین و سرنوشت و آگاهی از هویت خود

علاوه بر اینها، از جمله دردهای دنیای معاصر این است که بخش‌هایی از جمعیت، از این پندار رنج می‌برند که آنها به فراموشی سپرده شده‌اند. در حاشیه نگه‌داشتن و جداماندگی افراد از جریان‌های رفاهی، تصمیم‌گیری و مشارکت‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، نوعی از استثمار جدید در دوران معاصر است که امنیت انسانی را خدشه‌دار می‌کند. متغیرهای این نوع استثمار جدید عبارتند از:

- انزوا
- جداسازی
- تنهایی
- فراموش‌شدگی
- طردشدگی یا محرومیت

بعضی از جوامع، امروزه نه از طریق عمل مستقیم، بلکه صرفاً از طریق نادیده‌گرفتن، مداخله‌نکردن، اقدام‌نکردن و پنهان‌شدن مسوولان در پشت روش‌ها و دستورالعمل‌های پیچیده و کمال‌طلبانه نظام‌های اداری و گاه قانونی، امنیت انسانی نقض می‌شود.

هزینه‌های فقر در اقتصاد سرمایه‌داری

موسسه بروکینگز در گزارشی به‌عنوان «مالیات حلبی‌آباد»، هزینه سنگینی را که در آمریکا بر حاشیه‌نشین‌های فقیر تحمیل می‌شود نشان داده است. چند نمونه از این هزینه‌های سنگین در ۱۲ شهر آمریکا به شرح زیر است:

فراموش‌شدگی، محرومیت و اختلاف طبقاتی روز به روز کمتر قابل تحمل می‌شود زیرا مردم اینک دریافته‌اند که این شرایط از الزامات توسعه نبوده بلکه «محصول بشر» و نتیجه یک انتخاب سیاسی است

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

و سوپ ارزان خانگی، باید برای یک چیزبزرگ‌تر دوپل و سیب‌زمینی سرخ‌کرده، مبالغ بیشتری پرداخت کند. با این وضعیت، هزینه زندگی پولدارها بسیار ارزان‌تر از فقرا تمام می‌شود.

* شهر نظام تدبیر و سکونت‌گاه‌های غیررسمی، بایزید مردوخ، دو فصلنامه تشکل، سال ششم، سری جدید، شماره ۶، بهار ۹۰.

پاره‌ای از شاخص‌های امنیت انسانی (سال ۲۰۰۰)	
شاخص توسعه انسانی	
ایران	۰/۷۲۱
بالاترین (نروژ)	۰/۹۴۲
پایین‌ترین (سیرالئون)	۰/۲۷۵
کشورهای در حال توسعه	۰/۶۵۴
جهان	۰/۷۲۲
شاخص توسعه جنسیتی	
ایران	۰/۷۰۳
بالاترین (استرالیا)	۰/۹۵۶
پایین‌ترین (نیجر)	۰/۲۶۳
نرخ فعالیت زنان	
ایران	۲۹/۰٪
کشورهای در حال توسعه	۵۵/۸٪
جهان	۵۵/۳٪

نگرش و قضاوت افراد نسبت به پاره‌ای عوامل امنیت‌ساز	
افراد کاملا معتقد به:	درصد
۱- وجود انصاف	۱/۵
۲- وجود خیرخواهی و کمک	۲/۱
۳- وجود پارتی‌بازی	۱۹/۶
۴- وجود ظلم و تبعیض	۹/۲
۵- وجود رضایت از امکانات رفاهی خانواده	۱۱/۱
افراد پاسخگو	

ماخذ: تاملی بر کتاب ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (بهمن سال ۱۳۷۹)، روابط عمومی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تیرماه ۱۳۸۱.

الحاق ایران به کنوانسیون‌های مربوط به امنیت انسانی			
ایران	تعداد کشورهای ملحق‌شده	تعداد کشورهای ملحق‌نشده	
+	۱۶۱	۹	۱- کنوانسیون بین‌المللی امحای کلیه اشکال تبعیض نژادی
+	۱۴۸	۷	۲- کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی
+	۱۴۵	۷	۳- کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
-	۱۶۸	۳	۴- کنوانسیون بین‌المللی امحای کلیه اشکال تبعیض علیه زنان
-	۱۲۸	۱۱	۵- کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با شکنجه و سایر تنبیهات غیرانسانی
-	۱۹۱	۱	۶- کنوانسیون بین‌المللی حقوق کودک
-			۷- آزادی تشکل و مذاکره دسته‌جمعی
+			۸- القای کار اجباری
+			۹- القای تبعیض در استخدام و اشتغال
-			۱۰- القای کار کودکان

● افراد فقیر به ندرت دارای حساب بانکی هستند؛ زیرا داشتن حساب بانکی با موجودی‌های پایین پرهزینه است. بنابراین این افراد ناچارند چک حقوق خود را در صرافی‌ها نقد کنند که هزینه این کار در شهرهای مورد مطالعه برای یک فقره چک ۵۰۰ دلاری بین ۵ تا ۵۰ دلار است.

● خریداران خودرو که درآمد پایینی داشته باشند، یعنی طبق تعریف، درآمد سالانه‌شان کمتر از سه‌هزار دلار در سال است، در استفاده از وام خرید خودرو معادل ۲ واحد درصد بیشتر از خریداران پولدار باید بهره ببرند.

● راننده‌های کم‌درآمد برای بیمه خودرو باید پول بیشتری بپردازند. آنها به‌طور متوسط برای اتومبیل مشابه و ریسک برابر با راننده پولدار، سالانه ۴۰۰ دلار بیشتر می‌پردازند.

● افراد فقیر برای رهن و بهره آن یک واحد درصد بیشتر از پولدارها می‌پردازند.

● افراد فقیر مبلمان و لوازم منزل خود را به‌صورت اجاره به‌شرط تملیک و به‌قیمتی گران‌تر خریداری می‌کنند. خرید یک تلویزیون ۲۰۰ دلاری از این طریق ۷۰۰ دلار شامل اصل وام و بهره آن هزینه دارد.

● افراد فقیر کمتر به سوپرمارکت‌های بزرگ دسترسی دارند و در نتیجه متکی به بقالی‌های کوچک‌تر هستند. یک کارگر با مزد متوسطی معادل ۷ دلار در ساعت یا حدود ۱۴ هزار و ۴۰۰ دلار در سال قادر به خرید مبلمان خانه یا خودرو نیست. برای اجاره خانه، پول اجاره ماه اول و ودیعه آن بیش از ۱۰۰۰ دلار است که قادر به پرداخت آن نیست و به این دلیل محکوم به پرداخت ۴۰ دلار برای هر شب اقامت در یک هتل است.

● با وجود آنکه مقادیر زیادی سوپ‌های ارزان و مغذی می‌توان تهیه کرد و در فریزر نگهداری کرد و هر روز برای شام مقداری از آن را گرم کرد و خورد، یک فقیر حتی فاقد آن ظرف مشهوری است که در آن تخلیه انجام دهد چه رسد به این که دارای یخچال و فریزر و مایکروفر باشد. بنابراین به علت نداشتن این حداقل وسایل آشپزخانه که خرید آن از فروشگاه‌های K-Mart تنها ۴۰ دلار هزینه دارد، فقیر ناچار است همه غذای مصرفی خود را از بقالی‌های کوچک محله - تخم‌مرغ برای صبحانه و ساندویچ مرغ سوخاری برای شام - از KFC یا Wendy's خریداری کند.

مشکل اصلی فقیر، مشکل مالی و بی‌پولی است زیرا به‌جای آش

از جمله دردهای دنیای معاصر این است که بخش‌هایی از جمعیت، از این پندار رنج می‌برند که آنها به فراموشی سپرده شده‌اند. در حاشیه نگه‌داشتن و جداماندگی افراد از جریان‌های رفاهی، تصمیم‌گیری و مشارکت‌های اجتماعی و فرهنگی و سیاسی، نوعی از استثمار جدید در دوران معاصر است که امنیت انسانی را خدشه‌دار می‌کند

بازخوانی نظام جامع تامین اجتماعی دیر هنگام و ناکافی



محمدحسین شریفزادگان
رئیس سازمان تامین اجتماعی و
دانشگاه شهید بهشتی

سیاست‌های اجتماعی در فرآیندهای برنامه‌ریزی و اجرا به پیامدها و سازوکارهایی می‌پردازد که تامین منابع رفاهی، شامل زمینه‌سازی برای ایجاد اشتغال، تنظیم روابط کار و کارگر و کارفرما، آموزش و بهداشت مناسب، اعطای یارانه برای نیازهای اساسی، حمایت‌های اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی را توسط دولت‌ها تضمین می‌کند و نهایتاً، رفاه اجتماعی جامعه را مورد توجه قرار می‌دهد. سازوکارهای اجرای سیاست‌های اجتماعی و ایجاد رفاه اجتماعی توسط نگاه‌های دولتی، عمومی و خصوصی و با عاملیت یا نظارت‌های دولت به انجام می‌رسد. بخش مهمی از سیاست‌های اجتماعی، سیاست‌های رفاهی است که برای متعادل کردن جامعه، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه گروه‌ها و اقشار اجتماعی، بالابردن قدرت خرید فرودستان، برقراری بیمه‌های اجتماعی فراگیر و نهایتاً ایجاد چتر (تسور) ایمنی رفاه اجتماعی ۱ برای تمامی اقشار اجتماعی به کار می‌رود.

سیاست‌های اجتماعی و رفاهی به‌عنوان وجوه غیراقتصادی و توسعه اقتصادی، توسعه مستقل اجتماعی و پوشش‌دهنده آثار خارجی، تصمیمات اقتصادی خود را به نمایش می‌گذارند. سیاست رشد اقتصادی همراه با عدالت اجتماعی و بازار- دولت می‌تواند در ایجاد کارآیی اقتصادی و متناسب با آن سیاست‌های کارآمد اجتماعی و رفاهی، گام‌های موثری باشد.

سیاست‌های رفاهی ایران توسط مطالعات پشتیبان قانون ساختار نظام رفاه و تامین اجتماعی ایران تدوین و براساس آن، تمرکز در سیاست‌گذاری و تخصیص منابع رفاهی و ایجاد تشکیلات مستقل پیشنهاد شد. در سال‌های ۸۴ تا ۹۲ مشکلات عمده‌ای در معوق کردن قانون ساختار ایجاد شد که عملاً به گسترش فقر و بروز ناهماهنگی بین‌بخشی در حوزه‌های رفاهی انجامید. هم‌اکنون ۲۰ رویکرد فرا روی جامعه رفاهی ایران است که با ارایه ۱۴ پیشنهاد، راه‌حل‌هایی برای برون‌رفت از مشکلات کنونی پیشنهاد شده است.

چالش‌ها و مشکلات پیش‌روی رفاه و تامین اجتماعی امروز ایران

در حال حاضر اغلب مسایل و مشکلاتی که در سال ۱۳۷۸ در

مطالعات پشتیبان موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی مطرح بود، تا حد زیادی پابرجا مانده است، این موارد به شرح زیر است:
۱- ناپایداری و گسترش فقر در ایران، به‌نحوی که درصد خط فقر خانوارهای ایرانی از ۱۱/۵ درصد در شش‌ماه اول سال ۱۳۸۴ به ۳۳ درصد در شهرها و ۴۰/۱ درصد در روستاها در سال ۱۳۹۱ رسیده است. این در حالی است که طبق گزارش بانک جهانی تا انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ خط فقر ۴۰ درصد و در سال ۱۳۷۶ حدود ۲۰ درصد بوده است (بانک جهانی، ۱۳۸۳).

در عین حال ضریب جینی از ۴۱ درصد در سال ۱۳۸۴ تدریجاً به ۳۶ درصد در سال ۱۳۹۱ رسیده است. این به آن معنی است که توزیع درآمد که می‌تواند برابری را نشان دهد، بهبود یافته ولی فقر گسترده شده است. اگر این آمارها را در کنار کاهش تدریجی رشد اقتصادی از سال‌های ۸۴ به بعد و سپس منفی شدن آن در سال‌های ۹۰ تا ۹۲ قرار دهیم، درمی‌یابیم که اجرای سیاست عدالت اجتماعی و سپس رشد اقتصادی در سال‌های ۸۴ تا ۹۲ توانسته است سیاست اجتماعی و رفاهی نامناسبی را ارایه دهد که عملاً موجب برابری در توزیع فقر و ایجاد رکود و تورم بوده است. این نوع سیاست اقتصادی علاوه بر ناکارآمدی آن در توسعه اقتصادی، ناکارآمدی خود را در سیاست اجتماعی و رفاه اجتماعی به نمایش می‌گذارد.

۲- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نتوانسته است در عمل، تمرکز روی سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی که در سال‌های ۸۴ تا ۹۲ پراکنده و در دستگاه‌های مختلف قرار گرفته است را متمرکز کرده و اهداف قانونی ساختار نظام رفاه و تامین اجتماعی را به اجرا درآورد.

۳- تخصیص منابع رفاهی، بعد از ۹ سال هنوز نتوانسته است تحقق یابد.

۴- امکان تمرکز در سیاست‌گذاری برای صندوق‌های بیمه‌ای با تشکیل هیات امنای صندوق‌های بیمه‌ای فراهم شده است.

۵- صندوق بیمه‌های اجتماعی کشاورزان و روستاییان با وجود تلاش‌های فراوان نتوانسته است پوشش لازم و کافی برای کشاورزان و عشایر ایجاد کند.

۶- بدهی دولت به صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی رو به فزونی است و سازمان تامین اجتماعی بیش از ۵۰ هزار میلیارد تومان از دولت طلب دارد.

۷- صندوق‌های بیمه‌ای نظیر سازمان تامین اجتماعی سال‌هاست که از نقطه سر به‌سری عبور کرده و به مرزهای هشدار نزدیک

سیاست‌های
اجتماعی
و رفاهی
به‌عنوان وجوه
غیراقتصادی
و توسعه
اقتصادی،
توسعه مستقل
اجتماعی و
پوشش‌دهنده
آثار خارجی،
تصمیمات
اقتصادی خود
را به نمایش
می‌گذارند.
سیاست رشد
اقتصادی
همراه با عدالت
اجتماعی و
بازار- دولت
می‌تواند در
ایجاد کارآیی
اقتصادی و
متناسب با آن
سیاست‌های
کارآمد اجتماعی
و رفاهی،
گام‌های موثری
باشد

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

شده‌اند (از سال ۱۳۸۶).

**استراتژی دولت
در سیاست
اجتماعی و
رفاهی در رابطه
با ارتباط بین
بازار و دولت و
عدالت و رشد
اقتصادی باید
روشن و مبنای
سیاست‌گذاری
اجتماعی و
رفاهی کشور
قرار گیرد**

۸- صدای رفاه و تامین اجتماعی در هیات دولت و مراکز تصمیم‌گیری دولت و نظام به‌علت ادغام با امور دیگر تضعیف شده است و در فضای عمومی کشور نیز بازتاب کمتری دارد.

۹- سیاست‌گذاری عمده‌ای روی سیاست‌های اجتماعی و رفاهی به غیر از سیاست پوشش کامل خدمات درمانی صورت نمی‌پذیرد.
۱۰- چتر ایمنی رفاه اجتماعی، به‌عنوان سیاست اصولی رفاه اجتماعی ایران که مصوبه‌ای قانونی و لازم‌الاجراست به تعویق افتاده است.

۱۱- تنها موسسه تحقیقاتی و پژوهش‌های تامین اجتماعی تعطیل شده است و دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی و آموزش در خدمت رفاه و تامین اجتماعی قرار ندارند.

۱۲- سیاست‌گذاری بارانه‌ها در خارج از نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی به شکل بسیار ناکارآمدی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌شود و هنوز هزاران میلیارد تومان به نام بارانه همگانی ائتلاف می‌شود. برای مثال سال ۱۴،۱۳۹۱، ۱۴ هزار میلیارد تومان و سال ۱۳،۱۳۹۲، ۲۳ هزار میلیارد تومان عملکرد عمرانی بودجه بوده است ولی در همین سال‌ها، هرساله بیش از ۴۳ هزار میلیارد تومان سوبسید به همه اقشار جامعه، اعم از کم‌درآمد و پردرآمد پرداخت شده است.

۱۳- هماهنگی لازم از نظر سیاستی و تخصیص منابع بین نهادهای غیردولتی حمایتی و کمک‌بگیر از خزانه، نظیر کمیته امداد و سازمان‌های دولتی مسوول امور حمایتی نظیر سازمان امور بهداشتی برقرار نشده است.

۱۴- شورایی رفاه و تامین اجتماعی با وجود کارایی و ظرفیت بالای آن در تولید سیاست‌های یکپارچه، بین‌بخشی و تلفیقی رفاه اجتماعی با تاخیر بسیار تشکیل جلسه می‌دهد.

۱۵- بعضی از سیاست‌های اجتماعی نظیر سیاست‌های سلامت، با وجود کارایی آن، در ارتباط با سایر بخش‌های رفاه اجتماعی قرار ندارد و در چارچوب چتر ایمنی رفاه اجتماعی کشور، عملی نمی‌شود.

۱۶- تشکیلات مسوول رفاه اجتماعی در وزارت تعاون و رفاه اجتماعی در حوزه‌ای از اختیارات و امکانات محدودی فعالیت می‌کند که تناسبی با مسوولیت اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ندارد.

۱۷- به‌نظر می‌رسد دولت یازدهم توجه لازم را به ظرفیت‌های قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ندارد.

۱۸- به‌نظر می‌رسد بین سیاست‌های اقتصادی و سیاست‌های اجتماعی و رفاهی، مندرج در قانون ساختار در دولت یازدهم، هماهنگی لازم صورت نپذیرفته است.

۱۹- هماهنگی لازم در حوزه امدادی بین نهادهای سیاست‌گذار و مجری نظیر هلال‌احمر و سازمان‌های مسوول دیگر در چارچوب قانون ساختار صورت نمی‌گیرد.

۲۰- سیاست‌های پیشگیری و ارتقایی برای همه اقشار اجتماعی (همان‌طور که در مصوبه چتر ایمنی رفاه اجتماعی پیش‌بینی شده است) براساس سیاست‌گذاری معین و برنامه‌ریزی شده صورت نمی‌گیرد.

راهکارهای پیشنهادی

۱- تمرکز تشکیلاتی به منظور تمرکز در سیاست‌گذاری و تخصیص منابع رفاهی کشور از طریق تشکیل مجدد وزارت رفاه و تامین اجتماعی، یا ایجاد سازمان ملی رفاه و تامین اجتماعی کشور یا حداقل تقویت و ارتقای معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سطحی که بتواند مجری توانایی برای اجرای قانون ساختار باشد.

۲- اجرای مصوبه چتر ایمنی رفاه و تامین اجتماعی توسط دولت به‌عنوان یک تکلیف ملی و قانونی.

۳- تشکیل مرتب شورایی رفاه و تامین اجتماعی و آماده‌سازی سیاست‌های لازم رفاهی کشور با هماهنگی وزارتخانه‌های ذی‌ربط به منظور تولید سیاست‌های اجتماعی و رفاه ضروری برای کشور.
۴- سیاست‌گذاری روی سیاست‌های اجتماعی و رفاهی براساس سیاست رشد اقتصادی همراه با عدالت اجتماعی و متناسب با رشد اقتصادی کشور، به‌خصوص سیاست‌های کاهش فقر در کشور به تفکیک استان‌ها و مکان‌های بحرانی نظیر سیستان و بلوچستان، جنوب کرمان و بخش‌هایی از استان کرمانشاه.

۵- ایجاد هماهنگی لازم بین سیاست‌های حمایتی در بخش‌های دولتی و عمومی.

۶- سیاست‌گذاری لازم در حوزه امدادی براساس هماهنگی در شورایی رفاه و تامین اجتماعی

۷- هماهنگ‌سازی سیاست‌های سلامت، مسکن، غذا و دارو و تغذیه ملی، آموزش و پرورش، اشتغال و تولید و کاهش فقر در یک کلیت یکپارچه تحت برنامه‌های چتر ایمنی رفاه اجتماعی.

۸- تاسیس دوباره مرکز تحقیقات رفاه و تامین اجتماعی و استفاده از ظرفیت‌های دانشگاهی برای آموزش متخصصان حوزه‌های رفاه اجتماعی و تحقیقات اجتماعی مربوطه.

۹- اصلاح ساختارهای مالی صندوق‌های بیمه‌ای براساس مطالعات آمار بیمه‌ای، دریافت مطالبات از دولت و برنامه‌ریزی بهره‌وری سازمانی.

۱۰- برنامه‌ریزی و تشکیل پایگاه ملی اطلاعات نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، براساس پایگاه‌های موجود کشور و تجارب جهانی، در اسرع وقت به منظور استفاده در هدفمندی بارانه‌ها و برنامه‌ریزی رفاهی کشور، مطابق با بند م ماده ۱۶ قانون ساختار نظام رفاه و تامین اجتماعی.

۱۱- ایجاد کارگاه‌های توجیهی برای مسوولان کشور به‌منظور نشان‌دادن ظرفیت‌های قانونی، قانون ساختار نظام رفاه و تامین اجتماعی.

۱۲- تلاش در جهت نشان‌دادن ضرورت تدوین و اجرای سیاست‌های اجتماعی به همراه سیاست‌های اقتصادی به عنوان تکمیل‌کننده وجوه غیراقتصادی توسعه و پوشش‌دهنده آثار خارجی تصمیمات اقتصادی به جامعه و دولت.

۱۳- استراتژی دولت در سیاست اجتماعی و رفاهی در رابطه با ارتباط بین بازار و دولت و عدالت و رشد اقتصادی باید روشن و مبنای سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی کشور قرار گیرد.

۱۴- ضرورت استفاده از تجارب بین‌المللی در اصلاح ساختارها و سیاست‌های رفاهی ایران، می‌تواند از طریق ارتباط علمی با ILO - ISSA - World Bank، FAO و UNDP و مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی معتبر جهان فراهم شود.



گفتمان رفاهی دولتی تدبیر و امید

در قانون اساسی، مورد نظر قرار گرفت که اصول ۳-۲۱-۲۹-۳۱-۴۳ قانون اساسی به‌وضوح این گرایش را نشان می‌دهد.

توجه به رفاه اجتماعی به‌ویژه پس از پایان جنگ هشت‌ساله، مورد تأکید مسوولان نظام قرار گرفت، به‌طوری‌که برای تعریف سیاست‌های بازسازی، شورایی با‌عنوان شورای سیاست‌گذاری بازسازی با دستور امام‌خميني(ره) تشکیل شد و در تاریخ ۱۳۶۷/۷/۱۱ نیز ایشان در نامه‌ای خطوط اصلی سیاست‌های این شورا را این‌چنین تبیین فرمودند: «برنامه‌ریزی در جهت رفاه متناسب مردم، مبارزه با فرهنگ مصرفی و تشویق به تولیدات داخلی، خروج از تکیه بر صادرات نفت، آزادی صادرات و واردات و به‌طورکلی آزادی تجارت براساس قانون و با نظارت دولت در نوع و قیمت و همچنین، توسعه حضور مردم در کشاورزی و صنعت و تجارت و بازسازی شهرهای تخریب‌شده و شکست‌ناپذیر طلسم انحصار در تجارت داخل و خارج و بسط آن به توده‌های مردم و جامعه».

اعلامیه هزاره سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۰ نیز که توسط سران کشورها امضا شده، همگان را متعهد کرده است که هر چه در توان دارند برای ریشه‌کن کردن فقر، ارتقای کرامت انسانی، بسط و گسترش عدالت، صلح و آزادی‌های اجتماعی و ثبات زیست‌محیطی انجام دهند.

با این وصف، شاخص‌ها و متغیرهای کلیدی که مرتبط با مقوله رفاه اجتماعی و توسعه پایدار انسانی هستند، علاوه بر اینکه روایی علمی بین‌المللی را دارا می‌باشند و با مبانی ارزشی انقلاب اسلامی هم‌سازگار است، پیگیری آن مورد تأکید دولت‌های جمهوری اسلامی ایران نیز بوده است. با این توصیف در دوران معاصر که با تعهد بی‌سابقه برای دسترسی به توسعه پایدار انسانی و رفاه اجتماعی آغاز شده است، تحقق مولفه‌های رفاهی یکی از کارکردهای ویژه دولت‌ها



روزبه کردونی

رفاه در مفهوم عام، به شکل‌های مختلف در جوامع گوناگون مطرح شده است و در بسیاری از ایدئولوژی‌های انسانی و آسمانی از جمله مهم‌ترین اهداف برشمرده شده سعادت بشری است. رفاه و تأمین مورد نظر این ایدئولوژی‌ها در قالب مفاهیمی نظیر عدل، یاری به نیازمندان، امنیت، آزادی و... معنا می‌یابد.

مفهوم رفاه اجتماعی در معنی خاص، مفهومی برآمده از تحولات مدرن در جامعه بشری است که پس از رنسانس و انقلاب صنعتی مورد توجه و تأکید اندیشمندان و دولتمردان قرار گرفت. این مفهوم، افکار اجتماعی و سیاسی معاصر را چنان تحت‌تأثیر قرار داده است که یک قرن پیش حتی تصور آن هم برای مفسران ناممکن بود. البته چنین نیست که در گذشته اصلاً صحبتی از آن نشده باشد، بلکه برعکس؛ حتی بسیاری از مطالب مورد استفاده در بحث‌های سیاسی معاصر درباره رفاه، دست‌کم دو‌بیست سال قبل برای اولین بار شکل گرفت. تفاوت واقعی در اهمیتی است که امروز به آن داده می‌شود. وظیفه‌ای که دولت‌ها برای افزایش مفاهیمی نظیر رفاه، به‌زیستی، یا تأمین زندگی به عهده گرفته‌اند امروزه بر تمام ارزش‌های سیاسی دیگر حاکم شده است؛ درحالی‌که توجه به این مسایل زمانی در حاشیه دستور کار دولت قرار داشت. پس چنین نگرشی است که مفهوم رفاه را کاملاً امروزی می‌سازد.

در جمهوری اسلامی ایران نیز پس از پیروزی انقلاب و متأثر از شعارهای عدالت‌خواهانه مردم، رفاه اجتماعی به‌عنوان یک خط‌مشی

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه

و رفاه یک امر دولتی، دستوری، آمرانه و از بالا به پایین محسوب نمی‌شود، بلکه تحقق رفاه و از بین رفتن فقر و بیکاری فقط در سایه مشارکت همه شهروندان و شریک بودن آنان در فرآیند توسعه فراهم می‌شود.

شناسایی و واکاوی گفتمان‌های رفاهی دولتی‌ها و دیدگاه‌های آنها به سیاست رفاهی، این امکان را فراهم می‌کند که رویکرد مسلط برای تحقق رفاه مردم در آن دولت برای ارزیابی سیاست‌های آنها ضروری است. باید مقوله «سیاست رفاهی» در چارچوب گفتمان رفاهی دولت تدبیر و امید نیز مورد واکاوی قرار گیرد. برای نیل به این هدف در ادامه این مقاله سخنان وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی دولت یازدهم که دبیر شورایی رفاه و تامین اجتماعی نیز به‌شمار می‌رود به روش تحلیل گفتمان مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است.

باید دقت شود در تعاریف آکادمیک سیاست رفاهی (Welfare Policy) به هر آنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند که انجام دهند یا انجام ندهند تا برای کیفیت زندگی مردم تاثیر بگذارد، اطلاق می‌شود. توجه به این موضوع هم ضروری است که در این تعریف، سیاست «policy» به یک سری اقدامات هدفمند و نسبتاً پایدار اطلاق می‌شود که توسط یک یا گروهی از عاملان و کنشگران در برخورد با یک مشکل یا نگرانی صورت می‌گیرد و نتایج آن با گذشت زمان آشکار می‌گردد. به عبارت بهتر «سیاست» به اقدام پایدار، اجباری و زمان‌دار و آنچه در واقع انجام می‌شود

برای تحلیل گفتمان رفاهی علی ربیعی (وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی) ۱۰ متن ایشان با تاکید بر مشخص کردن مفاهیم کلیدی، مفاهیم سلبی و پیش‌فرض‌های گفتمانی مورد توجه قرار گرفته است. لازم به ذکر است که این سه مقوله، سه محور کلیدی در تحلیل گفتمان به شمار می‌روند.

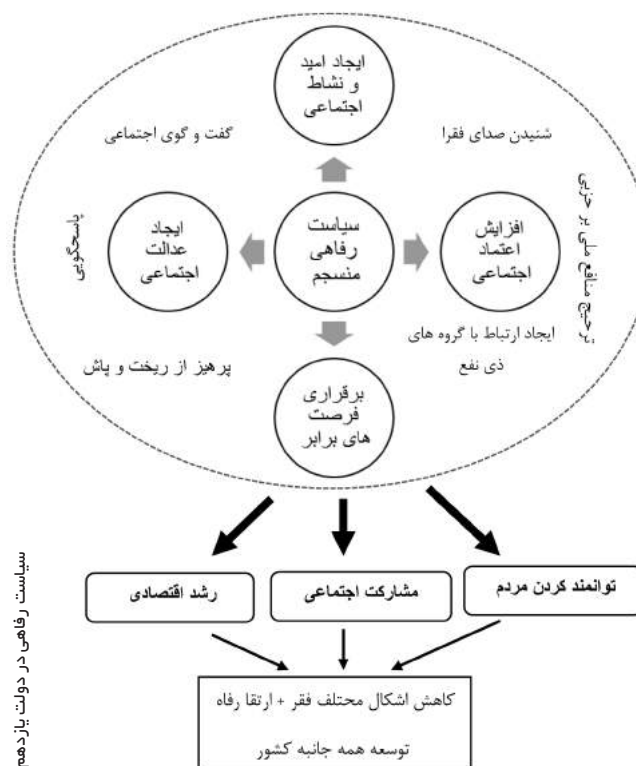
در گفتمان علی ربیعی واژگان کانونی به‌کاررفته عبارتند از: مبارزه با اشکال مختلف فقر، خیر جمعی، گفت‌وگوی اجتماعی، سرمایه اجتماعی، فضای اجتماعی، سیاست رفاهی با کرامت، اشتغال، بیمه سلامت همگانی، رسانه، عدالت اجتماعی، فرصت‌های برابر، اعتماد مردم، امید به آینده و جنبش اجتماعی.

در خصوص واژگان سلبی به‌کاررفته در این گفتمان نیز موارد زیر بیشترین بسامد را دارند: سیاست جبرانی، سیاست صدقه‌ای، درمان، فقر آموزشی و فقر غذایی، فقر بیم از آینده، تبعیض، توده‌ستایانه، ریخت‌وپاش و بی‌نظمی اقتصادی.

در متون مورد بررسی سخنران، معمولاً کمتر از ضمیر «من» و بیشتر از ضمیر «ما» و «شما» استفاده شده است. استفاده از ضمیر «ما» بیشتر با انگیزه یکی‌نشان دادن سخنران (وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و مردم و مستمعان بوده است. برحسب جایگاه فاعلی مولد و سخنران نیز متن حاوی ویژگی استفاده از وجه دستوری با افعالی نظیر، «باید بکنیم»، «نیازمند آن هستیم»، بیانگر معنای رابطه‌ای اجبار و وجه بیانی حقیقت مسلم است.

با این تاکید که در تحلیل گفتمان پیش‌فرض‌ها، افکار قالبی و پیش‌دوری‌ها، زیرساخت استدلال و استنتاج نویسنده یا گوینده را شکل می‌دهند و پیش‌فرض‌ها، تحلیل‌گر را قادر می‌سازد به لایه‌های زیرین یا اهداف واقعی صاحب اثر پی ببرد. در ادامه مقاله به بررسی پیش‌فرض‌های مهم علی ربیعی می‌پردازیم.

در گفتمان ربیعی «سیاست رفاهی منسجم»، فصل ممیز دولت



سیاست رفاهی در دولت یازدهم

از جمله دولت جمهوری اسلامی ایران تلقی می‌شود. در این میان دولت تدبیر و امید از بدو فعالیت، رویکرد رفاهی مشخصی را به منظور دستیابی به شکوفایی، رونق و رفاه در دستور کار خود قرار داد. توجه به سخنان رییس‌جمهور روحانی بیانگر این است که عدالت، توسعه همه‌جانبه و متوازن، مردم‌سالاری، مشارکت، دوری از افراط، خردورزی، اخلاق‌گرایی، افزایش امید و نشاط در جامعه، تفاهم، تعادل بخشی منطقه‌ای، کاهش نابرابری اجتماعی، پاسخگویی و امنیت چندجانبه‌نگر در صدر کلیدواژه‌های رفاهی این دولت قرار دارند. در گفتمان رفاهی رییس‌جمهور برداشت خشن و مشت‌آهنین نئولیبرالی از رفاه و توسعه، جای خود را به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، برخورداری از شبکه‌های تامین اجتماعی برای حمایت از فقیرترین مردم، ارائه خدمات اجتماعی به مردم، احترام به حقوق سیاسی و مدنی، توانمندسازی محرومان و لزوم شنیده شدن صدای فقرا داده است. پیش‌فرض‌های رفاهی در گفتمان اعتدال بر این اصول استوار است که «فضای آزاد، معنوی و عقلانی جامعه نباید دچار چالش شود»، «باید فرصت برابر در زمینه‌های اجتماعی برای زنان فراهم شود»، «نیاید مبارزه با فساد و تبعیض به حاشیه برود»، «باید زمینه برای مشارکت گسترده مردم در همه زمینه‌ها فراهم شود»، «اخلاق اجتماعی، رشد فردی، دین‌مداری و آزادی‌های مدنی گسترش یابد»، «خرد جمعی مبنای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی باشد»، «حقوق اقلیت استیفا شود» و «حق دانستن و در جریان امور بودن مردم به رسمیت شناخته شود». در ساختار گفتمان رفاهی رییس‌جمهور، حرکت به سمت توسعه

در رویکرد گفتمانی ربیعی به سیاست رفاهی، تامین رفاه، حق مردم است؛ لذا دولت‌ها باید این حق را ادا کنند نه اینکه آنچه حق مردم است را به‌عنوان صدقه به آنها بدهند. وی همچنین بر این اعتقاد است که هیچ سیاست رفاهی نباید ضعیفان را ضعیف‌تر کند و بر این موضوع تاکید دارد که باید یک جنبش عظیم به وجود آوریم که صدای فقرا، محرومان و کارگران شنیده شود

تحول مفهومی رفاه



احمد رستمی



تقی طزری

در حال حاضر دولت‌های گوناگونی در سراسر جهان از لحاظ ساختار و ایدئولوژی وجود دارند که رفاه اجتماعی را با توجه به مکتب و آبخور فکری‌شان مورد توجه قرار داده‌اند. تاریخ تحولات اقتصادی و عبور از فئودالیسم نشان می‌دهد که با پیشرفت و توسعه اقتصادی و گسترش صنایع و تمرکز گروه‌های متراکم کاری، ضرورت توجه به تامین اجتماعی به تدریج پدیدار و براساس آن زمینه‌های رفاه اجتماعی نیز به نحوی میسر شد که علاوه بر جبران خطرها و حوادث، موضوعات معلولیت، پیری، ازکارافتادگی و دیگر حوادث، موضوعات جدیدی نظیر کاهش ساعت کار، جلوگیری از کار کودکان و تنظیم برنامه کار زنان باردار و شیرده نیز در حیطه رفاه اجتماعی مورد ملاحظه قرار گرفت. همچنین تصویب اعلامیه حقوق بشر در سال ۱۹۴۸ مفاهیم جدیدی را در زمینه رفاه اجتماعی مطرح کرد که عبارتند از:

۱. هر فرد حق تامین اجتماعی دارد؛
۲. هر فرد حق داشتن سطح زندگی کافی برای حفظ سلامت خود و خانواده‌اش را دارد؛
۳. هر فرد هنگام بیکاری، پیری، ازکارافتادگی و دیگر پیشامدهای ناگوار، حق تامین اجتماعی دارد؛
۴. زنان و کودکان و گروه‌های آسیب‌پذیر حق دریافت کمک‌های خاص دارند.

رفاه در جوامع سنتی عمدتاً شامل اقدامات متفرقه خیریه و تعاونی‌های ابتدایی به منظور کمک به هم‌نوع و در قالب همیاری‌ها و دگریاری‌ها برای تامین نیازهای اولیه خانواده‌ها و گروه‌های محلی بود. به تدریج، بر اثر پیدایش روابط تولیدی و حاکمیت بازار و شرایط کار در کارخانجات، موضوع بیمه‌های اجتماعی مطرح و پس از آن موضوع تامین اجتماعی با توجه به ابعاد حمایتی و جبرانی وسیع، جایگزین بیمه‌های اجتماعی شد تا آثار اقتصادی همه خطرات اجتماعی را جبران کند. با پیدایش تشکلهای کارگری و ایجاد قوانین و حقوق کار در محیط‌های صنعتی و با هدف تامین منافع کارگران در قبال

فعالی با دیگر دولت‌هاست. ربیعی، سیاست رفاهی منسجم دولت تدبیر و امید را در مقابل سیاست صدقه‌ای و سیاست جبرانی تعریف می‌کند و اشاره دارد برای افزایش اعتماد مردم به دولت ایجاد و گسترش سیاست رفاهی منظم و منسجم، یک ضرورت بی‌بدیل است. افزایش اعتماد مردم از آن رو مورد تاکید وزیر رفاه است که به زعم ایشان جامعه‌ای که در آن اعتماد مردم به دولت پایین باشد با دشواری‌ها و چالش‌های فراوانی روبه‌رو خواهد بود.

در پیش‌فرض‌های گفتمانی بررسی شده، روش سیاست‌های رفاهی باید از طریق شنیدن صدای فقرا، ایجاد ارتباط ساختارمند با گروه‌های ذی‌نفع، شکل‌گیری گفت‌وگوی اجتماعی و پرهیز از ریخت‌وپاش و توده‌ستایی دنبال شود.

زیرساخت استدلالی وزیر رفاه این است که با ایجاد سیاست رفاهی منسجم می‌توان تصمیمات بزرگ در جامعه اتخاذ کرد، فرصت‌های برابر ایجاد کرد، عدالت اجتماعی را گسترش داد، اعتماد اجتماعی را افزایش داد و امید و نشاط اجتماعی را بسط داد که این موارد منجر به افزایش مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف، توانمند شدن شهروندان و رشد اقتصادی می‌شود و بدین ترتیب حرکت به سمت توسعه همه‌جانبه در کشور تضمین خواهد شد.

در رویکرد گفتمانی ربیعی به سیاست رفاهی، تامین رفاه، حق مردم است؛ لذا دولت‌ها باید این حق را ادا کنند نه اینکه آنچه حق مردم است را به‌عنوان صدقه به آنها بدهند. وی همچنین بر این اعتقاد است که هیچ سیاست رفاهی نباید ضعیفان را ضعیف‌تر کند و بر این موضوع تاکید دارد که باید یک جنبش عظیم به وجود آوریم که صدای فقرا، محرومان و کارگران شنیده شود.

ربیعی در گفتمان رفاهی خود بیان می‌کند نه تنها سیاست رفاهی هزینه نیست بلکه سیاست‌های منسجم رفاهی هزینه خلق نظام اعتماد، توانمندسازی جامعه، ایجاد اعتماد و افزایش امید به آینده در مردم خواهد بود و اعتماد، تنها کشاندن مردم پای صندوق‌های رای نیست بلکه باید اعتماد آنان را به دولت افزایش داد. آنچه که از ساخت گفتمانی دبیر شورای عالی رفاه در خصوص سیاست رفاهی دولت اعتدال برمی‌آید تلاش برای تبیین این موضوع است که برای تامین رفاه، باید توازن میان آرمان و واقعیت برقرار شود و ترجیح منافع ملی بر منافع حزبی و جناحی در صدر اولویت‌ها باشد. این گفتمان با تاکید بر مقوله اخلاق و مدارا، تفاهم میان گروه‌های ذی‌ربط و ذی‌نفع را یک شرط اساسی برای پیشبرد سیاست‌های رفاهی تحلیل می‌کند.

به‌طور کلی با بررسی مولفه‌های گفتمانی علی ربیعی، می‌توان مدل مد نظر وی از سیاست رفاهی دولت یازدهم را به شکل الگوی نمایش داده شده در تصویر یک، ارایه داد. این مدل بیان می‌کند اگر محیط و فضایی ایجاد شود که در آن شنیدن صدای فقرا، شکل‌گیری گفت‌وگوی اجتماعی، ایجاد ارتباط با گروه‌های ذی‌نفع، پاسخگویی و پرهیز از ریخت‌وپاش به عنوان روش‌های پیگیری سیاست رفاهی منسجم مدنظر باشد (سیاست رفاه منسجم رویکردی است که رفاه را باید به‌عنوان حق ادا کرد نه به‌عنوان جبران و صدقه)، آنگاه سیاست رفاهی منسجم، تولید نشاط، عدالت، اعتماد و فرصت‌های برابر خواهد کرد که مجموعه این عوامل زمینه مشارکت و توانمندی مردم و رشد اقتصادی را فراهم می‌کند که امرمغان همه اینها، توسعه کشور است.

تمامی خطرهای انسانی و شغلی، علاوه بر نیازهای اولیه، موضوع نیازهای ثانویه و امنیت فردی نیز مطرح شد. در این مرحله رویکرد رفاه صنفی جایگزین رفاه فرد و خانواده و گروه‌های محلی شد. با پیدایش جوامع مدرن با خصلت‌های شهرنشینی، خانواده هسته‌ای و نظام‌های اقتصادی پیچیده و کلان، به تدریج نگرش‌های جدید رفاه اجتماعی به وجود آمد. روند این تحولات نشان‌دهنده تحول اساسی در مفهوم و محتوای رفاه اجتماعی در طول چند دهه اخیر است؛ برای مثال رفاه اجتماعی در ۱۹۷۰ به مجموعه قوانین، برنامه‌ها و خدمات سازمان‌یافته‌ای اطلاق می‌شد که هدف آن تامین حداقل نیازهای اساسی آحاد کشور باشد. در دهه ۱۹۸۰ این دیدگاه تغییر کرد و رفاه اجتماعی به مجموعه اقدامات و خدمات گوناگون اجتماعی در جهت برآوردن نیازهای افراد و گروه‌ها در جامعه و غلبه بر مسایل اجتماعی تعبیر شد. تعریف اتحادیه بین‌المللی تامین اجتماعی تا حد زیادی منطبق با این رویکرد رفاه اجتماعی است. براساس تعریف این اتحادیه، رفاه اجتماعی نظامی است که به منظور خدمت و کمک به افراد به وجود می‌آید تا سلامت، زندگی بهتر و موجبات روابط مناسب‌تری را برای پیشرفت استعدادها، قابلیت‌ها و توانایی‌های انسان فراهم کند. با عنایت به رویکردهای فوق در دهه‌های مذکور، دو نوع مفهوم قابل تشخیص است:

نخست، مفهوم ترمیمی رفاه است که براساس آن، موسسات رفاه و تامین اجتماعی در هنگام به هم خوردن وضعیت منابع خانواده‌ها و نیز پس از وقوع فقر و ناتوانی وارد عرصه فعالیت می‌شوند و در این راستا نیز خود افراد در درجه اول، مسوول رفع فقر به شمار می‌آیند. دوم، مفهوم برخورد نهادی را مطرح می‌کند که دولت راسا وظیفه دارد قبل از وقوع نابسامانی، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کند و تامین اجتماعی، اولین وظیفه در دستور کار جامعه است.

از دهه ۱۹۹۰ به بعد، رفاه اجتماعی به مجموعه شرایطی اطلاق می‌شود که در آن، خشنودی انسان در زندگی مطرح است.

با توجه به تحول مفهومی رفاه اجتماعی، می‌توان اینچنین گفت که:

- رفاه اجتماعی از جنس فعالیت و خدمات به پدیده‌هایی از جنس شرایط و حالات تبدیل شده است.
- از ویژگی‌های کمی به حالت کیفی گرایش پیدا کرده است. رضایت، خشنودی و نشاط اجتماعی مورد تاکید قرار گرفته است.

- در کنار سطوح تامین نیازهای فرد (خرد)، به سطوح تامین نیازهای اجتماعی (کلان) توجه شده است. از این رو می‌توان رفاه اجتماعی را در سطوح افراد، خانوارها، سازمان‌ها، اجتماعات محلی و جامعه و همین‌طور بین کشورها و جهان مشاهده کرد. بنابراین، به لحاظ سنتی توجه به رفاه در سطح خرد (آن هم تامین نیازهای فردی و حداکثر خانوار) اساس نگرش و فعالیت برنامه‌ریزان و سیاستگذاران

بوده است و به تبع آن، برنامه‌های فقرزدایی معطوف به سطوح خاص و افراد و گروه‌های خاص بوده است.

مفهوم جدید از رفاه اجتماعی که به شرایط و خشنودی تاکید می‌کند، تابعی از سه مفهوم یا متغیرهای به هم پیوسته است:

۱. کنترل مسایل و اختلالات اجتماعی: این مسایل شامل خشنوت، بیکاری، استعمال مواد مخدر، فقر و خودکشی و... است.

۲. ارضای نیازها: شامل نیازهای زیستی، مسکن، آموزش و بهداشت و نیازهایی است که برای یک زندگی منطقی و انسانی ضروری تلقی می‌شود.

۳. فرصت‌های اجتماعی: به مفهوم دسترسی برابر به شغل، آموزش و موقعیت‌های ارتقای اجتماعی بدون زمینه‌های قبلی و فردی است. نابرابری در فرصت‌ها، گرایش به استفاده از شیوه‌های غیرقانونی رفع نیازها را تشدید خواهد کرد که در وهله اول، اختلالات و مسایل اجتماعی را افزایش خواهد داد.

به صورت کلی می‌توان از رفاه به عنوان وضعیت مناسب زندگی انسان یاد کرد. رفاه انسان وقتی وجود دارد که افراد، خانواده‌ها، انجمن‌ها و جوامع، در جاتی از بهبود اجتماعی را تجربه کنند. متضاد رفاه چیزی است که ریچارد تیت‌موس آن را بدبختی اجتماعی می‌نامد. به صورت کلی می‌توانیم بگوییم که رفاه اجتماعی مجموعه‌ای از شرایط و کیفیت‌هایی است که نیازهای فردی و اجتماعی افراد را به طور مطلوب و منطقی تامین کند، به گونه‌ای که همه افراد در آن شرایط احساس رضایت، خشنودی و امنیت (زیستی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی) کنند.

با توجه به مجموعه نکاتی که ذکر شد، در اینجا دو تعریف متمایز از رفاه ارائه می‌شود: یکی رفاه در معنای سیاست رفاهی و دیگر رفاه در معنای عام. رفاه را می‌توان به صورت محدود، یعنی سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی یا عمومی معطوف به تامین رفاه اجتماعی برای اقشار یا گروه‌های خاص شامل گروه‌های نیازمند و اقشار آسیب‌پذیر اجتماعی مانند زنان و کودکان بی سرپرست، معلولان و ازکارافتادگان، گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و امثال اینها تعریف کرد؛ یا به صورت عام و گسترده در نظر گرفت که منظور از آن، مجموعه تمهیدات، تدابیر، سیاست‌ها، برنامه‌ها و فعالیت‌های اجتماعی هدفمندی است که دولت‌ها و ملت‌ها برای تامین نیازها در حل مسایل اجتماعی به منظور بهبود شرایط زندگی یا افزایش رضایت و کیفیت زندگی اتخاذ می‌کنند. در این تعریف چند نکته زیر در نظر گرفته شده است:

رفاه اجتماعی، محدود به سیاست‌ها و برنامه‌های دولت نیست، بلکه تمهیدات فرهنگی و اجتماعی جامعه و مردم نیز، بخشی از تلاش‌ها و کنش‌های رفاهی است.

رفاه اجتماعی محدود به گروه‌های خاص یا ابعاد خاص مادی و اقتصادی زندگی نیست؛ بلکه تمام مردم و تمام ابعاد کمی و کیفی زندگی را شامل می‌شود. رفاه اجتماعی محدود به دوره معاصر یا به مثابه پدیده مدرن نیست؛ بلکه امر تاریخی و همیشگی است.

تبعات سالمندی جمعیت



امیر مجلسی

ساختار سنی جمعیت به دو دسته اصلی تقسیم می‌شود: دسته اول شامل افراد زیر ۱۵ سال و بالای ۶۴ سال و دسته دوم در سنین بین ۱۵ تا ۶۵ سال هستند. سالمندان در گروه اول و بالای ۶۴ سال قرار گرفته‌اند که در بخش سلامت، نیازمند صرف هزینه‌های بالاتری نسبت به دیگران هستند. یکی از هزینه‌هایی که متوجه این عزیزان است. هزینه درمان بیماری‌های مرتبط با سن آنهاست که طبیعتاً دچار آن می‌شوند و چنانچه تدبیری در این خصوص اندیشیده نشود باعث افزایش روزافزون هزینه‌های درمان می‌شود. این هزینه‌ها هم بر دوش مردم و هم بر دوش دولت، هردو خواهد بود که البته سهم دولت در این خصوص، با توجه به اقدام اخیر دولت تدبیر و امید در پوشش همگانی بیمه خدمات درمانی افزایش می‌یابد.

سالمندان و هزینه‌های درمان

با توجه به تغییر ساختار سنی جمعیت و افزایش روزافزون جمعیت سالمند در کشور و به تبع آن، تغییر گستره بیماری‌ها از حاد به مزمن و از واگیر به غیرواگیر و نیز هزینه‌های سنگین درمان و نگهداری این دسته افراد، نیاز به رویکرد سلامت‌نگر و توجه بیش‌ازپیش به پیشگیری در سیاست‌های سازمان‌های بیمه‌گر با توجه به نقش ویژه‌ای که در نظام سلامت دارند، محسوس است. افزایش هزینه‌های درمان با سالمندشدن جمعیت، ارتباط مستقیم دارد. شاخص امید به زندگی در ایران با توجه به رویکردهای سلامت‌نگر روزبه‌روز بهتر می‌شود و این مهم که یکی از شاخص‌های اصلی و مهم توسعه انسانی در کشور است باعث افزایش تعداد سالمندان می‌شود که در صورت عدم برنامه‌ریزی مناسب، می‌تواند منجر به تحمیل هزینه‌های سرسام‌آور درمان به نظام سلامت شود.

ارایه خدمات پیشگیرانه توسط سازمان‌های بیمه‌گر

به نظر می‌رسد سازمان‌های بیمه‌گر به دلیل صیانت از حقوق بیمه‌شدگان، با مشارکت دولت و با رویکرد سلامت‌نگر، بهتر است پیشگیری را در دستور کار خود قرار دهند. با انجام یک سری آزمایشات ساده و اولیه به صورت سالانه و ادواری و با کمترین هزینه نسبت به درمان می‌توان به مقدار قابل‌ملاحظه‌ای، آمار ابتلا به این بیماری‌ها را در سالمندان کاهش داد. طبق مطالعات به‌عمل آمده و با توجه به آمار و ارقام موجود بیماری‌های قلبی عروقی و فشار خون، نارسایی کلیه، دیابت و... از عمده موارد مرگ و میر در ایران است که سرمایه انسانی

و تولید ملی را به مخاطره انداخته و سالانه هزینه‌های هنگفتی را بر دوش مردم و کشور نهاده است. سونامی نارسایی کلیه در حال شکل‌گیری و هر ۱۰ سال آمار این دسته از بیماران به سه‌برابر در کشور افزایش می‌یابد. از جمله موارد دخیل در ابتلا به این بیماری می‌توان به بیماری فشارخون بالا (حدود ۲۲ درصد علل نارسایی کلیه فشارخون بالاست) و دیابت (حدود ۴۰ درصد از بیماران دیالیزی سابقه دیابت دارند) اشاره کرد. هزینه کنترل بیماری‌های فوق که معمولاً در سنین سالمندی رخ می‌دهد، بسیار بالاست. بی‌شک همه بر این مهم واقفیم که هدف واقعی توسعه، خلق محیطی برای افراد جامعه است که در آن بتوانند از زندگی طولانی، سالم و خلاق بهره‌مند شوند.

رشد شاخص تولید ناخالص داخلی (GDP) که معرف رشد اقتصادی است، نمی‌تواند معیار بهبود کیفیت زندگی مردم تلقی شود. سلامتی یکی از ۹ عامل تعیین‌کننده کیفیت زندگی، در کنار تعالی مادی، است که برای تعیین آن نیز از شاخص امید زندگی استفاده می‌شود. چنانچه بتوانیم از بروز و گسترش این بیماری‌ها جلوگیری کنیم، قادر خواهیم بود ضمن حفظ منابع مالی، باعث افزایش امید به زندگی در کشور شویم. باید تلاش کرد آمار مرگ‌ومیر سالمندان در اثر بیماری را به حداقل کاهش داد و این ممکن نیست مگر با اولویت‌بخشیدن پیشگیری بر درمان. یکی از اصطلاحات رایج در صنعت بیمه‌گری «تقسیم ریسک» است که چنانچه بخواهیم خیلی مختصر و مفید آن را معنی کنیم؛ یعنی پرداخت هزینه درمان بیماران از منابع حاصل از کل بیمه‌شدگان. به عبارتی هرچه سهم آورده بیمه‌شدگان نسبت به بیماران بیشتر باشد، سازمان بیمه‌گر می‌تواند سرویس‌دهی بهتری داشته باشد و بالعکس. با توجه به توضیحات بالا و رویارویی سازمان‌های بیمه‌گر، پایه خدمات درمانی با سالمندی، نیازمندی رویکرد سلامت‌محور با اولویت پیشگیری بر درمان دوچندان می‌شود. با اجرای یک برنامه منسجم و مناسب، ضمن کاهش هزینه‌های سرسام‌آور درمان و نگهدارنده برای بیمه‌شده و سازمان بیمه‌گر، می‌توان عوارض حاصل از بیماری را برای بیماران و خصوصاً سالمندان به حداقل رساند. بسیاری از بیماری‌ها مختص سالمندی نیست و احتمال ابتلا به آن در هر سنی ممکن است. بیماری‌هایی مثل انواع سرطان خصوصاً سرطان سینه و سرویکس در زنان، دیابت - که متأسفانه شاهد کاهش سن ابتلا به آن هستیم - و نیز بیماری‌های با منشأ ژنتیک. مخارج درمانی و نگهدارنده سرطان بر کسی پوشیده نیست و از مواردی است که باعث ایجاد هزینه‌های کمرشکن برای بیمار می‌شود. تعداد بسیاری از مردم در اثر این‌گونه هزینه‌ها به زیر خط فقر سقوط می‌کنند، که این امر نه‌تنها باعث افزایش رنج زندگی برای فرد، بلکه ایجاد مخارج سنگین برای دولت است. به امید روزی که شاهد سرمایه‌گذاری مناسب در این راستا توسط سازمان‌های بیمه‌گر با مشارکت جدی دولت باشیم.

مشاور وزیر و مدیرکل مرکز اطلاع رسانی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی:

بیمه ۸ میلیون ایرانی یک دستاورد حوزه رفاه



۳۰

توانسته با استفاده از تمامی ظرفیت‌های موجود و با درایت، تدبیر و پژوهش برای تحقق مأموریت‌ها و برنامه‌های مربوطه در چارچوب منشور کاری به انجام وظایف مربوطه بپردازد. این وزارتخانه همواره اولویت‌هایی همچون گسترش نظام بیمه‌ای و تامین سطح بیمه همگانی برای آحاد جامعه، حمایت از همه افراد نیازمند شناسایی شده، ایجاد انسجام در سیاست‌های رفاهی به منظور توسعه عدالت اجتماعی، گسترش و نهادینه کردن مشارکت بخش غیردولتی در حوزه رفاه و تامین اجتماعی را به‌عنوان مهم‌ترین برنامه اجتماعی دولت مدنظر قرار داده و در این راستا نیز به موفقیت‌های چشمگیری نیز دست یافته است. محمدرضا قرائتی، مشاور وزیر و مدیرکل روابط عمومی و اطلاع رسانی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و تجربه سال‌ها حضور در این وزارتخانه را دارد. وی درباره مهم‌ترین دستاوردهای این وزارتخانه در حوزه رفاه توضیحات مبسوطی ارائه کرده است.

محوری‌ترین هدف این وزارتخانه توجه به سیاست‌های رفاهی بوده است. در همین راستا برنامه‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه رفاه چه بوده است و این وزارتخانه از ابتدای تشکیل دولت تدبیر و امید چه اقداماتی در این زمینه انجام داده است؟

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی وظایف اجتماعی دولت در حوزه‌های مختلف رفاه و تامین اجتماعی، توسعه تعاون، اشتغال و کارآفرینی و حفظ و پایداری آن و صیانت از نیروی کار و توانمندسازی و جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی در عرصه خدمات عمومی دولتی بر عهده دارد و با توجه به قوانین و اسناد بالادستی از جمله قوانین کار، تعاون و نظام جامع رفاه اجتماعی و تکالیف ایجاد شده براساس احکام برنامه توسعه، برنامه‌های اجرایی را در حوزه رفاه و تامین اجتماعی تدارک دیده است. دولت تدبیر و امید سه سیاست همگام در حوزه سیاست خارجی، اقتصادی و رفاهی را پیگیری می‌کند و سیاست رفاهی منسجم، فصل ممیز دولت یازدهم با سایر دولت‌هاست و دولت آقای روحانی سیاست رفاهی منسجم و مشخصی دارد. ایشان

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان کلیدی‌ترین دستگاه حاکمیتی در مجموعه دولت ایفاگر نقش موثر و مهم در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی است. این وزارتخانه با نگاهی که برگرفته از آرمان‌ها و ایده‌آل‌های رهبران نظام مقدس جمهوری اسلامی به‌ویژه امام راحل و مقام معظم رهبری به محرومان در توسعه عدالت اجتماعی در همه ابعاد است، هم‌اکنون حوزه‌های متعددی نظیر خدمات بیمه‌ای، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، آسیب‌های اجتماعی، نظام آموزش فنی و حرفه‌ای، تنظیم بازار کار، صیانت از نیروی کار، تقویت کمی و کیفی بخش تعاون و عرصه‌های مهم در برنامه‌ها و رویکردهای این وزارتخانه را برای آحاد جامعه هدف‌گذاری کرده است. این مأموریت‌ها به نحوی است که تقریباً همه جامعه تحت‌تاثیر سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات این وزارتخانه قرار دارند.

با توجه به تاثیرگذاری مجموعه سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌های وزارتخانه بر آحاد جامعه خصوصاً جامعه هدف، ضروری است طرحی منسجم، همه‌جانبه و فراگیر در حوزه‌های مأموریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین شود. دولت تدبیر و امید نیز بر اساس همان دیدگاه، ایجاد انسجام در سیاست‌های رفاهی را به منظور توسعه عدالت اجتماعی جزو محوری‌ترین برنامه‌های خود قرار داده است. از سوی دیگر رفاه اجتماعی و شاخص‌هایی همچون آموزش و پرورش، بهداشت، درمان، تغذیه، مسکن، اشتغال، هزینه و درآمد و تامین اجتماعی در نظر گرفته شده است. رفاه یکی از مقوله‌های مهمی است که از ابتدای انقلاب مورد تاکید دولت‌ها قرار داشته و دارد؛ دولت تدبیر و امید نیز از ابتدای روی کار آمدن نگاه ویژه‌ای به مقوله رفاه اجتماعی و سیاست‌های رفاهی داشته و در این راستا نشان داده در حوزه سیاست‌های رفاهی در گروه دولت‌هایی قرار می‌گیرد که با سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی به دنبال کاهش فقر و افزایش رفاه است، بنابراین نقش موثر و کارساز وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در رسیدن به اهداف سیاست‌های کلی نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و برنامه‌های افزایش رفاه اجتماعی و کاهش فقر را نمی‌توان نادیده گرفت. این وزارتخانه تا کنون

دولت
تدبیر و امید
سه سیاست
همگام در
حوزه سیاست
خارجی،
اقتصادی
و رفاهی را
پیگیری می‌کند و
سیاست رفاهی
منسجم، فصل
ممیز دولت
یازدهم با سایر
دولت‌هاست
و دولت آقای
روحانی سیاست
رفاهی منسجم
و مشخصی
دارد

به منظور رفاه حال بازنشستگان و خانواده‌شان بیمه طلایی برای دومیلیون و ۵۰۰ هزار نفر از بازنشستگان و افراد تحت تکفل اجرایی شد. پرداخت مبلغ سه هزار و ۷۰۰ میلیارد ریال بابت پوشش بیمه تکمیلی و طلایی بازنشستگان و پرداخت هزار میلیارد ریال وام ضروری به بازنشستگان و موظفین از دیگر اقدامات سازمان بازنشستگی در راستای افزایش رفاه جامعه هدف خود بوده است.



بیمه و سلامت خواهد بود یا برنامه‌های دیگری را هم در دستور کار دارد؟

در کارنامه یکساله دولت تدبیر و امید در حوزه بیمه‌ای و تامین اجتماعی با سازمان‌هایی پویا، کارآمد، پاک و اثربخش در عرصه اجتماعی روبه‌رو هستیم. امروز از بیمه‌ها به عنوان یک سازمان کارآمد نامبرده می‌شود. اما در فرصت باقیمانده از دولت تدبیر و امید بنا داریم ابعاد جدیدی از بیمه‌ها را نمایان کنیم. شعار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان کارآمد، متعهد و نوآور است. باید با اهمیت‌دادن به مطالعات و پژوهش و تجربه‌اندوزی و با تجمیع تجارب، سازمان‌های خود را افزایش دهیم و با ایجاد تحول در بخش بیمه، سببی از بیمه‌ها را ارائه دهیم؛ برای مثال همان‌گونه که در جشن بیمه سلامت هم اعلام شد، در سال جاری امکان گسترش بیمه همگانی و اجباری بیمه برای بالغ بر هشت میلیون نفر از اقشار جامعه فراهم شد. همچنین در راستای گسترش خدمات بیمه‌ای و برای خدمت‌رسانی بیشتر به بیماران صعب‌العلاج و خاص تاکنون حدود ۳۱۱ قلم داروی بیماران خاص مشمول پرداخت یارانه شده است و بیش از ۷۵۰ قلم داروی بیماران صعب‌العلاج تحت پوشش بیمه قرار گرفت. در عین حال ۱۱ داروی بیماران صعب‌العلاج تحت پوشش بیمه‌های پایه قرار گرفت. در بخش بیمه روستایی نیز هم اینک ۲۳ میلیون روستایی زیر پوشش خدمات بیمه روستاییان قرار دارند و ارزش سرانه این دفترچه‌های درمانی ۴۷ هزار ریال بوده که به ۱۶۰ هزار ریال ارتقا یافته است.

توسعه بیمارستان‌ها و مراکز درمانی هم در همین راستا بوده است؟

بله، امسال توسعه بیمارستان‌ها و درمانگاه‌های ارائه‌کننده خدمات درمان در دستور کارمان قرار گرفت؛ مثلاً امسال راه‌اندازی ۲۱۹ تخت بیمارستانی در حوزه تامین اجتماعی، افتتاح چندین

همواره در بحث توسعه و رشد جامعه، یکی از نکاتی را که مورد توجه قرار داده‌اند، سیاست‌های یکپارچه رفاه اجتماعی است، بنابراین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه سیاست رفاهی به دنبال تحول در سه حوزه «بیمه‌ای»، «درمانی» و «رفاهی» است که در این سه بخش هم به موفقیت‌های چشمگیری نیز دست یافته است؛ برای مثال می‌توان به گسترش بیمه همگانی و اجباری بیمه پایه سلامت، حذف فرانشیز داروهای بیماران خاص، کاهش سهم پرداخت از جیب بیمه‌شدگان در تامین هزینه‌های درمانی، تشکیل و راه‌اندازی شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی بعد از هشت سال وقفه، اشاره کرد.

از اقدامات بیمه‌ای این وزارتخانه نام بردید. برای تحقق سیاست رفاهی منسجم به طور مشخص چه اقداماتی تاکنون صورت گرفته است؟

بیمه سلامت در کنار طرح تحول سلامت، مهم‌ترین برنامه اجتماعی دولت است که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان‌های بیمه‌ای نقش بزرگی در اجرایی شدن آن داشته‌اند. طرح تحول سلامت به همراه بیمه پایه سلامت بزرگ‌ترین پروژه اجتماعی نظام است. این طرح بعد از اجرای هدفمندی یارانه‌ها، بزرگ‌ترین و دومین طرح ملی موفق است و دولت تدبیر و امید تمام تلاشش را برای ماندگار کردن این طرح به کار گرفته است. این طرح نشان از آن دارد که الگوی اقتصادی و اجتماعی این دولت به‌گونه‌ای است که در کنار اعتقاد به بازار سعی دارد به حمایت‌های اجتماعی اهتمام ورزد. از اجرای طرح تحول سلامت همه ذی‌نفعان بهره‌مند خواهند شد که مهم‌ترین آن مردم هستند. خوشبختانه اجرای این طرح تاکنون در بین مردم و مسئولان رضایتمندی ایجاد کرده است.

گفته می‌شود هشت میلیون از افراد جامعه تحت پوشش بیمه همگانی قرار گرفته‌اند. آیا این تنها اقدام دولت در حوزه

اجتماعی بسیار گسترده است بازنشستگان کشوری را هم شامل می‌شود. این قشر جامعه مطالبات معوقه بسیاری دارند. چه اقداماتی برای این دست از اقشار جامعه صورت گرفته است؟ یکی از این اقدامات پرداخت هفتمین مرحله از مطالبات بازنشستگان کشوری به بیش از ۵۷۰ هزار بازنشسته بود؛ همچنین در گذشته بیمه طلایی صرفاً برای بازنشستگان انجام می‌گرفت اما به منظور رفاه حال بازنشستگان و خانواده‌شان بیمه طلایی برای دومیون و ۵۰۰ هزار نفر از بازنشستگان و افراد تحت تکفل اجرایی شد. پرداخت مبلغ سه هزار و ۷۰۰ میلیارد ریال بابت پوشش بیمه تکمیلی و طلایی بازنشستگان و پرداخت هزار میلیارد ریال وام ضروری به بازنشستگان و موظفین از دیگر اقدامات سازمان بازنشستگی در راستای افزایش رفاه جامعه هدف خود بوده است.

کاملاً به عنوان سوال آخر آیا در برنامه ششم توسعه برای ادامه روند اقدامات رفاهی دولت، پیش‌بینی‌های لازم صورت گرفته است؟ و چه اولویت‌های احتمالی مدنظر است؟

در راستای این سیاست‌ها و احکام قانونی مورد نیاز در برنامه ششم توسعه در چهار محور پوشش، تعهدات، منابع مالی و ساختار اداری پیشنهادهای شده که عبارتند از: اتخاذ جهت‌گیری‌های کلان برنامه در حوزه تامین اجتماعی بر اساس سیاست‌های کلی نظام و تعیین هدف‌های کلان بخش بر مبنای این جهت‌گیری‌ها با رعایت زمان مشخص، کاهش وابستگی بیمه‌های اجتماعی به بودجه دولت که در این راستا لازم است احکامی در جهت تقویت منابع بیمه‌ها صورت گیرد، ایجاد ثبات و پایداری در ساختار و مدیریت بیمه‌های اجتماعی که در این زمینه باید احکامی در جهت تثبیت مدیریت حرفه‌ای صندوق‌ها و تخصصی شدن هیات‌مدیره‌ها انجام شود، پوشش کامل و مستمر جمعیت هدف که در این راستا هم لازم است احکامی مبتنی بر اجباری شدن پوشش بیمه‌های اجتماعی و درمان برای همه و ایجاد بیمه‌های فراگیر صورت گیرد، تعمیق تعهدات و جامعیت‌بخشیدن به خدمات نظام تامین اجتماعی که در این زمینه باید دامنه نیازهای پایه، سطح تعهدات بیمه‌های پایه، محدوده خدمات بیمه‌های تکمیلی به تصویب برسد، تقویت و پایدارسازی منابع مالی بیمه‌های پایه که در این راستا لازم است ایجاد عدالت در مشارکت‌های مالی، هدفمندسازی کمک‌های مالی دولت و هدایت بخشی از یارانه‌ها به سمت بیمه‌های اجتماعی و تقویت سازوکارهای بازتوزیع بین‌نسلی و درون‌نسلی در احکام قانونی گنجانده شود. در همین راستا نیز معاونت رفاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با برگزاری سلسله نشست‌هایی با موضوعات اصلاحات ساختاری و مدیریتی در صندوق‌های بازنشستگی، الزامات قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری در حوزه مسائل بازنشستگی، الزامات و نتایج برقراری نظام تامین اجتماعی چندلایه در ایران، سیاست‌های کلان برنامه ششم توسعه در حوزه بیمه‌های اجتماعی، احکام برنامه ششم توسعه در حوزه بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی، چالش‌های اساسی حوزه بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه برای تداوم امور رفاهی تمامی جامعه هدف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدابیر لازم را اندیشیده و به بررسی چالش‌های موجود پرداخته است.

مرکز درمانی جدید، افتتاح بیمارستان نبی اکرم (ص) در عسلویه، افتتاح بیمارستان ۳۰۰ تختخوابی پیامبر اعظم (ص) در کرمان و... را داشته‌ایم. همچنین توسعه ارائه خدمات در بخش درمان غیرمستقیم در بیمارستان‌های تامین اجتماعی، توسعه ارائه خدمات الکترونیکی برای دریافت‌کنندگان خدمات تامین اجتماعی و بیمه درمان و... در دستور کارمان قرار گرفته و در حال انجام است.

کاملاً از مسایلی که بیمه‌شدگان با آن دست‌وپنجه نرم می‌کنند برخی هزینه‌های گزاف درمان است. برای کاهش سهم پرداخت از جیب بیمه‌شدگان چه تدابیری اندیشیده شده است؟

در راستای افزایش خدمات سلامت به مردم و با سیاست‌های در حال اجرا سهم پرداخت از جیب مردم کاهش می‌یابد و بیمه‌شدگان تامین اجتماعی نیز در زمینه استفاده از خدمات بیمارستان‌های دولتی پرداخت‌های کمتری خواهند داشت. هم‌اکنون سهم پرداخت از جیب بیمه‌شدگان در تامین هزینه‌های درمان بستری در بیمارستان‌های دولتی به کمتر از پنج درصد فرانشیز برای روستاییان و ۱۰ درصد برای بیمه‌شدگان شهری و همچنین افزایش پوشش بیمه‌ای تعداد اقلام داروهای ناباروری از ۹ قلم به ۲۷ قلم از دیگر اقدامات دولت به این منظور بوده است. همچنین دولت فهرست تعهدات کلیه سازمان‌های بیمه‌گر پایه را در راستای افزایش دسترسی بیمه‌شدگان به خدمات مورد نیاز، یکپارچه کرده است.

کاملاً وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای رفاه اقشار آسیب‌پذیر جامعه به خصوص افراد تحت پوشش سازمان بهزیستی چه اقداماتی انجام داده است؟

برنامه‌های رفاهی برای سازمان بهزیستی بسیار متنوع، موثر و فراگیر بوده است که از این میان می‌توان به افزایش تعداد مراکز پایگاه‌های سلامت اجتماعی به ۵۰۶ پایگاه، افزایش پوشش برنامه اورژانس اجتماعی در ۱۳۷ شهر بالای ۵۰ هزار نفر (از ۱۶۷ شهر بالای ۵۰ هزار نفر)، افزایش مراکز غیردولتی فعال در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی از هفت هزار و ۹۶۵ مرکز در سال ۱۳۹۱ به ۱۳ هزار و ۴۷۴ مرکز در سال ۱۳۹۲، افزایش افراد تحت پوشش برنامه‌های پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی از حدود ۱۲ میلیون و ۹۰۰ هزار نفر به حدود ۱۹ میلیون و ۷۰۰ هزار نفر اشاره کرد.

کاملاً در این میان آیا برای حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار هم برنامه‌ای داشته‌اید؟

کمک به تامین بخشی از اعتبارات طرح ارائه خدمات مراقبتی در منزل برای شش هزار و ۷۳۴ نفر، تامین و واگذاری وسایل کمک توانبخشی برای ۱۰ هزار نفر، پرداخت کمک هزینه درمان به ۱۰۷ هزار معلول، کمک به تغذیه ۱۴۰ هزار کودک در روستا مهدها، کمک به تغذیه خانواده‌های معتادین بهبودیافته (۶۵۰ خانوار)، کمک به تغذیه زنان سرپرست خانوار (۲۵۱۰ نفر)، تامین ۲۵ هزار واحد مسکونی برای مددجویان و محرومین و تامین جهیزیه برای شش هزار نفر مددجو از مهم‌ترین اقدامات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در این حوزه است.

کاملاً از آن جایی که حیطه عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه

هم‌اکنون سهم پرداخت از جیب بیمه‌شدگان در تامین هزینه‌های درمان بستری در بیمارستان‌های دولتی به کمتر از پنج درصد فرانشیز برای روستاییان و ۱۰ درصد برای بیمه‌شدگان شهری و همچنین افزایش پوشش بیمه‌ای تعداد اقلام داروهای ناباروری از ۹ قلم به ۲۷ قلم از دیگر اقدامات دولت به این منظور بوده است

سیاست پژوهی؛ کلید سیاست گذاری



معمومه قاراخانی
عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبایی

اگرچه تحلیل سیاست دولت، پیشینه‌ای به قدمت خود دولت دارد، اما همگام با رشد دولت مدرن و در دسترس قرار گرفتن اطلاعات، موضوع قابل توجه، کیفیت عقلانی اطلاعاتی است که برای رسیدن به یک تصمیم مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارتی استفاده از دانش در سیاست‌گذاری و کاربرد پژوهش به‌عنوان یک فن در سیاست‌گذاری است که ضرورت یافته است. با گسترش دانش و تخصص و نیز پیچیده‌تر شدن مسایل جامعه و مضایق منابع ملی، هزینه فرصت سیاست‌گذاری‌های بدون پشتوانه علمی، سلیقه‌ای، آمارانه و روزمره بسیار بالا رفته است، چنان‌که جبران تصمیمات غیرعلمی و غیرکارشناسانه غیرممکن است. در حالی‌که حکمرانی مبتنی بر دانایی، برقراری ارتباط میان تولیدکنندگان دانش و مصرف‌کنندگان دانش را از ملزومات توسعه می‌داند. بیوندادن دانش و سیاست‌گذاری با هدف کاهش هزینه فرصت‌های تصمیم‌گیری، یکی از راه‌های کاهش هزینه‌های سیاست‌گذاری و اقدامات اجتماعی بدون چارچوب علمی است. اهمیت توجه به سیاست‌گذاری مبتنی بر دانش برای قانونگذاران، دولت‌ها، سازمان‌های محلی، تامین‌کنندگان خدمات، گروه‌های ذی‌نفع و احزاب و گروه‌های سیاسی که همگی در تولید و مصرف پژوهش برای سیاست‌گذاری نقش دارند، بیشتر است. تحلیل سیاست‌ها با رویکرد علمی و استفاده از دانش در سیاست‌گذاری می‌تواند آغازی عقلانی برای حل مسایل اجتماعی باشد. ضرورت اتخاذ رویکرد علمی وقتی آشکار می‌شود که به اهمیت نقش آفرینی علم و اندیشه نسبت به منابع مورد نیاز دیگر برای توسعه پایدار توجه شود. اما شواهد بیانگر این است که فضای سیاست‌گذاری در ایران با ضعف گفت‌وگوهای مرتبط با سیاست‌گذاری اجتماعی روبه‌رو است. چنان‌که هنوز برخی از مسایل اجتماعی به مثابه مساله تعریف نشده و به آن توجه نمی‌شود؛ درباره مساله‌مندی پاره‌ای از موضوعات نیز اتفاق نظری بین پژوهشگران و دانشگاهیان و دواگروه یادشده با سیاست‌گذاران وجود ندارد. اگرچه در برخی از سیاست‌گذاری‌ها، تفاهم کم‌رنگی میان سیاست‌گذاران و پژوهشگران درباره معدودی از مسایل اجتماعی مشاهده می‌شود، اما شواهد نشان می‌دهد صورت‌بندی مفهومی، نظری و عملی دقیقی از موضوعاتی که هدف سیاست‌گذاری قرار می‌گیرند، ارایه نمی‌شود. شکاف میان عرصه سیاست‌گذاری و مباحث نظری و نیز فقدان گفت‌وگوشنود میان پژوهشگران، سیاست‌گذاران و مجریان سیاست‌ها از ویژگی‌های بارز سیاست‌گذاری در ایران، به‌ویژه در حوزه‌های اجتماعی است؛ در صورتی که مسایل اجتماعی مرتبط با سیاست اجتماعی از دغدغه‌های اصلی و اساسی جامعه بوده و موضوعات

مرتبط با سیاست‌های اجتماعی از مباحث داغ رسانه‌ها و نشریات است. در ایران اگرچه برخی نگرانی‌ها درباره مسایل اجتماعی در فضای آکادمیک و عرصه عمومی و حتی در میان تعدادی از سیاست‌گذاران متعهد مشاهده می‌شود و نیز در برخی از حوزه‌های علوم اجتماعی به بررسی تجربی موضوعات سیاست اجتماعی و مسایل اجتماعی پرداخته می‌شود، اما سیاست‌پژوهی به‌ویژه در زمینه سیاست‌های اجتماعی نتوانسته است بنیان خود را در پژوهش با رویکردی انتقادی استوار کند تا بلکه زمینه شناخت، توصیف و تحلیل مسایل اجتماعی را برعهده گیرد و در فرآیند حل مسایل اجتماعی موثر افتد. شواهد از برون‌داد و برآیند اجرای سیاست‌ها و حتی تاثیر عدم اجرای سیاست‌هایی که بر کاغذ باقی مانده‌اند، کمتر موضوع سیاست‌پژوهی قرار گرفته است. این سیاست‌ها از مرحله تصمیم‌سازی و فرآیند اجرا و حتی پس از آن، فاقد رویکرد ارزیابانه و انتقادی است و در عمل نوعی «رهاشدگی» مشاهده می‌شود. سیاست‌های اجتماعی، کنترل‌کننده خطرات و پیامدهای نامطلوب سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی هستند اما برنامه‌ریزی بدون در نظر داشتن چشم‌اندازی از مخاطرات اجتماعی اجرای سیاست‌ها، سبب بالارفتن هزینه‌های اجتماعی می‌شود. پیشگیری از شکست سیاست‌گذاری‌ها، مستلزم بررسی آن در چارچوب علمی و ارزیابی این سیاست‌ها است. به‌ویژه با وجود مساله‌مندی سیاست‌های دولت در ایران ضرورت مطالعه علمی آن از وجوه بااهمیت موضوع است. با شکل‌گیری رویکرد تلفیقی از نقطه‌نظر متخصصان، جامعه و سیاست‌گذار به مسایل جامعه و پرهیز از نگاه یک‌سویه سیاست‌گذار و بودجه‌ریز به مسایل، می‌توان امید بیشتری برای کاستن پیامدهای منفی و پیش‌بینی پیامدهای مثبت سیاست‌های اجتماعی داشت. مطالعه نظام‌مند سیاست‌های دولت به فهم ماهیت و تاثیر آنها بر ساختار اجتماعی منجر شده و زمینه آگاهی‌بخشی برای سیاست‌گذاران نسبت به پیامدهای مثبت یا منفی سیاست‌ها را فراهم می‌کند. پوشیده نیست که بخشی از تورم مسایل اجتماعی در ایران به‌علت رکود سیاست‌پژوهی و برداشت‌ها و برخوردهای ناشیانه، سطحی، ناندیشیده، غیرمنطقی و نامعقول برخی سیاست‌گذاران و در نتیجه هرزدادن منابع ملی در ایران است. توجه به نقش راهبردی سیاست‌پژوهی در سیاست‌گذاری اجتماعی و توجه به کاربرد آن، مستلزم درک شرایط مساله‌مند اجتماعی در ایران و نیاز به فهم علمی این شرایط است. از یک سو انسجام اجتماعی، نظم، امنیت ملی، ارتقای عملکرد اقتصادی و بهبود توان رقابت اقتصاد ملی تابعی از جهت‌گیری دولت‌های ملی به سیاست اجتماعی است و از سوی دیگر، توجه به حل مسایل اجتماعی نیازمند تغییر اساسی نگاه به انسان، حقوق انسانی و نیازهای او و نیز تغییر در رویکرد یک‌سونگرانه بالا به پایین به مسایل اجتماعی در ایران است. مطالعه علمی و سیستماتیک موضوعات مرتبط با سیاست‌های اجتماعی می‌تواند منجر به تعدیل، اصلاح یا تغییر نقطه‌نظر و تعریف سیاست‌گذار از مسایل اجتماعی و

پیوند دادن
دانش و
سیاست‌گذاری
با هدف
کاهش هزینه
فرصت‌های
تصمیم‌گیری،
یکی از راه‌های
کاهش
هزینه‌های
سیاست‌گذاری
و اقدامات
اجتماعی بدون
چارچوب علمی
است

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه



مطالعات علمی
در چارچوب
سیاست پژوهی
مستلزم
مهارت‌های
تحلیلی است
تا بتواند در
هر مرحله از
سیاست یعنی از
زمان شناسایی
مساله تا تدوین
و اجرای آن،
سیاست را
فهم کند. بدون
مهارت تحلیلی
کسانی که به
پژوهش درباره
سیاست‌ها
می‌پردازند و
با آنها درگیر
هستند توانایی
و شایستگی
توصیه‌های
سیاستی را
ندارند



۳۴

جدید است؟ منابع مقاومت چه هستند؟ فرآیند سیاست‌گذاری چیست؟ فرصت‌ها و زمان برای درون‌داد سیاست‌گذاری چیست؟ از جمله پرسش‌های اساسی هستند که سیاست‌پژوهی که قرار است توصیه‌های سیاستی به سیاست‌گذار ارائه کند، اگر برای آنها پاسخی نداشته باشد، در خلأ نمی‌تواند توصیه‌های سیاستی کند. بنابراین وجود اطلاعات شفاف، روزآمد و در دسترس پیش‌زمینه این آگاهی است.

● توجه به اهمیت نقش و جایگاه دانشگاهیان در سیاست‌گذاری‌های اجتماعی و اقتصادی و نقش راهبردی علوم به‌ویژه علوم اجتماعی در این زمینه، اگرچه موضوعی تکراری است، اما همچنان نیازمند واگویی است. به‌ویژه در شرایط رشد کمی دانشگاه‌ها تمرکز اساسی باید بر تربیت متخصصان با جهت‌گیری دانش اجتماعی کاربردی به منظور ورود آنها به میدان مداخله اجتماعی و به‌کارگیری مناسب سرمایه‌های انسانی با نگاهی واقع‌بینانه به مسایل و آسیب‌های اجتماعی باشد. به غیر از دانش فنی، که سیاست‌پژوهان نیازمند مجهز شدن به آن هستند، مطالعات علمی در چارچوب سیاست‌پژوهی مستلزم مهارت‌های تحلیلی است تا بتواند در هر مرحله از سیاست یعنی از زمان شناسایی مساله تا تدوین و اجرای آن، سیاست را فهم کند. بدون مهارت تحلیلی کسانی که به پژوهش درباره سیاست‌ها می‌پردازند و با آنها درگیر هستند توانایی و شایستگی توصیه‌های سیاستی را ندارند.

● فراخواندن جامعه دانشگاهی و علمی برای سیاست‌پژوهی یا ارائه توصیه‌های سیاستی از جمله برای برنامه‌های توسعه (و اخیراً برای برنامه ششم توسعه) یا کمک به حل مسایل اجتماعی، که اغلب در همایش‌ها یا پژوهش‌های سفارشی اتفاق می‌افتد، اگر بدون توجه به رفع موانع سیاست‌پژوهی و ایجاد بسترهای مناسب برای انجام آن نباشد، تنها تظاهر به دانایی در حکمرانی است. سرنوشت نافرجام برنامه‌های شتابان توسعه دولت‌محور، نمایانگر ضرورت بازبینی و بازنگری فرآیند پژوهش، نگارش، تدوین، ارائه و اجرای برنامه‌های توسعه و سیاست‌های دولت‌مبتنی بر سیاست‌پژوهی و تحلیل سیاست با هدف تغییر و اصلاح رویکرد صرفاً دولت‌محور است. سیاست‌گذاری عرصه آزمون و خطای نآزمودگان نابلد و به هزردادن منابع محدود عمومی و ملی نیست.

نیازهای اجتماعی شود و بر اتخاذ یا عدم اتخاذ سیاست‌های اجتماعی و نیز تدوین سیاست‌های متناسب با حل مساله اثر گذارد. اما سیاست‌گذاری مبتنی بر دانش از طریق انجام سیاست‌پژوهی، مستلزم پیش‌شرط‌هایی است که به برخی از مهم‌ترین آنها در اینجا اشاره می‌شود. شروطی که هم برعهده سیاست‌پژوهان به‌عنوان دانش‌ورزان سیاست و هم دولت به‌مثابه مشتری و مصرف‌کننده سیاست‌هاست. برخی از این پیش‌شرط‌ها عبارت هستند از:

● هر توصیه سیاستی و هر سیاست‌گذاری مستلزم شناخت مساله اجتماعی و ارائه تعریف دقیق و علمی از آن است تا بتواند هدایت‌کننده سیاست‌گذار در سیاست‌سازی باشد. در همین رابطه دونکته قابل توجه است؛ اینکه چه موضوعی به عنوان مساله طرح می‌شود و این مساله از نقطه‌نظر چه کسی یا کسانی به‌عنوان مساله تعریف می‌شود. نحوه تعریف مساله، شیوه مواجهه سیاست‌گذار با آن را تعیین می‌کند که البته این یکی از دشواری‌های سیاست‌پژوهی و نیز سیاست‌گذاری در این بخش است. بسته به اینکه چه کسی موضوعی را مساله بداند و چگونه آن را تعریف کند، می‌توان میزان توجهات و اولویت‌های سیاست‌گذاران را شناسایی کرد. این اولویت‌ها که ریشه در ساختار قدرت فرآیند سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیرندگان، ذی‌نفعان، بازیگران در سیاست‌گذاری‌ها دارد، می‌تواند در اولویت‌بخشی به حل مسایل اجتماعی و قرارگرفتن موضوعی در تقویم سیاست‌گذاری، تعیین‌کننده باشد. اگرچه اصرار بر این است که هر نوع سیاست‌گذاری بدون اتکا به سیاست‌پژوهی به بیراهه رفتن است، اما سیاست‌پژوهی کارا و اثربخش، بدون شناسایی روابط و ساختار پیچیده قدرت از جمله ذی‌نفعان، ذی‌نفعان و تصمیم‌گیرندگان، دستیابی به اطلاعات و شواهد مستند و معتبر و نیز بدون شناسایی مکانیسم‌ها و فرآیندهای سیاست‌سازی و اجرای سیاست‌ها، بی‌اثر و ناکارآمد است. به غیر از ابهام در شناسایی روابط قدرت در سیاست‌گذاری به‌ویژه در مورد سیاست‌گذاری‌هایی که عنصر پاسخگویی و شفافیت در آنها غایب است، خلأ سیاست‌پژوهی به فقدان داده‌های سیاستی لازم یا ناکامی سیاست‌پژوه در دسترسی به این داده‌ها نیز مربوط است. در بعد سیاسی، پرسش‌هایی اساسی از جمله اینکه سیاست‌گذار چه کسی است؟ آیا سیاست‌گذار به دنبال ایده‌های

تمرکز بر رشد اقتصادی کافی نیست

پیشرفت اجتماعی را جدی بگیرید



جعفر خیرخواه
اقتصاددان

جمع شدن آنها، به حساب نمی‌آید، همچنین انصاف و عدالت را در توزیع منابع و امکانات در نظر نمی‌گیرد. پس تعجبی نخواهد داشت اگر شاخص GDP در حال افزایش باشد، در حالی که جامعه در آستانه فجایع محیط‌زیستی قرار دارد و جنگ و درگیری و خشم و نفرت رو به گسترش است.

با اینکه در دهه‌های گذشته تلاش‌هایی در این زمینه صورت گرفت، از جمله شاخص توسعه انسانی که در کنار درآمد از آموزش و سلامت نیز استفاده می‌کند، اما نیاز به توجه و سرمایه‌گذاری اساسی روی شیوه دقیق و جامع اندازه‌گیری، احساس می‌شد. وقوع جنبش وال استریت، در کشوری ثروتمند و به ظاهر مرفه مثل آمریکا، که روی بی‌عدالتی و نابرابری ثروت انگشت گذاشته است یا انقلاب‌های عربی در کشوری مثل تونس، که به ظاهر رشد اقتصادی خوبی داشت، نشان از وجود نارضایتی‌هایی در زیر پوسته جامعه دارد که با شاخص GDP قابل فهم و درک نیست.

پس کشورها باید به دنبال شاخص و روشی جدید و کامل‌تر برای نگاه کردن به جهان باشند که مسایل واقعی و مهم را برای زندگی مردم به حساب آورد؛ مسایلی مثل اینکه آیا من امنیت جانی و مالی دارم؟ آیا من از حقوق انسانی لازم برخوردار هستم؟ آیا من در جامعه‌ای زندگی می‌کنم که عاری از تبعیض و فساد است؟ آیا آینده من و آینده بچه‌هایم با تخریب و نابودی محیط زیست رقم نمی‌خورد؟ اینها پرسش‌هایی است که GDP نمی‌تواند به آنها پاسخ دهد و برای چنین کاری هم ساخته نشده است. یکی از شاخص‌هایی که به‌تازگی در این زمینه ساخته شده و مورد استقبال خوبی قرار گرفته است شاخص «پیشرفت اجتماعی» است. این شاخص به بهزیستی جامعه، جدای از بحث GDP توجه می‌کند. در این شاخص یک جامعه مطلوب برای زندگی براساس سه بُعد اصلی مشخص می‌شود. نخستین آنها اینست که هر انسانی برای ادامه بقا باید نیازهای اساسی‌اش رفع شود: (۱) مواد غذایی در حد کافی، (۲) آب سالم و بهداشتی، (۳) سرپناه مناسب و (۴) ایمنی و احساس امنیت در برابر رویدادهای گوناگون. دومین بُعد این شاخص، دسترسی داشتن به پایه‌های اصلی بهبود زندگی است مثل دسترسی به (۱) آموزش و تحصیلات مناسب، (۲) دانش‌ها و اطلاعات مورد نیاز، (۳) بهداشت و سلامت و (۴) محیط زیست پایدار. و سرانجام بُعد سوم اینکه هر فرد به شانس و فرصت برابر برای تعقیب اهداف و خواسته‌ها و رویاهای خود بدون وجود موانع دسترسی داشته باشد شامل (۱) حقوق، (۲) آزادی انتخاب، (۳) آزادی از تبعیض و (۴) دسترسی به

وقوع انقلاب صنعتی در غرب و اختراع فناوری‌های نوین، زمینه را برای افزایش درآمد سرانه در کشورهای جهان فراهم کرد. کشورهای پیشرفته در سده نوزدهم شاهد افزایش و تنوع پیوسته کالاها و خدمات بودند اما این رشد اقتصادی نوسانات دوره‌ای را نیز با خود به همراه داشت. چنین افت‌وخیزهایی در کسب‌وکارها، تکان‌های شدیدی بر سطح رفاه جامعه وارد می‌کرد. در عین حال شاخصی برای اندازه‌گیری این نوسانات و کنترل آنها و تمرکز بر رشد پیوسته و هموار اقتصادی وجود نداشت. در نظام‌های دموکراتیکی که در سطح جهان هر روز بیشتر می‌شدند، سیاستمداران نیاز به رای مردم داشته و خواهان کسب محبوبیت بودند. در نتیجه، آنها بسیار مشتاق بودند که شاخصی ساخته شود تا از عملکرد خود دفاع کنند. اما اقتصاددانان و آماردانان هیچ داده و شاخص منسجم و جامعی تولید نکرده بودند تا نشان دهد اقتصاد در هر سالی که می‌گذرد چقدر تولید کرده است و چه چیزهایی تولید شده است.

حدود ۸۰ سال از زمانی، که شاخه جدید اقتصاد کلان توسط جان مینارد کینز - اقتصاددان شهیر انگلیسی - معرفی شد، و به دنبال آن محاسبه درآمد ملی و اجزای آن را پیشنهاد داد؛ اما این سیمون کوزنتس بود که نخستین بار نظام حساب‌های درآمد ملی به شیوه کنونی را ساخته و به دولت‌ها پیشنهاد داد. جای چنین شاخصی آنچنان خالی بود و فایده‌مندی آن مورد پذیرش همگان بود و سازمان ملل بی‌درنگ آن را با نام نظام حساب‌های ملی (SNA) معرفی کرد تا همه کشورها بتوانند استفاده کنند و این موضوع در همه جا گسترش عمومی یافت.

با اینکه از همان ابتدا مشخص بود نباید GDP را به‌عنوان شاخصی برای رفاه و بهزیستی ملت‌ها تلقی کرد، اما به واقع اینچنین نشد. برای مثال در GDP تنها هزینه‌ها و درآمدهایی محاسبه می‌شود که در اقتصاد رسمی تحقق یافته باشد. GDP برداشت منابع طبیعی و تخریب محیط‌زیست را نادیده می‌گیرد، در حالی که ساخت اسلحه برای کشتار مردم یا هزینه‌ای که صرف نگهداری زندانی‌ها در زندان‌ها می‌شود، در GDP به حساب می‌آید. در این شاخص، شادی و خوشحالی مردم یا دوره‌م

ائتلاف فراگیر اجتماعی برای فقرزدایی و رفاه



۳۶

سده
بیست و یکم
دوران
مشارکت‌های
اجتماعی و
ایفای نقش
مسئولیت
اجتماعی است
که عمدتاً توسط
سازمان‌های
جامعه مدنی
مانند موسسات
غیرانتفاعی،
خبریه‌ها و
گروه‌های
داوطلب
غیردولتی انجام
می‌شود

پیشرفته‌ترین دانش‌های جهان. این ۱۲ مولفه با همدیگر چارچوب شاخص پیشرفت اجتماعی را تشکیل می‌دهند. برای هرکدام از این ۱۲ مولفه اصلی، نماگرهای ریزتری تعریف شده است که تعداد آنها به ۵۶ عدد می‌رسد و به‌طور دقیق وضعیت و عملکرد هر جامعه را اندازه‌گیری می‌کند. در این شاخص برخلاف GDP به دنبال محاسبه این واقعیت نیستیم که یک جامعه چقدر پول صرف هزینه‌های بهداشتی می‌کند یا چند بیمارستان ساخته است و چند نفر پزشک و پرستار استخدام کرده است؛ بلکه طول عمر و کیفیت زندگی مردم سنجیده می‌شود. این شاخص نمی‌خواهد محاسبه کند آیا دولت‌ها قوانین و مقرراتی علیه تبعیض وضع کرده‌اند یا چه تعداد انتخابات برگزار کردند؛ بلکه به اندازه‌گیری این نکته می‌پردازد که آیا مردم در زندگی روزمره خود تبعیض را تجربه کردند یا خیر.

شاخص پیشرفت اجتماعی، کشور زلاندنو را در بالاترین رتبه جای می‌دهد؛ کشوری که کمترین میزان پیشرفت اجتماعی را داشته و در قعر جدول جای دارد، کشور آفریقای چاد است. البته ما می‌دانیم GDP زلاندنو بسیار بالاتر از چاد است پس طبیعی است که شاخص پیشرفت اجتماعی بالایی داشته باشد. در عین حال کشورهایی وجود دارند که GDP بالایی داشته اما شاخص پیشرفت اجتماعی شان خیلی بالا نیست مثل آمریکا یا کشورهای ثروتمند نفتی خاورمیانه مانند کویت و عربستان. در عوض کشوری مثل سنگال در آفریقا که درآمد سرانه‌اش با چاد برابر است، توانسته پیشرفت اجتماعی بسیار بالاتری داشته باشد. در بین کشورهای نوظهور موسوم به «بریکس»، برزیل بیشترین شاخص پیشرفت اجتماعی را داشته و پس از آن به ترتیب آفریقای جنوبی، روسیه، چین و هند هستند. تاکنون آمار ۱۳۲ کشور برای محاسبه پیشرفت اجتماعی گردآوری شده است. جامائیکا را باید ابرقدرت پیشرفت اجتماعی محسوب کرد، چون با GDP در سطح برزیل توانسته است به اندازه کشورهای اروپای غربی پیشرفت اجتماعی داشته باشد.

خوشبختانه ایران هم در بین این ۱۳۲ کشور جای دارد؛ اما رتبه ایران با توجه به درآمد سرانه کسب‌شده اصلاً رضایت‌بخش نیست. ایران از نظر درآمد سرانه رتبه ۵۶ از ۱۳۲ را به دست آورده است؛ اما از نظر شاخص پیشرفت اجتماعی رتبه ۹۴ را دارد. در بین سه زیرشاخص اصلی نیازهای اساسی انسانی، بنیان‌های بهزیستی و فرصت‌های در دسترس، رتبه ایران به ترتیب ۵۵، ۱۰۱ و ۱۲۱ است؛ به بیان دیگر ایران توانسته است در شاخص نیازهای اساسی انسانی مثل تغذیه و مراقبت‌های اولیه درمانی، آب بهداشتی، سرپناه و برق‌رسانی، یا امنیت شخصی بالاتر از میانگین (رتبه ۵۵) و امتیاز ۷۸ از ۱۰۰ قرار گیرد، اما از نظر بنیان‌های بهزیستی مثل نرخ سوادآموزی، آزادی مطبوعات، مرگ‌ومیر ناشی از بیماری‌های غیرمسمی، خودکشی و آلودگی رتبه بسیار نامناسبی (رتبه ۱۰۱ و امتیاز ۵۸ از ۱۰۰) دارد.

متأسفانه ایران از نظر دسترسی به فرصت‌ها رتبه بسیار پایینی داشته (رتبه ۱۲۱ و امتیاز ۳۴ از ۱۰۰).

کاملاً بدیهی است که در کشورهای بسیار فقیر، افزایش درآمد با افزایش رفاه، همبستگی بسیار نزدیکی دارد؛ یعنی هر یک دلار افزایش درآمد سرانه، رفاه را با قطعیت بالایی زیاد می‌کند؛ اما به سطح درآمد متوسط که می‌رسیم جایی که بیشتر جمعیت جهان

زندگی می‌کنند از اهمیت GDP به‌عنوان راهنمایی برای توسعه کاسته می‌شود. نتیجه اینکه GDP سرنوشت و رفاه را تعیین نمی‌کند. کشور برزیل از نظر شاخص پیشرفت اجتماعی رتبه ۷۰ را از ۱۰۰ کسب کرده است و GDP سرانه حدود ۱۴ هزار دلار براساس برابری قدرت خرید دارد. حال فرض کنید برزیل می‌خواهد GDP سرانه خود را در دهه آینده دو برابر کند. آیا این سیاست خوبی است؟ در اینجا است که باید بینیم شاخص پیشرفت اقتصادی برزیل چه تغییری خواهد کرد.

برزیل باید تلاش کند شاخص پیشرفت اجتماعی خود را به سطح زلاندنو برساند؛ یعنی در برنامه‌های توسعه خود فقط به رشد اقتصادی توجه نکند، بلکه اولویت را به پیشرفت اجتماعی بدهد. این همان رشد پایدار و فراگیری است که بهبود واقعی در زندگی مردم به وجود آورده و همه از آن منتفع خواهند شد. اینجاست که برنامه‌ریزان توسعه کشور مجبور خواهند بود نگاه محلی به مسایل مناطق گوناگون کشور داشته و از جامعه مدنی و جوامع محلی برای بهبود کیفیت زندگی و محافظت از دارایی‌های طبیعی باارزش کمک بگیرند.

طی ۵۰ سال گذشته، رشد اقتصادی توانسته است صدها میلیون نفر را از فقر بیرون آورد و زندگی تعداد بیشتری از مردم را بهبود دهد؛ در عین حال کاملاً مشخص شده است که یک مدل توسعه فقط متکی بر تنها توسعه اقتصادی، ناقص است. جامعه‌ای که به نیازهای اساسی انسانی بی‌توجه باشد، شهروندان خود را مجهز به ابزارهای لازم برای بهبود کیفیت زندگی خود نکند، محیط زیست را نابود کند و فرصت‌های موفقیت و پیشرفت شهروندان خود را محدود کند. رشد اقتصادی بدون پیشرفت اجتماعی منجر به محصوریت و انزوای نیروهای جامعه، نارضایتی و ناآرامی اجتماعی می‌شود.

GDP ابزاری بود که برای سده بیستم میلادی اختراع شده بود؛ اما در سده بیست و یکم نیاز به ابزارهای جدید اندازه‌گیری داریم؛ زیرا جامعه با چالش‌های جدیدی مواجه شده است که تاکنون سابقه نداشته است؛ چالش‌هایی مثل گسترش سالمندی، فراگیری بیماری‌های غیرمسمی، دیابت، تغییرات اقلیمی و گرم شدن زمین و زندگی در شهرهای متراکم و پرجمعیت.

توسعه و پیشرفت کشورها در سده بیستم با انجام فعالیت‌های زیربنایی فیزیکی توسط بنگاه‌های بزرگ اقتصادی مانند ساخت بزرگراه‌ها، نیروگاه‌های برق، فرودگاه‌ها، سد‌ها و پل‌ها و از این قبیل شناخته می‌شد، اما سده بیست و یکم دوران مشارکت‌های اجتماعی و ایفای نقش مسوولیت اجتماعی است که عمدتاً توسط سازمان‌های جامعه مدنی مانند موسسات غیرانتفاعی، خیریه‌ها و گروه‌های داوطلب غیردولتی انجام می‌شود. در این محیط جدید صاحبان کسب‌وکار هم بر مبنای ارزش‌افزوده اقتصادی با هم رقابت نخواهند کرد؛ بلکه با توجه به سهمی که در پیشرفت اجتماعی داشته‌اند، سنجیده می‌شوند. پس لازم است سیاستمداران هم با توجه به بهبود واقعی که در زندگی مردم به وجود می‌آورند پاسخگو نگه داشته شده و قضاوت شوند. پس سه پایه توسعه یک کشور که دولت، بنگاه‌های اقتصادی و جامعه مدنی است در سده کنونی باید با کمک یکدیگر در مسیر پیشرفت اجتماعی حرکت کنند.



چالش‌ها و چشم‌انداز نظام تامین اجتماعی

- پایدارسازی بیمه‌های اجتماعی در برنامه ششم
- راه‌اندازی ۱۰ بیمارستان میلاد در کشور
- سونامی صندوق‌های بیمه و بازنشستگی
- افزایش وابستگی صندوق بازنشستگی به دولت

پایدارسازی بیمه‌ای اجتماعی



مظفر کریمی
دکترای مدیریت بهداشت و درمان

ج) اصلاحات اداری و مدیریتی

این نوع اصلاحات متمرکز بر ساماندهی و تنظیم روابط بین سطوح حاکمیتی، قانونگذاری و سیاست‌گذاری بیمه‌های اجتماعی است. نتایج مورد انتظار از این نوع اصلاحات، بهبود کیفیت قانونگذاری و سیاست‌گذاری، انسجام در ارکان و تشکیلات کلان نظام تامین اجتماعی کشور و هماهنگی و همسویی بین سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی است. در حال حاضر، نحوه اداره صندوق‌ها و نظام بیمه اجتماعی از این جهت دچار مشکلات، ابهام‌ها و ایرادهای زیادی است که اصلاحاتی جدی را می‌طلبد. باتوجه به احکام قوانین برنامه چهارم و پنجم، به نظر می‌رسد رویکرد حاکم بر قانون برنامه چهارم از نوع اصلاحات پارامتری (بندهایی از ماده ۹۶) و در قانون برنامه پنجم (مواد ۲۶ تا ۳۱) از نوع اصلاحات اداری بوده است. البته به دلیل ضعف در ضمانت‌های اجرایی این قوانین، بخش عمده آنها اجرا نشده است.

پیشنهاد‌های راهبردی برای برنامه ششم توسعه

الف) بهبود نسبت پشتیبانی صندوق‌های بازنشستگی

- اصلاحات پارامتری شامل اصلاح مولفه‌ها و متغیرهای اثرگذار بر ورودی‌ها، خروجی‌ها و منابع و مصارف صندوق‌های بیمه اجتماعی با شیب ملایم و معطوف به آینده.

- اصلاحات اداری شامل تنظیم روابط بین سطوح حاکمیتی، قانونگذاری، سیاست‌گذاری و سطوح اجرایی بیمه‌های اجتماعی و ایجاد هماهنگی بین سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه اجتماعی.

- حذف هرگونه ارفاق سنواتی و مزایای ناعادلانه در بازنشستگی‌های پیش از موعد مشاغل عادی.

- منطقی‌سازی ارفاق‌ها و مزایا در بازنشستگی‌های مشاغل سخت و زیان‌آور و انتقال مسوولیت‌های قانونی به کارفرمایانی که اقدام به استانداردهای مشاغل نمی‌کنند.

- برقراری الزامات قانونی موثر برای سرمایه‌گذاری‌های سودآور و مطمئن در نظام بیمه اجتماعی.

ب) کاهش تعهدات و بدهی‌های دولت به صندوق‌ها

- حذف تدریجی احکام قانونی تعهدآور برای دولت در قبال بیمه‌های اجتماعی و جایگزین‌سازی آنها با سازوکارهای بیمه‌ای.

- جلوگیری از تصویب قوانینی که با افزایش تعهدات بیمه‌های اجتماعی، بار مالی جدید برای دولت ایجاد کند.

- پیش‌بینی تدابیر اجرایی مناسب برای تسویه کامل بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌های بیمه اجتماعی از طریق واگذاری سهام، اموال و دارایی‌های دولت یا روش‌های مشابه.

ج) ثبات در قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری بیمه‌های اجتماعی

- تفکیک احکامی که در قوانین برنامه ماهیت دایمی دارند و در صورت لزوم تصویب آنها به صورت قانون دائمی.

- ایجاد ساختار و نهاد متمرکز تنظیم مقررات برای بیمه‌های اجتماعی کشور، از طریق اصلاح تشکیلات موجود.

بیمه‌های اجتماعی مطمئن‌ترین روش برای تضمین معیشت و رفاه مردم در بلندمدت هستند. مهم‌ترین امتیاز این روش اتکای آن به مشارکت مردم و عدم وابستگی آن به دولت است که می‌شود در شرایط بحران اقتصادی یا نوسان‌های اجتماعی، اعضای صندوق‌ها از آسیب‌های بیرونی در امان بمانند. با وجود این، صندوق‌های بیمه اجتماعی به شدت از متغیرهای جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی تأثیرپذیرند و به موازات تغییر این متغیرها در جامعه، سازوکارهای بیمه اجتماعی نیز باید تنظیم شود. در کشور ما، به دلیل انجام اصلاحات به موقع در نظام بیمه اجتماعی همچنین تصویب قوانین و مقررات تکلیفی برای صندوق‌ها برخلاف اقتضانات محاسبات بیمه‌ای، برخی از این صندوق‌ها، از وضعیت تعادلی خارج شده و با بحران مواجه شده‌اند و این وضعیت برای سایر صندوق‌ها دور از انتظار نیست.

انواع راهبردهای اصلاحی در نظام بیمه اجتماعی

اصلاحات معمول در نظام بیمه اجتماعی را می‌توان برحسب عمق و دامنه اصلاحات به سه نوع ساختاری، پارامتری و اداری تقسیم کرد.

الف) اصلاحات ساختاری

این اصلاحات بر چند نوع است: یک نوع آن، تغییر سیستم از مدل مزایای معین (دی، بی) به مدل حق بیمه معین (دی، سی) است که در کشور شیلی اجرا شد. نوع دیگر اصلاحات (به عنوان مثال در کشورهای لهستان و سوئد) تغییر از سیستم توازن درآمد با هزینه به طرح حق بیمه صوری با حفظ سازوکارهای طرح مزایای معین است. نوع دیگر، تبدیل یک صندوق احتیاط مبتنی بر حق بیمه معین به یک طرح بیمه اجتماعی مبتنی بر مزایای معین است که در برخی کشورهای آفریقایی و دریای کارائیب اجرا شده است. تغییر سیستم از مزایای معین به حق بیمه معین، مستلزم تغییر ماهیت صندوق‌های بیمه از عمومی و دولتی به خصوصی است. مهم‌ترین نتایج این نوع اصلاحات، دور شدن از سازوکارهای بازتوزیعی، انتقال مسوولیت از دولت به افراد، تمرکز مخاطرات (ریسک‌ها) بر فرد و خانوار و اتکای کامل به بازدهی اقتصادی ذخایر است.

ب) اصلاحات پارامتری

این‌گونه اصلاحات متمرکز بر تغییر مولفه‌های جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی موثر بر صندوق متناسب با تغییرات شاخص‌های یادشده در طول زمان است. ویژگی مهم این نوع اصلاحات، تدریجی بودن، آینده‌محوری، توزیع مخاطرات بین نسل‌های متوالی و اتکا به محاسبات بیمه‌ای اجتماعی است. نتایج مورد انتظار از این نوع اصلاحات، تعادل و پایداری صندوق‌ها، همسویی با شرایط اقتصادی و اجتماعی و حفظ سازوکارهای بازتوزیعی و عدالت بین‌نسلی است.

مراقبت دوران کودکی سرمایه‌گذاری خردمندان



ربابه شیخ‌الاسلام
متخصص سلامت عمومی و اپیدمیولوژی تغذیه
دانشیار و عضو هیات‌علمی وزارت بهداشت

حدود ۱۰ درصد کودکان در دوران بحرانی رشد به مهدکودک می‌روند! آیا والدینی که خود در چنبره رفتارهای نابسامان اقتصادی و فقر فرهنگی و اقتصادی اسیرند می‌توانند فرزندان با ویژگی‌هایی که خود از آن بی‌بهره‌اند تحویل جامعه دهند؟

ذات‌ناافته از هستی‌بخش / کی تواند که بود هستی‌بخش امروزه به دلیل پژوهش‌های گسترده عصب‌شناسان، روان‌شناسان، روان‌پزشکان و متخصصان تعلیم و تربیت مشخص شده است که هر نوزاد با صدمیلیارد سلول کامل مغز (نورون) از بدو تولد برای یادگیری و ارتباط‌گیری با دنیای پیرامون خود آمادگی دارد. از تولد به بعد شاهد رشد کیفی مغز هستیم؛ رشد کیفی به سبب فعالیت‌ها و تجربه‌های نوزاد به دست می‌آید و نیز وابسته به امکاناتی است که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم برای کودک فراهم می‌شود. محرک‌ها و ارتباط‌های مناسب و مستمر موجبات بخشی از این رشد کیفی را فراهم می‌کند.

در گذشته رشد کودک را منحصر به رشد جسمی می‌پنداشتند، اما از اواخر قرن نوزدهم این آگاهی شکل گرفت که رشد کودکان را باید در ابعاد مختلف دید. مغز کودک از لحظه تولد آماده یادگیری است و این مغز، این ماده اولیه حیرت‌انگیز که دانش فنی جهان را می‌سازد تا شش‌سالگی ۹۰ درصد رشد می‌کند؛ یعنی با سرمایه‌گذاری در طول شش‌سال می‌توان در مغز تغییراتی بنیادی به وجود آورد.

انتشار مقاله آقای دنیس وینترز (Dennis k. Winters) یک اقتصاددان بنام آمریکایی در دهم سپتامبر ۲۰۰۷ تحت‌عنوان ثمرات اقتصادی مراقبت‌های همه‌جانبه کودکان، براساس مطالعه‌ای که در چین انجام داده بودند برای من که سال‌های زیادی از عمرم را برای سلامت کودکان و به‌ویژه تغذیه بهتر آنان در کشور صرف کرده بودم بسیار تکان‌دهنده و در ضمن امیدوارکننده بود. من رابطه بین دریافت مواد مغذی موردنیاز دوران رشد را با تاثیر مثبت آن بر هوش و «آی‌کیو» بارها در مقالات مختلف مطالعه کرده بودم و علت تلاش‌های بسیارم برای افزودن ید به نمک اگرچه اثرات مثبت فراوان بر کاهش سقط‌جنین، عقب‌ماندگی ذهنی و جسمی و مرگ‌ومیر اطفال داشت ولی کمبود ید تا ۱۳درجه بهره هوشی یا «آی‌کیو» را کاهش می‌داد و تنها می‌توانست انگیزه قوی برای تلاش‌های فراوان من برای پایان‌دادن به این گرسنگی پنهان باشد.

در مقاله آقای وینترز آمده است که ۲۵درصد مردم چین با بهره هوشی بالا بیش از کل مردم آمریکا هوشمندی دارند و اضافه کرده است که این یعنی چینی‌ها کودکان باهوش‌تری از ما (آمریکا) دارند.

در صفحه اول این گزارش آمده است که ماده اولیه در اقتصاد نوین جهانی قدرت مغز است؛ در حقیقت بررسی اقتصاددانان آمریکایی برای آنکه علت موفقیت چین که را رتبه اول اقتصاد جهانی را به دست آورده آنها را به این نتیجه رساند که در چین برنامه آموزش از اوان کودکی یعنی از بدو تولد تا شش‌سالگی، ۲۰سال است اجرا می‌شود و

با فزونی‌گرفتن مشکلات اجتماعی، دامنه‌دار شدن فقر، هم از جنبه اقتصادی و هم فرهنگی، کشور از آرمان‌های تدوین‌شده سند چشم‌انداز دور مانده است تنها ۱۱سال تا سال ۱۴۰۴ برای دستیابی به این آرمان‌های متعالی که ایران را کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه می‌خواهد، وقت باقی است و مهم‌تر از آن، اینکه برخورداری از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تامین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به‌دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط‌زیست مطلوب، که در متن سند آمده است همه نیاز به برنامه‌های بلندمدت دارد. در این فرصت کم، کشور با مشکلات مهم دیگری از جمله تحریم‌های اقتصادی نیز مواجه است بنابراین باید بزرگان کشور، اندیشمندان و دلسوزانی که آرزوی زندگی بهتری را برای نسل آینده دارند با همت فراوان و با همدلی دست‌به‌کار شوند تا کشور را از این ورطه نابسامانی که در چند سال گذشته تشدید شده برهاند و با برنامه‌های دقیق و همفکری همه بخش‌های توسعه، راه دستیابی به اهداف سند بازشود.

اگر دستیابی به اهداف و آرمان‌های سند چشم‌انداز را که تدوین‌کنندگان آن با خیرخواهی و دلسوزی برای رهایی کشور از وضعیت موجود نوشته‌اند، راهی به‌سوی تعالی بنامیم چگونه با شرایط فعلی که رفتارهای فرهنگی ما نیز دچار تغییرات بنیادی شده است، جوانان با احساس تبعیض، حسد، سرخوردگی، افسردگی، خشم، خشونت و والدین در چنبره مقایسه‌ها و کشمکش برای بالاتر رفتن، آن‌هم به هر قیمتی گرفتارند و برخی اسیر خودمحوری و قبول‌نداشتن هیچ‌کس غیراز خود هستند و در جامعه‌ای که شاهد چاپلوسی و تملق از مافوق، تزویر، قانون‌گریزی، چشم‌وهم‌چشمی‌های ناپسند که تا حد متلاشی‌کردن زندگی‌ها، شیوع کسب‌وکار ناسالم، ارتشا، دزدی، زدوبند، فقر، فساد روزافزون، خودآزاری و دیگرآزاری، احترام‌نگذاشتن به دیگران و عقاید مخالف هستیم و بی‌توجهی کامل به آموزه‌های دینی، مدرک‌گرایی، ایران‌گریزی و... روبه تشدید است و این رخداد، سالیان درازی است که در حال تکرار و بازتکرار است؛ یعنی فقر فرهنگی به فقر اقتصادی دامن می‌زند و فقر اقتصادی، فقر فرهنگی را بازتولید می‌کند، می‌توان راهی به‌سوی تغییر جست؟

بررسی روش‌ها و محتواهای آموزشی ما در سیستم آموزش و پرورش بسیار حیاتی است. آیا ما به اهمیت تربیت مراقبان کودک اندیشیده‌ایم؟ آیا اگر مراقبت همه‌جانبه و اهمیت آن را برای اولیای مهدکودک‌ها توضیح داده باشیم که نداده‌ایم، این اقدام کافیست، درحالی‌که تنها

چالش‌ها و چشم‌انداز نظام تامین اجتماعی

دانش امروز نشان داده است که توانایی‌های بالقوه نوزاد بسیار بیشتر از آنست که تصور می‌کنیم. به‌فعل‌درآوردن این توانمندی‌ها با شناخت نیازهای این دوران آغاز می‌شود. مهارت‌های اجتماعی، چگونگی واکنش به رویدادها، کنترل احساسات، توانمندی برای حل مشکلات پیچیده، اعتمادبه‌نفس، خیرخواهی و تمامی صفاتی که می‌تواند موجب تعالی یک کشور شود در دوران کودکی، با کمک رفع نیازهای اولیه و مراقبت‌ها توسط افراد آموزش‌دیده شکل می‌گیرد. در دوران کودکی است که ارزش‌های انسانی و هدف‌های متعالی بنا گذاشته می‌شود و پایه‌های خصلت‌های خوب مانند هدفمندبودن، انگیزه‌داشتن و رعایت حقوق دیگران در این سال‌ها ساخته می‌شود. چگونگی تامین این نیازها خود نیاز به توجه دولتمردان، سیاستگذاران و اندیشمندان دارد که به آینده کشور علاقه‌مند هستند و به آن عشق می‌ورزند.

دولت‌ها در این زمینه با برقراری قوانین مناسب و درک ریشه‌های ناتوانمندی جامعه و رفع مشکلات و حمایت از دوران بسیارکوتاه و طلایی کودکی نقشی ویژه دارند. سه سال اول زندگی (هزار روز اول) سپس تا شش سالگی بنیان‌های محکم سلامت جسمی، روانی، شناختی و آموزشی می‌تواند چنان پایه‌ریزی شود که خلاقیت‌هایی برای ساخت جامعه‌ای بهتر و عادلانه‌تر شکل گیرد. با این درک است که می‌توان در مسیر رشد و تعالی حرکت کرد. فقر واقعی یک ملت ریشه در استفاده‌نکردن از توانمندی‌هایی دارد که بالقوه در مغز کودکان نهفته است و غفلت‌های نادانسته آن را به فعل در نیاورده است.

فقر یعنی هدردادن استعدادها در چرخه نادانی. فقر یعنی ناتوانی اندیشیدن برای بهره‌برداری از آنچه طبیعت در اختیار گذاشته است.

جامعه‌توانمند آینده در گرو توجه به نیازهای تغذیه‌ای کودک امروز
کودک شیرخوار از بدو تولد تا یک سالگی براساس نیازش هرچندبار که شیر می‌خواهد، باید تغذیه شود. ممکن است در چندماه اول برای مادر سخت باشد در طول شبانه‌روز براساس نیاز و درخواست نوزاد، چندبار کودک را شیر دهد. اگر چنین نکند رشد کودک دچار اختلال می‌شود دانشمندان علم تغذیه مقایسه‌ای چشمگیر از میزان نیاز روزانه یک نوزاد پنج‌ماهه و یک فرد بالغ انجام داده‌اند. محرومیت از شیر مادر، کمبود آهن و ید و مراقبت‌های ناکافی که روی وزن هنگام تولد اثر می‌گذارد، مجموعاً می‌تواند تا ۳۵ درصد ضریب هوشی کودک را کاهش دهد.

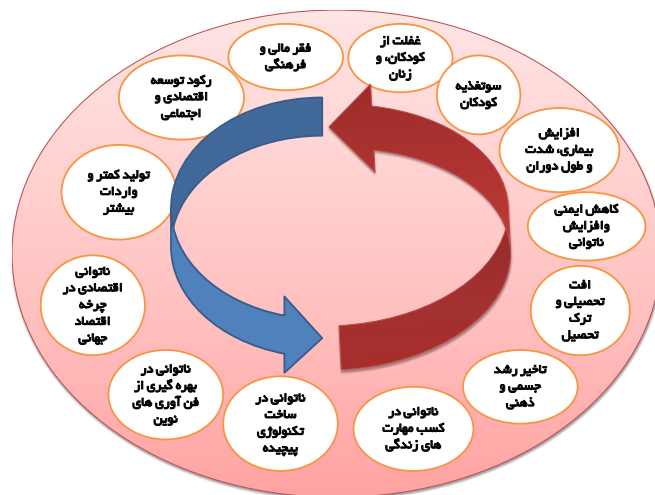
● از دومیلیون و ۴۰۰ هزار مورد مرگ کودکان زیر پنج‌سال که در سال ۱۹۹۵ در کشورهای درحال‌توسعه رخ داده، حدود نیمی از آنها با سوءتغذیه ارتباط داشته است.

● حتی یک‌کم‌وزنی خفیف، خطر مرگ کودک را افزایش می‌دهد.
● تقریباً ۸۰ درصد مرگ‌های مرتبط با سوءتغذیه بر اثر انواع خفیف یا متوسط سوءتغذیه بوده است. اگرچه ممکن است علت اصلی مرگ کودکان دچار سوءتغذیه خفیف یا متوسط؛ پنومونی یا اسهال باشد، اما بسیاری از این کودکان اگر خوب تغذیه می‌شدند، زنده می‌مانند.

سوءتغذیه عامل کوتاهی قد، کاهش بهره هوشی، افزایش ابتلا به بیماری‌ها، افزایش مرگ (دو تا هشت‌برابر کودکان هم‌سن)، افت تحصیلی و در نتیجه کاهش تولید ناخالص ملی است.

مسئولیت اجتماعی دولت در قبال کودکان

کودکان امروز، آینده کشور را می‌سازند و منبع اصلی حیات مولد و ترقی و تعالی یک کشور، نیروی انسانی آن است. والدین اگرچه در قبال کودکانشان مسوول هستند، ولی فراموش نکنیم:



چرخه شوم غفلت از دوران کودکی و رکود اقتصادی و اجتماعی کشور

هنوز هم در دست اجراست.

اسلایدهای این اقتصاددان که جست‌وجوی نامش برای همه در اینترنت قابل دسترسی است، نشان می‌دهد که این برنامه چگونه توانسته است مشکلات رفتاری و نابسامانی‌های اجتماعی مانند اعتیاد و بزهکاری را کاهش دهد.

از سوی دیگر از دهه‌های قرن بیستم گرایش افراطی بعضی از مکاتب روان‌شناسی کودک، این شبهه را به وجود آورد که رشد کودک به‌طور انحصاری در محدوده رشد شناختی است. یعنی اگر کودکان از جنبه شناخت، منطق و آگاهی رشد کنند، می‌توانیم کودکان و فرزندان را رشدیافته داشته باشیم. این افراط‌گرایی به جایی رسید که بسیاری از رویکردهای آموزشی، تمامی فعالیت‌ها و برنامه‌های خود را محدود به رشد شناختی کودکان کردند.

این تمرکز و توجه یک‌جانبه نیز سبب بروز مشکلات فراوان برای کودکان شد. اما در انتهای قرن بیستم کارشناسان مسایل کودکان به این آگاهی دست یافتند که رشد، جنبه‌های متنوع و پیچیده‌ای دارد و محدود کردن رشد کودک به یکی از این ابعاد موجب اختلال‌های اساسی در زندگی کودک می‌شود. به همین دلیل نظریه «رشد همه‌جانبه کودکان» مطرح شد و تمامی جنبه‌های رشد کودکان مورد توجه قرار گرفت و بر فراهم کردن شرایط مناسب برای بروز رشد همه‌جانبه تأکید بسیار شد. امروزه روان‌شناسی کودک، بر این اعتقاد استوار است که کودکان در حوزه‌های جسم، حرکت، عواطف، روابط اجتماعی، شناخت و حتی در حوزه کلامی نیز رشد می‌کنند و همه حوزه‌ها مهم هستند و نیازمند توجه و زمینه‌سازی‌اند و این مراقبت‌ها زمینه‌ساز عملکرد آنها در بزرگسالی است.

هر یک از ابعاد رشد ویژگی و اصول و مبانی خود را دارد و شامل مهارت‌ها، استعدادها و ظرفیت‌های ویژه است. روان‌شناسی کودک به ما نشان می‌دهد که توانایی‌ها و ظرفیت‌ها در هر یک از ابعاد رشد، در میان کودکان عمومی و پایه‌ای است؛ یعنی هر کودک در هر گوشه از جهان تقریباً بالقوه این توانایی‌ها را دارد و اگر در مسیر رشد و شرایط مناسب قرار گیرد و نیازهایش برآورده شود، می‌تواند مهارت‌های پایه‌ای را از خود بروز دهد.

محاسبات
زیان‌های
مالی ناشی از
بیماری‌ها، تقریباً
از ۱۵ سال پیش
در ایران شروع
شد تا شاید
تصمیم‌گیری
که در تخصیص
بودجه برای
سلامت نقش
داشتند، به
ابعاد ضرر و
زیان بی‌توجهی
به برنامه‌های
پیشگیرانه،
از جمله تغذیه
پیشگیر توجه
کنند و با
اختصاص
بودجه و
اعتبارات یا
وضع قوانین
مناسب و انجام
اقدامات لازم، از
مشکل بکاهد

چالش‌ها و چشم‌انداز نظام تامین اجتماعی

- غفلت والدین ناآگاه در قبال فرزندان اگر موجب بیماری و معلولیت کودک شود، بار و هزینه آن به دولت تحمیل می‌شود.
- اگر غفلت در زمینه‌های تربیتی، کودک امروز را به بزه‌کار فردا تبدیل کند، زیانش به کل جامعه برمی‌گردد. مسوولیت اجتماعی دولت است که مشکل را به‌موقع درک و برای آن چاره‌اندیشی کند.
- اگر فقر مادی و فرهنگی در جامعه‌ای بالا باشد، بخش عمده‌ای از بودجه کشور صرف ضررهایی می‌شود که پیامد فقر هستند و دولت مجبور است منابعی را که باید صرف سرمایه‌گذاری‌های مثبت نسل آینده شود، برای حل مشکلات مصرف کند.

ضرر اقتصادی ناشی از سوء تغذیه کودکان

سوء تغذیه کودکان مشکلی جهانی است. در کشورهای توسعه‌یافته، برنامه‌های حمایتی و قوانین بسیار جدی، این مشکل را به حداقل رسانده است. شاید آنها محاسبات اقتصاددانان خود را باور کرده‌اند و برای حفظ سلامت دوران کودکی سرمایه‌گذاری کرده‌اند تا با عواقب مادی و معنوی سنگین آن روبه‌رو نشوند.

اقتصاددانان در دهه‌های اخیر با محاسبات اقتصادی کمک بزرگی به بخش سلامت کرده‌اند، چون آنها نتیجه غفلت‌ها را در بخش پیشگیری به زبان پول بیان می‌کنند. آنها در حد امکان سود ناشی از خدمات پیشگیرانه را با هزینه‌های سنگین ناشی از معلولیت‌ها، مرگ‌های زودرس و هزینه‌های سنگین درمان مقایسه می‌کنند. از آنجا که سیاست‌گذاران در دولت به بخش سلامت توجه کافی ندارند، اعتبارات معمولاً در بخش درمان صرف می‌شود و اگرچه شعار جهانی پیشگیری برتر از درمان در همه‌جا به‌کار می‌رود، ولی نبود نگاه پیشگیرانه نه تنها در کشور ما، بلکه در اغلب کشورهای در حال توسعه همیشه مشکل ساز بوده است. در جدول زیر سال ۱۳۷۴ محاسبه میزان خسارت مالی ناشی از سوء تغذیه کودکان در ایران با دو کشور تایلند و اندونزی مقایسه شده است. این محاسبه نشان داد در آن سال با ۱۵ درصد سوء تغذیه (کودکان زیر پنج سال) کشور ما سالانه پنج هزار و ۶۵۲ میلیون دلار ضرر داشته است. محاسبات زیان‌های مالی ناشی از بیماری‌ها، تقریباً از ۱۵ سال پیش در ایران شروع شد تا شاید تصمیم‌گیرانی که در تخصیص بودجه برای سلامت نقش داشتند، به ابعاد ضرر و زیان بی‌توجهی به برنامه‌های پیشگیرانه، از جمله تغذیه پیشگیرانه توجه کنند و با اختصاص بودجه و اعتبارات با وضع قوانین مناسب و انجام اقدامات لازم، از مشکل بکاهند. براساس محاسبات بانک جهانی، کمبود ریزمغذی‌ها، سالیانه بیش از پنج درصد درآمد ناخالص ملی GDP کشورها را کاهش می‌دهد، در حالی که راه‌حل‌های کامل و مستمر برای غلبه بر آن، معادل ۰/۳ درصد GDP است. بنابراین صرف هرگونه هزینه در بهبود شاخص‌های بهداشتی و تغذیه‌ای، در واقع سرمایه‌گذاری برای افزایش بهره‌وری جامعه و افزایش تولید ناخالص ملی GNP است. به‌عنوان مثال اگر توان تولید در فرد کم‌خون به‌طور متوسط ۲۰ درصد کاهش یابد، در کشوری که ۵۰ درصد از زنان و ۲۰ درصد از مردان مبتلا به کم‌خونی هستند، توان تولید معادل پنج تا هفت درصد کاهش خواهد داشت. براساس محاسبات انجام‌شده

در کشور، ما با شیوع ۲۰ درصدی کم‌خونی زنان در سنین باروری مواجه هستیم و سالانه حدود ۵۷۵ میلیون دلار ضرر و زیان ناشی از کم‌خونی به‌دلیل پیامدهای آن، از جمله افزایش مرگ‌ومیر و ابتلا به بیماری‌ها، افت تحصیلی و کاهش قدرت کار و تولید افراد، به کشور تحمیل می‌شود.

تحقیقات زیادی در جهان، در زمینه هزینه اثربخشی برای مشکل ریزمغذی‌ها انجام شده است. اغلب این تحقیقات نشان داده است به‌ازای هر دلار خرج‌شده برای اجرای طرحی که به حل مشکل کمک کند، بازدهی در زمینه بهره‌وری بالا رفته است.

آموزش از آغاز تولد برای همه، یک سرمایه‌گذاری خردمندانه

در آوریل ۲۰۰۵ گزارشی، از نشست دوازده و ۹ و ۱۰ دسامبر ۲۰۰۴ تحت‌عنوان آموزش از اوان کودکی برای همه، یک سرمایه‌گذاری خردمندانه، توسط موسسه تکنولوژی ماساچوست دانشکده مدیریت کمبریج منتشر شد. این گزارش نتیجه این نشست است که محققان برجسته و کسانی که تجربه‌های مفیدی در زمینه آموزش و مسایل مربوط به کودکان داشتند، همراه با متولیان توسعه اقتصادی در آمریکا در آن شرکت کردند.

در سند آرمانی چشم‌انداز ۲۰ ساله تا ۱۴۰۴، که کمی بیش از ۱۰ سال به‌اجرای کامل آن وقت باقی‌مانده است، آرمان‌های بزرگی برای کشور تعریف شده است از جمله:

● در افق ۱۴۰۴، ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین‌الملل. با برخورداری از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تامین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط‌زیست مطلوب.

● برای سلامت، رفاه و امنیت اجتماعی ذکر شده در سند روی چه مواردی باید سرمایه‌گذاری کرد؟

● در یک زمان ۱۱ ساله چگونه می‌توان دانش فنی را در کشور برای رسیدن به آرمان‌های سند گسترش داد؟
توانمندسازی نسل آینده برای درک مشکلات، پیدا کردن راه‌حل‌های مناسب، چگونه امکان‌پذیر می‌شود؟

● نخست باید پرسید چگونه و چه زمانی رفتارهای صحیح در مغز شکل می‌گیرد؟

می‌دانیم:

● زیربنای توسعه در هر کشور، سرمایه نیروی انسانی توانمند، مبتکر و خلاق است.

● راه اصلی دستیابی به این سرمایه ارزشمند، کودکان هستند که از لحظه تولد استعداد یادگیری و آموزش را دارند.

● غفلت از کودکان و رها کردن آنها به‌حال خود، غفلت از بارزترین و مهم‌ترین سرمایه‌های ملی است.

● برای توانمندسازی مغز تنها به خدماتی بسیار ساده نیاز داریم که باید به‌موقع ارائه شود.

امروزه
روان‌شناسی
کودک، بر این
اعتقاد استوار
است که کودکان
در حوزه‌های
جسم، حرکت،
عواطف، روابط
اجتماعی،
شناخت و حتی
در حوزه کلامی
نیز رشد می‌کنند
و همه حوزه‌ها
مهم هستند و
نیازمند توجه و
زمینه‌سازی‌اند و
این مراقبت‌ها
زمینه‌ساز
عملکرد آنها در
بزرگسالی است



نام کشور	شیوع سوء تغذیه (درصد)	ضرر ناشی از سوء تغذیه (میلیون دلار)	درصد خسارت وارده بر اساس GDP در سال ۱۹۹۰	مخارج بهداشتی (میلیون دلار)
تایلند	۲۶	۸۹۴۲	۱۰	۴۰۶۱
اندونزی	۱۴	۷۱۵۶	۶	۲۱۴۸
ایران	۱۵	۵۶۵۲	۵/۵	۱۹۲۰



مدیرعامل سازمان تامین اجتماعی در گفت‌وگو با «شرق»:

۱۰ بیمارستان میلاد در کشور راه‌اندازی می‌شود

۴۲



جنوب‌شرق کشور است. تلاش سازمان بر این خواهد بود تا در راستای دسترسی بهینه و افزایش سطح خدمات درمانی افراد تحت پوشش ۱۰ بیمارستان با برند میلاد در سطح کشور ساخته شود. همچنین ساختمان جدید بیمارستان آیت‌الله کاشانی در منطقه بعثت خزانه بخارایی به مساحت ۹۰۰ مترمربع و با زیربنای ۸۲۷۱ مترمربع در هفت طبقه از دیگر طرح‌هایی بود که در این ایام افتتاح و به بهره‌برداری رسید.

❖ برخی خدمات دارویی و درمانی در سازمان تامین اجتماعی هنوز زیر پوشش بیمه نبوده و بسیاری از این مساله ابراز نارضایتی کرده‌اند. در این راستا آیا اقدامی صورت گرفته است؟

در ابتدای امر کاستی‌هایی در این زمینه وجود داشته است؛ اما تلاش‌هایی به عمل آمده تا در راستای سیاست‌های دولت تدبیر و امید برای کاهش هزینه دارویی افراد تحت پوشش سازمان نیز گام‌هایی برداشته شود که در این خصوص می‌توان به زیر پوشش درآمدن خدمات و داروهای ناباروری اشاره کرد که هزینه‌های زیادی بر دوش خانواده قرار می‌دهد. مستمری‌بگیران هم هزینه‌های زیادی را برای دارو و درمان صرف می‌کنند اما با اقداماتی که انجام شده است، مستمری‌بگیران سازمان تامین اجتماعی می‌توانند در مراجعه به مراکز دانشگاهی کشور بدون پرداخت فرانشیز، از خدمات آن مراکز درمانی بهره‌مند شوند.

❖ یعنی در میزان هزینه‌هایی که مردم باید پرداخت کنند، تغییری ایجاد شده است؟

بله. میزان پرداخت از جیب مردم در گذشته بیش از ۵۰ درصد بود، اما اکنون به زیر شش درصد رسیده است و اگر چه هنوز مشکلاتی وجود دارد؛ ولی باید پوشش‌های درمانی و بهداشتی را افزایش دهیم و تلاش‌هایی هم در این رابطه صورت گرفته است. بر همین اساس در جلسه شورایی

سیدتقی نوربخش، مدیرعامل سازمان تامین اجتماعی، در دهه فجر با حضور در شهرهای زابل، زاهدان، شهرکرد، بوشهر، بندرعباس، بلدختر، اصفهان، میمه، شهرکرد، خرم‌آباد، سمنان و... طرح‌های مختلف بیمه‌ای و درمانی را افتتاح کرد. در خلال این برنامه‌های فشرده، فرصتی به دست آمد تا با وی درباره موضوعات مختلف مرتبط با سازمان تحت نظارت و مدیریتش از برنامه‌های سازمان برای ارتقای خدمات درمانی گرفته تا معوقات این سازمان و بودجه سال آتی و... سخن بگوییم. آنچه در پی می‌آید ماحصل گفت‌وگوی کوتاه ما با مدیرعامل سازمان تامین اجتماعی کل کشور است.

❖ یکی از شعارهایی که در ابتدای دولت یازدهم، به ویژه در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی داده شده توجه به مساله رفاه و خدمات درمانی مورد نیاز جامعه بوده است. بر این اساس سازمان تامین اجتماعی تاکنون برای ارتقای خدمات درمانی و افزایش پوشش‌های حمایتی چه اقداماتی انجام داده و چه برون‌دادی داشته است؟

سازمان تامین اجتماعی برای ارتقای خدمات درمانی خود به افراد تحت پوشش، اقدام‌های مناسبی داشته است و تمام تلاش سازمان بر این بوده است تا سهولت در دسترسی، برای همه افراد تحت پوشش به وجود آید، در همین خصوص فقط در دهه فجر امسال، ۳۶ پروژه ملی و استانی در بخش‌های درمانی و بیمه‌ای افتتاح شد. یکی از این طرح‌های ملی، بیمارستان پیامبر اعظم (ص) در کرمان است که تحت عنوان میلاد ۲ شناخته می‌شود. این بیمارستان ۳۰۰ تختخوابی با اعتباری بالغ بر ۱۷۰ میلیارد تومان در شش طبقه ساخته شد و مجهزترین بیمارستان در

چالش‌ها و چشم‌انداز نظام تامین اجتماعی

بیمه قرار شده است تعدادی از اقلام دارویی و خدمات درمانی مصوب شده و تحت پوشش بیمه قرار بگیرند.

ک به تلاش در این زمینه اشاره کردید، برای سال آتی و هزینه‌های درمانی چه تدابیری اندیشیده شده است؟

اعتبارات درمان در سال آینده افزایش خواهد داشت. افزایش بودجه‌ای ما در سال ۹۴ در درمان غیرمستقیم ۳۸ درصد و در درمان مستقیم ۲۵ درصد است. طرح تحول نظام سلامت هم یکی از راهبردهای دولت یازدهم است و در راستای اجرای این طرح، با بخش درمان کشور هماهنگی کامل داریم.

ک پس میزان تامین بودجه تامین اجتماعی برای سال ۹۴ افزایش یافته است؟

بودجه سال ۹۴ سازمان تامین اجتماعی به هیات‌مدیره این سازمان تقدیم شده است و مراحل تقنینی خود را می‌گذراند. بودجه سال ۹۴ سازمان تامین اجتماعی ۵۸ هزار و ۱۰۶ میلیارد و ۵۵۰ میلیون تومان است که در سه بخش پرداخت تعهدات درازمدت (مستمری و بازنشستگی) درمان و سرمایه‌گذاری تنظیم شده است.

ک برای حمایت از اشتغال مقرر می‌گیران بیمه در سال جاری و برای سال بعد چه برنامه‌ای دارید؟

ایجاد تسهیلاتی برای اشتغال مقرر می‌گیران بیمه بیکاری، از جمله موارد همکاری تامین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بوده است و بر همین اساس هم پس از اشتغال به‌کار این افراد ۹۰ درصد حقوق آنان توسط سازمان تامین اجتماعی پرداخت می‌شود و ۵۰ درصد حقوق نیز توسط کارفرما پرداخت خواهد شد و کارگر با ۴۰ درصد حقوق مشغول به‌کار می‌شود. از این‌رو علاوه بر ایجاد اشتغال، بیمه‌شده بر سر کار برگشته و انگیزه، هم برای کارگر و هم کارفرما ایجاد شده است.

در همین راستا هم شش تفاهم‌نامه با وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی امضا شده و از سوی وزیر ابلاغ شده است که بهداشت محیط کار، مشاغل سخت و زیان‌آور و احصای سوابق بیمه‌شدگان، از جمله موضوع‌های این تفاهم‌نامه‌ها هستند.

ک آیا درباره بیمه کارگران ساختمانی هم با همکاری وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی برنامه‌ای داشته‌اید؟ چون این بیمه چندبار دستخوش تغییر شده و به نظر سرنوشتش نامعلوم است؟

بله، از آنجایی که قانون بیمه کارگران ساختمانی طی سال جاری سه بار تغییر کرد، در نهایت قانون جدید با تصویب مجلس و شورای نگهبان ابلاغ و اجرایی می‌شود. بخشنامه جدید کارگران ساختمانی به واحدهای اجرایی سازمان تامین اجتماعی در سراسر کشور ابلاغ شده است. البته در سال ۹۲ مبلغ ۹۰۰ میلیارد تومان از محل مالیات بر ارزش افزوده به عنوان منابع بیمه کارگران ساختمانی به تامین اجتماعی پرداخت شد و در بودجه سال ۱۳۹۳ این مبلغ حذف و مقرر شد کارفرمایان بر اساس متره واحدهای ساختمانی، دو تا چهار درصد به تامین اجتماعی، پرداخت کنند. به دلیل اینکه میزان ساخت و سازها بر اساس آمارهای موجود در سال جاری کاهش یافت به طوری که طبق آمار موجود در تهران تا ۴۰ درصد و در شهرستان‌ها نیز تا ۶۸ درصد کاهش داشته است، بنابراین منابع این سازمان از این محل با کاهش مواجه شد و بر اساس منابع دریافتی، در واقع می‌توانستیم ۳۰۰ هزار نفر را بیمه کنیم اما با توجه به تعهدات سازمان و در راستای حمایت از بیمه‌شدگان، آرایه خدمات به تمامی کارگران ساختمانی ادامه یافت و هیچ کارگر ساختمانی از شمول بیمه خارج نشد.

اما در نهایت پیشنهادهای برای اصلاح قانون بیمه کارگران ساختمانی مطرح شد و سازمان تامین اجتماعی نیز در تدوین قانون جدید همکاری کرد. بر اساس همین قانون جدید هم، مکانیسم دریافت حق بیمه به درصدی از تراکم پروانه ساختمان تغییر یافته است که بر اساس تصویب هیات وزیران بین ۱۵ تا ۲۰ درصد خواهد بود و امیدواریم با اصلاح قانون امکان افزایش پوشش بیمه‌ای کارگران ساختمانی فراهم شود.

ک مطالبات پرداخت نشده مراکز درمانی و پزشکان عمومی و مطالبات معوقه بیمه‌ای از برخی کارخانه‌ها و شهرداری‌ها از دیگر مواردی است که مورد اعتراض بوده است. آیا اقدامی در این باره صورت گرفته یا قرار است صورت بگیرد؟

مطالبات مراکز طرف قرارداد به طور کامل تا آبان‌ماه پرداخت شده است و سازمان برای پرداخت، مطالبات آبان مراکز طرف قرارداد و همچنین مطالبات پزشکان عمومی تا اول دی‌ماه، آمادگی دارد. درباره مطالبات معوقه بیمه‌ای از برخی کارخانه‌ها و شهرداری‌ها هم در حال حاضر سازمان تامین اجتماعی از کارفرمایان شش هزار میلیارد تومان مطالبه قطعی دارد که بسیاری از آنها به شهرداری‌ها بازمی‌گردد. طبق قانون، این سازمان می‌تواند حساب این کارخانه‌ها یا شهرداری‌ها را ببندد و مطالبات خود را برداشت کند، چراکه این سازمان خدمات ۱۷ گانه خود در بخش درمان و بیمه‌ای برای افراد تحت پوشش خود را از طریق دریافت همین حق بیمه‌ها انجام می‌دهد اما با توجه به ملاحظاتی که وجود دارد و در جهت حمایت از اشتغال، تولید و خدمات شهری تا جایی که بتوانیم ملاحظه می‌کنیم و این کار را انجام نمی‌دهیم، اما باید توجه داشته باشیم که نیروی کار شاغل در آن واحدها نیازمند حمایت‌های تامین اجتماعی هستند و با قطع حق بیمه آنان توسط کارفرمایان، کارگران و خانواده آنان که اعتبار دفترچه آنها تمام و سابقه‌شان قطع می‌شود، متضرر خواهند شد. همان‌طور که می‌دانید مهم‌ترین عملکرد سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی، تولید امنیت اجتماعی است و مهم‌ترین شاخص موفقیت این سازمان‌ها هم تولید امنیت محسوب می‌شود. سازوکار یک سازمان بیمه‌گر، بین‌نسلی است.

ک مرخصی زایمان هم مساله دیگری است که با وجود تصویب مجلس عملیاتی نشده است. چرا این اتفاق صورت نمی‌گیرد؟ مشکل کجاست؟ قانونگذار محل تامین منابع اجرای این قانون را مشخص کرده، اما منابع تاکنون تامین نشده است. برای اجرای این قانون، نیازمند تامین اعتبارات هستیم و بر اساس برآورد انجام‌شده در هر سال، افزایش مرخصی زایمان زنان از شش ماه به ۹ ماه، نیازمند اعتباری حدود ۵۰۰ میلیارد تومان است.

ک چندی پیش آزمون استخدامی سازمان تامین اجتماعی برگزار شد. نتایج این آزمون چه شد و به کجا رسید؟

در راستای برقراری عدالت در استخدام و ایجاد فرصت برابر برای شرکت‌کنندگان در آزمون استخدامی، برای نخستین بار تصمیم گرفته شد تا آزمون استخدامی از طریق سازمان سنجش برگزار شود. طراحی سوال‌ها، برگزاری، تصحیح و اعلام نتایج برعهده سازمان سنجش بود و هیچ شبهه‌ای برای نگذاشت. قرار بود دوهزار و ۸۰۰ نفر استخدام شوند و از این تعداد ۲۵ درصد سهمیه خانواده شهیدان بود که اعمال شد. برای بقیه افراد، زمان مصاحبه در نظر گرفته شد و اکنون در مرحله گزینش قرار دارند. برخی مراکز بیمه‌ای و درمانی که در دهه فجر راه‌اندازی شدند نیاز به نیرو داشتیم. این موارد نیز از بین همین پذیرفته‌شدگان به کار گرفته شدند و هیچ نیرویی بدون آزمون جذب نمی‌شود.

با اقداماتی که انجام شده است، مستمری بگیران سازمان تامین اجتماعی می‌توانند در مراجعه به مراکز دانشگاهی کشور بدون پرداخت فرانشیز، از خدمات آن مراکز درمانی بهره‌مند شوند.

مدیرعامل پیشین صندوق بازنشستگی، بنگاهداری را سعی مهلك برای بقای صندوق‌ها عنوان کرد

سونامی صندوق‌های بازنشستگی



فرزانه طهرانی: عبدالحسین ثابت که در دهه ۷۰ مدیریت شستا و پس از آن، مدیرعاملی صندوق بازنشستگی کشور را برعهده داشت؛ فضای امروز حاکم بر صندوق‌ها را متفاوت از گذشته عنوان می‌کند؛ چه در بخش سرمایه‌گذاری‌های انجام شده از سوی صندوق‌ها که از دهه ۷۰ کم‌کم شکل گرفت و با آزمون و خطا و بعضا با بازدهی کم و زیان همراه بود و چه در بحث تصدی‌گری دولت که ثابت از آن به عنوان پاشنه آشیل صندوق‌های بازنشستگی نام می‌برد. اگرچه سوءمدیریت در صندوق‌ها را رد نمی‌کند؛ اما دو موضوع را در ورشکسته شدن صندوق‌ها بسیار موثر می‌داند: اول ساختار شکل‌گیری صندوق‌هاست که از هیچ نظام محاسباتی بیمه‌ای تبعیت نمی‌کند و به جای آن، با مشتی قوانین و مقررات اداره می‌شود و دوم هم تصدی‌گری‌های دولتی است. مثالی می‌آورد از سازمان تامین اجتماعی از زمانی که در دوره خود مطالعه‌ای انجام داده و به این نتیجه رسیده‌اند که ۸۰ درصد از سود عاید شده تامین اجتماعی مربوط به ۲۰ درصد از شرکت‌هایی است که شستا کمترین سهم را در آن داشته و مدیریت آن با بخش خصوصی بوده است. با ذکر این نمونه از من می‌خواهد بر این چالش بزرگ در نوشته خود بیشتر تاکید کنم. بازدهی‌ها پایین می‌آید، ناکارآمدی‌ها به وفور دیده می‌شود، عزل و نصب‌های دولتی و سیاسی که منجر به روی کار آمدن مدیرانی غیرمتخصص و ناآشنا می‌شود، تبعات تصدی‌گری دولت است که کم‌کم زمینه غیرشفاف شدن، خریدوفروش‌های توافقی و در نتیجه، رانت و فساد را فراهم می‌کند. این همان اتفاقی است که در کنار سوءمدیریت‌ها، پازل ورشکستگی صندوق‌ها را کامل می‌کند و اگر کمک دولت را از آن قطع کنیم؛ نمی‌توانند سرپا بایستند. سازوکارها به گفته ثابت، آنقدر غیرریاضی و غیرمحاسباتی است که تا پنج سال آینده، سونامی صندوق‌های بازنشستگی روی خواهد داد؛ یعنی هرچه دولت درآمد بودجه‌ای حاصل کند، باید صرف پرداخت حقوق بازنشستگان شود؛ به عبارت ساده‌تر دولت می‌شود صندوق پرداخت حقوق و دستمزد. عبدالحسین ثابت، مدیر سابق شستا و صندوق بازنشستگی، پیشنهادهایی هم برای بهبود عملکرد صندوق‌ها دارد که در ادامه می‌خوانید:

🔸 روند منابع و مصارف صندوق‌های بیمه کشور نگران‌کننده و برخی از آنها، مانند صندوق بیمه بازنشستگی و فولاد، زیان‌های بزرگی داده‌اند و با بارانه‌های دولتی ادامه حیات می‌دهند. به نظر می‌رسد بخشی از این وضعیت، ناکارآمدی مدیریت ذخایر مالی این صندوق‌ها در گذشته و شیوه نادرست سرمایه‌گذاری آنها بوده است. تحلیل و ارزیابی شما از این ادعا و نیز تحلیل‌تان از رویه‌های مرسوم مدیریت ذخایر در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری مانند شستا، شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی و... چیست؟

همه صندوق‌هایی که امروز زیان ده هستند از اساس با محاسبات نظام واقعی بیمه‌ای (اکچوئری) طراحی نشده‌اند که کسور دریافتی،

سرمایه‌گذاری شود و متقابلا از محل بازدهی سرمایه‌گذاری اینها حقوق بازنشستگی پرداخت شود. صندوق‌های بازنشستگی در کشور چه پیش از انقلاب و چه سال‌های پس از انقلاب، با مفاهیم اکچوئری آشنا نبوده و کار مربوط به عملیات محاسبات اکچوئری هم در آنها انجام نشده است. اگرچه در مسیر سرمایه‌گذاری هم ممکن است پستی و بلندی‌هایی رخ داده باشد؛ اما این به معنای آن نیست که تمام مشکلات از محل رویه‌های نادرست سرمایه‌گذاری پدیدار شده است. طبیعی است که وقتی ساختار صندوق‌ها از پایه با مفاهیم اصولی پایه‌گذاری نشده و عملیات انجام شده نیز براساس این منطق پیش نرفته است؛ باید انتظار ایجاد مشکلاتی از نوع تطابق نداشتن منابع و مصارف را شاهد بود.

🔸 با این توضیحات، شما مقصر اصلی در زیان ده بودن صندوق‌ها را ایرادات ساختاری می‌دانید. می‌توانم از صحبت شما این برداشت را داشته باشم که زیان ده بودن صندوق‌ها در سال‌های گذشته، کمتر به سوءمدیریت‌ها مربوط می‌شود؟

خیر. همیشه سوءمدیریت وجود داشته؛ فقط در سال‌های گذشته شدت وضعیت داشته است؛ ولی در عین حال از ایرادات ساختاری نیز نمی‌توان چشم‌پوشی کرد؛ موضوعی که ترکیب آن در سال‌های قبل، مشکل ساختاری ایجاد کرده است؛ اختلاط بحث تامین امنیت اجتماعی با موضوع صندوق‌های بازنشستگی است. اصولا در تمام دنیا تامین امنیت اقتصادی مردم در حد حداقل‌های زندگی به خصوص در دوران ناتوانی با دولت‌هاست و این مخارج نیز از طریق مالیات‌ها تامین می‌شود. این در حالی است که در ایران، تامین‌کننده این هزینه‌ها، صندوق‌های بازنشستگی هستند. حال آنکه صندوق بازنشستگی به‌طور کامل باید محلی باشد برای پس‌انداز فرد و آنچه به فرد داده می‌شود، تنها از محل پس‌انداز او باشد. برای نمونه وقتی بحث بازنشستگی پیش‌ازموضع به وجود می‌آید، عملا این ناهنجاری ایجاد می‌شود. مشتریان پرداخت‌های لازم را به صندوق نکرده‌اند؛ ولی از منابع صندوق برداشت می‌کنند. موضوع دیگر، افزایش حقوق‌هایی است که با توجه به شرایط اقتصادی کشور و رشد تورم اتفاق می‌افتد. به این صورت که در صندوق بازنشستگی کشور در زمانی در یک سال، حقوق اعضای هیات‌علمی سه برابر می‌شود. در این مورد چه نظام اکچوئری رعایت شده است؟ این فرد تا دیروز بر مبنای پایه یک میلیون تومان کسورات را به صندوق پرداخت می‌کرد؛ اما امروز با حقوق سه میلیون تومان بازنشست می‌شود.

🔸 یعنی شما معتقدید تورم نباید در حقوق بازنشستگی افراد لحاظ شود؟

تعیین حقوق باید طبق نظام محاسبات بیمه‌ای انجام شود. فرض کنید در همین شرایط می‌بینیم فردی که دو ماه پیش از افزایش حقوق سالانه، بازنشست شده است؛ حقوق بازنشستگی او بر مبنای یک میلیون تومان محاسبه می‌شود. چه فرقی بین فردی که دو ماه زودتر



شرکت‌های بیمه به چنین رویه‌هایی دست زدند و چرا ادامه پیدا کرده و می‌کند؟

همه این نکاتی که به آن اشاره کردید، بخشی از مشکلات صندوق‌ها در سرمایه‌گذاری‌هاست. البته می‌دانید که سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی به زمان دوری بازمی‌گردد. عمدتاً سرمایه‌گذاری‌ها از دهه ۷۰ به بعد شروع شد و سرمایه‌گذاری‌هایی که امروز، به‌ویژه در سهام شرکت‌ها، در تولید و بخش‌های مختلف اقتصادی می‌بینیم؛ تقریباً بعد از جنگ و در دهه ۷۰ اتفاق افتاد؛ چراکه مکانیسم صندوق‌ها براساس چنین سازوکاری تعریف نشده بود و در طول سال‌های بعد از انقلاب و دوران جنگ تحمیلی فرصتی برای این فعالیت‌ها فراهم نشده بود؛ بنابراین پس از اتمام جنگ و در دوران سازندگی، صندوق‌ها به سمتی رفتند که بتوانند در بخش‌های مختلف اقتصاد کشور سرمایه‌گذاری کنند. اولین گام‌ها را در جهت سرمایه‌گذاری، تامین اجتماعی برداشت. بعد از آن، سایر صندوق‌های بازنشستگی هم به این جرگه پیوستند؛ مثلاً صندوق بازنشستگی کشوری تا سال ۷۶ سرمایه‌گذاری معناداری نداشت و مقدار محدودی املاک و مستغلات در اختیار داشت که از محل تبصره ۸۲ گرفته بود؛ اما پس از آن وارد سرمایه‌گذاری‌های متعدد شد. نکاتی که شما به آن اشاره کردید، به دلیل روند سرمایه‌گذاری‌ها طی این دوره این مشکلات را تا حدی ناگزیر می‌کرد و برای اینکه تجربه وسیعی قبل از آن در کشور وجود نداشت؛ صندوق‌ها را به این نوع سرمایه‌گذاری‌ها بعضاً ناچار می‌کرد. اما در دو دهه گذشته، با توجه به تجربیاتی که حاصل شد؛ شرایط کمی متفاوت شده است. همه نکاتی که به آن اشاره کردید، وجود دارد. تصدی‌گری یکی از آنهاست که باید به شدت از آن پرهیز کنند و گرنه به سرنوشت شرکت‌های توسعه‌ای که امروز دیگر خبری از آنها نیست، دچار خواهند شد. برای اینکه به‌طور طبیعی نمی‌توانند با مکانیسم بخش خصوصی رقابت کنند، بهره‌وری در آنها نسبت به بخش خصوصی پایین‌تر است، مشکلات مدیریتی در آنها بسیار بیشتر بروز پیدا می‌کند و بحث مربوط به انتصاب‌ها و انتخاب‌ها بر مشکلات موجود صندوق هم می‌افزاید. بنابراین براساس تجربه دو دهه گذشته باید نگاه جدیدی را وارد کنیم و آن نگاه این است که اولاً از تصدی‌گری به شدت پرهیز کنیم، دوم اینکه هرچه بیشتر فیلدهای سرمایه‌گذاری در صندوق‌ها تنوع پیدا کند، همچنین نگاه به اوراق بهادار اعم از قرضه، مشارکت و قرضه دولتی و سهام بورس جدی‌تر شود؛ چراکه ریسک بسیار پایینی داشته و مشکلات مدیریتی خاصی ندارد. در طول زمان هم نشان داده شده که اگرچه در برخی دوره‌ها سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها با سودآوری مناسبی همراه بوده است اما وقتی در دوره بعد گرفتار ضعف مدیریت‌ها می‌شوند چه بسا تمام سود دوره قبل را از دست می‌دهند. براین اساس، به بازنگری بسیار عمیقی نیاز است.

جناب‌عالی از دهه ۷۰ تاکنون در شرکت سرمایه‌گذاری تامین اجتماعی (شستا)، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه روستاییان و کشاورزان و بسیاری از شرکت‌های سرمایه‌گذاری و صنعتی کشور مسوولیت داشته‌اید و دارید و به‌عنوان یکی از مدیران با تجربه حوزه سرمایه‌گذاری و بازارهای مالی شناخته می‌شوید. بازنگری‌ای که از آن صحبت می‌کنید به‌طور مشخص و با توجه به تجربیات سال‌های گذشته شما باید چه تغییراتی را در صندوق‌ها ایجاد کند؟

بازنگری‌ها باید منجر به این شود که اولاً قابلیت تبدیل به نقد صندوق‌ها بسیار بالا برود. در حال حاضر، بزرگ‌ترین مشکل صندوق‌ها این است که قابلیت نقد دارایی‌های آنها بسیار پایین است. دوم اینکه

بازنشست شده با فردی که بعد از محاسبه افزایش نرخ دستمزد سالانه بازنشست می‌شود، آن هم با یک موقعیت شغلی وجود دارد؛ ما بارها از این موارد داشته‌ایم. به علت همین رعایت نکردن محاسبات بیمه‌ای است که شاهد هستیم امروز تفاوت بسیار فاحشی در حقوق بازنشستگی بازنشستگان اخیر با دهه‌های قبل در یک موقعیت شغلی وجود دارد. امروز در صندوق بازنشستگی کشوری افرادی را می‌بینیم که با حقوق ۱۵ میلیون تومان بازنشست شده‌اند؛ این در حالی است که افرادی هم هستند با همین موقعیت شغلی و همین میزان سابقه و شرایط مشابه، یک پنجم این حقوق را دریافت می‌کنند. آیا افراد گروه اول به همین اندازه که حقوق دریافت می‌کنند کسور پرداخت کرده‌اند. همه اینها از دلایل ورشکستگی صندوق‌هاست. دلایل متعددی که وقتی در کنار سوءمدیریت قرار می‌گیرند؛ پازل ورشکستگی را تکمیل می‌کنند. در صندوق‌های بازنشستگی که براساس نظام اکچوئری فعالیت می‌کنند؛ فرمولی وجود دارد که تمام دوره پرداخت در تعیین حقوق بازنشستگی موثر است.

به غیر از مواردی که عنوان کردید، نحوه سرمایه‌گذاری صندوق‌ها نیز همواره مورد انتقاد بوده و به عنوان یکی از عوامل موثر در عدم سوددهی مناسب صندوق‌ها نام برده شده است. رویه متعارف سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه، یعنی تاسیس یا خرید سهام و مدیریت شرکت‌های متعدد با زمینه‌های فعالیت بسیار متنوع و سپس ایجاد هلدینگ‌های بزرگ، همواره با چند آفت یا پیامد نامطلوب مواجه بوده است، یکی افزایش هزینه‌های مدیریت دوم، فشارهای سیاسی برای انتصاب افراد خاص و غالباً غیرمتخصص در پست‌های هیات‌های مدیره یا مدیرعامل این شرکت‌ها که غالباً به زیان‌دهی و مدیریت بد آنها منجر شده و سوم فشارهای سیاسی برای سرمایه‌گذاری یا تاسیس فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی فاقد توجیه اقتصادی و کم‌بازده یا زیان‌ده، بسیاری از شرکت‌های ورشکسته یا نیمه‌تعطیل یا طرح‌های ناتمام صنعتی در مناطق مختلف کشور حاکی از این وضعیت‌اند. چرا

براساس تجربه دو دهه گذشته باید نگاه جدیدی را وارد کنیم و آن نگاه این است که اولاً از تصدی‌گری به شدت پرهیز کنیم، دوم اینکه هرچه بیشتر فیلدهای سرمایه‌گذاری در صندوق‌ها تنوع پیدا کند، همچنین نگاه به اوراق بهادار اعم از قرضه، مشارکت و قرضه دولتی و سهام بورس جدی‌تر شود

بسیاری از صندوق‌ها به صورت مستقل وارد سرمایه‌گذاری‌هایی می‌شوند که ممکن است برای آینده صندوق مفید نباشد و برای جلوگیری از این مشکلات باید وزارت رفاه دست‌به‌کار شده و سیاست‌های کلان سرمایه‌گذاری صندوق‌ها را تدوین و ابلاغ کند

قابلیت تنوع‌بخشی ایجاد شود. اگر در فیلدی احتمالاً شرایط اقتصادی، اتفاقات جهانی و... در صنعتی مشکلاتی ایجاد می‌کند؛ صندوق‌ها باید توان آن را داشته باشند که تغییر رشته بدهند و از آن صنعت بیرون بیایند تا ذخایر مشترکانشان آسیب نبیند. در دو دهه گذشته هم براساس تجربیات حاصل‌شده، مدیران به این باور رسیده‌اند که باید تغییر رویه دهند تا به معایب سرمایه‌گذاری‌ها که شما اشاره کردید- که البته بیش از نمونه‌های مورد اشاره شما نیز هست- فاصله بگیرند. البته متأسفانه می‌بینیم در حال حاضر همان سمت‌وسوی دو دهه گذشته وجود دارد و چندان تغییر رویه‌ای رخ نداده است. یکی از مهم‌ترین امیدواری‌هایی که وجود داشت این بود که وزارت رفاه قرار بود ساماندهی در نحوه سرمایه‌گذاری‌ها انجام دهد؛ اما این موضوع هم هنوز مغفول مانده و لازم است این ساماندهی هرچه سریع‌تر انجام شود. بسیاری از صندوق‌ها به صورت مستقل وارد سرمایه‌گذاری‌هایی می‌شوند که ممکن است برای آینده صندوق مفید نباشد و برای جلوگیری از این مشکلات باید وزارت رفاه دست‌به‌کار شده و سیاست‌های کلان سرمایه‌گذاری صندوق‌ها را تدوین و ابلاغ کند که چند نکته اساسی باید از ویژگی‌های آن باشد. همان‌طور که اشاره کردم قابلیت تبدیل به نقد، تنوع‌بخشی به سرمایه‌گذاری‌ها، امکان سرمایه‌گذاری در فیلدهای مختلف و تمرکز از بخش‌های زیان‌ده و مشکل‌دار به بخش‌های پربازده‌تر و به حداقل رساندن تصدی‌گری‌ها باید اتفاق بیفتد. تمام صندوق‌ها طی دو دهه گذشته شرکت‌داری کرده‌اند و این اتفاق برای صندوق‌ها سمی مهلک است و حتماً صندوق‌ها را دچار مشکل خواهد کرد. به همان نسبت که می‌گویند بانک نباید بنگاهداری کند؛ صندوق‌ها هم باید از شرکت‌داری فاصله بگیرند. صندوق‌ها در حالی که منابعشان خصوصی است اما نگاه به آنها دولتی و عمومی است و چون مدیریت آنها از یک جا نشأت می‌گیرد، به نوعی مدیریتشان دولتی خواهد بود. بخش خصوصی به معنای آن است که سهامداران، اعضای هیات‌مدیره را مشخص کنند؛ اما آیا سبک و سیاق در صندوق‌ها امروز این‌گونه است؟ یا هیات‌مدیره‌ها از یک مرکزی تعیین می‌شود؟ این باعث می‌شود که مصالح و منافع اقتصادی آن شرکت آن‌طور که باید مدنظر قرار نگیرد.

اینکه اشاره کردید قرار بود طرح ساماندهی سرمایه‌گذاری در وزارت رفاه انجام شود؛ یعنی وزارت رفاه فعلی در فهرست برنامه‌های خود، این ساماندهی را قرار داده است یا این یک خواسته از سوی فعالان این حوزه است؟ جزو سیاست‌های وزارت رفاه است. وقتی وزارت رفاه تشکیل می‌شد؛ یکی از نگرانی‌های ما این بود که این وزارتخانه به جای سیاست‌گذاری، تدوین استراتژی‌های صندوق‌ها و اعلام بسته‌های سیاستی برای صندوق‌ها، به سمت تصدی‌گری و اداره روزمره صندوق‌ها برود و به تدریج هم این اتفاق افتاد و وزارت رفاه از هدفی که در اساسنامه آن نوشته شده بود، دور شد. در همه صندوق‌ها یک کار مشترک در حال انجام است و این امر، مستلزم هزینه‌های گزاف برای کشور است و شاید به مصلحت کشور نباشد که در چهار یا پنج صندوق، فعالیت مشابه انجام شود. گاه در یک صندوق می‌بینیم یک نوع فعالیت، هم در شرکت سرمایه‌گذاری صندوق هم در خود صندوق و هم شرکت‌های اقماری آن انجام می‌شود. این اتفاق، همپوشانی‌هایی دارد که باعث افزایش هزینه سرسام‌آوری برای صندوق‌ها می‌شود.

برخی معتقدند به‌طور متوسط، بازدهی سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بیمه در سه دهه گذشته که در قالب شرکت‌داری یا

خرید و فروش اوراق بورسی بوده، از سود سپرده‌های بلندمدت بانکی کمتر بوده و این یعنی تصمیمی بسیار پرهزینه، فسادآلود و کم‌بازده. آیا این تحلیل درست است؟

اگر نگاه درستی به سرمایه‌گذاری‌ها کنیم، بخشی از سرمایه‌گذاری‌ها در ازای مطالبات صندوق‌ها به دولت انجام شده است. سرمایه‌گذاری‌هایی هست که بسیار بالاتر از نرخ بهره بانکی، سودآوری داشته و سرمایه‌گذاری‌هایی هم هست که بازدهی آن به مراتب پایین‌تر بوده است. در مجموع، اگر آسیب‌شناسی شود و این نکته‌ای که شما گفتید صحیح هم باشد، معلول چیز دیگری است. به‌هر حال از دو دهه قبل فضا برای سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، باز شده و صندوق‌ها به تازگی وارد بحث سرمایه‌گذاری شده‌اند که البته بیشتر این دارایی‌ها، از محل وصول مطالبات از دولت فراهم شده است؛ اما برای آنکه بتوانند از این دارایی‌ها صیانت کرده و آن را به بازدهی برسانند، باید تصدی‌گری‌ها را به حداقل برسانند. اداره‌کردن این سرمایه‌گذاری‌ها، به آنچه شما به آن اشاره کردید، منجر می‌شود. هرچقدر این تصدی‌گری‌ها ادامه‌دارتر باشد، بازدهی و بهره‌وری نسبت به بازار و بخش خصوصی پایین‌تر می‌آید؛ بنابراین من گفته شما را رد نمی‌کنم. یک بخش از آن به ساختار آن چیزی که ایجاد شده است و یک بخش هم به تصدی‌گری‌های دولت بازمی‌گردد. در این شرایط، اگر قرار باشد این روال ادامه یابد، قطعاً آن چیزی که شما اشاره کردید، اتفاق خواهد افتاد.

شما خودتان ققدر در شکل‌گیری این رویه غلط و نادرست موثر یا سهمیم بوده‌اید یا چه تلاش‌هایی برای توقف یا تغییر آن کرده‌اید؟ در اواخر دورانی که من شستا را اداره می‌کردم، به این نتیجه رسیدم که اولاً خود شستا وارد بورس شود و مدیریت شستا از تک‌محوری بودن خارج شود و قابلیت پاسخگویی افزایش یابد. دوم اینکه سهام شرکت‌هایی را که شستا داشت به ۴۰ درصد برسانیم و مدیریت شرکت‌ها لزوماً توسط شستا تعیین نشود و به شکل دسته‌جمعی، شستا و سهامدارها شریک بوده تا به این واسطه، قابلیت پاسخگویی و شفافیت افزایش یابد. به‌همین دلیل، مدلی که من در صندوق بازنشستگی طرح‌ریزی کردم؛ شرکت سرمایه‌گذاری بود که وارد بورس شد و قرار نبود شرکت‌های دیگری ایجاد شود. این مدل که یک شرکت سرمایه‌گذاری باشد، به بورس برود و با شفافیت به سهامداران پاسخ دهد را به عنوان مدل اصلی مد نظر داشتیم. اگر بخواهیم یک مرحله پیشرفته‌تر از این را نگاه کنیم این است که صندوق‌های بازنشستگی بیش از ۱۰ درصد و نهایت ۲۰ درصد در شرکت‌ها سهامدار نباشند و تصدی کار را به بازار بسپزند و بگذارند بازار تصدی صندوق‌ها را برعهده بگیرد. مدل شرکت سرمایه‌گذاری ملی ایران که پیش از انقلاب ایجاد شد هم همین‌طور بوده و هنوز در حال فعالیت است. در صدها شرکت سرمایه‌گذاری کرده و طبق اساسنامه هم حق ندارد بیش از ۱۰ درصد سهام داشته باشد. این مدل باعث می‌شود وارد تصدی‌گری نشود. هرچا احساس کرد صنعتی دچار مشکل می‌شود، تغییر سرمایه‌گذاری خواهد داشت. تنوع بسیار زیادی هم در سرمایه‌گذاری‌ها می‌تواند داشته باشد. طبق مطالعه‌ای که انجام دادیم، دیدیم سازمان تامین اجتماعی در یک دوره، بیش از ۸۰ درصد سود شستا از حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد شرکت‌هایی به‌دست می‌آید که تصدی تامین اجتماعی در آن حداقل است. تنها ۲۰ درصد از سود شستا از مجموع شرکت‌هایی حاصل می‌شود که ۸۰ درصد تعداد شرکت‌ها را دارند و شستا در آنها حداکثر تصدی‌گری را هم دارد. شستا از حدود ۲۰۰ شرکت می‌توانست بیش از ۱۷۰ شرکت را

واگذار کند و اینها شرکت‌هایی بودند که بخش خصوصی می‌توانست آن را به بازدهی برساند.

❖ پاسخ سوال من را ندادید. می‌خواهم بدانم که شما در دوره مدیریت‌تان چقدر درگیر فشارهای سیاسی و پیرو تصدی‌گری‌ها بوده‌اید؟ این مشکلات آیا باعث ضعف مدیریت شما هم شده بود؟ در دوره خود توانستید نقشی در اصلاح این رویه نادرست داشته باشید؟
در دوره گذشته و اوایل کار، موانع زیاد نبود. هرچه پیش رفتیم موانع بیشتر شده است. در دوران ما مدیرعامل تامین اجتماعی در کار شرکت‌ها دخالت نمی‌کرد؛ کوچک‌ترین نقش را در انتخاب مدیران نداشت و مدیران براساس شایسته‌سالاری توسط هیات‌مدیره شستا انتخاب می‌شدند. اما به تدریج انتخاب مدیران از هیات‌مدیره بیرون رفت و به فضاهای دیگر کشیده شد و این همان چیزی است که من به آن اشاره کردم. اینکه وقتی به گذشته نگاه می‌کنیم می‌بینیم، تصدی‌گری‌ها روزبه‌روز بیشتر شده است. این روند به گونه‌ای پیش رفت که دیگران هم خودشان را ذی‌مدخل دانستند در انتخاب‌ها و این عاملی شد برای ایجاد فضایی که پیش‌تر به آن اشاره کردیم.

❖ عملکرد صندوق‌ها در ادای حقوق بیمه‌گذاران را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ آیا از منظر حقوقی این صندوق‌ها توانسته‌اند منافع صاحبان اصلی این منابع یعنی کارگران و کارمندان و بازنشستگان که گروهی بسیار آسیب‌پذیر هستند را تامین کنند؟ آیا هیچ محاسبه و ارزیابی‌ای از ورودی و خروجی افراد وجود دارد؟ چه راهی برای آن پیشنهاد می‌کنید؟

همه صندوق‌ها دچار مشکل هستند. بیمه‌شده‌ها براساس محاسبات بیمه‌ای، دریافت نمی‌کنند. یک محاسبات ریاضی باید بر صندوق‌های بازنشستگی حاکم باشد. با قوانین و مقررات نمی‌توان محاسبات ریاضی را برقرار کرد و انتظار ایجاد تعادل را داشت. در بسیاری از زمینه‌ها با تصویب قوانین و مقرراتی مثل بازنشستگی پیش‌ازمعد، محاسبات ریاضی را به هم ریختیم. حال با این اتفاقات ممکن است به فردی ظلم شده و برای فرد دیگری بهره‌مندی غیرمتعارف ایجاد شده باشد. با این قوانین و مقرراتی که هر روز به تصویب رساندیم و مغایر با قانون بیمه‌ای صندوق‌هاست، زمینه یک بی‌عدالتی را برای مشترکان فراهم کرده‌ایم؛ برای مثال گفته‌ایم حقوق بازنشسته براساس دستمزد دو سال آخر کار تعیین شود. این با محاسبات ریاضی سازگار نیست. اگر حقوق فردی در سال گذشته سه برابر شده باشد نسبت به فردی که یک سال قبل بازنشست شده است، کاملا تفاوت دریافتی خواهد داشت که بر هیچ مبنای منطقی استوار نیست و بی‌عدالتی صرف است. هم از دید ذینفع ظلمی وجود داشته است و هم از دید صندوق درست عمل نکردن به وظایف و بعضاً زیان‌دیدگی وجود دارد. اینها همه ضعف‌هایی است که به چشم می‌خورد.

❖ این مشکلاتی که به آن اشاره کردید به‌طورحتم اگر مسوولان بر آن واقف نباشند به گوش آنها رسیده است. آیا برنامه‌ای دست‌کم برای اصلاح این مقررات در دستور کار نیست؟

اخیرا سازمان مدیریت طرحی تدوین کرده است که حداکثر حقوق باید هفت برابر حداقل دستمزد باشد. به نظرم با این سازوکار خواستند این مشکل را حل کنند اما باز هم این تنظیم مقرراتی خارج از محاسبات بیمه‌ای است. همه اینها و تمام عملکرد صندوق‌ها باید براساس محاسبات بیمه‌ای انجام شود. تامین امنیت اجتماعی وظیفه دولت‌هاست. دولت باید حداقل‌های معیشت را برای همه مردم فراهم کند. مابقی آن بر مبنای پس‌انداز فرد باید تامین شود. به این ترتیب که هرچقدر در طول سال‌های

فعالیت پس‌انداز کرده باشد، می‌تواند برداشت کند. اگر بیشتر از آن برداشت کنیم به مفهوم آن است که از حقوق عده دیگری پرداخت کرده و حق فرد دیگری را تضییع کرده‌ایم. قاعدتا در حال حاضر کمتر پرداخت نمی‌شود و بیش پرداخت صورت می‌گیرد؛ اما اتفاقی که می‌افتد آن است که صندوق‌های بازنشستگی به تدریج منابعشان کم می‌شود و وجوهی برای پرداخت مطالبات مشترکان نخواهد داشت و به این ترتیب کمتر دیون را پرداخت خواهد کرد. بنابراین دهه آینده، فقط دهه پرداخت حقوق توسط دولت به صندوق‌های بازنشستگی است. ظرف پنج سال آینده هرچه دولت بتواند بوجه تامین کند، باید به صندوق‌ها پرداخت کند تا بتوانند حقوق بازنشستگان را بدهند. کما اینکه این معضل آنقدر عظیم است که از آن به عنوان سونامی صندوق‌های بازنشستگی در پنج سال آتی نام برده می‌شود. اگر این سیستم را جایگزین سیستم قبلی نکنیم، این اتفاق به‌طورحتم روی خواهد داد. تا جایی که من اطلاع دارم، بیشتر این صندوق‌ها بیش از دوسوم سال را با کمک دولت سپری می‌کنند. بنابراین دولت کم‌کم تمام درآمدش را باید صرف این صندوق‌ها کند.

❖ بدهی دولت به تامین اجتماعی در پایان دولت دهم ۶۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است، علاوه بر این، خطر دست‌اندازی دولت و مقامات سیاسی همواره این صندوق‌ها را تهدید می‌کرده و به نظر می‌رسد این صندوق‌ها یک فلک ذخیره برای تامین کسری، جایی برای دفع شر و واگذاری بنگاه‌های مساله‌دار به جای بدهی‌های دولت بوده است. این ادعا را در مورد دولت‌های گذشته ایران چقدر درست می‌دانید؟ چقدر در سال‌های قبل، دولت به منابع این صندوق‌ها دست زده است؟

به نظر من دولت هیچ دست‌اندازی‌ای به منابع صندوق‌ها نداشته است؛ به این مفهوم که از صندوق‌ها، پولی بگیرد؛ اما پرداخت نکردن بدهی‌ها به صندوق همیشه وجود داشته است. بزرگ‌ترین مشکل صندوق‌ها هم این است که دولت یا کسورش را به موقع پرداخت نکرده یا تعهد به پرداخت بدهی‌ها را انجام نداده است. از این منظر اگر بگوییم دست‌اندازی کرده بله درست است اما دولت از صندوق‌ها پولی را به‌طور مستقیم برداشت نمی‌کند.

❖ فشار سیاسی بر مدیران صندوق‌ها چقدر است؟ آیا مدیران می‌توانند با اختیار عمل مدیریت کنند یا باید اجراکننده فرمایشات باشند؟ می‌توان گفت در برخی دولت‌ها فشارها بیشتر و در برخی کمتر بوده است؟

در شستا حداقل فشار بر صندوق‌ها وجود داشت و الان اطلاعی از فرآیند کار یا فشارهای سیاسی احتمالی بر صندوق‌ها ندارم.

❖ گفته می‌شود هر جا بنگاه ناکارآمد یا ورشکسته‌ای هست به احتمال زیاد متعلق به صندوق‌های بیمه است. آیا این عمومیت دارد؟ آیا می‌توان گفت ناکارآمدی و غیراقتصادی بودن فعالیت‌های اقتصادی این صندوق‌ها از متوسط سطح ملی بدتر است؟ زیان‌دهی و ناکارآمدی در شرکت‌های این صندوق‌ها قاعده است یا استثنا؟

نوع سرمایه‌گذاری‌هایی که ما در ایران می‌کنیم با آنچه در دنیا انجام می‌شود، متفاوت است. صندوق‌های بازنشستگی در دنیا غالبا در اوراق بهادار و قرضه و سهام، سرمایه‌گذاری می‌کنند و اداره شرکت‌های سرمایه‌گذاری هم به این شیوه که در کشور ما مرسوم است، انجام نمی‌شود. به همین دلیل می‌گویم وقت آن رسیده که آن را اصلاح کنیم. برای اینکه بهره‌وری پایین و ناکارآمدی را از بین ببریم باید تصدی‌گری را کاهش دهیم و دولت محدود به سیاست‌گذاری‌ها شود.

تأمین امنیت اجتماعی وظیفه دولت‌هاست. دولت باید حداقل‌های معیشت را برای همه مردم فراهم کند. مابقی آن بر مبنای پس‌انداز فرد باید تامین شود. به این ترتیب که هرچقدر در طول سال‌های فعالیت پس‌انداز کرده باشد، می‌تواند برداشت کند



نظام‌های تامین اجتماعی چندلایه

◀ اسماعیل گرجی‌پور

نظام‌های تامین اجتماعی در جهان امروزی بیش از دو قرن قدمت دارند. دو مدل رایج جهانی از تامین اجتماعی در طی این دو قرن وجود داشته است که عبارتند از مدل بیسمارکی و مدل بورجی. مدل بیسمارکی با هدف حمایت از شاغلان مزدبگیر از اوایل دهه ۱۸۸۰ در آلمان طراحی شد و عنوان بیمه اجتماعی به خود گرفت. این سیستم برای کارگران و خانواده‌های آنان شرایطی را فراهم می‌کرد که در برابر بسیاری از حوادث اجتماعی، تحت پوشش بیمه قرار گیرند و در صورت ازکارافتادگی، به‌ویژه در هنگام بازنشستگی، بیماری و تا حدودی در هنگام بیکاری از حمایت مالی برخوردار شوند.

طرح‌های اولیه این الگو از لحاظ پوشش حرفه‌ها و نرخ و مدت مزایا با توجه به این حقیقت که براساس سوابق فرد، باید از نظر مالی خودگردان می‌بودند، با محدودیت‌هایی روبه‌رو بود. مزایا و شرایط احراز براساس اشتغال قبلی و سابقه حق بیمه بوده و مسوولیت دولت از نظر حمایت کلی محدود بود. در دهه ۱۹۳۰ چنین طرح‌هایی در آمریکای لاتین، آمریکا و کانادا گسترش و به تدریج تعمیم یافت. با توجه به شکل‌گیری این طرح، از آن به عنوان نظریه یا مدل بیسمارک یاد می‌شود. به دنبال کامیابی در استقلال حاکمیت ملی، بیمه‌های اجتماعی به بسیاری از کشورهای آفریقایی، منطقه کارائیب و آسیایی از جمله کشور ما نیز راه یافت. کشورهای آلمان، هلند، فرانسه، بلژیک، ژاپن، کره و اتریش دارای چنین نظامی هستند. در این مدل نظام تامین اجتماعی و تامین مالی و بیمه، محور اصلی تامین‌کننده و حفاظت مردم در مقابل هزینه‌های سلامت نیز است. شاغلان از طریق مالیات‌های دستمزدی به‌طور اجباری در آن مشارکت می‌کنند. چنین حق‌بیمه‌هایی بدون توجه به میزان خطرات افراد و براساس نرخ‌بندی اجتماعی، تعیین و جمع‌آوری می‌شود. دومین سیستمی که به‌ویژه پس از گزارش تاثیرگذار بورجی در انگلستان (بعد از جنگ دوم جهانی)، زمینه را برای حرکت به سمت طرح‌های پیشرفته تامین اجتماعی در برخی از کشورها با هدف تضمین حداقل معیشت زندگی فراهم کرده است، به مدل «بورجی» معروف است (دهه ۱۹۴۰). در این مدل نظام تامین اجتماعی و تامین مالی، نظام بیمه‌ای وجود ندارد. کشورهایی

۴۸



مانند انگلستان، ایتالیا، پرتغال، نیوزیلند، مصر، هند و دانمارک دارای چنین نظامی هستند. ایجاد انسجام بیشتر بین افراد، چه سالمند و چه جوان، چه شاغل و چه بیکار و چه افراد سالم و چه بیمار، از ویژگی‌های این طرح است. پوشش بیمه به همه حرف و مشاغل تعمیم یافته و دولت کل مسوولیت یا بخشی از آن را برای تامین مالی طرح به عهده می‌گیرد به طوری که بعد از آن، حق بیمه‌های انفرادی و مسوولیت کارفرما تنها مبنای محاسبه نیست. علاوه بر آن، به مرور در این الگو، مزایا افزایش یافته و تعداد حوادث مشمول حق بیمه نیز گسترده شد. میزان حق بیمه‌ها در تعیین صلاحیت برخوردارگی از مزایا به عنوان یک پارامتر مهم باقی ماند اما تنها در یک سطح کلی. این کشورها به جای بیمه سلامت بر پایه مراقبت‌های سلامت رایگان (یا تقریباً رایگان) در مراکز دولتی متکی اند. در این کشورها یا معمولاً بیمه خصوصی وجود ندارد یا بسیار کوچک و قابل چشم‌پوشی است. شایان ذکر است که براساس تجربیات جهانی و با توجه به مزایا و معایب هر یک از مدل‌های مذکور، استفاده از مدل‌های ترکیبی در بعضی از کشورها شکل گرفت که از جمله این کشورها می‌توان به سیستم تامین اجتماعی استرالیا اشاره کرد. این سیستم ضمن توجه ویژه به شاغلان (کارگر + کارفرما) کشور و تامین منابع مالی از طریق حق‌بیمه‌ها با تشکیل صندوق بیمه‌های فراگیر، با استفاده از منابع دولتی (مالیات) و در چارچوب بیمه اجتماعی همگانی، زمینه را برای حمایت از تمامی شهروندان، صرف نظر از میزان حق بیمه یا سابقه اشتغال آنها، فراهم کرد. اگرچه باید این نکته را نیز یادآور شد، هنوز هم این فاکتورها برای تعیین نرخ برخی از مزایا که بیش از حداقل پایه هستند، اهمیت بسیار دارد. این وضعیت باعث شد که دولت، حمایت مالی از افراد را بر پایه نیاز و نه براساس حقوق دریافتی بنا نهاد؛ ضمن اینکه ارائه خدمات درمانی را برای کل جمعیت تسهیل و تسریع کند. با توسعه و تکامل مدل‌های بیسمارکی و بورجی، به تدریج نظام‌های بیمه اجتماعی و مساعدت اجتماعی به وجود آمد که اولی متکی به منابع حق بیمه (مشارکت مستقیم مردم) و دومی متکی بر درآمدهای دولتی است. نظام‌های بیمه اجتماعی عموماً افراد شاغل و خانواده‌های آنان را پوشش می‌دهد و نظام‌های مساعدت اجتماعی از نیازمندان و افراد آسیب‌دیده حمایت می‌کند. علاوه بر این

چالش‌ها و چشم‌انداز نظام تامین اجتماعی

دو، طرح‌هایی هم به صورت تکمیلی، با مدیریت بخش خصوص به وجود آمدند که خدمات و امکاناتی را فراتر و گسترده‌تر ارائه می‌کنند و از طریق حق بیمه‌های پرداختی مردم تامین مالی می‌شوند.

مجموعه‌ای از این نظام‌هاست که می‌تواند کل افراد جامعه را براساس میزان مشارکت و نیازمندی پوشش داده، چارچوب اصلی نظام تامین اجتماعی چندلایه را تشکیل می‌دهد. نظام تامین اجتماعی چندلایه ساختاری تکامل یافته از نظام‌های تامین اجتماعی است که هریک از راهبردهای بیمه‌ای و حمایتی را در جایگاه خود قرار داده و با توجه به شرایط خاص اقشار مختلف جامعه، آنان را پوشش می‌دهد. از اوایل دهه ۱۹۹۰ این دیدگاه بیش از همه مورد تاکید بانک جهانی قرار گرفت، هرچند پس از آن سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه اروپایی نیز مدل‌های خاص خود را از این نظام ارائه دادند. همان طوری که ذکر شد، طرح «تامین اجتماعی چندلایه» نخستین بار از سوی بانک جهانی ارائه شد. به موازات این طرح، سازمان بین‌المللی کار و کمیسیون اروپایی نیز طرح‌های دیگری با همین عنوان - و البته با تاکید بر نقش بازتوزیعی بیمه اجتماعی و تداوم مسوولیت دولت‌ها در این لایه - ارائه کردند و همایش‌های علمی متعددی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی برای بررسی این نظریه‌ها برگزار شد. این تضارب آرا موجب شد که در طرح بانک جهانی تعدیلی صورت گیرد تا کشورهای مختلف بتوانند متناسب با شرایط و نیازهای خاص خود، نظام‌های تامین اجتماعی چندلایه را به صورت‌های متفاوت طراحی و اجرا کنند.

نظام تامین اجتماعی در کشور ما دربرگیرنده نهادها و سازمان‌های متعددی است که هرکدام در یک یا چند حوزه از قلمرو تامین اجتماعی فعالیت می‌کنند. هریک از اینها بخشی از جامعه را در مقابل خطرات طبیعی، اجتماعی یا اقتصادی پوشش داده‌اند که مجموع آن، درصد چشمگیری از جمعیت کشور را زیر پوشش نظام تامین اجتماعی نشان می‌دهد. اما واقعیت این است که هنوز بسیاری از مردم ما برای تامین حداقل نیازهای ضروری خود با مشکل روبه‌رو هستند. براساس قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی - و با توجه به انتزاع حوزه امدادی از شمول این قانون - این نظام دارای دو حوزه بیمه‌ای و حمایتی است. حوزه بیمه‌ای شامل بیمه‌های اجتماعی (بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت، بیکاری و...) و بیمه‌های درمانی است که از طریق سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای (سازمان تامین اجتماعی، سازمان بیمه سلامت، صندوق بازنشستگی کشوری و...) اجرا می‌شود. در مجموع مهم‌ترین خلأها و نارسایی‌های موجود در حوزه پوشش بیمه اجتماعی و منابع مالی صندوق‌ها به ترتیب عبارتند از: نبود سیستم بیمه‌ای مناسب و عدم استمرار پوشش بیمه‌ای برای شاغلان غیرمزد و حقوق‌بگیر، افزایش شتابنده مصارف بلندمدت، انباشت بدهی‌های دولت و کارفرمایان به این صندوق‌ها، افزایش نسبت جمعیت مستمری‌بگیر به جمعیت بیمه‌پرداز و تغییرات مکرر و مقطعی در قوانین و مقررات تامین اجتماعی و...

از طرف دیگر نیز پوشش‌های حمایتی در نظام بیمه سلامت از یک سو موجب بی‌عدالتی در برخورداری از کمک‌های دولت بین اقشار مختلف شده است (چراکه کمک‌های دولت لزوماً براساس نیاز خانوارها توزیع نشده) و از سوی دیگر نظام بیمه را به شدت به بودجه دولت وابسته کرده است به طوری که هرگونه تاخیر در تخصیص منابع بوده، ایفای تعهدات بیمه‌ها را به تاخیر می‌اندازد. در حوزه حمایتی مهم‌ترین مسایل و چالش‌ها عبارتند از: نبود

معیارها و سازوکارهای دقیق برای شناسایی و پوشش نیازمندان؛ پوشش نیافتن بخش چشمگیری از جمعیت، نیازمند واجد شرایط؛ مناسب نبودن سازوکارهای شناسایی و پذیرش نیازمندان و عدم سازگاری آن با کرامت انسانی و نبود پایگاه اطلاعاتی متمرکز برای شناسایی، پوشش و رصد وضعیت جامعه هدف. موضوعاتی از این قبیل، لزوم توجه جدی به اصلاحات را موجب می‌شود؛ موضوعی که در قالب اصلاحات ساختاری، تقویت دیدگاه‌های نظام چندلایه را به دنبال داشت تا بتواند از مشکلات ذکر شده با توجه به انعطاف‌پذیری موجود در لایه‌های مختلف، جلوگیری کند. رویکرد قوانین برنامه‌های کشور نیز با تأسی از دیدگاه‌های جهانی، همان مسیر تجربه‌شده را دنبال می‌کند، به طوری که در مواد ۲۶ و ۲۷ برنامه پنجم توسعه کشور برای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی اصلاحات تامین اجتماعی را مجاز دانسته و به دولت اجازه داده است تا «نسبت به برقراری و استقرار نظام جامع تامین اجتماعی چندلایه با لحاظ حداقل سه لایه: مساعدت‌های اجتماعی، شامل خدمات حمایتی و توانمندسازی؛ بیمه‌های اجتماعی پایه، شامل مستمری‌های پایه و بیمه‌های درمانی پایه و لایه بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان با رعایت یکپارچگی، انسجام ساختاری، هم‌سویی و هماهنگی بین این لایه‌ها در کشور اقدام کند».

علاوه بر این به منظور فراهم کردن شرایط رقابتی و افزایش کارآمدی بیمه‌های اجتماعی و جلوگیری از ایجاد هرگونه انحصار یا امتیاز ویژه برای صندوق‌های بازنشستگی، اعم از خصوصی، عمومی، تعاونی یا دولتی اجازه داده است تا صندوق‌های بازنشستگی خصوصی با رعایت تضمین حقوق بیمه‌شدگان و بازنشستگان صندوق مربوطه حداقل به مدت ۱۰ سال براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیات وزیران می‌رسد، ایجاد شود. به عبارتی قانون‌گذار اجازه افتتاح حساب انفرادی خصوصی را که به نوعی بیانگر رویکرد حساب‌های پس‌انداز انفرادی در تامین اجتماعی است، شایان ذکر است در ماده ۳۹ برنامه پنجم نیز طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف نیز مورد تاکید قرار گرفته است که در رویکرد لایه‌بندی تامین اجتماعی به عنوان لایه صفر یا تورهای ایمنی مورد توجه قرار گرفته است.

با توجه به این موارد، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به دنبال آن است تا با بررسی شرایط موجود در کشور، تجربیات کشورهای پیشرو در این بخش، تجربیات جهانی، دیدگاه‌های صاحب‌نظران جهانی و صاحب‌نظران کشور برای محورهای طرح‌شده در قانون برنامه کشور، راهبرد استقرار نظام جامع چندلایه تامین اجتماعی را به گونه‌ای تعریف کند که ضمن توجه به زیرساخت‌های موجود در کشور، چالش‌های عمده موجود در پوشش‌های بیمه‌ای، خواست‌های برنامه‌های بلندمدت کشور و منابع، پاسخگوی جمعیت و دیدگاه‌های صاحب‌نظران داخلی نیز باشد. این مهم‌ترین هدفی است که این وزارتخانه به دنبال آن است.

پی‌نوشت:

۱- در این نظام‌ها فرد مبالغی را طبق قرارداد به صندوق بیمه‌ای پرداخت کرده و در صورت بروز حادثه یا شمول هریک از مزایا در طول دوران بیمه‌پردازی یا پایان دوران اندوخته‌گذاری، از مزایای منتج از پرداخت‌ها برخوردار می‌شود.

مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشوری در گفت‌وگو با ویژه‌نامه رفاه افزایش وابستگی صندوق به بودجه دولت

حامد طیبی: یکی از شاخص‌های اندازه‌گیری رفاه در کشور، وضعیت بازنشستگان است؛ آثانی که بعد از حدود سه دهه فعالیت، انتظار به جایی درباره درآمد مفی، تامین آتیه و هزینه‌های مختلف، اعم از درمانی و فوق‌برنامه دارند. «صندوق بازنشستگی کشوری» متولی این امر در دولت و کارکنان آن است. مهرماه امسال بود که با حکم علی ربیعی، محمود اسلامیان به این سمت منصوب شد تا حدود یک سال پس از روی کار آمدن دولت یازدهم، این صندوق استراتژیک با مدیریت جدید اداره شود. او دارای مدرک کارشناسی مهندسی صنایع از دانشگاه علم و صنعت، فوق‌لیسانس مدیریت صنعتی و دکترای مدیریت صنعتی از دانشگاه ویکتوریا کانادا است و از جمله مدیران اقتصادی موفق کشور به‌شمار می‌رود که هم در بخش دولتی و هم خصوصی، سوابق روشنی دارد. مسوول صنایع خودکفایی استان اصفهان و استاندار استان چهارمحال و بختیاری در دولت سازندگی، مدیرعامل شرکت ملی ذوب آهن ایران و مدیرعامل مجتمع فولاد مبارکه در دولت اصلاحات - که جایزه ملی لیاقت را از سیدمحمد خاتمی به خاطر نقش در توسعه کشور در سال ۸۲ دریافت کرد - و دریافت اولین تندیس ملی بهره‌وری در کشور در سال ۸۴، از جمله سوابق اسلامیان است. وی ریاست اتاق بازرگانی و صنایع و معادن اصفهان در دوره ششم را نیز عهده‌دار بوده است. مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشوری در گفت‌وگو با ویژه‌نامه رفاه، به چالش‌های قابل‌تامل امروز صندوق‌های بازنشستگی و برنامه‌های خود پرداخت که در ادامه می‌آید.

خواهد بود.

کاز نظر نسبت شاغلان به بازنشستگان؟

بله نسبت شاغلان به بازنشستگان را افزایش می‌دهد و ازسوی دیگر، سبب ایجاد آرامش در محیط‌های کاری می‌شود که این امر، قطعاً در افزایش بهره‌وری و آرامش روانی ناشی از تامین رفاه و آتیه کارکنان دولت موثر خواهد بود.

کاپیشنهاد شما در چه مرحله‌ای قرار دارد؟

ما درخواست خود را ارائه کردیم و در کمیسیون‌های مربوطه در دولت بررسی شده و اگر به نتیجه رسید، برای تصمیم‌گیری به هیات دولت ارائه خواهد شد.

کادر باره مسایل صندوق‌های بازنشستگی دیگر در برخی

وزارتخانه‌ها و مراکز دولتی، چه نظری دارید؟

این موضوع دوم مورد نظر ماست. صندوق‌هایی در صنایع فولاد، مس و نفت وجود دارد که برخی مغایرت‌ها میان رویه‌های آنان دیده می‌شود؛ مثلاً یک کارمند استخدامی دولت در آموزش و پرورش پس از ۳۰ سال کار دشوار و طاقت‌فرسای تدریس، با میزان حقوقی بازنشسته می‌شود که کارمندی با شرایط مشابه وی تا سه برابر بیشتر دریافتی دارد. کسانی که تجربه تدریس ندارند، گمان می‌کنند کار آسانی است؛ اما آنهایی که مثل من در زمان دانشجویی در دبیرستان‌های تهران ریاضی درس می‌دادم، می‌دانند این کار تا چه اندازه طاقت‌فرساست. خوشبختانه یکی از محورهای برنامه ششم توسعه، موضوع صندوق‌های بازنشستگی است و امیدواریم با تمرکز صندوق‌ها، این مشکل به نوعی

کاز زمان حضور شما در صندوق بازنشستگی کشوری در دولت یازدهم، چند ماهی می‌گذرد. اصلی‌ترین چالش‌هایی که به موضوع رفاه و تامین آتیه کارکنان دولت مربوط می‌شود و در این مدت رصد کرده‌اید، کدام‌ها هستند؟

طبق قانون در صندوق بازنشستگی کشوری، صرفاً کارکنان دولت تحت پوشش قرار دارند که آن هم منوط به استخدام رسمی افراد است. البته عاقلانه و منطقی این بود پرسنلی که به هر شکلی برای دولت کار می‌کنند، اعم از قراردادی‌ها و شرکتی‌ها نیز تحت پوشش قرار بگیرند که در این باره باید در حوزه کلان اجرایی و دولت تصمیم‌گیری شود. از نظر سازمانی و مدیریت منابع انسانی، اینکه در یک مجموعه واحد به نام دولت، رویه‌های مختلفی حاکم باشند، اتفاق خوبی نیست. با توجه به بزرگ‌شدن حجم دولت در سال‌های گذشته، برخی کارکنان براساس قراردادهای مختلف و شرایط غیراستخدامی، با دولت مشغول همکاری هستند و اگر در یک واحد اداری، رویه متفاوتی در قبال کارکنان در پیش گرفته شود، نارضایتی‌هایی پدید می‌آورد. پیشنهاد ما به دولت این است که تمامی کارکنان، زیر پوشش صندوق بازنشستگی کشوری قرار گیرند. این مساله سبب می‌شود در یک محیط کاری چند نوع برخورد اداری و سازمانی حاکم نشود و مقایسه وضعیت میان کارکنان قراردادی و پیمانی با کارمندی که شرایط استخدامی دارد و مغایرت‌های میان این شرایط، مدام ذهن افراد را به خود مشغول نکند. ضمن اینکه این امر می‌تواند تعداد افراد تحت پوشش صندوق را افزایش دهد که دارای محاسنی

امیدواریم تا پایان امسال ساختار صندوق کاسی دچار کاستی بوده، شکل بگیرد و مدلی مانند «شستا» و «غدیر» داشته باشد که البته در بخش خصوصی هم همین گونه است.



تعیین استراتژی و فعالیت‌های اقتصادی صندوق بازنشستگی کشوری شده است؟

همین صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۲۴ سال، واحدی بوده در سازمان امور استخدامی کشوری که کسورات حقوق کارکنان برای دوران بازنشستگی را به آن پرداخت نمی‌کردند. از سال ۱۳۷۳ صندوق سروشکل پیدا می‌کند و محاسبات مالی در آن آغاز می‌شود. ما در بررسی‌های چندماه اخیر به آمار قابل‌تأملی رسیدیم؛ مثلا حداقل ۲۳ مورد تصمیم در دولت و مجلس برای آن گرفته شده است! برایتان مثالی بزنم. صندوق بازنشستگی از حقوق یک استاد دانشگاه، مبلغی را برای دوران بازنشستگی او کسر می‌کند. ناگهان هیات امنای دانشگاه تصمیم به افزایش حقوق استادان می‌گیرد و در سال بیست‌وهشتم خدمت آن استاد، ناگهان ۴۰ درصد به حقوق او اضافه می‌شود! طبیعتا حقوق بازنشستگی او براساس حقوق فعلی او محاسبه می‌شود. باز مالی ناگهانی برای صندوق بازنشستگی به خوبی مشخص است. حالا این را با یک کشور دیگر مقایسه کنید که یک کارگر ۳۰ سال پیش حدود دوهزار دلار دریافتی داشته و امروز سه هزار دلار؛ اما در ایران، دستمزد کارگر در ۳۰ سال پیش، پنج هزار تومان بوده و امروز یک میلیون تومان یعنی ۲۰۰ برابر شده است. آیا درصد کسر شده از حقوق پنج هزار تومانی آن کارگر، کفاف حقوق بازنشستگی امروز وی را می‌دهد؟ صندوق‌ها امروز عارضه بزرگی برای دولت هستند. دولت قبلی به دلیل تورم جهش یافته کشور، ناگهان ۴۰ درصد حقوق بازنشسته‌ها را اضافه کرد و در یک مقطع نیز

حل‌وفصل شود.

کادر مورد دارایی صندوق، پیش‌از این موضوعاتی را بیان کرده بودید. اینکه حدود ۱۴ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان دارایی وجود دارد که این سالانه حدود هزار و ۴۰۰ میلیارد تومان سودآوری دارد؛ در حالی که این رقم پرداختی شما فقط در یک ماه به بازنشستگان است. با توجه به تکلیفی که آقای دکتر ریعی برای صندوق معین کرده که نیاز آن به بودجه دولت از طرق مختلف کم شود و بهره‌وری آن افزایش یابد و با در نظر داشتن مشکلات امروز حوزه اقتصاد که کسب درآمد و کار اقتصادی را دشوار ساخته است، چگونه باید این تناقض را رفع کرد؟

هرکدام از صندوق‌های بازنشستگی در حال حاضر، با مسایلی مواجه هستند؛ اما وضعیت امروز صندوق بازنشستگی کشوری، حاصل روندی است که نزدیک به چهارده جریان داشته است. حتما این روند مطلوب نبوده که اگر بود، اکنون صندوق باید خود را اداره می‌کرد. صندوق بازنشستگی، مجموعه‌ای بیمه‌ای است و باید بتواند خود را اداره کند و اگر نتواند؛ یعنی مشکلاتی وجود دارد. وضعیت صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح هم همین‌طور است و بقیه صندوق‌های کشور هم به جز تامین اجتماعی، شرایط مشابهی دارند. به دلیل گستردگی افراد تحت پوشش، در حال حاضر نسبت شاغلان ۶/۷ برابر بازنشستگان است؛ اما در برخی دیگر از صندوق این نسبت یک به یک یا حتی تعداد بازنشستگان کمی بیشتر از شاغلان است.

کاتا چه حد اشکالات ساختاری و اداری سبب بروز مشکل در

صندوق‌ها امروز عارضه بزرگی برای دولت هستند. دولت قبلی به دلیل تورم جهش یافته کشور، ناگهان ۴۰ درصد حقوق بازنشسته‌ها را اضافه کرد و در یک مقطع نیز حدود دو برابر شد؛ بی آنکه فکر کند منابع آن باید از کجا تامین شود؟ وضعیت امروز، حاصل چند دهه اشتباه محاسباتی است.

را انجام دهیم.

❖ دستگاه‌های ناظر دولتی، در این باره بازخواست نکرده بودند؟

محاسبات اکچوئری، صندوق را از دولت و کشور طلبکار می‌کند، پس محاسبه نکردن آن احتمالاً مورد تشویق هم قرار می‌گرفته است! این محاسبات به دقت در حال انجام است تا مشخص شود صندوق به چه میزان منابع نیاز دارد؟ دوم تدوین استراتژی اقتصادی است. در صندوق بازنشستگی کشوری، سه هلدینگ وجود دارد که هیچ‌کدام به شکل تخصصی اداره نمی‌شد. این کار باید خیلی قبل‌تر از این انجام می‌شد. امروز حتی در سوپرمارکت‌ها هم محصولات مشابه در یک قفسه قرار می‌گیرند. اینکه چرا این اتفاق در صندوق نیفتاده برای من روشن نیست؛ اما حداقل کاری که باید انجام شود، ایجاد هلدینگ‌های تخصصی است که نفت و پتروشیمی، صنایع و حمل‌ونقل، هرکدام جداگانه طبقه‌بندی شوند. امیدواریم تا پایان امسال ساختار صندوق که از دو تاسیس دچار کاستی بوده، شکل بگیرد و مدلی مانند «شستا» و «غدیر» داشته باشد که البته در بخش خصوصی هم همین‌گونه است. این کار، به حجم بسیار بالایی مسایل سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و حقوقی نیاز دارد. پس‌از آن می‌توان تحرک اقتصادی داشت و قبل‌از آن هیچ انتظاری از درآمدزایی درست نمی‌رود. یک مثال دیگر برای شما بزنم. صندوق ۲۸ درصد سهام پتروشیمی اصفهان را دارد و ۵۱ درصد آن توسط بخش خصوصی خریداری شده بود. این بخش حدود هزار میلیارد تومان سود از مجموعه خارج کرده، بدون آنکه یک برگ گزارش وجود داشته باشد. چرا؟ چون هلدینگ تخصصی وجود نداشته است. یک نفر نماینده از صندوق به آنجا معرفی می‌شده و به دلیل نبود ساختار، امکان رصد هزینه و درآمد وجود نداشته است در حالی‌که در مجتمع‌های بزرگ، این کار باید به صورت هفتگی صورت گیرد، گزارش آن به صورت سیستمی به بخش‌های کارشناسی فرستاده شود و در فصل مجامع، گزارش کار به سهامداران داده شود. آن آقایی که مثلاً بخش خصوصی بوده الان بازداشت شده و در انتظار حکم دادگاه هستیم. ما با تاکید دکتر ربیعی، سراغ ایجاد ساختار درست اقتصادی رفته‌ایم. پس‌از آن باید روی مزیت‌های اقتصادی کشور متمرکز شویم. در اقتصاد، برد با آنهاست که بتوانند آینده را پیش‌بینی و روی مزیت‌های خود تمرکز کنند. امام (ره) سال‌ها پیش، جمله‌ای گفتند که مجموعه‌های دولتی به حوزه‌هایی ورود کنند که در توان بخش خصوصی نیست. صنایع فولاد، نفت و آی‌تی که ارزش‌افزوده بالا دارد و حوزه‌های اینچنین، مدنظر ماست. هدف ما ایجاد ساختار اقتصادی، خروج از بنگاه‌هایی که به دلیل کوچکی مزیتی ندارند و تمرکز روی فعالیت‌های کلان است.

❖ براساس روش دولتی که قصد بنگاه‌داری ندارید؟

ما ساختار را براساس الفبای اقتصاد شکل می‌دهیم. همه طراحی‌ها در این دوماه آماده شده و خدمت مقام عالی وزارت، فرستاده شده است تا نظراتشان را اعلام کنند. امیدواریم پیش از عید به نتیجه برسیم.

❖ موارد احکام پرتعدادی که در مورد صندوق بازنشستگی که در دولت و مجلس صادر شده را در ذهن دارید؟

بله جدولی تهیه شده است که حدود ۲۳ مورد است که بر کاهش منابع صندوق‌ها اثرگذار بوده است.

حدود دو برابر شد؛ بی‌آنکه فکر کند منابع آن باید از کجا تامین شود؟ وضعیت امروز، حاصل چنددهه اشتباه محاسباتی است. معضل آلودگی هوای تهران و برخی دیگر از کلانشهرها، نتیجه ۲۰ سال بی‌تدبیری است و نباید انتظار داشت با یک سخنرانی و دو دستورالعمل، مشکل آن رفع شود. در مورد صندوق بازنشستگی کشوری هم به نظر من اگر همه دستگاه‌ها و قوا با هم اراده کنند، حداقل دو برنامه توسعه زمان می‌برد تا به شرایط باثباتی برسد. در غیراین صورت روزبه‌روز وابستگی آن به بودجه کشور و عنایات دولت و مجلس بیشتر خواهد شد؛ اما رقم میزان کل دارایی‌ها، همان است که گفتید. شرکت‌های مختلفی به این صندوق داده شده است که از هواپیمایی تا ملی‌نفتکش و لوله‌سازی را شامل می‌شود. مشکل اینجاست که برخی از این شرکت‌ها، غیرسودده هستند. در شرایط فعلی اقتصادی کشور، اگر درآمد چهار شرکت پتروشیمی زیرمجموعه را هم حساب کنیم، بیش از ۱۰ درصد سود سالانه نمی‌دهد که خرج یک ماه صندوق را تامین می‌کند و ۱۱ ماه دیگر را باید دولت بپردازد.

❖ آیا این وضعیت ترسناک نسبت شاغلان به بازنشستگان، با توجه به وضعیت اشتغال فعلی می‌تواند مشکل‌ساز شود؟

این روند حداقل باید ۹ به یک باشد و این در حالی است که در صندوق بزرگی مانند تامین اجتماعی همان‌طور که گفتم نسبت آن ۶/۷ به یک است. در هشت‌سال دولت قبل، این نسبت مدام کوچک‌تر شده است و تعداد بازنشستگان افزایش یافته است. در این شرایط به یک گول بودجه‌ای برای پرداخت حقوق آنان نیاز است. این یک معضل ملی است؛ مانند محیط‌زیست و خشکسالی و باید برای حل مسایل آن به شکل فرادستگاهی عمل شود. افزایش بهره‌وری و موضوعاتی مانند خودکفایی صندوق‌های بیمه‌ای در شرایط فعلی اقتصاد کشور و با توجه به حل‌نشده بسیاری از معضلات صندوق‌ها، قابل‌انجام نیست و نمی‌توان صرفاً با یک سری حکم کلی، به مشکل رسیدگی کرد.

❖ به هر حال آنچه مشخص است، این وضعیت چندان قابل ادامه‌دادن نیست. به هر حال شما به‌عنوان مدیرعامل، براساس تشخیص صلاحیت‌هایی، برای این سمت انتخاب شده‌اید و توقع این است که راهکارهایی کوتاه‌مدت و میان‌مدت ارائه کنید.

به نظر من همه دستگاه‌های مرتبط، با کارشناسان توانای خود و البته استادان دانشگاه باید برای حل این معضل به هم‌اندیشی و ارائه راهکارهای علمی بپردازند. باید صدها ساعت وقت گذاشته شود. دولت و مجلس باید به عواقب تداوم تصمیمات ناگهانی برای صندوق‌ها بیندیشند و از آن پرهیز کنند. بله همه ما از تورم موجود در اقتصاد و فشار به قشر حقوق‌بگیر ناخرسند هستیم؛ اما باید منابع افزایش حقوق بازنشستگان هم وجود داشته باشد؟ دست آخر دولت ناگزیر می‌شود به سراغ چاپ اسکناس برود که نتیجه آن، همان است که در هشت‌سال دولت قبل دیدید. به هر حال ما در این چند ماه تلاش کرده‌ایم تصمیمات با مبنای اقتصادی گرفته شود. حدود ۳۰۰ میلیارد تومان از حقوق شاغلان به صورت ماهانه کسر می‌شود. در برخی صندوق‌ها مانند تامین اجتماعی، آنها درآمد حاصل از کسورات را به چرخه اقتصادی خود وارد می‌کنند اما ما اجازه آن را نداریم. در این مدت تلاش کردیم «محاسبات اکچوئری» که هفت‌سال بود انجام نشده بود

هدفمندی یارانه‌ها

- هدفمندی هدفمند
- اصلاح دشوارتر از اجرا
- خروج از چرخه‌های مولد فقر و ناکارآمدی
- روش‌های شناسایی و هدفمندی در فاز سوم
- تجربه ترکیه برای حمایت هدفمند از گروه‌های آسیب‌پذیر
- اطلاعات اعتباری در خدمت هدفمندی
- یارانه مشروط، به جای پرداخت بی‌قید و شرط



جنبه‌های کلان اقتصادی یارانه‌ها اصلاح دشوارتر از اجرا



سهیلا پروین
دانشیار اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی



۵۴

فراهم‌نبودن پیش‌شرط‌های لازم است. برقراری این شرایط اگر ناممکن نباشد، حداقل زمان بر خواهد بود. از این رو ابزاری غیر از قیمت‌های نسبی می‌تواند کارایی بیشتری داشته باشد. نکته مهم این است که «تغییر یک سیاست به مراتب سخت‌تر و پرهزینه‌تر از اجرای یک سیاست است.»

در اجرای سیاست‌هایی با این عمق و وسعت، اثرگذاری در سطح اقتصاد ملی، جنبه‌های مختلفی باید مدنظر قرار گیرد. در کشورهایی که بلوغ اقتصادی را پشت‌سر گذاشته‌اند، چنین برنامه‌هایی ابتدا برای دوره‌ای محدود یا اگر امکان‌پذیر باشد در محدوده مکانی محدودتر از اقتصاد ملی به آزمایش گذاشته می‌شوند، اطلاعات و نتایج جمع‌آوری می‌شود، ابعاد طرح با توجه به اطلاعات به‌دست‌آمده از مرحله آزمایشی، اصلاح و طرح، مشمول اجرای نهایی می‌شود.

دامنه تأثیرات یک سیاست اصلاح قیمتی، بستگی به نوع کالای موردنظر و ارتباط متقابل آن با بخش‌های دیگر اقتصاد دارد. اگر کالا مشمول اصلاح قیمت، نهاده تولید مثل انرژی، نرخ بهره یا نیروی کار باشد، بی‌تردید اثرات آن تمام ابعاد اقتصادی را متأثر می‌کند. در این رابطه نگاه مکانیکی به روابط بین متغیرهای اقتصادی بسیار ساده‌انگارانه است. اثرات یک تصمیم اقتصادی بستگی به عکس‌العمل بنگاه‌ها و نهادهای اقتصادی در پاسخ به این تصمیم دارد.

برقراری یا حذف یارانه از طریق تأثیر بر اندازه و شیوه تأمین مالی کسری مخارج دولت، قیمت، تولید و اشتغال را متأثر می‌کند. تحولات بخش حقیقی اقتصاد از طریق تغییرات قیمتی، به بخش پولی اقتصاد هم تعمیم داده می‌شود. این فرآیندها، هم بخش پولی و هم بخش کالایی تراز پرداخت‌ها را دچار تغییر می‌کند، و تغییر در تراز تجاری، مجدداً تولید و اشتغال را تحت تأثیر قرار می‌دهد. دامنه این تغییرات بستگی به انعطاف‌پذیری بخش‌های اقتصادی دارد. اگر بخش‌های تولیدی از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشند، تعدیلات، مقداری هم به حصول تعادل کمک می‌کند، در غیراین صورت تعدیلات صرفاً اسمی بوده، فقط تغییر در تخصیص منابع بین بخش‌های اقتصادی را به دنبال خواهد داشت.

تحت چه شرایطی سیاست اصلاح قیمت کارایی خواهد داشت؟

در دیدگاه مدافعان سنتی، کارکرد مکانیسم قیمت، یک فرض غیرواقع‌بینانه وجود دارد و آن این است که «قیمت‌های نسبی

پیش‌شرط موفقیت در استفاده از سیاست اصلاح قیمت‌ها بستگی به محیط اقتصاد داخلی و شرایط اقتصاد بین‌المللی در ارتباط با اقتصاد ملی دارد. تجربه سیاست‌های تعدیل اقتصادی در دهه ۸۰ در اکثر کشورهای استفاده‌کننده و نیز تجربه ایران در سال‌های پایانی دهه ۷۰ در به‌کارگیری این دسته سیاست‌ها، نشان داد، اصلاح نظام قیمت‌ها به‌تنهایی قادر نیست تعادل‌های مطلوب اقتصادی را ایجاد کند؛ بلکه توانایی‌های مدیریتی، سازماندهی تکنولوژیک مهم‌ترند.

در اقتصادی که انحصارات به بدترین شکل آن یعنی انحصار دولتی، در سطح وسیعی ابعاد اقتصاد را کنترل می‌کند، استفاده از رویکرد قیمت‌های نسبی به‌خصوص در حوزه نهاده‌های تولید، بدون مدیریت صحیح کسری مالی دولت و کسری تراز تجاری، نمی‌توان اثربخشی این سیاست‌ها را انتظار داشت. مدیریت صحیح منابع، خود متأثر از شرایط اقتصاد ملی در پیوند با اقتصاد جهانی است. در غیراین صورت عدم تعادل‌ها گسترده‌تر شده و در قالب فشارهای تورمی، تغییر در تخصیص منابع و تخریب توزیع درآمد آشکار می‌شود. وقتی هدف، اصلاح قیمت نهاده‌های مثل انرژی باشد، بی‌انضباطی مالی دولت، تورم همراه با رکورد را محتمل‌تر می‌کند، در این حالت، اگر تمهیدات مناسب این شرایط تدارک دیده نشده باشد، ناتوانی ابزارهای مالی خروج از این شرایط سخت می‌شود.

نوسانات اقتصادی، حاصل عوامل متعددی است؛ مثل نوسان قیمت کالاهای و تغییرات ناگهانی جریان ورود سرمایه برای اقتصادهای باز که دولت‌ها کمتر بر آن کنترل دارند. برای اقتصاد ایران این عامل در قالب نوسان درآمدهای نفتی و نرخ ارز عمل می‌کند، در هر صورت تغییرات ناگهانی در این جریان‌ها، سبب اتخاذ سیاست‌های پولی می‌شود که بی‌انضباطی مالی را تشدید می‌کند و نتیجه آن، بی‌تردید تضعیف اطمینان سرمایه‌گذاران، افزایش نرخ‌های بهره و محدودیت ایجاد شغل است.

ناتوانی ابزارهای سیاست ضد ادواری در دوران رکود بیشتر است. شرایط رکودی در کشورهای در حال توسعه، صدمه بیشتری ایجاد می‌کند، چون توسعه‌نیافتگی بازار اعتبارات آنها به معنای کاهش سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های کوچک است.

بخش عمده ناکامی‌های اجرای طرح هدفمندی، متأثر از

برقراری
حذف یارانه
از طریق تأثیر
بر اندازه و
شیوه تأمین
مالی کسری
مخارج دولت؛
قیمت، تولید و
اشتغال را متأثر
می‌کند. تحولات
بخش حقیقی
اقتصاد از طریق
تغییرات قیمتی،
به بخش پولی
اقتصاد هم
تعمیم داده
می‌شود

با وجود فرض ظرفیت تکنولوژی ثابت، می‌تواند در رفتار بنگاه‌ها و نهادهای اقتصادی تغییر ایجاد کند.»

تجربه سیاست‌های تعدیل اقتصادی در دهه ۸۰ در اکثر کشورهای استفاده‌کننده نشان داد، اصلاح نظام قیمت‌ها به تنهایی قادر نیست تعادل‌های مطلوب اقتصادی را ایجاد کند؛ بلکه توانایی‌های مدیریتی، سازماندهی و تکنولوژیک مهم‌ترند.

در تجربه این کشورها نشان داده شد که آزادسازی قیمت‌ها (به ویژه به صورت دفعتی) فقط اثرات شوک‌گونه دربر خواهد داشت. در مواردی اثرات شوک آنقدر شدید بود که شرایط اقتصادی موجود، قادر به تحمل آن نشد و تنها راه باقی‌مانده پیش‌روی سیاستگذار، بازگشت به سیاست‌های قبلی بود، اما این بار با هزینه بسیار بالاتر.

تجربه آزادسازی نرخ ارز در سال‌های پایانی دهه ۷۰ در ایران هم نمونه‌ای از این تجارب بود. این سیاست یک بار دیگر در مورد قیمت انرژی در سال ۸۹ تکرار شد، بدون آنکه درسی از سیاست قبلی آموخته باشیم.

در اقتصادی که انحصارات به بدترین شکل آن یعنی انحصار دولتی، در سطح وسیعی ابعاد اقتصاد را کنترل می‌کند، استفاده از رویکرد قیمت‌های نسبی به خصوص در مورد نهاده‌ای با استفاده فراگیر مثل انرژی، از ابتدا هم مشخص بود که عواقب نامطلوبی در پی خواهد داشت. شرایط بین‌الملل و موقعیت توزیع درآمد و... را هم باید به این شرایط اضافه کرد

مهم‌ترین مشکلات اجرایی سیاست حذف یارانه‌ها

۱- نادیده‌گرفتن شرایط اقتصاد ملی و جهانی (فقدان فضای مناسب)

مجموعه این مشکلات در قالب عدم تعادل در بخش‌های مختلف اقتصاد ظاهر می‌شود که حاصل آن، تغییر در تخصیص منابع بین بخش‌ها خواهد بود.

۲- برآوردهای غلط از منابع و هزینه‌های طرح

برآوردهای نادرست از منابع و مصارف طرح، موجب عدم تامین منابع لازم برای اجرای دقیق قانون شد. به همین دلیل بخش عمده‌ای از منابعی که باید صرف سرمایه‌گذاری در بخش دولتی یعنی موتور محرک اقتصاد شود، صرف پرداخت یارانه نقدی به خانوارها شد. این باعث شد فشارهای تورمی تشدید شود. به این ترتیب ۸۵ درصد یارانه پرداختی از منابع شرکت‌ها (به‌ویژه شرکت‌های عرضه‌کننده انرژی) و ۱۵ درصد از محل بودجه عمومی دولت پرداخت شد. این در حالی است که ۴۰ هزار میلیارد ریال یارانه حمایت از تولیدکننده و ۵۰ هزار میلیارد ریال یارانه بخش سلامت هم پرداخت نشد.

۳- انتخاب ابزار نادرست

دو ابزار انتخابی در این سیاست صحیح نبود. برای جبران هزینه ناشی از حذف یارانه‌ها، پرداخت نقدی همگانی به‌عنوان ابزار حمایت، اگرچه یک روش آسان و با هزینه اجرایی پایین است، اما هزینه چنین طرحی به‌خاطر پوشش صددرصدی بسیار بالاست.

ابزار انتخاب‌شده برای قیمت‌گذاری نهاده انرژی هم اشتباه دیگر در این سیاست بود. قیمت برگرفته‌شده از عرضه و تقاضای نفت خام در بازاری خارج از اقتصاد ملی نمی‌تواند با شاخص‌های

قیمتی دیگر نهاده‌ها که برآمده از ساختار هزینه در اقتصاد ملی هستند، رابطه برقرار کند.

انضباط مالی لازمه اجرای صحیح سیاست اصلاح ساختار

اقتصاد در حال توسعه با سابقه تاریخی در تورم و مدیریت ضعیف در بدهی‌ها، نمی‌تواند بدهی‌اش را همانند کشورهای اروپایی، آمریکا یا ژاپن مدیریت کند. چنین اقتصادی برای تضمین رشد، همراه با کاهش استقراض دولت، به منظور حفظ نرخ‌های بهره پایین‌تر و ایجاد پس‌انداز در بخش دولتی، به منظور آمادگی اتخاذ سیاست مناسب ضد ادوار تجاری، حمایت از فقرا و طبقه متوسط در دوران رکود، نیازمند یک مدیریت مالی مناسب است.

۳ محور اصلی یک برنامه هدفمندی

محور اول- مشخص کردن میزان هزینه- فایده طرح هدفمندی. هزینه یک طرح، هم شامل هزینه‌های صریح (مخارج اجرایی و هزینه حال خود طرح) هم شامل هزینه‌های ضمنی (هزینه‌ای که در اثر تغییر در قیمت و تولید سایر کالاهای غیرمشمول طرح) می‌شود.

اندازه‌گیری فواید یک طرح هدفمندی، چندان هم آسان نیست. مهم‌ترین قسمت آن یافتن یک مقیاس نسبی در ارزش‌گذاری اهداف طرح است. وقتی شاخصی با ارزش‌گذاری‌های نسبی مواجه است و این ارزش‌گذاری‌ها نزد سیاستگذاران و حتی مردم متفاوت است، تعیین اندازه آن پیچیدگی‌های خاص خود را خواهد داشت؛ اما این پیچیدگی مانع از ارزیابی هزینه- فایده طرح نمی‌شود.

محور دوم- چگونگی تامین مالی هزینه برنامه است (در این مورد یک فرض ساده‌انگارانه صورت گرفته بود که منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی بین خانوارها و بنگاه‌ها توزیع شود، حال آنکه در خلال این انتقال، جابه‌جایی منابع بین بخش‌های اقتصاد، تولید و اشتغال را تحت‌تاثیر قرار می‌دهد).

جنبه‌های توزیعی یک طرح هدفمندی بستگی به شکل تامین مخارج طرح دارد. این مخارج هم شامل هزینه‌های صریح است (هزینه اجرا+ هزینه مالی) هم شامل هزینه‌های غیرصریح است. این بخش از هزینه‌ها به‌هیچ‌وجه در اجرای طرح هدفمندی لحاظ نشده بود. حال آنکه تغییر قیمت نهاده‌ای مثل انرژی، تغییرات اساسی در قیمت‌های مطلق و نسبی ایجاد می‌کند. این تغییرات گاهی آنقدر گسترده است که حتی کالایی مثل ارز که تحت کنترل سیاستگذار است، از کنترل خارج می‌شود. به این ترتیب وقتی دو نهاده مثل ارز و انرژی در یک اقتصاد دچار دگرگونی شوند، اقتصاد به ناچار با تغییرات اساسی قیمت سایر نهاده‌ها مثل نیروی کار و سرمایه هم مواجه می‌شود.

محور سوم- مدنظر قراردادن تمایز بین اثرات کوتاه‌مدت و بلندمدت یک طرح است. اثرات بلندمدت در قالب تغییر در درآمد گروه‌های مختلف می‌تواند کاملاً متمایز از اثرات کوتاه‌مدت باشد؛ به طوری که اثرات بلندمدت موجب فرسایش اثرات کوتاه‌مدت باشد. مثلاً اثرات کوتاه‌مدت در قالب تغییر در وضعیت درآمدی گروه فقیر، تحت‌تاثیر تورم، جهت معکوس به خود می‌گیرد. در این حالت، هدف اصلی هم مخدوش می‌شود.

اندازه‌گیری فواید یک طرح هدفمندی، چندان هم آسان نیست. مهم‌ترین قسمت آن یافتن یک مقیاس نسبی در ارزش‌گذاری اهداف طرح است. وقتی شاخصی با ارزش‌گذاری‌های نسبی مواجه است و این ارزش‌گذاری‌ها نزد سیاستگذاران و حتی مردم متفاوت است، تعیین اندازه آن پیچیدگی‌های خاص خود را خواهد داشت؛ اما این پیچیدگی مانع از ارزیابی هزینه- فایده طرح نمی‌شود.

هدفمند کردن واقعی یارانه‌ها

خروج از چرخه‌های مولد فقر و ناکارآمدی



علی ربیعی
وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی

درآمدی دولت پاس‌خگویی افزایش جمعیت و افزایش هزینه‌های دولتی نبود، در حرکتی واگرا، کوشیده‌اند گریبان خود را از مسوولیت پرداخت بخشی از یارانه‌ها آزاد کنند.

و البته هیچ دولتی در جهان - حتی بازارگراترین آنها نیز - نتوانسته است یکسره از مسوولیت پرداخت هر نوع یارانه‌ای شانه خالی کند. این نکته نشانگر آن است که همه جوامع و همه اقتصادها کم‌وبیش نیازمند برخی حمایت‌های یارانه‌ای هستند و البته علم اقتصاد نیز در بحثی تحت عنوان «شکست‌های بازار» بر این ضرورت انگشت نهاده است. با این حال گسترش عدم‌تعادل بین درآمدها و مخارج دولت‌ها در نیم‌قرن اخیر، همواره مساله‌ای بوده است که فشار برای کاهش مسوولیت‌های یارانه‌های دولتی را تشدید کرده است.

اجرای سیاست‌های کاهش یا حذف یارانه در نیم‌قرن اخیر در کشورهای جهان با خشونت نیز همراه بوده و مقاومت‌هایی نیز برانگیخته است. متقابلاً نیز میلیاردها دلار ثروت ملت‌ها از سوی دولت‌های توده‌گرا برای جلب آرای توده‌ها به‌سوی خود، در طرح‌های عوام‌پسندانه نابود شده است.

در همه این تجربه‌ها ردپای یک پیام واحد را می‌توان دنبال کرد. یعنی تجربه کشورهایی که پیش از این برای حذف یارانه اقدام کرده‌اند بیانگر آن است که بدون وجود شرایط بانیات در عرصه‌های سیاست و اقتصاد و بدون جلب اعتماد عمومی و همکاری جامعه، اجرای چنین سیاست‌های عظیمی با دشواری‌های جدی‌ای روبه‌رو خواهد شد.

ما اکنون در نقطه‌ای ایستاده‌ایم که از یک سو در پشت‌سر خویش تجربه‌های عظیم سایر ملل و نیز تجربه سه‌سال اخیر هدفمندی‌سازی در کشورمان را داریم و از سوی دیگر با ضرورت‌ها و تکنیک‌های اقتصادی جدی‌ای روبه‌رو هستیم که بازنگری در طرح هدفمندی‌سازی را ضروری کرده است. تصمیم امروز ما، ستون‌های اقتصاد فردای ما را شکل خواهد داد و سرنوشت نسل‌های آینده ما به درستی تصمیمات امروز ما گره خورده است. به همین دلیل ما اکنون نه اجازه و نه فرصت خطا کردن داریم. باید هم دقیق و صحیح و هم نسبتاً سریع به اتخاذ تصمیمی راهبردی دست بزنیم. پرسش اساسی این است: «در ادامه راه، چگونه گام برداریم؟» آیا طرح هدفمندی‌سازی را با همان ساختار و شیوه سابق ادامه دهیم یا متناسب با پیامدها و امکانات امروزمان تغییراتی در آن ایجاد کنیم؟

متأسفانه در تدوین و تصویب طرح هدفمندی یارانه‌ها، نه تجربه موفق کشورهای پیشرفته در خصوص حذف جدی اما تدریجی و بلندمدت یارانه انرژی مورد توجه قرار گرفت و نه تجربه کشورهای درحال توسعه در مورد حذف یارانه همراه با پرداخت جبرانی به فقرا، حذف یکباره و

تجربه یک‌دهه‌ساله اخیر نظام سرمایه‌داری نشان می‌دهد که حتی در خاستگاه تاریخی نظام بازار آزاد نیز گریزی از این مساله نبوده و در کشورهای سرمایه‌داری نیز ماهیت دولت‌ها به‌تدریج به‌سوی سوسیال‌دموکراسی رفته است؛ به‌گونه‌ای که عملاً در برخی از کشورهای توسعه‌یافته نیز تا ۸۰ درصد جمعیت به شیوه‌های مختلف مشمول دریافت نوعی کمک یارانه‌ای هستند.

دانش اقتصاد نیز با بسط‌های خیره‌کننده خویش در دهه‌های اخیر نشان داده است که هم بهبود کارایی سراسری اقتصاد و هم ارتقای سازوکار بازار بدون گسترش زیرساخت‌های اجتماعی، امکان‌پذیر نیست. در واقع همان‌گونه که برای رشد مادی و فیزیکی اقتصاد، لازم است زیرساخت‌های سخت و فیزیکی مانند شبکه‌های راه، آب، برق و مخابرات توسعه و بهبود یابد، توسعه کیفی و انسانی اقتصادها نیز نیازمند توسعه زیرساخت‌های نرم و نهادی آنها شامل نظام آموزشی، ساختارهای قانونی و نظام تأمین اجتماعی است.

دولتی که تمام وجهه همت خود را معطوف زیرساخت‌های سخت و فیزیکی توسعه می‌کند و از گسترش و ارتقای زیرساخت‌های نرم توسعه غافل می‌ماند، در واقع کالبد توسعه را گسترش را می‌دهد، بدون آنکه روحی در این کالبد جریان یابد. چنین جامعه‌ای مانند فردی است که هیچ توجهی به سلامت و رشد بدن خویش ندارد و تمام سرمایه خود را صرف تهیه لباس‌های فاخر می‌کند. بی‌گمان تنی پژمرده و نحیف در لباسی فاخر و بزرگ، هیچ فخری نمی‌آفریند.

تجربه کشورهای درحال توسعه نیز گویای آن است که حرکت به‌سوی نظام اقتصادی بازار آزاد اگر بدون یک تور گسترده تأمین‌ی انجام پذیرد، یا به شکست می‌انجامد یا به نابرابری‌های عظیمی منتهی می‌شود که مولد تحولات سیاسی ویرانگر خواهد شد. برخی از کشورهای آمریکای لاتین با وجود آنکه نرخ رشد‌های خوبی را در دوده گذشته ثبت کرده‌اند و با وجود آنکه سازوکارهای تأمین اجتماعی را تا حدودی گسترش داده‌اند، ولی بروز تنش‌های اجتماعی در آنها نشان می‌دهد که توسعه بدون لحاظ کردن زیرساخت‌های نرم می‌تواند خطرناک باشد. تقریباً بیشتر دولت‌های غیرسوسیالیست جهان در یک‌قرن اخیر، در یک حرکت آونگی، در مراحل اولیه توسعه، به‌سوی توسعه خدمات رفاهی و گسترش نظام یارانه‌ای حرکت کرده‌اند و البته پس از مدتی، آنگاه که دیگر منابع



دولتی که تمام همت خود را معطوف زیرساخت‌های سخت و فیزیکی توسعه می‌کند و از گسترش و ارتقای زیرساخت‌های نرم توسعه غافل می‌ماند، در واقع کالبد توسعه را گسترش را می‌دهد، بدون آنکه روحی در این کالبد جریان یابد

هدفمندی یارانه‌ها

شتابزده یارانه‌ها همراه با پرداخت یارانه سراسری به کل جمعیت کشور، دو خطای عمده طرح هدفمندی یارانه‌ها بود که آسیب‌ها و پیامدهای آن برای جامعه و اقتصاد ایران تا سال‌ها و شاید دهه‌ها برجا خواهد ماند.

تجربه کشورهای در حال توسعه نیز حاکی از آن است که اگر حذف یارانه‌ها همراه با شناسایی و پرداخت یارانه نقدی صرفاً به فقرا باشد و با روستاها و شهرها به‌گونه‌ای متفاوت برخورد شود و درآمدهای حاصله صرف گسترش نظام تامین اجتماعی شود و برای از برخی بخش‌های آسیب‌پذیر تولیدی، سیاست‌های جبرانی ویژه طراحی و اجرا شود، سیاست اصلاحات یارانه‌ای می‌تواند موفق باشد. متأسفانه نمی‌دانیم چرا طرح هدفمندی یارانه‌ها بدون توجه به تجربه‌های عظیم سایر کشورها، بدون شناسایی گروه‌های هدف و به شیوه‌ای شتابزده تصویب شد و به اجرا درآمد.

یکی از نقاط ضعف جدی این قانون آن بود، که نه تنها برای اجرای یکجا و سراسری در کل بخش‌های اقتصاد و جامعه ایران تصویب شد بلکه فاقد طراحی یک مرحله آزمایشی کوتاه‌مدت برای درک خطاها و آزمون مشکلات اجرایی و احتمالی آن بود.

درواقع در این قانون هیچ سازوکار «خوداصلاحی» ای طراحی نشده است که بتواند مرحله به مرحله خطاهای دوره قبل را شناسایی و اصلاح کند. به همین علت اکنون ما با انبوه خطاها و مشکلات اجرایی در قانون هدفمندی یارانه‌ها روبه‌رو هستیم که در سه سال اجرای آن شناسایی شده است؛ خطاها و مشکلاتی که اکنون خود به یک معضل تازه تبدیل شده است به‌گونه‌ای که اصلاح آنها نیازمند جراحی تازه‌ای در اقتصاد ایران است.

از این گذشته، تجربه نشان داده است که هرگاه مردم به دولتی اعتماد کرده‌اند، بیشتر صبوری کرده‌اند و مشکلات بیشتری را به جان خریدند. بنابراین، هرگونه سیاست تازه و هرگونه حرکت اصلاحی در جهت اصلاح سیاست‌های گذشته مستلزم پرهیز از شتابزدگی و کاربست حداکثری عقلانیت و استفاده فراگیر از خرد جمعی است به‌گونه‌ای که به روند اعتماد و امید مردم به دولت تدبیر و امید خدشه‌ای وارد نکند. وی تصریح کرد: «تدبیر» و «امید» دو بازوی اصلی حرکت دولت یازدهم است. هیچ «تدبیری» نباید «امید» مردم را مخدوش کند و هیچ امیدی را بدون تدبیر نباید به جامعه تزریق کرد. اکنون دولت یازدهم در شرایط حساسی قرار گرفته است. از یک سو وظیفه دارد از نشاط و امید به‌وجود آمده در جامعه، بعد از انتخابات ۲۴ خرداد، حفاظت و حراست کند و از سوی دیگر شکاف عظیم هزینه و درآمد دولت روزه‌روز در حال گسترش است و ضروری است که بدون فوت وقت برای آن چاره‌ای اندیشیده شود؛ شکافی که ناشی از اجرای طرح هدفمندی یارانه‌هاست و لاجرم پوشش آن مستلزم ایجاد کسری بودجه، استقراض از بانک مرکزی و نهایتاً افزایش نقدینگی است. بی‌گمان دود انتخاب چنین مسیری سرانجام به شکل افزایش نرخ تورم به چشم قشرهای آسیب‌پذیر خواهد رفت. بر این اساس و با عنایت به عدم تناسب منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها، بدون شناسایی و تفکیک مرحله‌ای و تدریجی گروه‌های کم‌درآمد و حذف تدریجی و مرحله‌ای گروه‌های پردرآمد، تداوم طرح هدفمندی یارانه‌ها به شکل کنونی، هم امکان‌پذیر نیست و هم پیامدهای مخربی برای اقتصاد ایران در پی خواهد داشت. گرچه هم شیوه پرداخت یارانه‌ها و هم عدم تناسب منابع و مصارف آن دو معضلی هستند که از همان آغاز تصویب و اجرای این قانون توسط بسیاری از کارشناسان و اقتصاددانان نسبت به

آن هشدار داده شده بود اما به‌علت شتاب در اجرای طرح هدفمندی، این هشدارها مورد توجه مسوولان وقت قرار نگرفت. بنابراین اکنون گاه آن است که ننگاریم این خطا بیش از این استمرار یابد. درواقع مساله پرداخت یارانه و شیوه‌های آن و شناسایی گروه‌های هدف، تنها مساله دیروز و امروز دولت‌ها نیست بلکه مساله جدی دولت‌های آینده نیز هست که از اکنون باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

مانند تنها برای پرداخت یارانه‌های نقدی نیازمند شناسایی گروه‌های کم‌درآمد هستیم بلکه اصولاً سیاستگذاری در همه حوزه‌های مربوط به مأموریت «دولت‌های رفاه»- مانند حوزه‌های سلامت، آموزش، تامین اجتماعی و سرمایه‌گذاری در خدمات اجتماعی- نیازمند تدوین «نقشه فقر» کشور است. البته نباید فراموش کنیم که حل‌وفصل مسایل سیاسی با دنیای خارج و رسیدن به مناسباتی پایدار و بی‌تنش، شرط نخستین دستیابی به شرایط باثبات اقتصادی جهت تداوم طرح هدفمندی یارانه‌ها است. همچنین بی‌ثباتی‌های بازار ارز که منجر به برهم خوردن تراز محاسبات مربوط به قیمت حامل‌های انرژی می‌شود نیز یکی از مشکلات اصلی تداوم این طرح است.

پدیداری چرخه ادواری تورم که به افزایش مخارج دولت و سپس کاهش توانایی دولت در پرداخت یارانه‌های نقدی می‌انجامد و آنگاه در گام بعدی افزایش قیمت حامل‌های انرژی را ضروری می‌کند نیز یکی از معضلات بزرگی است که سرنوشت طرح هدفمندی یارانه‌ها را به خود گره زده است.

بدون خروج از این چرخه، تداوم هدفمندی یارانه‌ها با دشواری روبه‌رو خواهد شد و برای خروج از این چرخه، ثبات نرخ ارز شرط لازم و اساسی است و البته بدون حل‌وفصل مسایل سیاست خارجی و دستیابی به ثبات در مناسبات خارجی، ثبات نرخ ارز امکان‌پذیر نیست.

بنابراین امروز موفقیت در تداوم اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها مستلزم دو حرکت همزمان است؛ نخست یافتن راه‌هایی برای شناسایی گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و دیگری دستیابی به اجماع میان سیاستگذاران ارشد برای خروج اقتصاد ایران از دور باطل افزایش نرخ ارز که افزایش نرخ تورم و آنگاه افزایش هزینه‌های دولت را در پی دارد. نتیجه این افزایش‌های ادواری دو چیز است: نخست خنثی شدن آثار مثبتی که قرار بود هدفمندی یارانه‌ها بر تخصیص منابع بگذارد و دوم افزایش شکاف و فقر و غنی در کشور.

لازم به ذکر است که تلاش‌ها در جهت اصلاح طرح هدفمندی یارانه‌ها، با اهداف انقلاب اسلامی ایران کاملاً سازگار است. رهبر معظم انقلاب در مناسبت‌های مختلف بر لزوم تامین عدالت تأکید کرده‌اند. ایشان در اولین سالگرد ارتحال حضرت امام (ره) می‌فرمایند: «فوری‌ترین هدف تشکیل نظام اسلامی، استقرار عدالت اجتماعی و قسط اسلامی است. قیام پیامبران خدا و نزول کتاب و میزان الهی، برای همین بود که مردم از فشار ظلم و تبعیض و تحمیل نجات یافته، در سایه قسط و عدل زندگی کنند و در پرتو آن نظام عادلانه، به کمالات انسانی نایل آیند. دعوت به نظام اسلامی، منهای اعتقادی راسخ و عملی پیگیر در راه عدالت اجتماعی، دعوتی ناقص، بلکه غلط و دروغ است و هر نظامی هرچند با آرایش اسلامی، اگر تامین قسط و عدل و نجات ضعفا و محرومین، در سرنوخته برنامه‌های آن نباشد، غیراسلامی و منافقانه است.» بر این اساس می‌توان گفت تلاش برای هدفمندی یارانه‌ها و هدایت اقتصاد ایران به نحوی که چرخه‌های مولد ناکارآمدی، فقر و تبعیض در آن از میان بروند، هدفی مقدس، دینی و انقلابی نیز هست.

تلاش‌ها در جهت اصلاح طرح هدفمندی یارانه‌ها، با اهداف انقلاب اسلامی ایران کاملاً سازگار است. رهبر معظم انقلاب در مناسبت‌های مختلف بر لزوم تامین عدالت تأکید کرده‌اند.





شناسایی گروه‌های درآمدی ممکن است

۵۸

◀ **غلامرضا مصباحی‌مقدم**
عضو کمیسیون برنامه و بودجه
مجلس شورای اسلامی

شناسایی هستند و سدهک قابل شناسایی هستند بعد گزارشی به ما ارائه کردند که از چهاردهک به عنوان گروه پایین درآمدی و سدهک گروه میانی و سدهک به عنوان گروه ثروتمندان جامعه شناسایی شدند.

دولت و صداوسیما باید در صدد فرهنگ‌سازی باشند تا گرفتن یارانه امری منفی تلقی شود و فقط کسانی که محق دریافت یارانه هستند، یارانه را دریافت کنند چراکه یارانه کمکی است که باید به نیازمندان کنیم و ثروتمندان داوطلبانه باید کنار بروند و بگویند که ما می‌خواهیم یارانه بدهیم، برای مثال پرداخت عیدانه‌ای که دولت سال گذشته به همه اقشار جامعه پرداخت کرد کار اشتباهی بود چراکه فقط اقشار ضعیف باید این یارانه را دریافت می‌کردند و دولت همان موقع اعلام کرد که نمی‌تواند اقشار ضعیف را شناسایی کند و اراده جدی برای این کار نداشت. هم‌اکنون اگر دولت اراده کند می‌تواند همه اقشار را شناسایی کند؛ در واقع ۳۰ درصد یارانه‌بگیران نباید یارانه بگیرند نه سدهک؛ چراکه از نظر مصادیق متفاوت هستند.

الان ما ایرانیان خارج‌نشین را داریم که یارانه دریافت می‌کنند حتی غیرایرانیانی داریم که یارانه می‌گیرند. برخی افغان‌های ساکن ایران نیز توانسته‌اند شناسنامه و کدملی دریافت کنند هم‌اکنون یارانه می‌گیرند. کسانی که تعداد زیادی املاک دارند یا به‌طور مکرر سفرهای خارجی دارند امکان شناسایی‌شان وجود دارد و قابل حذف هستند و خریداران خودرو هم وضعیت‌شان مشخص است و آنها هم قابل شناسایی هستند. افراد دارا از طریق وام‌های بانکی و مالیات‌هایی که سالانه می‌پردازند نیز قابل شناسایی هستند.

بحث هدفمندسازی یارانه‌ها چندسالی است که از لحاظ نظری، عملی و کاربردی مطرح است. هنگامی که قانون هدفمندی یارانه‌ها در مرحله تصویب شدن بود، لایحه دولت این بود که یارانه فقط به هفت‌دهک پرداخت شود. براساس گزارش‌هایی که به ما داده شد، مشخص شد که گروه‌های درآمدی جامعه شامل؛ سدهک ثروتمند، سدهک میانی و چهاردهک پایین هستند که چهاردهک پایینی نزدیکی زیادی به هم دارند و سدهک میانی از آنها متمایزند.

فاصله بین دهک‌های هفت و هشت بسیار معنادار است. پیشنهاد اول ما در کمیسیون ویژه طرح تحول اقتصادی برای پرداخت یارانه این بود که یارانه فقط به دو دهک داده شود و این موضوع را به دکتر احمدی‌نژاد اعلام کردیم. رئیس‌جمهور وقت در آن زمان به ما گفت آنچه شما در مجلس تصویب کرده‌اید بهتر از لایحه دولت است، اما دو نکته را در آن اصلاح کنید: اول اینکه دو دهک تبدیل به هفت‌دهک شود و نکته بعد اینکه تعیین قیمت آب و حامل‌های انرژی را برعهده دولت بگذارید که کمیسیون در این بحث، همراهی کرد و در رای تجمیع نظر، دادن یارانه به پنج دهک را تصویب کرد. یارانه به معنای کمک است و هدفمندسازی به این معناست که یارانه‌ها به هدف اصابت کند، اگر یارانه به همه اقشار پرداخت شود، در واقع به هدف خود نرسیده‌ایم. آیا دولت قابل تشخیص بودن را رسیدگی کرده بود یا خیر؟ هفت‌دهک قابل

حذف اقشار پردرآمد از دریافت یارانه



الیاس نادران

جداسازی دهک‌های پردرآمد از کم‌درآمد با سه‌سال تاخیر در دستور کار دولت قرار گرفته است. دولت ابزار و الزامات قانونی برای شناسایی دهک‌ها را در اختیار داشته است. در حال حاضر منابع و مصارف اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، با عدم تقارن روبه‌رو بوده و بیشتر منافع واریز یارانه نقدی متوجه اقشار پردرآمد جامعه است.

یکی اهداف اساسی اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها اصلاح قیمت‌ها و کمک به تولیدکنندگان و حمایت گروه‌های کم‌درآمد اجتماعی بود. مقرر شده بود کمک‌های غیرنقدی و نقدی در قالب سازوکارهای مناسب بهبود اوضاع بنگاه‌های اقتصادی و تولیدی را به‌وجود آورد؛ اما متأسفانه همچنان نتوانسته‌ایم به این اهداف دست پیدا کنیم. متأسفانه در دولت گذشته تصمیماتی اتخاذ شد که اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها را؛ انحرافات همراه کرد. امروز باید بخشی از این انحرافات را دولت یازدهم جبران کند و سازوکارهای مناسبی را برای پرداخت‌های نقدی به‌کار گیرد.

برای بررسی هزینه یارانه دهک‌های پردرآمد، نخست باید به این پرسش پاسخ دهیم که پرداخت‌های نقدی باید به چه نحوی صورت گیرد. اصولاً آنچه امروزه در کشور به صورت جدی مورد توجه قرار نمی‌گیرد، بانک اطلاعات واقع‌بینانه از اطلاعات مردم جامعه است. به نحوی که متأسفانه اطلاعات افراد جامعه به‌صورت واقع‌بینانه‌ای از سوی دولت مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. در این مسیر، البته باید به نبود اراده جدی برای بررسی این موضوع در دولت نیز اشاره کرد. براساس تکالیف برنامه حساب‌های بانکی مودیان مالیاتی باید به‌صورت شفاف از سوی مسوولان در بانک اطلاعات قرار گیرد. در زمان تدوین قانون بنده را برای بیان این اظهارات منع می‌کردند؛ اما بگذارید مردم بدانند شفاف‌کردن گردش مالی، یک تکلیف است و باید روشن شود اگر دچار پنهان‌کاری شویم نمی‌توانیم به اهداف و سیاست‌های خاص دست پیدا کنیم. عملی شدن اقدامات بلندمدت دولت در گرو استفاده از اطلاعات اقتصادی تمام افراد جامعه است و کشور ابزارها و الزامات قانونی را برای جمع‌آوری اطلاعات افراد در اختیار دارد؛ حتی می‌توانیم اطلاعات محرمانه

نهادهای نظامی و اطلاعاتی را نیز با سطحی طبقه‌بندی، جمع‌آوری کرده و عملکرد شخصی آنان را نیز با اطلاعات کاری آنها مطابقت دهیم. شفاف‌سازی گردش مالی تمام افراد و نهادهای جامعه، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است و حتی می‌توانیم با تشکیل ستادی ضمن استفاده از ابزارهای و الزامات قانونی و البته بسترهای موجود در کشور بانک اطلاعات منسجمی را تدوین و براساس آن سیاست‌گذاری‌ها را انجام دهیم.

حذف دهک‌های پردرآمد با اماوگرهای متعددی روبه‌رو شده است. در حال حاضر غیر از حجم پرداخت به یارانه‌های نقدی که متناسب با قانون هدفمندسازی یارانه‌ها نبوده است میزان پرداخت‌ها نیز به‌صورت یکسان - با وجود آنکه یک گام به جلو تلقی می‌شود - با ابهاماتی روبه‌روست و البته دولت سابق برای آن توجیهاتی داشت.

با تمام فشارها از دی‌ماه سال ۸۹ واریز یارانه‌های نقدی آغاز شد. در اینجا مباحثی مبنی بر قابلیت شناسایی دهک‌های درآمدی بالا مطرح می‌شود. این امر در حالی است که این مباحث باید از سه‌سال پیش مطرح می‌شد. باید از قبل این سئوالات را عنوان و پاسخ‌های آن را پیدا کرده بودیم. متأسفانه شناسایی دهک‌های کم‌درآمد و پردرآمد، با سه‌سال تاخیر انجام شده است که این امر را باید در نبود اراده در دولت یا تبعات اجتماعی حذف یارانه‌های افراد پردرآمد جست‌وجو کرد.

دولت اختیارات و ابزارهای لازم را برای شناسایی دهک‌های پردرآمد در اختیار دارد و این امر، کاری شدنی است و با هیچ مانع قانونی روبه‌رو نیست؛ ولی در عین حال باید این نکته را متذکر شد که نباید سیاست‌های ناکارآمدی برای شناسایی دهک‌های پردرآمد صورت گیرد.

نباید یارانه نقدی به اقشار پردرآمد اختصاص پیدا کند، در دولت گذشته نیز این مباحث را مطرح کرده بودیم. حدود دو تا سه میلیون نفر مقیم خارج از کشور، یارانه نقدی دریافت می‌کنند؛ چرا دولت این افراد را از یارانه‌بگیران حذف نمی‌کند؟ چه کسی نگران خواهد شد این افراد از فهرست یارانه‌بگیران حذف شوند با اینکه هیچ عارضه اجتماعی در کشور به وجود نخواهد آمد؟ اختصاص یارانه به افراد پردرآمد با اصل هدفمندی یارانه‌ها مطابقت ندارد و اگر هرچه زودتر در این باره تصمیم مناسبی را بگیریم، مانع از افزایش زیان‌های آن خواهیم شد و آسیب‌پذیری اقتصاد کشور کاهش می‌یابد.

اطلاعات اعتباری در خدمت هدفمندسازی

علی نصیری اقدم
اقتصاددان

تا طی چند دوره تعداد مشمولان به حد بهینه برسد یا حداقل به اندازه‌ای برسد که منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی کفایت از پرداخت یارانه‌های نقدی کند. بر همین اساس ضمن معرفی مفهوم تشریح اطلاعات اعتباری، در این باره بحث شد که موسسات ثبت اعتبار ۵ نوع داده در رابطه با سابقه اعتباری فرد را گردآوری و پردازش می‌کنند و بر مبنای آن، کارنامه اعتباری فرد را بنا به درخواست متقاضیان گزارش می‌کنند و از این حیث به لحاظ نظری می‌توانند زمینه‌ای برای تمیز افراد غنی از فقیر فراهم کنند. منتها در به‌کارگیری این ظرفیت باید ملاحظاتی چند مورد نظر قرار گیرد:

- اول اینکه دایره اطلاعاتی که موسسات سنجش اعتبار در حال حاضر گردآوری و پردازش می‌کنند محدود به اطلاعات بانکی است و شامل بسیاری از دیگر انواع اطلاعات نمی‌شود. باید به سرعت و با اولویت، اطلاعات از منابع مختلف به اشتراک گذاشته شود: از پرداخت‌های مالیاتی افراد گرفته تا دریافتی بابت سود سهام و سود سپرده و از پرداخت قبض‌ها گرفته تا صورتحساب‌های بیمارستان و دریافت‌های خیریه.
- دوم اینکه داده‌ها به نحوی پردازش می‌شود که عملکرد اعتباری فرد گزارش شود و دلالت بر وسع مالی شخص ندارد، در حالی که ممکن است همه افراد خوش حساب بی‌نیاز از یارانه نباشند و همه افراد بدحساب هم مستحق دریافت یارانه نباشند. شیوه پردازش اطلاعات در طرح جامع مالیاتی برای این منظور، بسیار مناسب‌تر است.
- سوم اینکه در حال حاضر موسسات ثبت اعتبار خصوصی و عمومی، اطلاعات حدود نیمی از بزرگسالان را ثبت کرده‌اند و تا پوشش صددرصدی فاصله دارند.
- چهارم اینکه هنوز امکان کنترل داده‌ها توسط اشخاص وجود ندارد. باید سازوکارهای ایجاد شود که افرادی که بناست از دایره شمول دریافت یارانه خارج شوند، بتوانند داده‌های خود را که مبنای تصمیم بوده‌اند چک کنند و در صورت مشاهده داده‌های نادرست یا حذف داده‌های مهم، بتوانند نسبت به تصحیح آن با رایه اسناد مثبت اقدام کنند.
- پنجم اینکه حذف یکباره چند دهک درآمدی از مشمولان، ایده مناسبی نیست؛ چراکه سیستم به‌ناگهان، با سیل عظیمی از معترضین مواجه می‌شود و در عمل نمی‌تواند به آنها رسیدگی کند. اگر به جای حذف سه دهک (مثلاً حدود ۲۰ میلیون نفر)، ابتدا صد هزار نفر حذف شوند که مطمئن‌ترین اطلاعات در خصوص آنها وجود دارد، آنگاه می‌توان نسبت به دستیابی به هدف، اطمینان حاصل کرد.

نزدیک به سه سال از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها می‌گذرد. مطابق قانون بنا بود درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی بین خانوارها، بنگاه‌های تولیدی و دولت با نسبت‌های ۵۰، ۳۰ و ۲۰ درصد توزیع شود. از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی از دی‌ماه سال ۱۳۸۹ تا انتهای سال ۱۳۹۱، درآمدی معادل ۵۸۹ هزار و ۹۹۰ میلیارد ریال حاصل شده است و دولت ۹۰۰ هزار و ۵۹۷ میلیارد ریال را به عنوان یارانه نقدی بین بیش از ۷۰ میلیون نفر ایرانی توزیع کرده است و مابه‌التفاوت آن را که بالغ بر ۳۱۱۷۴۹ میلیارد ریال است، از محل تنخواه از بانک مرکزی، ردیف‌های یارانه‌ای بودجه عمومی، بخش نقدی فروش خوراک پالایشگاه‌ها، میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی، سهم شهرداری از مالیات بر ارزش افزوده و... تامین کرده است. بیش‌بینی می‌شود تا آخر سال ۱۳۹۲ معادل ۱۳۹۳۶۷ میلیارد ریال به حجم این کسری اضافه شود.

ادامه اجرای این رویه برای دولت، ماهانه معادل ۳۵ هزار میلیارد ریال و سالانه معادل ۴۲۰ هزار میلیارد ریال هزینه دارد. اگر به این موضوع توجه کنیم که کل درآمدهای مالیاتی دولت در طول یک سال تاکنون هیچ‌گاه به مرز ۴۰۰ هزار میلیارد ریال نرسیده است، آنگاه متوجه می‌شویم که دولت رقمی بیش از درآمد مالیاتی خود را بین آحاد جامعه توزیع می‌کند بدون اینکه اقشار خاصی از گروه‌های درآمدی را هدف‌گذاری کرده باشد. در شرایط کنونی، از یک سو دولت و نظام اقتصادی کشور تاب تحمل تامین مالی این حجم از پرداخت‌های نقدی را ندارد و از سوی دیگر، تحقق اهداف قانون که همانا اصلاح توزیع درآمد و جبران قدرت خرید آحاد جامعه بود، در هاله‌ای از ابهام قرار گرفته است. بنابراین در حال حاضر، مساله پیش‌روی کارشناسان، تصمیم‌سازان و مسوولان تصمیم‌گیر کشور این است که آیا می‌توان به نحوی از تعداد مشمولان دریافت یارانه کاست و طرح را با تمرکز بر پرداخت نقدی به افراد نیازمند، هدفمند کرد. پیشنهاد مشخص، استفاده از اطلاعات اعتباری اشخاص برای تمیز دادن افراد متمکن از دیگران است. این اطلاعات از بانک‌های اطلاعاتی مختلف گردآوری می‌شود، در یک سامانه واحد به اشتراک گذاشته می‌شود و توسط موسسات اعتبارسنجی پردازش می‌شود؛ به نحوی که موسسات اعتبار سنجی می‌توانند برای اشخاص حقیقی، گزارش اعتباری رایه دهند. با اتکا به این ظرفیت می‌توان به‌طور مستند و البته به تدریج از دایره مشمولان کاست

غریب‌الگری در آمدی



یاقوب اندایش
عضو هیات‌علمی گروه اقتصاد دانشگاه
شهید چمران اهواز

در سه دهه گذشته اتفاق نظری مبنی بر اینکه رشد اقتصادی برای کاهش فقر لازم اما کافی نیست شکل گرفته است؛ از این رو برای کاهش فقر، پرداخت‌های انتقالی به فقرا مورد توجه قرار گرفته‌اند. در کشور ما نیز اگرچه هدفمندسازی یارانه‌ها مورد توجه دولت‌های مختلف بوده است؛ اما در دولت دهم با همه ضعف‌ها و حتی با اعلام هشدار کارشناسان اقتصادی اجرا شد. در این مقاله به سه ضعف اساسی برنامه در برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها اشاره می‌شود: تعریف یارانه، چگونگی شناسایی اقشار آسیب‌پذیر و روش‌های پرداخت یارانه.

در تعریف یارانه، برابری قدرت خرید، مهم‌ترین مبنای افزایش قیمت، حامل‌های انرژی و مبنای محاسبه یارانه باید در نظر گیرد. معیارها و روش‌های آزمون وسع، آزمون تقریب وسع، روش طبقه‌ای، جغرافیایی و خودهدفمندی، از جمله روش‌های شناسایی و هدفمندسازی یارانه‌ها هستند. روش‌های پرداخت با تکیه بر بهبود رفاه اجتماعی به جای پرداخت نقدی پیشنهاد می‌شود.

هدف و غایت هدفمندسازی یارانه‌ها کاهش فقر، افزایش کارایی تولید، بهبود سرمایه انسانی و کاهش کسری بودجه دولت است که به یقین می‌توان ادعا کرد طی اجرای فاز اول و دوم برنامه هدفمندسازی در ایران به این اهداف دست نیافتیم.

۱- پرداخت به گروه هدف

هدفمندی مزایایی دارد که طرح پرداخت مساوی از آن مزایا برخوردار نیست. طرح پرداخت یکنواخت، اثری کمتر از طرح انتقال بهینه دارد. هدفمندسازی یارانه‌ها از هدررفت منابع جلوگیری می‌کند؛ سرمایه انسانی را بهبود می‌دهد؛ با کاهش فقر، فقرا را نیز در فرآیند توسعه مشارکت می‌دهد.

در فاز اول و دوم طرح هدفمندی یارانه‌ها، تعدیل قیمت انجام گرفت؛ اما هدفمندسازی یارانه‌ها انجام نشد؛ چون به فقیر و غنی یک اندازه یارانه پرداخت شد.

دو شکل عدم کارایی مرتبط با پرداخت یکنواخت (مساوی) به

شرح زیر است:

* دریافت یارانه توسط افراد بی‌نیاز

* دریافت یارانه‌ای بیش از شکاف فقر، توسط برخی از فقرا.

به دلیل این عدم‌کارایی‌ها، طرح پرداخت یکنواخت اثری کمتر از طرح انتقال بهینه دارد؛ لذا هدف‌گیری ناقص منجر به کاهش فقر کمتری به‌ازای بودجه معین می‌شود. هدف‌گیری اصلاح‌شده و بهینه، مستلزم جداکردن و خارج‌کردن تعدادی از خانوارهای غنی از برنامه است.

با این اوصاف، لازم است منابع یارانه‌ها فقط به افراد فقیر اختصاص یابد و میزان انتقال به آنها برابر با شکاف فقر آنها باشد و افراد غیرفقیر باید از برنامه خارج شوند، تا تخصیص بهینه انجام گیرد. پرداخت مساوی به همه اقشار در فاز اول یا حتی فاز دوم هدفمندسازی یارانه‌ها، موردی از ناکارآمدی در این مساله است.

۲- هزینه‌های هدف‌گیری

هزینه‌های اجرایی: این هزینه‌ها شامل هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات هستند.

الف) هزینه‌های خصوصی: خانوارها نیز در دریافت و پرداخت‌ها متحمل هزینه‌های خصوصی می‌شوند؛ برای مثال، هزینه‌های فرصت، در صف ایستادن و همچنین امکان دارد خانوارها برای ارایه گواهی‌نامه‌ها با هزینه‌های نقدی مواجه شوند.

ب) هزینه‌های انگیزشی: دادن یارانه موجب کاهش عرضه کار برخی از خانوارها می‌شود.

ج) هزینه‌های اجتماعی: این هزینه‌ها زمانی ظاهر می‌شوند که هدف‌گیری خانوارهای فقیر، مستلزم شناسایی علنی خانوارها به عنوان فقیر باشد که ممکن است لکه ننگ اجتماعی برای آنها به همراه داشته باشد.

د) هزینه‌های سیاسی: ممکن است حمایت کسانی که شامل برنامه نمی‌شوند از دولت کاهش یابد.

۳- خطاهای هدفمندسازی یارانه‌ها

دو نوع خطا در هدفمندسازی یارانه‌ها ممکن است رخ دهد: الف) خطای محرومیت فقرا از برنامه: ممکن است تعدادی از فقرا شناسایی نشوند و از برنامه محروم شوند.

ب) خطای شمول اغنیا در برنامه: ممکن است تعدادی از ثروتمندان که مستحق گرفتن یارانه نیستند به آنها یارانه پرداخت شود.

هدفمندسازی یارانه‌ها

سن، جنسیت، مالکیت زمین، ترکیب جغرافیایی یا موقعیت جغرافیایی مثال‌های معمولی هستند که به سهولت قابل تایید و اثبات‌اند. اساساً از سن به صورت طبقه‌ای با کمک هزینه‌های نقدی به کودکان در کشورهای در حال‌گذار، برنامه‌های غذایی تکمیلی برای کودکان و حقوق بازنشستگی برای افراد سالخورده در بسیاری از مکان‌ها استفاده می‌شود.

هدف‌گیری جمعیتی برای انتخاب گروه‌های تعریف‌شده برحسب مشخصاتی که به سهولت قابل مشاهده بوده (نظیر سالخوردگان، جوانان یا خانوارهای زن سرپرست) و فقیرتر از میانگین هستند و واجد شرایط ساختن آنها برای برخی از انواع یارانه‌ها بسیار ساده است. در برخی موارد؛ نظیر معاش کودک، هیچ معیار دیگری مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. در هر حال، هدف‌گیری جمعیتی می‌تواند با سایر روش‌ها ترکیب شود.

برنامه‌های هدف‌گیری شده به سمت زنان باردار و شیرده از این نوع هستند. باید توجه شود که شدت انتقال فرد در سالخوردگان نسبت به سایر طبقات سنی بالاست؛ لذا به آنها مستمری پرداخت می‌شود تا از فقر کودکان نیز جلوگیری گردد. به عبارت دیگر با فقیربودن سالخوردگان، احتمالاً خانواده آنها از جمله کودکان نیز مورد تهدید فقر واقع می‌شوند. بنابراین اگر سالخوردگان، یارانه دریافت کنند می‌توان از خطر تهدید فقر کودکان و سایر اقشار نیز که جزء خانواده ایشان هستند تا حدی کاست.

برنامه‌های استفاده‌کننده از هدف‌گیری جمعیتی نشان می‌دهند که این برنامه‌ها نسبت به سایر روش‌های هدف‌گیری هزینه‌های اجرایی کمتری دارند.

برنامه‌های هدف‌گیری شده جمعیتی اغلب دارای پذیرش سیاسی بالایی هستند. برنامه‌های کودکان اغلب به لحاظ سیاسی در هر جا پرتعدادتر است. تا حدی به این دلیل که بحث‌های پیرامون ساخت سرمایه انسانی برای نسل‌های آینده را روشن ساخته و فرصت‌های برابر ایجاد می‌کند. برنامه‌های سالخوردگان نیز بسیار پرتعداد هستند.

در خودانتخابی، استفاده از مزایای برنامه، در دسترس همگان است؛ اما مورد یارانه دربرگیرنده ابعادی است که فقیرترین افراد را به استفاده از آن تشویق کرده و به دلایلی ثروتمندان از آن (به انتخاب خود) استفاده نمی‌کنند؛ مثلاً برای کالاهای پست، یارانه در نظر گرفته می‌شود و در معرض عموم مردم قرار می‌گیرد. به دلیل پست بودن کالاها، فقط افراد فقیر از آن کالا تقاضا می‌کنند و افراد ثروتمند آن کالا را خریداری نمی‌کنند.

برای اینکه این کالاها (یا شغل‌ها) هدفدار مورد تقاضای خانوارهای فقیر قرار گیرد، نیازمند آن است که تفاوت هزینه‌های مشارکت خصوصی میان فقرا و اغنیا شناسایی شود؛ برای مثال می‌تواند شامل:

- استفاده از دستمزد پایین برای طرح‌های کارهای دولتی باشد؛ به گونه‌ای که تنها افراد دارای هزینه فرصت پایین، نیروی کار خود را عرضه کنند.
- محدودیت در به‌وقوع پیوستن پرداخت در زمان معین یا نیاز به ایستادن در صف.
- انتقال از طریق مزایایی با ویژگی‌های پست (نظیر کیفیت پایین گندم یا برنج).

خطای اول به لحاظ اهمیت در هدفمندسازی یارانه‌ها جبران‌ناپذیر است.

۴- توجه به معیار تعریف یارانه

معیار محاسبه یارانه‌های پنهان براساس فاز اول هدفمندسازی یارانه‌ها براساس قیمت‌های واقعی فوب خلیج فارس است. با توجه به ماریج تورم ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و ایجاد تورم و کاهش ارزش پول ملی (افزایش نرخ ارز) و در نتیجه نیاز به افزایش قیمت حامل‌های انرژی نیاز است که در این تعریف بازنگری شود.

نقطه شروع اعمال عدالت اجتماعی در تعریف یارانه است. اگر مقدار یارانه‌ها را براساس برابری قدرت خرید درآمد سرانه نسبت به منطقه بسنجیم و قیمت‌ها را بر این اساس تعدیل کنیم کمتر با مشکل مذکور مواجه خواهیم شد.

آمار مربوط به قیمت بنزین ۱۴۲ کشور جهان نشان می‌دهد که ونزوئلا با ۳۰۰ تومان و ترکیه با هشت هزار و ۹۶۷ تومان، ارزان‌ترین و گران‌ترین بنزین را عرضه می‌کنند (دلار سه هزار و ۳۳۳ تومان). آیا این تفاوت در قیمت برای هر کشور، یارانه است که پرداخت می‌شود؟ بنابراین نباید سعی کنیم حامل‌های انرژی را با قیمت کشور دیگر بفروشیم، مگر اینکه برابری قدرت خرید داشته باشیم. به علاوه وفور منابع سرمایه‌ای یا نیروی کار، موجب برتری نسبی کشوری است که از آن منبع برخوردار است. اگر وفور منابع طبیعی داریم باید موجب برتری نسبی ما شود.

همچنین آیا عدم کارایی در تولید و اتلاف منابع انرژی باید به حساب یارانه گذاشت؟

۵- روش‌های شناسایی و هدفمندسازی یارانه‌ها (با تکیه بر ۱۲۲ برنامه هدفمندی در کشورهای مختلف)

انواع فقر با توجه به معانی آن باید شناسایی شود و برای مقابله با هر کدام مکانیسم‌های هدفمند و خاص به آن تعبیه شود. با توجه به مطالعه ۱۲۲ برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها در کشورهای در حال توسعه، روش‌های شناسایی خانوارها به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- سنجش افراد/ خانوارها
- هدف‌گیری طبقه‌ای یا جمعیتی
- خودانتخابی یا خودهدفمندی

سنجش افراد/ خانوار، روشی است که در آن، جمعیت به‌طور مستقیم و رسمی به صورت فرد به فرد یا خانوار به خانوار ارزیابی می‌شوند؛ خواه متقاضی واجد شرایط باشد یا خیر. این روش یکی از روش‌های پرزحمت هدف‌گیری است. آزمون وسع قابل اعتماد استاندارد طلایی هدف‌گیری است. آزمون وسع ساده، آزمون تقریب وسع، هدف‌گیری بر مبنای اجتماع و جغرافیایی از این نوع هستند.

هدف‌گیری طبقه‌ای بیانگر روشی است که در آن، تمامی افراد در طبقه‌ای خاصی - به عنوان مثال گروه سنی یا منطقه خاص - مستحق دریافت سود هستند. از این روش به عنوان هدف‌گیری گروهی نیز تعبیر می‌شود.

این امر مستلزم تعریف واجد شرایط بودن براساس ویژگی‌های خانوار یا افرادی که به راحتی مشاهده شده و با فقر ارتباط دارند، است.

سنجش افراد/ خانوار، روشی است که در آن، جمعیت به‌طور مستقیم و رسمی به صورت فرد به فرد یا خانوار به خانوار ارزیابی می‌شوند؛ خواه متقاضی واجد شرایط باشد یا خیر. این روش یکی از روش‌های پرزحمت هدف‌گیری است. آزمون وسع قابل اعتماد استاندارد طلایی هدف‌گیری است

● موقعیت نقاط تحویل خدمات در نواحی‌ای که فقرا به شدت متمرکز شده‌اند؛ به گونه‌ای که سفر ثروتمندان به این نقاط به شدت هزینه‌بر باشد.

از آنجایی که مواد غذایی به طور کلی در دسترس بوده و خانوارها قادر به دریافت مزایا از طریق مصرف آنها هستند، لذا یارانه‌های جامع غذایی می‌تواند به عنوان شکلی از خودانتخابی در نظر گرفته شود. معمولاً یارانه‌های قیمتی مواد غذایی از نوع خودهدف‌گیری هستند که در اکثر موارد به مواد غذایی با کیفیت پست یارانه قیمتی پرداخت می‌شود.

ورود به برنامه‌های خودهدف‌گیری برای عموم آزاد است، اما به گونه‌ای طراحی می‌شوند که اساساً به وسیله فقرا مورد استفاده قرار گیرند.

عوامل سهیم در اینکه افراد خودشان انتخاب کنند که از این نوع یارانه‌ها استفاده کنند، عبارتند از: هزینه‌های خصوصی یا مبادلات شرکت‌کنندگان، ننگ اجتماعی مرتبط با استفاده از خدمات یا برنامه و ترجیحات در خصوص کیفیت.

هزینه‌های مبادلات می‌توانند کوچک یا بزرگ، آشکار یا ضمنی، بر اساس ارزش زمانی یا نقدی باشند.

امکان دارد ننگ اجتماعی عاملی در تصمیمات افراد در خصوص مشارکت آنها در برنامه باشد.

برنج نیم‌دانه در مقابل برنج کامل، آرد نامرغوب در مقابل آرد مرغوب و ذرت زرد در مقابل ذرت سفید، مثال‌هایی هستند که در آنها مورد اولی معمولاً دارای وجهه کمتر خوب بوده، اما به لحاظ تغذیه‌ای معادل دومی است. اگر قیمت کالاهای کمتر مورد دلخواه، به اندازه کافی مشمول یارانه شوند، فقرا، کسانی که سعی در تامین نیازهای کالری خود دارند، آنها را خواهند خرید در حالی که خانوارهای بی‌نیاز، نوع با پستی‌تر آن را خریداری خواهند کرد.

۶- ترکیب روش‌ها

یک روش ممکن نیست که ما را به هدفمان نزدیک کند؛ لذا معمولاً چند روش با هم ترکیب می‌شوند و هدف‌گیری انجام می‌گیرد.

مثلاً ابتدا با هدف‌گیری جغرافیایی مناطق فقیرنشین شناسایی و سپس با هدف‌گیری طبقه‌ای یا آزمون تقریب وسیع یا هدف‌گیری اجتماعی، افرادی که باید یارانه بگیرند مشخص می‌شوند.

۷- شناسایی فقرا یا شناسایی اغنیا؟ کدام یک؟

شناسایی فقرا مستحق دریافت یارانه بهتر است یا شناسایی ثروتمندان بی‌نیاز از یارانه؟

مهم‌ترین نوع هزینه و شاخص مطرح در این زمینه هزینه‌های ورود به حریم خصوصی است. اگر پرداختی می‌خواهد به خانوارهای کم‌درآمد تعلق گیرد چرا حریم خصوصی افراد بی‌نیاز باید خدشه‌دار شود؟ به این دلیل در همه برنامه‌های هدفمندی مورد مطالعه خانوارهای فقیر را مورد آزمون و شناسایی قرار می‌دهند و درآمد و ثروت آنها مورد تفتحص قرار می‌گیرد.

همچنین با شناسایی فقرا می‌توان اطلاعات اثربخشی برنامه و فقرا را به‌روز کرد و با شاخص‌هایی سالانه یا چندسال یک‌بار برنامه را مورد ارزیابی قرار داد.

بنابراین این یک ایراد اساسی است که دنبال شناسایی ثروتمندان باشیم و اطلاعی از وضعیت فقرا نداشته باشیم و مانند

یک تاریخخانه مورد شناسایی قرار نگیرند. اگر فقرا شناسایی نشوند برنامه‌های اصلاحی متناسب با آنها را نمی‌توان به صورت کارا اجرا کرد.

۸- روش‌های انتقال منافع توسط هر کدام از روش‌های هدفمندی سازی یارانه‌ها

به طور حتم روش مقابله با هر وضعیت فقری، نمی‌تواند فقط روش نقدی باشد. در اکثر کشورها که به صورت هدفدار به هدفمندی سازی یارانه‌ها پرداخته‌اند، مجموعه‌ای از ابزارهای انتقالی در قالب بهبود رفاه اجتماعی به گروه هدف و جامعه انتقال داده‌اند تا وضعیت فقر را کاهش و فقرا را توانمند کنند. این ابزارها شامل کمک‌های نقدی یا کمک خرج خانواده، کمک کالایی، هزینه‌های آموزش، زیرساخت‌ها، بهداشت، تامین اجتماعی، کمک هزینه دانش‌آموزان، معاش کودک، بیمه، کمک هزینه برای بیماران خاص، کمک به اشتغال افراد، مستمری بازنشستگی، کمک هزینه اجاره و... هستند.

هر خانوار، متناسب با وضعیت آسیب‌پذیری، کمک خاص به خود را باید دریافت کند.

۹- نتیجه‌گیری و آرایه برخی پیشنهادات برای تفکیک اغنیا و فقرا در ایران در مرحله سوم هدفمندی سازی یارانه‌ها

به طور خلاصه اهم نکاتی که در اجرای فاز سوم هدفمندی سازی یارانه‌ها باید در نظر گرفت عبارتند از:

۱- در کوتاه‌مدت و با پایگاه اطلاعاتی موجود شناسایی فقرا امکان‌پذیر نیست.

۲- از ترکیبی از روش‌های جغرافیایی، جمعیتی، خودهدفمندی و آزمون تقریب وسیع و درجه آسیب‌پذیری برای شناسایی فقرا در فاز سوم هدفمندی سازی یارانه‌ها استفاده شود که نیازمند ترسیم نقشه فقر است.

۳- بعد از شناسایی فقرا تنها پرداخت نقدی به آنها ما را به اهداف نزدیک نمی‌کند. هدف سوق دادن فقرا به بالای خط فقر و مشارکت آنها در فرآیند رشد و توسعه کشور به عنوان سرمایه‌های انسانی است که مکانیسم خاص خود را می‌طلبد.

۴- با هر کدام از انواع فقر باید از مکانیسم جبران‌کننده خاص خود استفاده کرد تا همیشه فقیر در همان وضعیت باقی نماند. مثلاً برای کاهش فقر گرسنگی کاراثرین مکانیسم کلینیک تغذیه است و حتی روش کالایی کارا نیست.

۵- در برخی مناطق عدم وجود زیرساخت‌ها موجب فقر است. با هدف‌گیری جغرافیایی و تهیه زیرساخت‌ها به راحتی می‌توان فقر را در آن مناطق از بین برد.

۶- توانمندسازی افراد برای حذف فقر قابلیت لازم است.

۷- مکانیسم‌ها باید اهداف بلندمدت را در نظر بگیرند و سیستم رفاه اجتماعی را در کشور اجرا کنند.

۸- حداقل هر سه سال یک‌بار داده‌های فقر باید به‌روز و شاخص‌های عملکرد برنامه، محاسبه شوند تا به اهداف هدفمندی سازی نائل شویم.

۹- ممکن است افرادی به‌ر دلیل حین اجرای برنامه به زیر خط فقر حرکت کنند که آنها نیز حین اجرا باید مشمول برنامه یارانه‌ها شوند یا افرادی که به بالای خط فقر سوق داده و از حاشیه امنیت برخوردار می‌شوند، از برنامه خارج شوند.

به‌طور حتم روش مقابله با هر وضعیت فقری، نمی‌تواند فقط روش نقدی باشد. در اکثر کشورها که به صورت هدفدار به هدفمندی سازی یارانه‌ها پرداخته‌اند، مجموعه‌ای از ابزارهای انتقالی در قالب بهبود رفاه اجتماعی به گروه هدف و جامعه انتقال داده‌اند تا وضعیت فقر را کاهش و فقرا را توانمند کنند



تجربه ترکیه برای حمایت هدمند از گروه‌های آسیب‌پذیر

۹/۵ میلیون نفر زیر چتر حمایت دولت

۶۴



شهروندان هر ۴۵ روز یک بار به‌روز می‌شود. این اطلاعات شامل هویت، نقل و انتقال دارایی‌ها، اطلاعات تحصیلی، میزان وام‌های گرفته‌شده از نظام بانکی، وضعیت مالیاتی، وضعیت شغلی، مسافرت‌های خارجی و همچنین محل دقیق سکونت فرد است. این بانک اطلاعاتی، به دولت ترکیه این امکان را داده است که حمایت‌های همه‌جانبه‌ای از اقشار مختلف خود براساس میزان درآمد و وسع مالی‌شان داشته باشد.

استفاده‌کنندگان از خدمات حمایتی علاوه بر فرم‌های بانک اطلاعاتی، فرم‌های تفصیلی وضعیت اقتصادی خانوار را نیز تکمیل می‌کنند که از سوی نهادهای حمایتی مورد بازدید و صحت‌آنها بررسی می‌شود.

در این فرآیند پیچیده که ۷۶ میلیون نفر از جمعیت ترکیه را تحت پوشش خود قرار می‌دهد، هزار موسسه حمایتی با وجود استقلال سازمانی زیر نظر وزارت «خانواده و سیاست‌گذاری اجتماعی» فعالیت یکپارچه‌ای دارند که عامل اصلی موفقیت این برنامه کلان در این سال‌ها در ترکیه ارزیابی شده است.

به اعتقاد احمد میدری، معاون رفاه وزارت کار و امور اجتماعی، با بررسی جزئیات تجربه ترکیه می‌توان زیرساخت‌های لازم را برای حمایت از اقشار مختلف اجتماعی در ایران نیز فراهم کرد. به اعتقاد او همکاری میان دستگاه‌های اجرایی، مهم‌ترین گلوگاه و عامل تعیین‌کننده ایجاد زیرساخت‌های لازم در این خصوص است.

دسترسی به متوسط خدمات عمومی، یکی از شاخص‌هایی است که همواره در توسعه‌یافتگی به آن توجه می‌شود. این در حالی است که کشورهای در حال توسعه به دلیل شرایط خاص اقتصادی، همواره در این خصوص با مشکلات عمده‌ای روبه‌رو هستند. به همین دلیل برنامه‌ریزی دقیق می‌تواند مشکلات فراوانی را در این خصوص مرتفع کند.

ترکیه در دهه گذشته فعالیت‌های قابل توجهی برای دسترسی عموم، از جمله اقشار آسیب‌پذیر به خدمات عمومی مثل بهداشت، بیمه و آموزش داشته است. کشور ترکیه با بیش از ۷۶ میلیون نفر جمعیت، اینک در میان کشورهای اسلامی وضعیت خوبی در حمایت از اقشار کم‌درآمد خود دارد. به طوری که در حال حاضر در این کشور، نزدیک به ۲۸ میلیون نفر یارانه درمان دریافت می‌کنند و ۱۲ میلیون نفر نیز از انواع حمایت‌های اجتماعی بهره‌مند می‌شوند، افراد مستمند کاملاً رایگان بیمه می‌شوند و افراد کم‌درآمد نیز برای دریافت خدمات درمانی حق بیمه‌های متفاوت و بعضاً کمتر از میزان عمومی پرداخت می‌کنند.

شاید بتوان گفت، تشکیل «بانک اطلاعات حمایت‌های اجتماعی» از سوی وزارت «خانواده و سیاست‌گذاری اجتماعی» در ترکیه مهم‌ترین فعالیتی است که در این راستا انجام شده است. در این بانک اطلاعاتی، افراد به صورت الکترونیکی با کمک سازمان‌های دولتی این کشور جمع‌آوری و اطلاعات همه

تشکیل «بانک اطلاعات حمایت‌های اجتماعی» از سوی وزارت «خانواده و سیاست‌گذاری اجتماعی» در ترکیه مهم‌ترین فعالیتی است که در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر انجام شده است

توسعه انسانی

به اعتقاد کارشناسان اقتصادی، کشور ترکیه یکی از نمونه‌های موفق توسعه در کمتر از یک دهه اخیر محسوب می‌شود. رشد اقتصادی سریع و در پی آن، افزایش میزان درآمد افراد در این سال‌ها، ترکیه را به هجدهمین اقتصاد بزرگ جهان مبدل کرده به طوری که تولید ناخالص داخلی این کشور در سال با افزایش سه برابری از ۲۰۰۲ از ۲۳۳ میلیارد دلار به ۷۸۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۳ افزایش داشته است.

یکی از مهم‌ترین مواردی که در راستای توسعه اقتصادی، ترکیه به آن رسید، رشد شاخص توسعه انسانی است که طی ۳۰ سال از ۰/۴۷۴ به ۰/۷۲۲ رسید.

بحران اقتصادی و معیشت مردم

با این حال در این سال‌ها کارآندرها هم که آمارها نشان می‌دهد، آسان نبوده است؛ به طوری که ترکیه در سال ۲۰۰۱ با بحران اقتصادی فراوانی دست‌وپنجه نرم کرد و این موضوع، معیشت خانواده‌های زیادی را که یک شبه دارایی و شغلشان را از دست داده بودند، به خطر انداخت.

در این شرایط دولت با پرداخت‌های نقدی، با عنوان زیرمجموعه‌ای از «پروژه کاهش ریسک اجتماعی» به بسیاری از خانواده‌های زیان‌دیده کمک کرد. این موضوع گرچه بار مالی زیادی به دولت ترکیه وارد کرد؛ اما سرآغاز شکل‌گیری «نظام تورهای ایمنی اجتماعی» با سازوکارهای مستحکم و هدفمند بود. به طوری که کمک‌های اجتماعی از ۰/۵۰ درصد (به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی) در سال ۲۰۰۲ به ۱/۱ درصد در سال ۲۰۱۲ افزایش یافت و در این سال شش میلیون و ۳۷۰ هزار نفر، از این کمک‌های اجتماعی بهرمنند شدند و نرخ فقر ملی در این کشور از ۲۷ درصد در سال ۲۰۰۲ به ۱۸/۱ درصد در سال ۲۰۰۹ کاهش یافت و دولت توانسته فقر مطلق را برحسب درآمد روزانه ۱/۲۵ دلار محو کند.

با این حال هنوز وضعیت این کشور در کاهش نابرابری‌ها در قیاس با کشورهای اروپایی و توسعه‌یافته آنچنان مناسب نیست. براین اساس مخارج عمومی که صرف حمایت اجتماعی می‌شود به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی رقم ۱۲/۵ درصدی را نشان می‌دهد که در میان کشورهای سازمان همکاری اسلامی، رقم قابل‌قبولی است. این در حالی است که در کشورهای توسعه‌یافته‌ای مثل ژاپن و آلمان این رقم، حدود ۲۳ درصد است.

کمک‌های اجتماعی در ترکیه

با این حال ترکیه برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر خود برنامه‌های مختلفی را پیگیری می‌کند؛ درحالی‌که این حمایت‌های اجتماعی در ترکیه از سال ۲۰۰۲ آغاز شد، دولت این کشور، شیوه و اداره حمایت اجتماعی خود را از سال ۲۰۱۱ تغییر داد تا در فرآیند این کمک‌ها بهبودی حاصل شود که از آن جمله می‌توان از «تور ایمنی اجتماعی» یاد کرد که شامل یارانه‌ها، پرداخت‌های نقدی و برنامه‌های هدفمند غیرمشارکتی است که از سوی برخی سازمان‌های غیردولتی و آژانس‌ها ارائه می‌شود. پیش‌ازاین، مخارج کمک‌های اجتماعی شامل وام، وجه نقد و

نظام تامین اجتماعی و بیمه، در بین نهادهای گوناگون پراکنده بود. این چندپارگی این خطر را ایجاد می‌کرد که بیکاران، ازکارافتادگان، یتیم‌ها، زنان و گروه‌های آسیب‌پذیرتر اغلب مجبور به اتکا به حمایت‌های اجتماعی غیررسمی باشند، به همین دلیل منتقدان آن را منشأ بروز مشکلاتی مثل بوروکراسی اداری و حتی قوت‌گرفتن پارتی بازی‌ها شود؛ به طوری که دریافت حمایت، فقط از طریق روابط گوناگون با سازمان‌های سیاسی و پرنفوذ و خیریه‌های موجود که توانسته‌اند امتیازاتی به دست آورند، میسر باشد.

برای حل این مسایل و بهبود سازوکارهای هدفمندی و کاهش نشستی‌های نظام، دولت ترکیه در سال ۲۰۱۱، چارچوب نهادی را تقویت و نظام تور ایمنی جامع‌تری ایجاد کرد که مسوولیت تمام کمک‌های اجتماعی دولت مرکزی در این قالب، زیر چتر وزارتخانه جدید «خانواده و سیاست‌گذاری اجتماعی» گرد آمد.

همکاری نهادهای مختلف

وزارت «خانواده و سیاست‌گذاری اجتماعی» با تشکیل نظام جدید اطلاعات در راستای کمک‌های اجتماعی، گام‌های موثری برداشت. این وزارتخانه نهاد اصلی ارائه‌دهنده تورهای ایمنی اجتماعی برای سالمندان و معلولان و کودکان است و خانوارهای فقیر است که از واکنش‌سیون رایگان تا تامین هزینه درمان و پرداخت هزینه ایاب‌وذهاب و سرویس مدارس را نیز شامل می‌شود.

براین اساس، وظایف سازمانی هریک از نهادهای مختلف نیز با محوریت این وزارتخانه جدید دوباره تعریف شد؛ مثلاً وزارتخانه کار و تامین اجتماعی مسوولیت سیاست‌های کارگری، محیط‌های اشتغال، بازنشستگی و تامین اجتماعی و بیمه را به‌عهده دارد. وزارت توسعه و عمران، طرح‌های «اهدای غیرکالایی» در فقیرترین مناطق ترکیه را پیش می‌برد و شهرداری‌ها نیز کمک اجتماعی به فقرا را عمدتاً به شکل کالایی ارائه می‌دهند.

سازوکار

وزارت خانواده و سیاست‌گذاری اجتماعی در پنج حوزه کمک به خانواده و کودکان، کمک به سالمندان و ازکارافتادگان، بیمه سلامت غیرمشارکتی، پرداخت‌های کالایی به خانواده‌ها و کمک برای اهداف خاص، فعالیت‌های قابل‌توجهی را در این چندساله ارائه داده است؛ برای نمونه می‌توان به پرداخت نقدی مشروط اشاره کرد که دولت این حمایت را برای تحصیل و سلامت خانواده‌هایی می‌پردازد که توان مالی لازم برای فرستادن فرزندان خود به مدرسه را ندارند یا به‌طور مرتب فرزندان و زنان باردار را به درمانگاه نمی‌فرستند. برنامه پرداخت نقدی مشروط برای تحصیل و سلامت در سال ۲۰۰۳ شروع شد و ۱/۱ میلیون نفر از این خدمات منتفع شدند. وسع مالی این افراد از طریق آزمون بررسی و براساس داده‌های پیمایش، هزینه و درآمد خانوار هدفگذاری می‌شد. این برنامه از آن زمان تاکنون ادامه دارد.

براین اساس در سال ۲۰۱۳، از ۸۸۷ هزار پسرپچه مدرسه‌ای، ۸۵۷ هزار دخترپچه مدرسه‌ای، ۱۵۲ هزار پسر دبیرستانی و ۱۳۸ هزار دختر دبیرستانی برای ادامه تحصیل حمایت شدند. در سال ۲۰۱۳، نیز تعداد ۸۹۰ هزار بچه زیر پنج سال (صفر تا ۵ سال)

برنامه پرداخت نقدی مشروط برای تحصیل و سلامت در سال ۲۰۰۳ شروع شد و ۱/۱ میلیون نفر از این خدمات منتفع شدند.

وسع مالی این افراد از طریق آزمون بررسی و براساس داده‌های پیمایش، هزینه و درآمد خانوار هدفگذاری می‌شد. این برنامه از آن زمان تاکنون ادامه دارد

هدفمندی یارانه‌ها

بین ۲۶۷ تا ۸۰۱ لیر درآمد داشته باشند که در این صورت سه درصد حداقل دستمزد خود، یعنی معادل ۳۳ لیر را می‌پردازند.

در گروه دو، مقدار درآمد هر عضو خانواده بین حداقل دستمزد و دو برابر حداقل دستمزد است؛ یعنی بین ۸۰۱ تا ۱۷۷۳ لیر، که در این صورت نیز ۱۲ درصد حداقل دستمزد که معادل ۰۲ لیر است را به‌عنوان حق بیمه پرداخت می‌کنند. در گروه سوم مقدار درآمد هر عضو خانواده بیشتر از دو برابر حداقل دستمزد، یعنی بیش از ۱۷۷۳ لیر است که ۲۰۸ لیر به‌عنوان حق بیمه پرداخت می‌کنند.

جمع‌آوری اطلاعات از خانوارها

یکی از مهم‌ترین مباحثی که در تدوین چنین نظام حمایتی‌ای باید مدنظر قرار داد، جمع‌آوری اطلاعات درست و به‌روزرسانی آن است که باید در سطح گسترده و دقیق انجام شود. در ترکیه به همین منظور با بازدیدهای میدانی امکان ارزیابی بیشتر فراهم شد. این فعالیت‌ها توسط پرسنل «بنیادهای کمک اجتماعی و همبستگی» (Vakif) که در ۸۱ شهر و ۸۹۲ شهرستان ترکیه واقع شده‌اند به‌عنوان یک پل بین وزارتخانه خانواده و سیاست‌های اجتماعی و مردم فقیر عمل می‌کند. آنها درخواست‌ها برای کمک اجتماعی را ارزیابی کرده و پول نقد و کمک‌های کالایی عرضه می‌دارند؛ اما کمک برای بیشتر برنامه‌ها فقط به مدت سه ماه طول می‌کشد. پس از آن ارزیابی مجدد می‌شود تا برای کمک بیشتر حایز شرایط دانسته شوند. این کمک برای برنامه‌هایی مثل پشتیبانی از زنان سرپرست خانوار به مدت یک سال طول می‌کشد؛ اما منتفع‌شوندگان باید هر ساله بررسی مجدد شوند. معلولان و سالمندان به محض اینکه حایز شرایط دانسته شوند، نیازی به ارزیابی سالانه ندارند. در برخی موارد که درآمد فرد طی یک سال تغییر خواهد کرد، منتفع‌شوندگان باید ماهانه درخواست دهند به‌طوری‌که مزایای دریافتی آنها را بتوان مطابق با شرایط تعدیل کرد. «اگر سامانه متوجه شود که تعداد اعضای خانوار به دلیل تولد، مرگ، ازدواج، طلاق و غیر آن تغییر کرده است و در پایگاه داده‌های عمومی ثبت شده باشد، درآمد سرانه خانوار به نحو خودکار بازبینی می‌شود تا این رویداد منعکس شود و میزان کمک مناسب تعیین شود.»

و ۲۶ هزار زن باردار از دسترسی به خدمات بهداشتی بهره‌مند شدند.

در سال ۲۰۱۱، این رویکرد بازنگری شد و یک نظام ملی متمرکز شده جدید، توسط وزارت خانواده و سیاست‌های اجتماعی توسعه شکل گرفت تا فقرا را با دقت بیشتری رصد کند. این امر مستلزم استفاده از یک بانک اطلاعاتی یارانه‌ای پیچیده بود. این سامانه برای هدف‌گذاری و شناسایی منتفع‌شوندگان از برنامه‌های مختلف تور ایمنی اجتماعی است که ۱۴ وزارتخانه را به هم پیوند می‌دهد تا اطلاعات گوناگون درباره وضعیت اجتماعی و مالی درخواست‌کنندگان کمک را جمع‌آوری کرده و سوابق نهادی را کنترل کند؛ برای مثال جایگاه شغلی و درآمدی فرد از سازمان تامین اجتماعی، مالکیت و اجاره زمین از وزارت کشاورزی و غیر آن در این بانک مشخص است. در حالی که ممکن است این شبیه ایجاد شود که جذابیت‌های این سیستم می‌تواند به افزایش بیکاران کمک کند، باید گفت یک شرط دریافت مزایا در این نظام، این است که دریافت‌کنندگانی که قادر به کارکردن هستند به صورت اجباری در موسسه اشتغال عمومی ترکیه ثبت‌نام شوند.

گروه‌های هدف‌گذاری شده

زنان، خانواده‌های دچار مشکلات مالی و فقرای بدون پشتوانه تامین اجتماعی، اصلی‌ترین گروه‌های هدف در برنامه برای بیمه سلامت هستند. این بزرگ‌ترین برنامه از جمله حمایت‌های اجتماعی است که پوشش‌دهی خیلی بالایی دارد. دولت حق بیمه سلامت برای ۹/۵ میلیون نفر از مردم کم‌درآمد را می‌پردازد. این کمک‌ها برای خانواده‌های مختلف براساس میزان درآمد، متفاوت است.

براساس تحقیق انجام‌شده در سال ۲۰۱۲ حق بیمه سلامت به چهار گروه درآمدی تقسیم می‌شود. در گروه صفر مقدار اگر درآمد هر عضو خانواده کمتر از یک سوم حداقل دستمزد، یعنی کمتر از ۲۶۷ لیر باشد، حق بیمه‌ای پرداخته نمی‌شود و دولت موظف است تا همه حق بیمه آنها را پرداخت کند.

گروه یک شامل خانواده‌هایی است که هر عضو خانواده آنها

در ترکیه به منظور جمع‌آوری اطلاعات از خانوارها با بازدیدهای میدانی امکان ارزیابی بیشتر فراهم شد. این فعالیت‌ها توسط پرسنل «بنیادهای کمک اجتماعی و همبستگی» (Vakif) که در ۸۱ شهر و ۸۹۲ شهرستان ترکیه واقع شده‌اند به‌عنوان یک پل بین وزارتخانه خانواده و سیاست‌های اجتماعی و مردم فقیر عمل می‌کند

حق بیمه سلامت برحسب گروه درآمدی

گروه درآمدی	حایز شرایط برای حق بیمه	حق بیمه
گروه صفر	مقدار درآمد هر عضو خانواده کمتر از یک سوم حداقل دستمزد باشد (صفر تا ۲۶۷ لیر)	حق بیمه نمی‌پردازد - دولت می‌پردازد
گروه یک	مقدار درآمد هر عضو خانواده بین یک سوم حداقل دستمزد و حداقل دستمزد باشد (۲۶۷ تا ۸۰۱ لیر)	حق بیمه ۳۳ لیر می‌پردازد (۳ درصد حداقل دستمزد)
گروه دو	مقدار درآمد هر عضو خانواده بین حداقل دستمزد و دو برابر حداقل دستمزد باشد (۸۰۱ تا ۱۷۷۳ لیر)	حق بیمه ۱۰۲ لیر می‌پردازد (۱۲ درصد حداقل دستمزد)
گروه سه	مقدار درآمد هر عضو خانواده بیشتر از دو برابر حداقل دستمزد باشد (بیش از ۱۷۷۳ لیر)	حق بیمه ۲۰۸ لیر می‌پردازد (۱۲ درصد دو برابر حداقل دستمزد)

منبع: وزارت خانواده و سیاست‌های اجتماعی (۲۰۱۲)

فرآیند درخواست و ارزیابی	درخواست‌کننده اجازه می‌دهد تا اطلاعات از سامانه اطلاعات کمک اجتماعی یکپارچه به دست آید	اطلاعات از مشاهدات میدانی و پایگاه داده وارد رایانه می‌شود و اطلاعات به کمیته ارزیابی تحویل داده می‌شود.
فرم درخواست تکمیل شود،	پرسنل بررسی می‌کنند که آیا مشخصات درخواست‌کننده در هر کدام از نهادهای تامین اجتماعی (باکگور، امگلی صندوق یا اس اس کی) ثبت شده است و داده‌ها از پایگاه‌های مختلف اطلاعاتی برای گردآوری درآمد یک خانواده استفاده می‌شود	کمیته ارزیابی محلی شامل استاندار، فرماندار، شهردار، مدیران ادارات آموزش و پرورش و بهداشت، مدیر کشاورزی، رهبران مذهبی، رهبر محلی و نهادهای مردمی است.
همراه گواهی تولد و کارت شناسایی	بررسی‌های بیشتر توسط کارکنان، میدانی انجام می‌شود که از خانواده و محله بازدید می‌کنند	کمیته ارزیابی محلی به ارزیابی شواهد محلی پرداخته و تصمیم می‌گیرد آیا خانواده حایز شرایط کمک هست یا خیر.

یارانه نقدی مشروط و هدفمند

دکتر پویا علاءالدینی
دانشیار گروه برنامه‌ریزی اجتماعی
دانشگاه تهران

برنامه یارانه‌های نقدی، که اکنون به تمام خانوارهای کشور پرداخت می‌شود، جایگزین یارانه‌های غیرنقدی ملحوظ در قیمت حامل‌های انرژی است. یارانه نقدی و مستقیم فعلی این لطف را دارد که دست مردم را در نحوه خرج کردن وجوه دریافتی باز می‌گذارد (در قاموس اقتصاددانان، سطح بالاتری از رفاه را به همراه دارد) و کسانی را نیز که مثلا صاحب خودرو نیستند مورد پوشش قرار می‌دهد، اما در عمل، پرداخت یارانه‌های نقدی به همه مردم و در حجم زیاد، طی چرخه‌ای معیوب، باعث کسری بودجه، استقراض از بانک مرکزی، گسترش قابل توجه پایه پولی، تورم افسارگسیخته و نهایتا کاهش شدید ارزش واقعی انتقالات شده است. متأسفانه آثار مثبت افزایش تقاضا (به واسطه اضافه درآمد مردم از منبع انتقالات نقدی) بر تولید محصولات داخلی اندک و نتایج منفی آن به دلیل بالا رفتن قیمت‌های مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای و دیگر تنگناهای تولید، بسیار زیاد بوده است. ظاهرا عنایت مسوولان به بحث اصلاح نظام یارانه‌های نقدی بیشتر از منظر کسری بودجه و نتایج تورمی انتقالات است تا دیگر آثار مثبت و منفی و بالقوه آن در چارچوب چنین رویکردی و با توجه به پیامدهای محتمل اجتماعی و سیاسی در صورت لغو کامل برنامه یارانه‌ها (و البته پیامدهای اقتصادی برای خانوارهای آسیب‌پذیر)، به نظر می‌رسد اجماعی نسبی بر سر حذف دهک‌های پردرآمد جامعه از پوشش برنامه انتقالات در شرف شکل‌گیری است. از این رو در حال حاضر بحث بیشتر بر سر نحوه شناسایی و حذف برخی دهک‌هاست (آن هم فقط یکی دو دهک) تا درباره هدف برنامه یارانه‌ها و نتایج آن برای توسعه کشور. اما نظر به اینکه ایران کشوری در حال توسعه محسوب می‌شود و متأسفانه طی دوره‌های اخیر هم سرانه تولید ناخالص داخلی‌اش تحرک مثبتی نداشته است، باید منابع محدود آن به بهترین شکل در امر توسعه هزینه شود. در واقع نباید هیچ منبعی هدر رود و هیچ کاری بدون توجیه آثار توسعه‌ای آن در دستور کار قرار گیرد. از این رو بهتر است اصلاح برنامه یارانه‌ها در این مرحله، از طریق پیوند دادن آن با اهداف توسعه کشور از جمله فقرزدایی و سرمایه‌گذاری در فعالیتهای اقتصادی مولد صورت پذیرد. در اینجا به طور مشخص پیشنهاد می‌شود که، صرف نظر از ادامه یا رفع تحریم‌های اقتصادی علیه کشور، مقداری از منابع آزاد شده از طریق حذف یارانه حامل‌های انرژی فقط صرف بهبود وضعیت

قشرهای فقیر و آسیب‌پذیر شود (که واقعا مبالغ قابل توجهی را نمی‌طلبد) و باقی به سرمایه‌گذاری در فعالیتهای تولیدی و اشتغال‌زایی اختصاص یابد. در این شرایط هم مشکل کسری بودجه و تورم حل می‌شود، هم برای توسعه کشور سرمایه‌گذاری می‌شود و هم فقرزدایی صورت می‌گیرد.

طی سال‌های اخیر، بهره‌گیری از انتقالات نقدی مشروط (یارانه‌های نقدی مشروط) به شکلی فزاینده مورد توجه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی توسعه، به‌عنوان ابزاری برای فقرزدایی، ارتقای سرمایه‌های انسانی و ایجاد نوعی تور تامين اجتماعی قرار گرفته است. لازم است که مسوولان ایران، هنگام سیاستگذاری در باب نظام یارانه کشور، به تجربه نسبتا موفق برنامه‌های یارانه نقدی مشروط نیز عنایت داشته باشند، که اکنون در سراسر آمریکای لاتین، بسیاری از کشورهای آفریقا و آسیای جنوبی و جنوب شرقی و اخیرا کشورهای توسعه‌یافته، از جمله ایالات متحد آمریکا در دست اجرا هستند. برنامه‌های یارانه نقدی مشروط در زمره تمهیدات طرف تقاضا قرار دارند و مکمل فعالیتهای سوی عرضه مشتمل بر ارائه خدمات آموزشی و بهداشتی و مانند اینها هستند. این نوع انتقال نقدی، در حالت ساده خود، به فقیرترین و آسیب‌پذیرترین خانوارها به شرطی تعلق می‌گیرد که آنان، به‌ویژه به ارتقای سرمایه‌های انسانی کودکان و بهداشت همه اعضایشان اقدام کنند؛ بدین معنی که فرزندان خود را به‌طور مداوم به مدرسه بفرستند و اعضای خانواده را هم برای واکسیناسیون، معاینات ادواری و کسب آگاهی‌های بهداشتی به مراکز درمانی ببرند. یارانه‌های نقدی مشروط اغلب به زنان خانوارها پرداخت می‌شود با این فرض که آنان در مقایسه با مردان، وجوه دریافتی را بیشتر خرج بهبود وضعیت خانوار می‌کنند. همه برنامه‌های انتقالات نقدی مشروط بر پایه نوعی نظام معیارها برای تمییز واجدان شرایط و نیز سازوکارهای دقیقی جهت انجام پرداخت‌ها استوار هستند. این برنامه‌ها به واسطه ماهیت غیرصدقه‌ای و هدفمندی و شروطشان می‌توانند پیامدهای فقرزدایانه وسیع‌تری در مقایسه با آثار درآمدی صرف انتقالات غیرمشروط و غیرهدفمند داشته باشند. نتایج ارزشیابی‌های انجام شده در مورد برنامه‌های نسبتا گسترده یارانه نقدی مشروط در کشورهای گوناگون، نشان‌دهنده آثار مثبت انتقالات مشتمل بر افزایش مصرف، بهبود ترکیب مصرف، کاهش فقر، بهبود وضعیت تغذیه، افزایش مراجعه به مراکز درمانی و واکسیناسیون، کاهش کار کودکان، افزایش ثبت نام در مدارس، کاهش نرخ ترک تحصیل، کاهش روزهای غیبت از مدرسه و کاهش شکاف جنسیتی در تحصیلات

پرداخت
یارانه‌های نقدی
به همه مردم و
در حجم زیاد،
طی چرخه‌ای
معیوب، باعث
کسری بودجه،
استقراض از
بانک مرکزی،
گسترش
قابل توجه پایه
پولی، تورم
افسارگسیخته
و نهایتا کاهش
شدید ارزش
واقعی انتقالات
شده است

هدفمندی یارانه‌ها

مکمل ذکر شده در بالا، که معطوف به تسهیل اشتغال است خود تا اندازه‌ای به خروج بهره‌بران از برنامه کمک می‌کند.

شناسایی خانوارهای هدف در برنامه‌های انتقالات نقدی مشروط، عمدتاً با استفاده از آزمون واسطه‌ای استطاعت (Proxy Means Test) و هدف‌گذاری جماعت‌محور (Community-based Targeting) صورت می‌گیرد. آزمون واسطه‌ای استطاعت (با بهره‌گیری از نتایج رگرسیون‌های پیشاپیش انجام شده) معدودی نماگر معرف و واسطه‌ای را برای شناسایی میزان فقر و آسیب‌پذیری خانوار مورد سنجش قرار می‌دهد. بر اساس آن می‌توان با سهولت نسبی خانوارهای واجد شرایط شرکت در برنامه را شناسایی کرد. هدف‌گذاری در جماعت مکمل آزمون واسطه‌ای استطاعت است؛ بدین شکل که در هر جماعت، هیاتی به طور داوطلبانه از میان اهالی انتخاب و برای تایید و اصلاح نتایج آزمون یادشده و تصویب نهایی فهرست یارانه‌بگیران تربیت می‌شود. تشکیل این هیات‌ها و انجام کار در خود جماعت موجب نهادسازی و توانمندسازی، مردمی شدن برنامه و جلوگیری از فساد و جنجال می‌شود. البته تمام این مراحل باید با کمک یک سازمان مرکزی تسهیل و نظارت شود. به غیر از شناسایی خانوارهای واجد شرایط، پرداخت به آنان خود سازوکار ویژه و دقیقی را می‌طلبد که خوشبختانه در ایران نظر به توسعه‌یافتگی سامانه‌های بانکی (البته با تشکیل حساب برای سرپرستان خانوار که بیشتر مرد هستند) تا حد زیادی موجود است. لیکن در ایران اغلب شنیده می‌شود که شناسایی افراد واجد شرایط و جلوگیری از فساد احتمالی ممکن نیست. به‌کارگیری روش فوق در کشورهای زیادی با سطوح مختلف توسعه، از جمله کشورهای افریقایی، برزیل و مکزیک و اخیراً ایالات متحده آمریکا، قرین توفیق بوده است و در ایران هم قاعدتاً نباید دشوار باشد؛ اما در ایران هم‌اکنون یک برنامه یارانه نقدی غیرهدفمند و غیرمشروط در دست اجراست و دگرگون کردن آن بدون مشکل نخواهد بود. کسانی که تا امروز یارانه غیرمشروط می‌گرفته‌اند احتمالاً از فردا به سادگی پذیرای مجموعه‌ای از شروط نخواهند بود. پیشنهاد هم نمی‌شود که این کار یکبار صورت بگیرد. مقتضی است که دولت یک برنامه کاملاً شفاف را جهت اصلاح نظام یارانه، مثلاً طی سه سال آینده اعلام کند. طی این سه سال یارانه غیرمشروط و غیرهدفمند فعلی به صفر برسد و همزمان برنامه یارانه‌های نقدی مشروط و هدفمند گسترش یابد. لازم به ذکر است که نظر به تورم افسارگسیخته فعلی که بنا به پیش‌بینی‌ها حداقل در دو سال آینده نیز ادامه خواهد یافت، ارزش واقعی یارانه‌های فعلی، پیوسته کم خواهد شد. آیا دولت می‌خواهد، همزمان با کم شدن ارزش واقعی یارانه‌های نقدی و پایداری تورم، قیمت حامل‌های انرژی را ثابت نگه دارد یا زیاد کند؟ به نظر می‌رسد بهتر است قیمت حامل‌های انرژی در کنار تورم افزایش یابد و گزینه تلاش‌های چند سال اخیر همه بر باد خواهد رفت؛ اما هنگامی که قیمت حامل‌های انرژی افزایش می‌یابد آیا می‌توان گذاشت ارزش یارانه‌های نقدی به‌ویژه برای قشرهای فقیر و آسیب‌پذیر به صفر نزدیک شود؟ این سوالات را باید با برنامه‌ریزی دقیق و شفاف برای سال‌های آتی از جمله با در نظر گرفتن استعداد بالقوه یارانه‌های نقدی مشروط برای قشرهای فقیر و آسیب‌پذیر پاسخ داد.

در میان خانوارهای فقیر و آسیب‌پذیر است. همچنین برنامه‌های یارانه نقدی مشروط به واسطه بهبود سرمایه‌های انسانی فقیرترین و آسیب‌پذیرترین خانوارها به‌طور بالقوه دارای آثار برون‌ی مثبت برای کل جماعت هدف هستند. مجموعه دیگری از آثار بیرونی این انتقالات به‌واسطه ایجاد نظام‌های دقیق پایش و ارزشیابی برنامه و بهبود ظرفیت نهادی در سطوح مختلف بخش عمومی و نیز جوامع محلی محقق می‌شود. سرانجام اینکه سامانه‌های نهاد تشکلی شده برای برنامه‌های یارانه نقدی مشروط به‌خوبی می‌تواند بستر ارایه انواع دیگری از خدمات را برای خانوارهای فقیر و آسیب‌پذیر فراهم آورد.

ممکن است گفته شود شروط متعارف برنامه‌های یارانه نقدی مشروط؛ با وضعیت ایران چندان متناسب نیست. احتمالاً چنین نیست (به‌ویژه در روستاها) اما شاید بر پایه تفحص و پژوهش این‌گونه تشخیص داده شود. در آن صورت می‌توان شروط دیگری را در نظر گرفت. در برخی کشورها، در حال حاضر شروط خلاقانه‌ای مانند کاهش رفتارهای پرخطر جنسی به کار گرفته شده‌اند. نظر به گسترش سوءمصرف مواد در ایران، به عنوان نمونه، می‌توان شرط عدم اعتیاد را در کنار برنامه‌های ترک اعتیاد مورد توجه قرار داد.

یکی از نقدهایی که در سطح بین‌المللی به یارانه نقدی مشروط وارد می‌شود، مربوط است به اثر احتمالی منفی آن بر انگیزه یارانه‌گیران به مشارکت در نیروی کار؛ از این رو تعیین میزان انتقالات برای هر خانوار و در هر جماعت از یک سو و ارایه خدمات مکمل برای ایجاد انگیزه به مشارکت در نیروی کار از سوی دیگر حائز اهمیت است. در نمونه‌های موفق برنامه‌های یارانه نقدی مشروط، خدمات مکمل شامل برنامه‌های آموزش حرفه‌ای (مهارت‌آموزی)، تامین مالی خرد و تضمین اشتغال در چند ماه از سال بوده‌اند. توضیح بیشتر درباره مورد اخیر آنکه یک عضو از هر خانوار یارانه‌گیر می‌تواند چند ماه طی سال در فعالیت‌های عام‌المنفعه جماعت متبوعش شاغل شود (از قبیل تمیزکردن محیط، لایروبی انهار و دیگر فعالیت‌های کاربری). دستمزد در نظر گرفته شده برای این فعالیت‌ها، معمولاً کمتر از دستمزد متعارف بازار در کارهای بدی است تا بدین طریق فقط کسانی که واقعا جویا و نیازمند کار هستند، متقاضی آن شوند. انجام چنین برنامه‌هایی در روستاهای ایران با توجه به بیکاربودن اهالی طی چند ماه از سال کاملاً ممکن است و می‌تواند موجب بهبود وضعیت کالبدی روستا، کاهش اعتیاد و افزایش اعتماد به نفس و روحیه مشارکت شود. احتمالاً چنین برنامه‌ای در سکونتگاه‌های غیررسمی شهری که مأمون فقیرترین گروه‌های اجتماعی کشور هستند نیز جواب خواهد داد.

هر چند برنامه یارانه نقدی مشروط، نوعی تورم‌تامین اجتماعی برای فقیرترین و آسیب‌پذیرترین قشرهای جامعه به وجود می‌آورد، اما قرار نیست افراد یارانه‌بگیر (به‌جز معلولان و سالخورده‌گان) تا آخر عمر تحت پوشش قرار گیرند. از این رو، لازم است برای پایان پرداخت‌ها موعدی تعیین شود یا پرداخت‌ها به تدریج کاهش یابد و به اصطلاح بهره‌برداران نهایتاً از برنامه فارغ شوند. برای فارغ شدن بهره‌بران از نیاز به پوشش برنامه روش‌های گوناگونی پیشنهاد و بعضی هم اجرا شده که توصیف آنها از حوصله بحث کنونی خارج است. فقط به این نکته اشاره می‌شود که خدمات

هر چند برنامه یارانه نقدی مشروط، نوعی تورم‌تامین اجتماعی برای فقیرترین و آسیب‌پذیرترین قشرهای جامعه به وجود می‌آورد، اما قرار نیست افراد یارانه‌بگیر (به‌جز معلولان و سالخورده‌گان) تا آخر عمر تحت پوشش قرار گیرند

فقرزدایی؛ گام اول در سیاست گذاری رفاه

- روند فقرمسکن در ایران
- گسیخته و ناپیوسته: نگاهی به سیاست اجتماعی مسکن در ایران
- توانمندسازی گروه های هدف
- تجربه مکزیک در فقرزدایی
- دشوار اما ناگزیر: میزگرد الزامات و روش های فقرزدایی



روند فقر مسکن در ایران

◀ حسین راغفر و همکاران

مسکن مناسب یکی از ابعاد مهم رفاه و بهزیستی کودک است که باید هم از نظر نمایانگرهای کمی و هم کیفی، استانداردهای لازم را داشته باشد. در ماده ۲۷ کنوانسیون حقوق کودک، به صراحت اشاره شده است که کودکان باید به استانداردی از زندگی دسترسی داشته باشند که از رشد و تکامل آنها حمایت کند که یکی از این استانداردها، مسکن مناسب خانوار است. این ماده کنوانسیون همراه با دستورالعمل‌های بخش مسکن ملل متحد و نیز گزارش‌های وضعیت فقر مسکن توسط یونیسف همگی دلالت بر اهمیت این مقوله در سلامت و رفاه کودکان دارد (UNRC, 1989).

همانند فقر در مفهوم عام آن، فقر مسکن نیز بر حسب مکان و زمان، به صورت‌های مختلف تعریف شده است و همواره بین محققان اختلاف نظر وجود داشته است؛ ولی اکثر محققان در خصوص نیاز به تعریف فقر مسکن اتفاق نظر دارند. در تحلیل فقر مسکن، یکی از پرسش‌های اساسی این است که چگونه می‌توان خانوارهایی را که از نظر داشتن مسکن مناسب فقیر هستند، از سایر خانوارهای جامعه بازشناخت. برای تعیین خانوارهایی که دارای فقر مسکن هستند ابتدا باید آستانه‌ای از امکانات یا بهره‌مندی خانوارها از مسکن را تعریف کرد. این آستانه بهره‌مندی همان خط فقر مسکن است. همچنین عدم‌اجماع در تعریف مسکن مناسب و سپس ارزیابی آن به این امر برمی‌گردد که مسکن، کالایی چندبُعدی است و چگونگی تجمیع این ابعاد در شاخصی واحد همواره مورد مجادله بوده است. در این زمینه معیارها و روش‌های متعددی پیشنهاد شده است که می‌توان آنها را در دو مقوله کمی و کیفی مسکن طبقه‌بندی کرد. شاخص‌های کمی بیشتر در حوزه هزینه مسکن، متراژ واحد مسکونی، موقعیت واحد مسکونی (حاشیه‌نشین و غیررسمی) و از این قبیل تعریف می‌شوند. این شاخص‌ها به راحتی قابل اندازه‌گیری بوده و می‌توانند مبنای تحلیلی خوبی برای فقر مسکن به شمار آیند. در مقابل، شاخص‌های کیفی بیشتر به تسهیلات اساسی مسکن مانند آب آشامیدنی سالم، آشپزخانه، حمام و دیگر تسهیلات مسکونی برمی‌گردد. به طور مشخص مفهوم کیفیت واحد مسکونی امری شخصی و نسبی است، به این معنا که می‌توان به تعداد افراد یک جامعه، رتبه‌بندی‌های

متفاوتی از کیفیت واحدهای مسکونی داشت. هرچند کیفیت محل مسکونی متغیری پنهان است؛ اما براساس شاخص‌هایی می‌توان آن را اندازه‌گیری کرد.

دو نمونه از این شاخص‌های کمی که در محاسبه فقر مسکن بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرد عبارتند از شاخص سطح زیربنا و شاخص تراکم. این شاخص‌ها در مطالعات بسیاری برای بررسی فقر مسکن به کار گرفته شده‌اند؛ به گونه‌ای که با این شاخص‌های فقر مسکن کودک، درون خانوار نیز مورد بررسی قرار گرفته است (Sato, 2006; Gordon, 2003; Biggeri, 2009).

در مطالعه حاضر برای بررسی روند فقر مسکن در خانوارهای دارای کودک براساس پیشنهادهای وربک (Verbeek, Vella, 2005): (۸۳) با استفاده از ریزداده‌های مرکز آمار ایران، بر اساس سن تولد کودک (با دامنه سنی پنج ساله) برای سال‌های منتخب (۱۳۶۳، ۱۳۶۸، ۱۳۷۳، ۱۳۷۸، ۱۳۸۳، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۱)، چهار گروه سنی ۵- صفر ساله، ۱۰-۶ ساله و ۱۵-۱۱ ساله و ۲۰-۱۶ از خانوارهای دارای کودک تشکیل و سپس با استفاده از شاخص FGT تحولات فقر مسکن در این گروه‌های سنی مورد بررسی قرار گرفته است. شاخص مسکن مورد استفاده در این تحقیق، سطح زیربنا سرانه است که این شاخص، میزان کفایت فضای قابل سکونت به ازای هر فرد را می‌سنجد و متوسط فضای قابل سکونت واحد مسکونی به ازای هر نفر را نشان می‌دهد.

پایین بودن مقدار این شاخص، نشانه‌ای از تراکم نامطلوب سکونتگاه است و به طور کافی بهتر از شاخص نفر در اتاق تراکم سکونت را می‌سنجد. میزان آستانه این سنجه در کشور ۱۶ مترمربع به ازای هر نفر تعیین شده است (فصلنامه اقتصاد مسکن، ۱۳۷۴). روش کار و محاسبه شاخص‌ها در این تحقیق به این شکل بود که پس از جداکردن خانوارهای دارای کودک از همه خانوارها (با استفاده از کد بستگی با سرپرست خانوار) اطلاعات سطح زیربنا مسکن مربوط به آنها (از فایل متغیرهای اجتماعی-اقتصادی داده‌های مرکز آمار) تفکیک و با فایل اصلی (خانوارهای دارای کودک) ادغام شده و سپس با تعریف آستانه مورد نظر، شاخص‌های فقر مسکن با استفاده از فرمول FGT برآورد شد.

نتایج مطالعه نشان داد که به طور کلی شاخص‌های فقر مسکن در همه گروه‌های سنی بالا و به خصوص در سال‌های ابتدایی،

در بررسی اثر سال‌های مختلف بر روندهای فقر نتایج تحقیق نشان دادند که سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۸ در اکثر گروه‌های سنی، بیشترین میزان نرخ فقر مسکن را داشته‌اند. این دوره سنی مقارن با برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده است (سال‌های ابتدایی و انتهایی برنامه) که البته سیاست‌های تعدیل اقتصادی به نحو بارزی در این برنامه مشهود بوده است



فقرزدایی؛ گام اول در سیاست گذاری رفاه

دارای نوسانات زیادی بوده‌اند. پیگیری روند فقر مسکن گروه سنی ۵- صفر ساله نشان داد که کودکان این گروه سنی که در سال ۱۳۶۳ و ۱۳۶۸ وارد مطالعه شده بودند در سال‌های بعدی فقر مسکن آنها تقریباً افزایشی و با نوسان همراه بوده است که این امر، نشان می‌دهد در آن سال‌ها خانوارهای دارای کودک این گروه سنی در تامین مسکن مناسب (حداقل از جنبه‌های کمیت مسکن مانند شاخص زیربنای سرانه) در مضیقه بوده‌اند و سیاست‌های بخش عمومی نیز نتوانسته است در این زمینه موثر باشد. این در حالی است که ورود این گروه سنی از سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۸ و پیگیری روند فقر مسکن آنها نشان می‌دهد که در سال‌های بعدی این روند، کاهش یافته است که بیانگر این است که به‌خصوص در سال‌های اخیر، خانوارهای این گروه سنی از کمیت فضای سکونت بهتری برای خود و فرزندانشان بهره‌مند بوده‌اند. با اینکه روند فقر مسکن در سال‌های ۷۳ و ۷۸ کاهش یافته است اما همچنان میزان فقر، بالا بوده است؛ به عبارت دیگر روند فقر مسکن خانوارهای گروه سنی ۵- صفرساله‌ای که از سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۸ به مطالعه وارد شده‌اند، به نسبت کاهش یافته است؛ اما نسبت به خانوارهای دارای کودک همین گروه سنی که در سال‌های ۱۳۶۳ و ۱۳۶۸ وارد مطالعه شده بودند، میزان فقر بالاتر (اما با نوسانات کمتری) داشته‌اند.

در بررسی اثر سال‌های مختلف بر روندهای فقر نتایج تحقیق نشان دادند که سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۸ در اکثر گروه‌های سنی، بیشترین میزان نرخ فقر مسکن را داشته‌اند. این دوره سنی مقارن با برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده است (سال‌های ابتدایی و انتهایی برنامه) که البته سیاست‌های تعدیل اقتصادی به نحو بارزی در این برنامه مشهود بوده است. به‌گونه‌ای که این برنامه فاقد استراتژی مشخص و پایداری در زمینه‌های رفاهی و کاهش فقر در حوزه مسکن بوده است. در رابطه با بالابودن غیرمعمول نرخ فقر مسکن در سال ۱۳۷۳ (به خصوص در گروه‌های سنی ۵- صفر و ۱۰-۶ ساله) باید علاوه بر ماهیت سیاست‌های اتخاذی در بخش مسکن در این سال، عامل مهم دیگری را هم در نظر گرفت که آن نامناسب بودن داده‌های جمع‌آوری شده مرکز آمار در رابطه خانوارهای نمونه‌گیری شده و مغشوش بودن داده‌های فایل مسکن این خانوارهاست که سبب شد حجم نمونه خانوارهای دارای کودک این سال با سال‌های دیگر تفاوت بسیاری داشته باشد. بنابراین این مورد یکی از محدودیت‌های این تحقیق بوده و باید در تفسیر نتایج فقر مسکن در این سال با احتیاط برخورد کرد.

همچنین خانوارهای دارای کودک گروه سنی ۵- صفر ساله نسبت به سایر گروه‌ها، فقر بیشتری را در این دوره از برنامه توسعه (و نیز سایر سال‌های مطالعه) تجربه کرده‌اند و خانوارهای دارای کودک گروه سنی ۱۵- ۱۱ ساله نسبت به سایر گروه‌ها در سال‌های موردبررسی فقر مسکن کمتری را داشته‌اند. با توجه به اثرات و پیامدهای ناگوار و ماندگاری که فقر مسکن می‌تواند در اوایل زندگی کودک (برای مثال در این مطالعه خانوارهای دارای کودک گروه سنی ۵- صفر ساله) بر سلامت و رفاه کودک و نیز نسل‌های بعد داشته باشد، این یافته می‌تواند دلالت‌هایی برای سیاست‌گذاران در مورد برنامه‌ریزی مسکن و اتخاذ سیاست‌های اجتماعی کارا و

موثر در این حوزه را در پی داشته باشد.

با توجه به موارد مطرح شده می‌توان اظهار کرد که بالابودن نرخ فقر مسکن و نوسانات آن، علاوه بر آسیب‌پذیرکردن اقشار مختلف (به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد) نسبت به سایر ابعاد فقر (درآمدی، آموزشی، تغذیه‌ای، زمینه‌های تضاد و شکاف طبقاتی میان گروه اقلیت صاحب مسکن مناسب و گروه صاحب مسکن نامناسب را ژرف‌تر می‌کند. یکی از راهکارهای کاهش فقر و محرومیت، توجه ویژه در زمینه احداث مسکن‌های مناسب، به‌خصوص برای گروه‌های کم‌درآمد است که در این رابطه یکی از نیازهای ضروری، لزوم دخالت دولت در تامین مسکن (همانند طرح مسکن اجتماعی) است؛ به‌گونه‌ای که واگذارکردن حل مشکلات مسکن فقط به بخش خصوصی، بهای آن را به شدت بالا می‌برد و دسترسی خانوارهای کم‌درآمد به مسکن مناسب را بسیار محدود می‌کند. همچنین هدفمندسازی یارانه‌های زمین و مسکن، به‌خصوص برای اقشار شهری و روستایی، می‌تواند در کاهش فقر مسکن خانوارها موثر باشد که این امر می‌تواند قطعاً در ارتقای سلامت و رفاه کودکان این خانوارها تاثیر بگذارد.

باوجوداینکه در این تحقیق نشان داده شد که شاخص‌های فقر مسکن دارای نوسانات زیادی بوده و در برخی سال‌ها گروه‌های سنی میزان فقر مسکن بالایی را تجربه کرده بودند اما به‌طورکلی روند فقر مسکن از اواخر دوره برنامه سوم توسعه به بعد، نزولی بوده است که باید این روند (حتی با کاهش بیشتر در شاخص‌های فقر مسکن) در برنامه ششم توسعه نیز دنبال شود. برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۹۵-۱۳۹۹) با سیاست‌های کلی در امور اجتماعی (همچون آمایش سرزمین و تعادل منطقه‌ای، اهتمام به تحقق عدالت اجتماعی و کاهش فاصله دهک‌های درآمدی، توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر و نیز بهره‌گیری و ارتقای ظرفیت سرمایه اجتماعی در جهت توسعه منافع ملی) در حال تدوین است. اما درخصوص دلالت‌های کاربردی این نتایج برای برنامه‌ریزی حوزه مسکن در برنامه ششم توسعه، می‌توان اظهار کرد که اولاً یکی از وجوه اصلی بحث آمایش سرزمین و تعادل منطقه‌ای (که در برنامه ششم به آن اشاره شده است)، بهره‌مندی همه اقشار، به‌خصوص گروه‌های محروم از مسکن مناسب و مقرون‌به‌صرفه است که این مهم باید در دستور کار «شورای برنامه‌ریزی مسکن و شهرسازی و عمران شهری و روستایی برنامه ششم» لحاظ شود. از سوی دیگر در ابتدای روی کارآمدن دولت یازدهم، بحث «مسکن اجتماعی» به‌خصوص برای گروه‌های هدف رفاه و تامین اجتماعی در کشور مطرح شد؛ اما متأسفانه تاکنون کوچک‌ترین اقدامی در این راستا صورت نپذیرفته است. با توجه به اینکه در اهداف کلی برنامه ششم به کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر اشاره شده است و مقوله مسکن نیز یکی از اساسی‌ترین عوامل گسترش این شکاف درآمدی و دغدغه اصلی گروه‌های محروم اجتماعی است؛ لذا پیشنهاد می‌شود که سیاست‌گذاران در تدوین برنامه ششم، این موضوع را با اهتمام جدی دنبال کنند. به منظور رسیدن به این هدف در برنامه ششم، توسعه توجه به ظرفیت‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی در تامین مسکن قابل استطاعت، می‌تواند راهگشا باشد.

برنامه ششم
توسعه
اقتصادی،
اجتماعی و
فرهنگی کشور
(۱۳۹۵-۱۳۹۹)
با سیاست‌های
کلی در امور
اجتماعی
(همچون
آمایش سرزمین
و تعادل
منطقه‌ای،
اهتمام به
تحقق عدالت
اجتماعی و
کاهش فاصله
دهک‌های
درآمدی،
توانمندسازی
اقشار
آسیب‌پذیر و
نیز بهره‌گیری
و ارتقای
ظرفیت سرمایه
اجتماعی در
جهت توسعه
منافع ملی) در
حال تدوین
است

نگاهی به سیاست اجتماعی مسکن در ایران گسیخته و ناپیوسته



کمال اطهاری
کارشناس اقتصاد مسکن

و غالب است، دولت یا بخش عمومی (شهرداری) برای تامین مسکن عموم مردم، به ویژه کم درآمدها، تامین مالی، ساخت و نگهداری واحدهای مسکونی را برعهده می گیرد. اجاره دریافتی، در مجموع برای نگهداری و تعمیرات کفایت می کند و بسته به سطح درآمد و تعداد افراد خانوار و مکان ساختمان دریافت می شود. با پا گذاشتن به آستانه توسعه یافتگی، کشوریایی چون برزیل نیز استفاده از این سیاست را برای پایین ترین دهک ها در دستور کار قرار داده اند.

ب- پیشینه: این شیوه در ایران پیشینه ندارد، مگر به نوعی خاص در خانه های سازمانی دولتی و شرکت شهرها. در شرکت شهرها (از آن جمله مناطق آزاد و ویژه) هنوز این امر رایج است؛ اما خانه های سازمانی از برنامه اول توسعه به فروش گذاشته شد. در برنامه دوم توسعه، هر چند استفاده از این شیوه در دستور کار قرار گرفت؛ اما عملی نشد.

ج- ضرورت: دهک اول و بخشی از دهک دوم درآمدی به دلیل بیرون ماندن از «تور ایمنی» و درآمد بسیار پایین برای اجاره مسکن مناسب، به چنین شیوه ای (یا جایگزین آن) نیازمندند و برآوردن این نیاز در دستور کار همه دولت ها در تمامی کشورهاست. در مناطقی که پروژه های ملی و سازمان های عمران منطقه ای، سرمایه گذاری و اشتغال زایی بالایی دارند نیز این ضرورت برای همه گروه های درآمدی به وجود می آید.

د- شروط تحقق: رسیدن به درآمد سرانه غیرنفتی ۱۰ هزار دلار، تمرکز دایی و تراکم زدایی (یا حکمروایی شایسته)، انتظام بخشی به نظام برنامه ریزی فضایی برای رعایت حق شهروندی کم درآمدها، کنترل بازار زمین، یکپارچه سازی مالی پرداخت یارانه ها و برنامه های رفع فقر شهری (توانا و توانمندسازی)، تامین و حمایت اجتماعی، تامین شبکه های زیربنایی و بهسازی و نوسازی شهری و روستایی.

ه- چشم انداز اجرایی: این شیوه در شهرهای موجود به صورت محدود و آزمایشی با دواطلب شدن شهرداری ها، یکپارچگی نظام رفاه اجتماعی (کمپته امداد، بهزیستی و وزارت تعاون و کار و امور اجتماعی) می تواند به اجرا درآید. همچنین در مناطقی که انواع سازمان های عمران منطقه ای (کشاورزی، صنعتی و خدماتی و مناطق آزاد و ویژه) در حال فعالیت هستند یا خواهند شد، بهره گیری از این شیوه، ممکن و شایسته است.

دو) یارانه مستقیم برای اجاره مسکن مناسب

الف- تعریف: در این شیوه، بخشی از اجاره بها در بازار مسکن، براساس درآمد، بُعد خانوار و مکان مسکن، به خانوار پرداخته

پس از پیروزی انقلاب، به جز دهه اول آن، با وجود صرف هزینه ها و یارانه های هنگفت، فقر مسکن و اسکان غیررسمی افزایش یافته است. یک سنجه ساده و گویا برای ارزیابی عملکرد سیاست های مسکن، بهای متوسط یک واحد مسکونی متعارف (مناسب) به متوسط درآمد سالانه خانوار است که به آن، «توان پذیری» (affordability) می گویند. اگر این نسبت از پنج برابر تجاوز کند، نه تنها بهای مسکن مناسب از توان اقتصادی خانوار خارج می شود (توان پذیری کاهش می یابد)، بلکه آثار زیانباری برای کل اقتصاد خواهد داشت. توان پذیری مسکن مناسب برای خانوارهای شهری، روندی کاهنده داشته؛ از حدود چهار برابر در آستانه انقلاب به ۱۲ برابر در سال ۱۳۹۱ رسیده است. در این سال، متوسط شاخص توان پذیری مسکن مناسب برای دهک های اول تا چهارم، بیش از ۳۰ برابر بوده است. این فاصله به خوبی نشان می دهد که چرا نسبت اسکان غیررسمی از حدود پنج درصد جمعیت شهری در آستانه انقلاب، به حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد در حال حاضر رسیده است.

هزینه های هنگفت، اما بی فایده برای تامین مسکن در ایران از آنجا آشکار می شود که در کشوری مانند فرانسه که مسکن اجاره ای دولتی یا عمومی - که یکی از صورت های مسکن اجتماعی است - بیشتر از ۴/۲ میلیون خانوار را دربر می گیرد، نسبت یارانه بخش مسکن به تولید ناخالص داخلی آن ۱/۷۴ درصد بوده است؛ اما این نسبت در دهه گذشته در ایران به حدود چهار درصد رسید؛ یعنی در ایران با وجود اختصاص نسبت بالاتر یارانه و کمبود کمتر مسکن (نسبت به اروپای پس از جنگ دوم جهانی)، اکنون وضعیت مسکن کم درآمدها بدتر شده است؛ چراکه سیاست های مسکن کم درآمدها در ایران، ناپیوسته، گسیخته و شتابزده بوده است؛ از این رو ضروری است با توجه به اصول عام سیاست اجتماعی مسکن، علل عدم موفقیت های سیاست های گذشته مسکن در ایران را آسیب شناسی کنیم و راهبردهای رفع آنها را بنمایانیم.

ارزیابی سیاست اجتماعی مسکن در ایران

یک) تولید و عرضه مسکن اجاره ای توسط دولت یا بخش عمومی

الف- تعریف: در این شیوه که در کشوریایی مانند فرانسه هنوز رایج

۷۲
هزینه های هنگفت، اما بی فایده برای تامین مسکن در ایران از آنجا آشکار می شود که در کشوری مانند فرانسه که مسکن اجاره ای دولتی یا عمومی - که یکی از صورت های مسکن اجتماعی است - بیشتر از ۴/۲ میلیون خانوار را دربر می گیرد، نسبت یارانه بخش مسکن به تولید ناخالص داخلی آن ۱/۷۴ درصد بوده است؛ اما این نسبت در دهه گذشته در ایران به حدود چهار درصد رسید



زیروپوشش مددکاری اجتماعی، به گونه‌ای که به‌طور حتم به ارتقای کیفیت مسکن و سطح زندگی آنها بینجامد، می‌توان سازوکار نهادی و سازمانی لازم را برای فراگیری این سیاست در میان و بلندمدت برپا کرد و در زمانبندی مناسب، به تدریج تا افشار پایینی گروه‌های میان‌درآمدی را پوشش داد.

سه سازوکار وام رهنی ارزان

الف- تعریف: نخستین صندوق پس‌انداز و وام مسکن، به شکل تعاونی اعتباری موسوم به (building society) در سال ۱۷۷۵ در انگلستان تاسیس شد. به تدریج هر شهری دارای یک صندوق پس‌انداز و وام مسکن شد که در آن، اعضا پس از سپرده‌گذاری، از وام رهنی مسکن بهره‌مند می‌شدند. از این شیوه دیگر کشورها و به‌خصوص ایالات متحده بهره‌گرفتند و اولین صندوق پس‌انداز و وام مسکن در این کشور، که نام (savings and loan association) یافت، در سال ۱۸۱۶ تاسیس شد. در انگلستان این صندوق‌ها در سطح منطقه‌ای و ملی به هم پیوستند، به طوری که در سال ۲۰۰۸، بیش از بحران مالی جهانی، بالغ بر ۵۹ موسسه وام و پس‌انداز با دارایی ۳۶۰ میلیارد پوند در این کشور وجود داشت. بازاری شدن که از دهه ۱۹۸۰ در انگلستان و ایالات متحده آغاز شد این صندوق‌ها را به موسسات بانکی متعارف تبدیل کرد و در این موسسات، اصل سودآوری را جایگزین اصل حمایت متقابل کرد. در نهایت مقررات‌زدایی مالی که از سال ۱۹۸۶ رایج شد، نه تنها باعث ورشکستگی این صندوق‌ها شد؛ بلکه دامنه بحران را از بخش مسکن به سطح جهان گشاند. سازوکار وام رهنی ارزان به طور معمول، ابزار اصلی تولید مسکن ملکی توان‌پذیر است و در تمام کشورها به‌کار گرفته می‌شود. برای به‌راه‌افتادن این سازوکار

می‌شود. شهرداری‌ها در شناسایی متقاضی نقشی اساسی دارند. این شیوه گسترده‌ای در تمام کشورهای توسعه‌یافته برای پوشش عام و خاص نیازمندان به مسکن مناسب خانوار بوده و وجه غالب سیاست اجتماعی مسکن در کشورهایی چون آلمان است.

ب- پیشینه: این شیوه به طور محدود توسط بهزیستی، کمیته امداد و بنیاد مسکن برای پوشش خانوارهای نیازمند مددکاری اجتماعی (مانند زنان سرپرست خانوار و معلولان و ازکارافتادگان) به صورت وام قرض‌الحسنه یا بلاعوض ودیعه و رهن کامل به‌کار گرفته می‌شود. به علاوه پرداخت حق مسکن و گاه وام ودیعه در بنگاه‌ها و سازمان‌های خصوصی و دولتی رایج است.

ج- ضرورت: پرداخت یارانه مستقیم برای اجاره مسکن مناسب چه برای اهداف خاص (مددکاری اجتماعی) و چه به عنوان سیاست اصلی و عام مسکن اجتماعی برای گروه‌های کم‌درآمد در شهر و روستا ضرورت دارد و مورد تأکید سازمان‌های پیش‌گفته است. ازدیاد میانگین سنی در کشور بر این ضرورت می‌افزاید.

د- شروط تحقق: یکپارچه‌سازی نظام رفاه اجتماعی با سیاست اجتماعی مسکن، یکپارچه‌سازی مالی پرداخت یارانه‌ها و برنامه‌های رفع فقر شهری (توانا و توانمندسازی)، تأمین و حمایت اجتماعی، تأمین شبکه‌های زیربنایی و بهسازی و نوسازی شهری و روستایی، تمرکززدایی و حکمروایی شایسته، تکمیل سامانه کاداستر و حضور شهرداری‌ها برای تدقیق شناسایی ملک و اجاره‌بها.

ه- چشم‌انداز اجرایی: دامنه اجرای این سیاست از کوتاه‌مدت تا بلندمدت بوده و سازگارترین سیاست اجتماعی مسکن با پیشینه و ظرفیت نهادی و سطح توسعه ایران و چشم‌انداز آینده آن ارزیابی می‌شود. در کوتاه‌مدت با یکپارچه‌سازی یارانه‌ها برای خانوارهای

ج- ضرورت: بخشی از جامعه (دهک های ۳ تا ۵) تنها با کمک این شیوه و دهک های ۵ تا ۷ با کمک این شیوه می‌توانند صاحب مسکن ملکی مناسب شوند. به علاوه بخشی از اقدامات و کمک‌های ضروری دولت و شهرداری‌ها برای فراهم آمدن شبکه‌های زیربنایی برای هرگونه ساخت مسکن و نیز بهسازی و نوسازی بافت موجود در این چارچوب قرار می‌گیرد.

د- شروط تحقق: انبوه‌سازی و صنعتی‌سازی مسکن، جلوگیری از جداسازی اجتماعی یا اعیانی‌سازی در طرح‌های شهری و مهار رانت‌جویی در بازار مسکن و زمین یا رهایی از تراکم‌فروشی، ایجاد نظام رهن ثانویه، تاسیس صندوق‌های پس‌انداز و وام و نظام پشتیبان مالی آنها و ساماندهی نظام تعاونی‌های مسکن.

ه- چشم‌انداز اجرایی: این شیوه به عنوان یکی از ارکان سیاست اجتماعی مسکن در ایران که اقشار میانه پایین و میانی را پوشش می‌دهد، دارای قابلیت است و نبود آن، باعث می‌شود که هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی بالایی به دولت و جامعه تحمیل شود. تعریف صحیح انبوه‌سازی و مشوق‌های آن، به علاوه ساماندهی به نظام تعاونی‌های مسکن، اقدامات پایه این سیاست هستند.

پنج) عرضه مسکن جدید اجاره‌ای توسط انجمن‌های غیرانتفاعی از طریق یارانه‌های زمین، وام ارزان و... به‌طور ثابت

الف- تعریف: این شیوه در کشورهایی مانند هلند و دانمارک سیاست اصلی مسکن اجتماعی است و این انجمن‌ها در انگلستان هم از حدود سال ۱۹۹۰ در جایگزین مدیریت دولتی شده‌اند. در این شیوه، به‌جای دولت یا شهرداری، انواع انجمن‌های غیرانتفاعی مسکن مدیریت ساخت و نگهداری مسکن استیجاری را برای عرضه به عموم مردم، به‌ویژه کم‌درآمدها، برعهده می‌گیرند. البته تامین مالی و وضع قواعد مدیریت و واگذاری در اساس برعهده دولت یا بخش عمومی است. این انجمن‌ها در کشورهای توسعه‌یافته دارای پیشینه‌ای بیش از یک سده هستند و به‌طور خودجوش در شهرها به وجود آمدند و به تدریج تشکیل اتحادیه‌های منطقه‌ای و ملی دادند. اجاره دریافتی در مجموع برای نگهداری و تعمیرات کفایت می‌کند و بسته به سطح درآمد و تعداد افراد خانوار و مکان ساختمان دریافت می‌شود.

ب- پیشینه: در ایران چنین سازوکاری برپا نشده است. شرکت‌های تعاونی مسکن در ایران در اساس پس از انقلاب و توسط دولت (با یارانه زمین، مصالح ساختمانی و وام ارزان) در محیط کار (کارگاه‌های بزرگ) برای استفاده از یارانه‌ها به وجود آمدند و دارای موجودیت و پیوستگی جغرافیایی (مگر به استثناء) نیستند. با این خصلت، تعاونی‌های مسکن در اساس، اقشار میانی مزد و حقوق‌بگیر دارای شغل ثابت در کارگاه‌های بزرگ (دولتی و خصوصی) را پوشش می‌دادند. به علاوه تعاونی‌های مسکن در ایران از زمره تعاونی ساخت (Building) محسوب می‌شوند و نه مسکن (housing)، یعنی تداوم و ثبات سازمانی ندارند و فقط برای ساخت مسکن ملکی برای معدود اعضای واجد شرایط برای دریافت یارانه به وجود آمدند. پس از مالک مسکن شدن این عده، تعاونی در عمل منحل می‌شود، هرچند اگر تحت نام ثابت آن در یک محیط کار، واجدین شرایط جدید فعالیت کنند.

و فراگیری آن به همه گروه‌های درآمدی، کمک دولت و ایجاد صندوق تضمین وام رهنی ضرورت دارد.

ب- پیشینه: با اینکه بانک رهنی (مسکن فعلی) در سال ۱۳۱۷ در ایران تشکیل شده، اما نظام مالی مسکن در ایران نابالغ است چراکه وام رهنی ارزان در اساس در چارچوب بانک مسکن به صورت تکلیفی پرداخت می‌شود. صندوق‌های مستقل پس‌انداز و وام مسکن، رهن ثانویه و نظام پشتیبان مالی (تضمین) برای کم‌درآمدها در شهر و روستا وجود ندارد. پیش از انقلاب، اقداماتی برای تشکیل صندوق‌های تحت نظارت بانک رهنی انجام پذیرفت؛ ولی با ملی شدن بانک‌ها متوقف شد. اکنون با وجود تشکیل انواع موسسات اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه، از صندوق‌های پس‌انداز و وام مسکن خبری نیست.

ج- ضرورت: بی‌تردید کارآمدی و فراگیری نظام مالی، شرط لازم تحقق همه برنامه‌های مسکن است و صندوق‌های پس‌انداز و وام مسکن، شرط مستقیم ضروری برای دستیابی به مسکن ملکی مناسب توان‌پذیر و به‌طور غیرمستقیم مسکن اجاره‌ای مناسب توان‌پذیر، با کمترین یارانه دولت است. به علاوه ایجاد این صندوق‌ها شرط لازم برای بانک‌پذیرکردن کم‌درآمدها و ساماندهی و بهسازی بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی است.

د- شروط تحقق: برپایی نظام رهن ثانویه، برپایی نظام مسکن کم‌درآمدها (صندوق پشتیبان)، انتظام بخشی نهادی و سازمانی به ساماندهی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی، یکپارچه‌سازی نظام رفاه اجتماعی با سیاست اجتماعی مسکن، جلوگیری از جداسازی اجتماعی یا اعیانی‌سازی در طرح‌های شهری و مهار رانت‌جویی در بازار مسکن و زمین.

ه- چشم‌انداز اجرایی: ایجاد صندوق‌های پس‌انداز و وام مسکن تحت نظارت بانک مسکن در شهرها و محلات پیشرو و باسابقه، به‌خصوص آنهایی که دارای طرح مصوب و قابل اجرا در بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی هستند و گسترش تدریجی آنها.

چهار) مسکن مناسب ملکی جدید توان‌پذیر

الف- تعریف: در این شیوه دولت‌ها به انحای مختلف و با صرف یارانه‌های مختلف، می‌کوشند بر شکست بازار غلبه کنند تا مسکن ملکی فردی ارزان‌قیمت به گروه‌های درآمدی مختلف عرضه شود. وجه غالب مسکن اجتماعی در کشورهایی مانند استرالیا و آمریکا این شیوه بوده است؛ اما در همه کشورها دنبال شده است. قابل توجه است که با وجود پرداخت یارانه‌های سنگین در کشورهایی مانند آلمان، اکثریت مردم از این شیوه استقبال نکرده‌اند.

ب- پیشینه: از دوران دکتر مصدق با ساختن مسکن ارزان‌قیمت (۳۰۰ دستگاه و...) و بعد کوی ۱۳آبان و دولت‌آباد در پیش از انقلاب و پس از انقلاب با عرضه زمین، مصالح ساختمانی و وام ارزان به تعاونی‌های مسکن در شهرهای بزرگ و به‌طور انفرادی در دیگر شهرها در دهه اول بعد از انقلاب. پروژه اکباتان و برنامه مسکن مهر (زمین اجاری) نیز در هشت سال گذشته در ایران در این زمره بوده است؛ به علاوه اقداماتی چون پروژه نواب. در نتیجه وجه غالب سیاست اجتماعی مسکن در ایران نیز عرضه مسکن مناسب ملکی توان‌پذیر بوده است.

بی‌تردید
دهک‌های اول
و دوم درآمدی
نیازمند مسکن
اجتماعی‌اند.
برپایی نظام
کارآمد
شرکت‌های
غیرانتفاعی
مسکن با هدف
عرضه مسکن
اجتماعی، امری
ضروری برای
به حداقل رساندن
هزینه اقتصادی
و اجتماعی
مدیریت تولید و
نگهداری مسکن
اجتماعی است

فقرزدایی؛ گام اول در سیاست گذاری رفاه

از ابتدا (دهه ۱۳۶۰) دولت برخورد منفی به تشکل تعاونی ها در اتحادیه های آنها داشت. در نیمه دهه ۱۳۷۰ (برنامه سوم توسعه) نیز پرداخت یارانه به این تعاونی ها تقریباً قطع و موجودیت آنها به شدت تضعیف شد. در سیاست مسکن مهر با نام تشکل تعاونی، به متقاضیان واجد شرایط تشخیص داده شده (بدون محدودیت اشتغال ثابت در کارگاهی بزرگ) یارانه زمین و وام ارزان داده شد؛ اما با وجود رفع این محدودیت، خصلت دولت ساخته تعاونی ها و عدم ثبات نهادی و سازمانی آنها تشدید شد.

ج- ضرورت: بی تردید دهک های اول و دوم درآمدی نیازمند مسکن اجتماعی اند. برپایی نظام کارآمد شرکت های غیرانتفاعی مسکن با هدف عرضه مسکن اجتماعی، امری ضروری برای به حداقل رساندن هزینه اقتصادی و اجتماعی مدیریت تولید و نگهداری مسکن اجتماعی است. به علاوه با برپایی چنین نظامی، دهک های بالاتر تا گروه های پایین میان درآمدی نیز می توانند از مسکن اجاره ارزان بهره مند شوند. این امر از جداسازی (segregation) کم درآمدها نیز جلوگیری می کند.

د- شروط تحقق: ایجاد صندوق های پس انداز و وام مسکن و صندوق پشتیبان، یکپارچگی طرح های ساماندهی و توانمندسازی در بافت های فرسوده و سکونتگاه های غیررسمی (دولت و شهرداری) با این برنامه برای ارایه زمین و خدمات شهری (زمین اجتماعی)، یکپارچه سازی نظام رفاه اجتماعی با سیاست اجتماعی مسکن؛ تواناسازی مردم با آموزش های فرهنگی، مدیریتی، حقوقی و فنی؛ تکمیل و چندوجهی شدن نظام تعاونی و انجمن های غیرانتفاعی مسکن.

ه- چشم انداز اجرایی: دولت حتی اگر تولید بخشی از مسکن اجتماعی را بتواند برعهده گیرد، برای مدیریت نگهداری آنها برپایی این نهاد ضروری است. به علاوه صندوق های وام و پس انداز مسکن در نظام بازاری مسکن، یا بدون شرکت های غیرانتفاعی، ابر و بدون بازده هستند. از این رو شایسته است هر چه زودتر با همکاری وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی این نظام برپا شود.

شش) عرضه مسکن جدید اجاره ای توسط بخش خصوصی از طریق یارانه های زمین، وام ارزان و... با مالکیت مشروط

الف- تعریف: این سیاست اصلی مسکن اجتماعی آلمان در چارچوب بازار اجتماعی (social market) در یک دوره ۲۰ ساله پس از جنگ جهانی دوم بود. به نظر می رسد کمبود شدید مسکن و اعتقاد مردم آلمان به بازار اجتماعی، باعث موفقیت این سیاست شد. در این سیاست، دولت تا ۸۰ درصد بهای زمین و ساخت را برای اشخاص حقیقی و حقوقی، تامین مالی می کرد. بنا بر توافق و میزان این تامین مالی، واحدهای ساخته شده پس از ۲۰ تا ۳۰ سال به سازنده تعلق می گرفت تا بتواند به قیمت بازار آن را اجاره دهد یا بفروشد. برای نوسازی مسکن نیز چنین قاعده ای با دوره ۱۰ ساله برقرار شد. در طول این مدت، این واحدها به کسانی که دولت (شهرداری) معرفی می کرد، اجاره داده می شد.

ب- پیشینه: در ایران شیوه نزدیک به ایالات متحده در اولین برنامه مسکن پس از انقلاب در دستور کار قرار گرفت؛ اما در عمل توفیق نیافت. نبود نهاد بازار اجتماعی شده و سازوکار برای نظارت و نگهداری واحدهای استیجاری در یک مجموعه، دلایل اصلی این

عدم موفقیت می تواند به حساب آید.
ج- ضرورت: به کارگیری این شیوه برای جلوگیری از ایبانی سازی (gentrification) و جداسازی اجتماعی در بافت های فرسوده، ضرورت داشته و می تواند جایگزین مشوق های کنونی نوسازی و بهسازی شود که در چارچوب سیاست های کاملاً بازاری شده زمین (تراکم فروشی) انجام می پذیرد. البته در این سیاست باید اصلاحات لازم برای سازگاری با شرایط کنونی ایران صورت گیرد. به علاوه به نظر می رسد بخش محدودی از بافت فرسوده و سکونتگاه های غیررسمی را بتواند دربر گیرد.

د- شروط تحقق: یکپارچگی طرح های ساماندهی و توانمندسازی در بافت های فرسوده و سکونتگاه های غیررسمی (دولت و شهرداری) با این برنامه؛ تواناسازی مردم با آموزش های فرهنگی، مدیریتی، حقوقی و فنی؛ توانمندسازی شهرداری ها و وام رهنی ارزان قیمت.

ه- چشم انداز اجرایی: این سیاست از آنجاکه توسط خود مردم اجرا می شود، قابلیت اجرایی بالایی دارد. این سیاست بافت های فرسوده و سکونتگاه های غیررسمی در قطعاتی که ابعاد مناسبی دارند و مالک، حداقل بخشی از مسکن خود را به اجاره می دهد، در کوتاه مدت می تواند عملیاتی شود. اما برای اجرا در مجتمع مسکونی بزرگ جدید به نهادسازی طولانی مدت نیازمند است.

و- چالش ها: مسکن ملکی جدید مناسب توان پذیر (affordable) با مالکیت اعضای شرکت های (انجمن های) غیرانتفاعی با یارانه های زمین، وام ساخت و رهنی ارزان و... . ارایه انواع یارانه به طور فردی یا جمعی (انجمن های غیرانتفاعی) برای بهسازی و بازسازی مسکن موجود برای تصرف ملکی یا استیجاری مشروط

سازوکار این دو شیوه بسیار نزدیک به هم است و همان قدر برای پوشش میان درآمدها لازم است که برای بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و سکونتگاه های غیررسمی. اشکال کار همان طور که در بند پنج آمد، ناقص بودن نظام تعاونی مسکن است. به علاوه در ایران، مالکیت مشاع تعاونی مورد استقبال نیست. از این رو برای مالکیت مفروض تعاونی - که برای طبقات میان درآمد ضروری است - باید همچون مالکیت فردی برای مسکن جدید نهادسازی کرد. آنگاه اگر نظام تعاونی در ایران بالغ شده باشد، این نوع مدیریت ساخت به یارانه کمتر نیاز دارد، چون انبوه سازی هزینه زمین و ساخت را کاهش می دهد. در بهسازی و بازسازی بافت فرسوده، به خصوص در قطعاتی که دارای ابعاد مناسب نبوده و نیازمند تجمیع هستند، برپایی انجمن های غیرانتفاعی ضرورت تام دارد و مراحل تحقق آن شبیه بند پنج است؛ با این تفاوت که مسکن ساخته شده توسط انجمن یا تعاونی به اجاره نمی رود؛ بلکه به مالکیت مفروض عضو درمی آید. این شروط تحقق عبارتند از: ایجاد صندوق های پس انداز و وام مسکن و صندوق پشتیبان؛ یکپارچگی طرح های ساماندهی و توانمندسازی در بافت های فرسوده و سکونتگاه های غیررسمی (دولت و شهرداری) با این برنامه برای ارایه زمین و خدمات شهری (زمین اجتماعی)؛ یکپارچه سازی نظام رفاه اجتماعی با سیاست اجتماعی مسکن. تواناسازی مردم با آموزش های فرهنگی، مدیریتی، حقوقی و فنی؛ تکمیل و چندوجهی شدن نظام تعاونی و انجمن های غیرانتفاعی مسکن.

برپایی
انجمن های
غیرانتفاعی
ضرورت تام
دارد و مراحل
تحقق آن شبیه
بند پنج است؛
با این تفاوت
که مسکن
ساخته شده
توسط انجمن
یا تعاونی به
اجاره نمی رود؛
بلکه به مالکیت
مفروض عضو
درمی آید

توانمندسازی گروه‌های هدف

حبیب جباری

دکترای جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه

سیامک رسایی

رییس گروه امور اجتماعی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

سطوح فردی و جمعی اتفاق می‌افتد در حالی که سازمان‌های حمایتی و کارگزاری‌های توسعه، بیشتر بر سطح فردی تاکید دارند.

● توانمندسازی در مقابل مفهوم محرومیت و طرد قرار می‌گیرد؛ یعنی توانمندسازی نه تنها به ایجاد و ارتقای قابلیت‌های فردی و انسانی توجه دارد؛ بلکه روابط و رویه‌ها و قواعد پردکننده و محروم‌ساز انسان‌ها از برخورداری از قابلیت‌های انسانی را نیز وجهه همت خود قرار می‌دهد؛ زیرا در بی‌توجهی به محرومیت تهدیدکننده قابلیت‌ها و فرصت فردی و اجتماعی و غفلت از شرایط و روابط پردکننده بخشی از آحاد جامعه و در نداشتن دستورکاری برای تاثیرگذاری و تغییر رویه‌ها و ساختارهای ناتوان‌ساز، برنامه‌های توانمندسازی اثربخش و پایدار نخواهند بود؛ بلکه بیشتر به عنوان سیاست حاشیه‌ای، فقرا را به کنار آمدن با شرایط فقیرانه عادت خواهند داد.

● هر برنامه توانمندسازی باید به ایجاد و تقویت احساس توانمندشدن در افراد و خانوارها و گروه‌های هدف منجر شود؛ به عبارت دیگر افراد باید این قابلیت‌ها و سرمایه‌های ایجاد و تقویت شده را احساس و ابراز کنند. افزون‌براین، تغییرات مذکور به شیوه علمی و براساس شاخص‌هایی توسط پژوهشگران مستقل مورد ارزیابی و تایید قرار گیرد.

● نتیجه برنامه‌های توانمندسازی در اصل باید به افزایش خودآگاهی، افزایش اعتمادبه‌نفس، افزایش توانایی در تفکر انتقادی و مهارت حل مساله، افزایش قدرت انتخاب، افزایش توانایی کار با دیگران، افزایش دسترسی به منابع، افزایش قدرت چانه‌زنی جمعی و مهم‌تر از همه به افزایش مطالبه‌گری، طلب حقوق و تاثیرگذاری بر سرنوشت خویش و محیط پیرامون منجر شود.

● در فرآیند توانمندسازی و فقرزدایی، مشارکت عنصر اساسی و هسته‌ای توانمندسازی است و بدون درگیری، دخالت و مشارکت افراد، خانوارها و گروه‌های هدف در برنامه‌های توانمندسازی، تغییر پایدار اتفاق نخواهد افتاد.

● با توجه به مزمن بودن فقر در میان گروه‌های هدف، سازمان‌های حمایتی و دشواری‌های توانمندسازی آنان، باید فرآیند، مراحل و شاخص‌های توانمندشدن آنان متناسب با شرایط و ویژگی‌هایشان تعریف و تعیین شود. در هر حال، در این شرایط نیز مهم تعریف انواعی از شاخص‌های فرآیندی، خروجی، دستاورد و اثربخشی است تا به تناسب برنامه‌ها، اثرات، قابل اندازه‌گیری باشد.

● با توجه به اصول موضوعه مورد اشاره، یک برنامه توانمندساز حداقل باید شش پایه داشته باشد:

۱. با توجه به سطح‌بندی نیازها قبل از همه با فقر درآمدی و معیشتی خانوارها و گروه‌های هدف مقابله کند، به نحوی که با اجرای برنامه‌ها، خانوارها به معیشت و درآمد پایدار دسترسی داشته باشند.

۲. با فقر دسترسی گروه‌های هدف به (آموزش، بهداشت، تامین

توانمندسازی «بسط توانایی افراد برای انتخاب‌های راهبردی و حساس زندگی‌شان در بستری که این توانایی پیش‌تر از آنها نفی می‌شد»، است. بر اساس می‌توان مدعی شد که توانمندسازی «فرآیند گذر از حالت بی‌قدرتی به حالت کنترل بیشتر بر زندگی، سرنوشت و محیط زیست خویش» است با این نگاه، توانمندسازی نقطه مقابل فقرزایی و ناتوان‌سازی است؛ فرآیندی که ساختارها، روابط و رویه‌های موجد فقر و ناتوان‌کننده افراد، خانوارها و گروه‌ها و اجتماعات انسانی را هدف قرار داده و تغییر آنها را موجب می‌شود؛ به نحوی که افراد و اجتماعات، توانمندی‌ها و قابلیت‌های ازدست‌رفته خود را بازیافته و آینده و سرنوشت خویش را رقم می‌زنند. بر این اساس توانمندسازی با فقرزدایی پیوند تنگاتنگی دارد و از این منظر توانمندسازی راهبردی برای فقرزدایی است و در اصل، افراد و گروه‌هایی از جامعه و اجتماع را دربر می‌گیرد که قبلاً از فرآیند توسعه کنار مانده یا کنار گذاشته شده و در حاشیه مانده و ضعیف، بی‌قدرت و عقب‌مانده شده‌اند.

اصول و راهبردهای توانمندسازی فقرزدا

توانمندسازی فقرزدا به عنوان سیاست اجتماعی فعال باید بر اصولی پایبند باشد تا اهداف موردنظر و در اصل، خروج از فقر خانوارها و اجتماعات فقیر را عملی کند:

● سیاست و برنامه توانمندسازی قبل از همه به زنده‌کردن قابلیت‌های انسانی و ارتقای کارکردهای انسانی متمرکز است. برخورداری از سواد، تحصیلات و مهارت‌های پایه، مهارت‌های زندگی و مهارت‌ها و سرمایه‌های متضمن معیشت پایدار، یکی از کلیدی‌ترین قابلیت‌ها و سرمایه‌هاست.

● نگرش تک‌بعدی و پروژه‌ای به توانمندسازی برای فقرزدایی، اثربخش نخواهد بود؛ زیرا توانمندی از یک طرف فرآیندی است که نتیجه آن قدرتمندشدن گروه‌های هدف است از این رو صرف انجام یک سری اقدامات و پیشبرد تعدادی پروژه توسط سازمان‌های دولتی ممکن است به توانمندشدن گروه‌های هدف منجر نشود. از جانب دیگر، توانمندسازی ابعاد و ساحت‌های متعدد (روان‌شناختی، اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی، حقوقی، سیاسی و سطوح خرد- فردی و بین فردی و گروهی، میانی- اجتماع‌مدار و کلان- جامعه‌ای) و متفاوتی دارد و تقلیل آن به توانمندسازی فردی و اقتصادی و نگاه پروژه‌ای و کوتاه‌مدت به آن ناقص، نارسا و ناکارآمد خواهد بود.

● توانمندسازی اغلب حاکی از احساس افراد برای تصمیم‌گیری درمورد موضوع‌های مهم زندگی آنان است که این در اصل در

فقرزدایی؛ گام اول در سیاست گذاری رفاه

اجتماعی، اعتبار و اطلاعات و...) مقابله کرده و برخورداری های آنان را ارتقا دهد. در عین حال از سرمایه گذاری بر نیازهای محیطی و زیرساخت های اجتماعی سکونتگاه های آنان غفلت نکند.

۳. با سرمایه گذاری بر مهارت های انسانی، ارتقای قابلیت ها، سرمایه های انسانی افراد و گروه های هدف را در پی داشته باشد و در این فرآیند، به افزایش اعتماد به نفس و عزت نفس گروه های هدف کمک موثری داشته باشد. این سرمایه گذاری ها باید به تناسب وضع سنی، ظرفیت جسمی و سطح ناتوانی و معلولیت افراد و گروه های هدف صورت گیرد؛ برای مثال در گروه هدف زنان سرپرست خانوار سالمند، توانمندسازی فرزندان آنان اولویت دارد.

۴. در فرآیند توانمندسازی فقرزدا، مشارکت و ظرفیت سازی برای مشارکت موثر افراد و گروه های هدف یک اصل خدشه ناپذیر تلقی شده و تحقق یابد.

۵. با انعکاس صدای فقرا در عرصه های سیاسی و اجتماعی و تاثیرگذاری در عرصه های سیاست گذاری به نفع فقرا، قدرت و مشارکت آنان را در اجتماع و جامعه افزایش دهد و از این طریق ضمن تغییر شرایط ساختاری از بازتولید فقر و ناتوانی پیشگیری کند. ۶. با افزایش قدرت تبدیل سرمایه های انسانی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی بین افراد و گروه های هدف، امکان تغییر پایگاه اجتماعی و اقتصادی این افراد و گروه ها را در جامعه فراهم کند؛ به نحوی که خروج موفق آنان از فقر و شرایط فقیرانه را در پی داشته باشد.

بررسی و تحلیل برنامه های سازمان های حمایتی و میزان موفقیت آنها در توانمندسازی

می توان گفت بیشتر از دوهزار و ۸۰۰ خانوار و بیش از هفت هزار و ۵۰۰ نفر تحت پوشش سازمان های حمایتی قرار دارند.

ویژگی خانوارهای مورد حمایت امداد برحسب علت حمایت در سال ۱۳۹۱ تصویر بهتری از ترکیب خانوارها ارائه می دهد؛ به طوری که به ترتیب اولویت، بالای ۴۶ درصد به علت فوت سرپرست خانوار، حدود ۳۴ درصد به علت ازکارافتادگی سرپرست خانوار، ۷/۸ درصد به علت طلاق، ۷/۱۸ درصد به علت بیماری سرپرست خانوار، کمتر از یک درصد به دلیل متارکه و مفقودی و بدسرپرستی و حدود چهار درصد به سایر علل، مورد حمایت قرار گرفته بودند. طبق گزارش آماری سال ۱۳۹۱ کمیته امداد بیش از ۵۶ درصد خانوارهای مورد حمایت، خانوارهای زن سرپرست محسوب می شوند؛ به عبارت دیگر از حدود ۱۷۸۳ هزار خانوار مورد حمایت، بیش از یک میلیون خانوار زن سرپرست بودند که حدود ۶۹ درصد آنها جزو طرح مددجویی و مابقی در طرح شهید رجایی امداد قرار گرفته بودند. از نظر تعداد نفرات در خانوار نیز حدود ۷۰ درصد در خانوارهای یک نفره و دونفره زندگی می کردند که با افزودن سه نفره این نسبت به ۸۵ درصد می رسد. نکته قابل تامل این است که نزدیک به ۳۰ درصد مددجویان تحت پوشش امداد ۶۵ سال و بیشتر سن داشتند و بیش از ۴۰ درصد در سنین ۲۵ تا ۶۴ سال بودند. گروهی که در سنین میانسالی و فعالیت قرار دارند با اضافه کردن گروه سنی جوانان (یعنی دو گروه سنی ۱۵ تا ۱۸ سال و ۱۹ تا ۲۴ سال) این نسبت به بیش از ۵۷ درصد افزایش می یابد. به استثنای کودکان و نوجوانان (گروه های سنی ۱۵ تا ۴۰ سال) که بیش از

۳۰ درصد افراد تحت پوشش را دربر می گیرد، افرادی هستند که بالقوه قابلیت توانمندسازی دارند. با این حال، باید در نظر گرفت که نزدیک به ۵۰ درصد افراد تحت پوشش بالای شش سال، بی سواد هستند و ۸/۶ درصد تنها سواد خواندن و نوشتن دارند. چنین تصویری از وضعیت خانوارهای تحت پوشش، از سختی توانمندسازی در امداد حکایت دارد. از این روست که سهم نفرات خارج شده از پوشش در سایه اقدامات توانمندسازی نیز بسیار ناچیز می نماید؛ به طوری که از ۱۴۵ هزار و ۵۷۲ خانوار از حمایت خارج شده در سال ۱۳۹۱، تنها حدود ۳/۴ درصد به علت خودکفایی با دریافت وام خودکفایی از حمایت خارج شده بودند. این در حالی است که در همان سال، بیش از ۱۷۳ هزار خانوار جدید مورد حمایت قرار گرفته اند.

روش های توانمندسازی در کمیته امداد، عمدتاً در قالب توانمندسازی اقتصادی به صورت فردی است که در چارچوب برنامه ایجاد فرصت های شغلی و وام های خودکفایی و برنامه آموزش های فنی و حرفه ای و نیز احداث فضای خودکفایی متبلور می شوند و تا حدودی بر خانواده محوری است و هنوز سایر ابعاد و سطوح توانمندسازی، یا هنوز مغفول مانده یا مورد توجهی قرار می گیرد.

ترکیب حمایت و روش های توانمندسازی در سازمان بهزیستی کشور به دلیل تفاوت هایی در نوع مخاطرات و از جمله معلولیت و آسیب پذیری اجتماعی با تفاوت هایی همراه است.

سازمان بهزیستی، نه تنها مساله فقر و محرومیت خانوارهای هدف را مورد توجه قرار داده؛ بلکه دو مخاطره دیگر - یعنی معلولیت و ناتوانی جسمی - حرکتی و ذهنی و نیز آسیب پذیری و در معرض آسیب اجتماعی بودن را نیز در دستور کار سازمان قرار داده؛ به طوری که ۶۸ درصد افراد مورد حمایت سازمان بهزیستی نیازمند خدمات توانبخشی هستند. ۲۵ درصد مددجوی اجتماعی عمدتاً خانوارهای زن سرپرست و تنها ۶/۶ درصد پیشگیری از اعتیاد و آسیب های اجتماعی دریافت می کنند.

توصیه های سیاستی برای برنامه ششم

- اصلاح نگاه و رویکرد به فقر، حمایت های اجتماعی و توانمندسازی
- اتخاذ سیاست اجتماعی فعال و هم پیوند با سایر سطوح سیاستی با تاکید بر مدیریت پیشگیرانه مخاطرات، فقر و آسیب پذیری و مدیریت تاثیرات سیاست ها و مداخلات سایر سطوح بر حوزه اجتماعی و گروه های هدف
- نگاه منطقه ای و ناحیه ای به فقر و تهیه نقشه فقر در سطوح مختلف
- شناسایی و سطح بندی مخاطرات و آسیب پذیری
- بازتعریف ولایه بندی گروه های هدف بر مبنای مخاطرات و آسیب پذیری
- بازتعریف مداخلات حمایت های اجتماعی بر مبنای مخاطرات و گروه های هدف
- سازماندهی مجدد نظام حمایت های اجتماعی بر مبنای لایه ها و سطوح مخاطرات و گروه های هدف و مداخلات با تاکید بر رفاه ترکیبی (تعامل و همکاری همه شرکا و ذی نفعان؛ به ویژه گروه های هدف)

روش های
توانمندسازی
در کمیته امداد،
عمدتاً در قالب
توانمندسازی
اقتصادی به
صورت فردی
است که در
چارچوب
برنامه ایجاد
فرصت های
شغلی و
وام های
خودکفایی
و برنامه
آموزش های
فنی و حرفه ای
و نیز احداث
فضای
خودکفایی
متبلور می شوند
و تا حدودی بر
خانواده محوری
است



نگاهی به برنامه حمایت اجتماعی کشور مکزیک

فقرزدایی با انتقال های نقدی مشروط

امروزه رفاه اجتماعی دامنه وسیعی از فعالیت ها و برنامه هایی که تحت نظارت و با کمک دولت برای بهزیستی افراد و جامعه انجام می شود، دربر می گیرد. در کتاب فرهنگ و اصلاحات کار و تامین اجتماعی، رفاه اجتماعی، به بهبود جامعه و به نوبه خود به بهبود وضعیت افراد، خانواده ها و اجتماعات تشکیل دهنده جامعه اطلاق می شود. رفاه اجتماعی به اصلاح شرایط زندگی فرد یا گروه زبان دیده به لحاظ جسمی، فکری، هیجانی، اقتصادی یا ناتوان از لحاظ اجتماعی یا به شکل دیگر مشخص شده است. مجری سیاست های رفاه را دولت رفاه می نامند. فرض و اصل اساسی در مورد دولت رفاه این است که حکومت، مسوولیت آسایش اتباعش را برعهده دارد و این مهم را نمی توان به افراد، موسسات خصوصی، یا انجمن ها و دستگاه های محلی واگذار کرد. دولت های رفاه معمولاً مردم را در برابر فقر، از طریق مزایای بیکاری، مدد معاش خانوادگی، حقوق بازنشستگی و از کارافتادگی، حمایت می کنند و این چنین است که سیاست های فقرزدایی یکی از مهم ترین سیاست های رفاهی مد نظر قرار می گیرد.

بسیاری از کشورهای جهان برای شناخت دقیق تر وضعیت فقر و طراحی جامع فقرزدایی شاخص های فقر چندبعدی را محاسبه می کنند. فقر چندبعدی به زبان ساده وضعیت دسترسی مردم را به نیازهای اولیه: مسکن، آموزش، بهداشت، خوراک، همبستگی اجتماعی (شامل دسترسی به بیمه های بازنشستگی و بهره مندی از شبکه های حمایت دولتی و اجتماعی) و درآمد مشخص می کند و فقر را برحسب محرومیت از ابعاد فوق اندازه گیری می کند. در این روش خانوارهایی که در سه بعد دارای فقر یا محرومیت باشند در وضعیت فقر شدید قرار دارند و برنامه ها و سیاست های ملی و منطقه ای برای جلوگیری از فقر شدید طراحی می شوند. هم چنین در فقر چندبعدی خط رفاه تعریف می شود و درصدی از جامعه که به مولفه های رفاهی یاد شده دسترسی دارند در وضعیت رفاه قرار می گیرند. اندازه گیری فقر چندبعدی مبنای سیاست گذاری در سطح ملی و استانی خواهد بود و اجماع سیاست گذاران را تسهیل می کند.

ایالات متحده مکزیک (United Mexican States) کشوری است واقع در آمریکای شمالی. زبان اداری و کاربردی در مکزیک زبان اسپانیایی است. کشور مکزیک بزرگ ترین کشور اسپانیایی زبان جهان است و حدود یک سوم از کل اسپانیایی زبان های جهان در مکزیک زندگی می کنند. ایالات متحده مکزیک فدراسیونی است که براساس قانون اساسی مصوب سال ۱۹۱۷ توسط یک نظام جمهوری



برای مقابله با فقر و دستیابی به سیاست های منسجم و پایدار رفاهی از سال ۲۰۰۳ نهاد مستقلی در کشور مکزیک شکل گرفت که تنها دووظیفه را دنبال می کند: نخست تعریف فقر چندبعدی و دوم ارزیابی سیاست ها و برنامه های اجتماعی و رفاهی

دولتی دموکرات اداره می شود و براساس قانون اساسی سه نوع نهاد حکومتی برای اداره کشور تعریف شده اند: اتحادیه فدرال، دولت های ایالتی و دولت های استانی.

مکزیک از سال ۱۹۹۷ یک برنامه جامع کاهش فقر را براساس فقر چندبعدی به اجرا درآورده است. این برنامه از نظر سازمان های بین المللی برنامه ای موفق برای کاهش فقر بوده است.

عمده ترین ویژگی های برنامه حمایت اجتماعی مکزیک که در کاهش فقر موثر بوده عبارتند از:

- تدوین و اجرای برنامه های رفاهی و فقرزدایی منسجم و یک پارچه که سه دولت مختلف برای تداوم و تعمیق آن تلاش کرده اند.

- طراحی یک نهاد مستقل به نام کنسول برای اندازه گیری فقر چندبعدی و ارزیابی برنامه های حمایتی زیر نظر رئیس جمهور و با یک گروه مستقل علمی و غیردولتی.

- پرداخت یارانه نقدی مشروط برای کاهش توام فقر و افزایش شاخص های سلامت و آموزش در کشور.

«کنوال» چه کرد؟

برای مقابله با فقر و دستیابی به سیاست های منسجم و پایدار رفاهی از سال ۲۰۰۳ نهاد مستقلی در کشور مکزیک شکل گرفت که تنها دووظیفه را دنبال می کند: نخست تعریف فقر چندبعدی و دوم ارزیابی سیاست ها و برنامه های اجتماعی و رفاهی. این نهاد که دارای ۹۰ پرسنل است هر دو سال یک بار فقر چندبعدی و هر ساله برنامه ها و سیاست های رفاهی اجرا شده توسط وزارتخانه های مختلف را ارزیابی می کند. سازمان کنوال با همکاری مرکز آمار با انجام نمونه گیری های گسترده با اندازه گیری فقر چندبعدی در



غذایی، حمایت‌های آموزشی، تضمین دسترسی به بسته‌های خدمات بهداشتی با تاکید بر مراقبت‌های بهداشتی پیشگیرانه و حمایت‌های مکمل است.

اما این برنامه و خدمات حمایتی شامل جزییات دیگری نیز می‌شود که از آنها می‌توان به این شرح نام برد:

(الف) برنامه پراسپرا؛ این برنامه با هدفگیری جمعیت‌های دچار فقر شدید، خانواده‌ها را قادر می‌کند تا شرایط زندگی خود را بهبود بخشند و از حقوق اجتماعی برخوردار و به توسعه اجتماعی و برابری دسترسی یابند.

(ب) برنامه حمایت مالی مشروط از دانش‌آموزان فقیر: به خانواده‌های فقیری که دارای دانش‌آموز در مقطع ابتدایی، راهنمایی و دبیرستان هستند کمک‌های مالی مشروط تعلق می‌گیرد. دانش‌آموزانی که بتوانند تا قبل از ۲۲ سالگی دبیرستان خود را به اتمام برسانند یک بار پاداش نقدی دریافت می‌کنند. این کمک‌ها مشروط است و مشمولان باید به مسوولیت‌های خود (مراجعه مرتب به مراکز خدمات بهداشتی و حضور کودکان در ۸۵ درصد کلاس‌های مدرسه) عمل کنند. در غیر این صورت حمایت مالی از آنها قطع می‌شود.

(ج) برنامه حمایت غذایی به صورت مشروط: این برنامه به دنبال توسعه مهارت‌های ذی‌نفعان از طریق اقدامات اجرایی و عملی در راستای ارتقای وضعیت تغذیه آنهاست. گروه‌های هدف این برنامه کودکان زیر پنج سال، زنان باردار و مادران شیرده هستند.

(د) برنامه بیمه عمر زنان سرپرست خانوار: این برنامه به دنبال بیمه زنان سرپرست خانوار آسیب‌پذیر ۱۲ تا ۶۸ ساله است تا اطمینان حاصل شود که فرزندان خانواده تا ۲۳ سالگی دارای درآمد هستند. (ه) حمایت مالی از سالمندان: برنامه مستمری سالمندان نیز در برنامه‌های اجتماعی مکزیک دیده شده است که براساس آن افراد ۶۵ سال و بالاتر تحت پوشش برنامه‌های حمایتی قرار می‌گیرند. در این برنامه سالمندان ۶۵ سال و بالاتر از کمک‌های نقدی دولتی بهره‌مند می‌شوند. این حمایت‌ها با هدف کمک به سلامت این افراد و دسترسی آسان‌تر آنها به خدمات و حمایت‌های موسسه‌های حمایتی صورت می‌گیرد.

(و) برنامه ارایه تسهیلات مراقبت از کودک به مادران شاغل: هدف این برنامه گسترش پوشش برنامه‌های تامین اجتماعی برای مادران شاغل، مادران در جست‌وجوی کار یا در حال تحصیل و همچنین حمایت از پدران مجرد یا تنها برای دسترسی به خدمات و تسهیلات مراقبت از کودک است.

(ز) برنامه حمایت روستایی: هدف این برنامه حمایت غذایی از مردم حاشیه‌نشین با امکان دسترسی فیزیکی و اقتصادی به غذا است.

(ح) برنامه حمایت اجتماعی شیر: هماهنگی جهت ظرفیت‌سازی برای ارتقای تغذیه در جمعیت‌هایی که درآمدشان زیر خط حداقلی رفاه است از اهداف این برنامه است.

(ط) برنامه اشتغال موقت: این برنامه به دنبال تامین رفاه مردان و زنانی است که یا با کاهش درآمد مواجه هستند یا در معرض آسیب هستند. این برنامه از خانواده‌ها و افراد جامعه از طریق کمک‌های مالی موقت برای مشارکت در پروژه‌ها حمایت می‌کند.

(ی) برنامه موردی حمایت از زنان: هدف این برنامه پیشگیری از خشونت علیه زنان با رویکرد توسعه انسانی، اجتماعی و جنسیتی است.

سطح کشور، ایالت و شهرستان، سیاست‌های رفاهی را در حوزه‌های مختلف تعریف می‌کند.

دبیر اجرایی CONEVAL به‌عنوان رییس شورا است و اعضای شورا شامل شش محقق دانشگاهی هستند که از طریق فراخوان عمومی با هدف تضمین شفافیت عملکرد شورا انتخاب می‌شوند و وزیر توسعه اجتماعی در هماهنگی کامل با شورای مذکور است. - نمودار ساختار اجرایی کنوال

چگونه خط فقر شناسایی می‌شود؟

در اندازه‌گیری خط فقر در مکزیک از دومعیار استفاده می‌شود: ۱- خط رفاه حداقلی که معادل ارزش سبد غذایی به ازای فرد در ماه است.

۲- خط رفاه که معادل ارزش سبد غذایی به اضافه سبد غیرغذایی به ازای فرد در ماه است.

بعد از شناسایی خط فقر هدف‌گیری در برنامه در دومرحله صورت می‌گیرد:

- مرحله اول: هدف‌گیری جغرافیایی برای شناسایی مناطق فقیر شهری و روستایی براساس معیارهایی از جمله، نوع سرپناه، تعداد متوسط افرادی که در یک‌اتاق زندگی می‌کنند، نرخ بی‌سوادی در میان بزرگسالان، تعداد افرادی که به کار کشاورزی مشغول هستند، نبود امکاناتی مانند آب لوله‌کشی، برق و فاضلاب.

- مرحله دوم: هدف‌گیری بر مبنای آزمون وسیع غیرمستقیم (برحسب میزان برخورداری از امکانات یا دارایی‌ها انجام می‌شود و مرتبط با مباحث فقر چندبعدی است)

برنامه فقرزدایی مکزیک دارای مزایای متعددی مانند حمایت‌های

راغفر و مومنی تاکید کردند

روش های فقرزدایی و توانمندسازی گروه های هدف

بسیاری از کشورهای عمدتاً توسعه یافته، فقر به عنوان فقر نسبی مورد توجه قرار می گیرد که ضرورتاً فرض بر این است که نظام های حمایتی، فقر مطلق را ریشه کن کرده اند و افراد از حداقل های تغذیه، مسکن و آموزش برخوردارند و مساله مطرح شده این است که فاصله با میانه جامعه چگونه است؛ به همین دلیل است که عمدتاً در اینجا فقر به عنوان فقر نسبی اندازه گیری می شود.

از زاویه ای دیگر، فقر به عنوان طبقه اقتصادی مطرح می شود و گروه های مختلفی از نیروی کار یا کارگران را دربر می گیرد. دسته دیگر از تعاریف فقر به روابط اجتماعی مربوط می شود و طبقه اجتماعی و موقعیت اجتماعی افراد را مورد بررسی قرار می دهد. اینکه به چه موقعیت های تحصیلی دسترسی پیدا کردند یا از چه منزلت اجتماعی برخوردار هستند.

تعریف دیگر از فقر، به عنوان وابستگی، مطرح شده است که منظور وابستگی به حمایت های عمومی است. این در واقع یعنی اینکه افراد در حیطه حمایت های عمومی قرار می گیرند و به دلیل این وابستگی شدید، به عنوان فقیر مطرح می شوند.

تعریف دیگری که از فقر ارایه می شود به عنوان یک طرد اجتماعی است. درون برخی نظام ها و جوامع، گروه هایی از افراد به طور نظام مند طرد شده و از جریان اصلی اقتصاد کنار گذاشته می شوند. اینها می توانند به دلایل مختلف، از جمله نژاد، قوم، مذهب یا عوامل متعدد دیگری باشد یا اینکه به دلیل وجود بیماری هایی مثل ایدز و اعتیاد خودبه خود از جریان عمومی جامعه کنار گذاشته شوند.

در تعریف دیگری که از فقر صورت گرفته، فقر به صورت استحقاق تعریف شده است. چیزی که سن مطرح کرده و اینکه در واقع افراد حقوقی دارند و استحقاق دسترسی به حداقل هایی از زندگی را دارند. بنابراین در اینجا مساله اساسی امنیت بنیادین برای دسترسی به زندگی حداقلی است و فقدان آن را به عنوان نوعی از فقر تعریف می کنند.

در تعریف یازدهم از فقر، آن را به عنوان یک مفهوم اخلاقی در نظر گرفته و عمدتاً فرض بر این است که افرادی که فقیر هستند، از یک فرهنگ فقر هم رنج می برند. در واقع عملاً در این تعریف تلاش می شود که مسوولیت فقیربودن را به فرهنگ فقرا منتسب

آذرماه امسال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نشست دو روزه با نام «همایش ملی رفاه اجتماعی در برنامه ششم توسعه» برگزار کرد؛ نشستی که در آن، ابعاد مختلف رفاه در نشست ها و پنل های مختلف مورد بررسی قرار گرفت. یکی از این نشست های تخصصی نشست «روش فقرزدایی و توانمندسازی گروه های هدف بود»؛ نشستی که در آن، فرشاد مومنی، اقتصاددان و استاد دانشگاه علامه طباطبایی، حسین راغفر، اقتصاددان و استاد دانشگاه الزهراء، به تبیین نظرات خود در این حوزه پرداختند.

راغفر:

اصول فقرزدایی را باید مدنظر قرار داد

یکی از مشکلات موجود سیاست گذاری در ایران این است که تعریف روشنی از فقر نداریم؛ بنابراین سیاست های فقرزدایی ما از اجماع کافی برخوردار نیست. باوجود توفیقاتی که در همه



دنیا برای مقابله با فقر حاصل شده است، اما این مساله همچنان عمیق، فراگیر، سرکش و رام نشدنی است و برای ریشه کنی آن باید به ابعاد مختلف توسعه در کشور توجه کنیم.

مطالعات نشان می دهد که در دهه پیش رو به علت فقر و نابرابری، حوزه های اقتصادی و رفاهی بدتر خواهد شد؛ چراکه فقر تبعات سیاسی- اجتماعی بسیار گسترده ای هم به دنبال خود خواهد داشت. یکی از طبقه بندی های مختلفی که برای تعریف فقر صورت گرفته، نیاز مادی است. در همین تعریف یا طبقه بندی، ما به تعاریف فقر به عنوان نیاز خاص توجه داریم، یا اینکه فقر را می توانیم به عنوان الگوی محرومیت مدنظر قرار بدهیم. از نظر بعضی فقر به وضعیت فقدان منابع اطلاق می شود و نیازهای افراد در یک دوره زمانی ممتد و گسترده گذشته، حال و آینده مورد بررسی قرار می گیرد. در همین طبقه بندی فقر به عنوان سطح پایین زندگی مطرح می شود.

اما دسته دوم از تعاریف فقر، شامل وضعیت اقتصادی مردم است و تعریف دیگر از فقر به مثابه فاصله اقتصادی است. در

کاهش فقر شامل یک فرآیند سیاسی است و خیلی وقت ها این گروه های صاحب امتیاز نفوذ و قدرت هستند که عامل یا مانع فقرزدایی در کشورند.

فقرزدایی؛ گام اول در سیاست‌گذاری رفاه

کنند که آیا آنها تنبل هستند، از زیر کار در می‌روند و ...

اخیرا مطالعه گسترده دیگری هم در دنیا صورت گرفته است که کانون اصلی فقر را شرم می‌خواند؛ چراکه افراد از فقیربودن خود شرم دارند و این ویژگی مشترک همه فرهنگ‌هاست و تلاش بر این است که از این منظر به فقر نگاه کنند. حال سوالی که مطرح می‌شود این است: چرا باید با فقر مقابله کرد؟ پاسخ این است که زیرا افراد دچار نوعی مشقت هستند و باید مشقت زندگی آنها را کاست.

البته لازم به توضیح است پیش از اینکه مساله اصول موضوع فقرزدایی مورد بررسی قرار گیرد باید بر این نکته تاکید کرد که فقر، محصول نظام اجتماعی است؛ یعنی نظام‌های سیاسی و اجتماعی مسوول فقر هستند. فقر فقط به‌خاطر فقدان منابع نیست، ما کشوری داریم مثل ژاپن که به لحاظ مادی و منابع طبیعی از فقیرترین کشورهای دنیاست؛ اما از لحاظ مادی کشوری ثروتمند است و همچنین کشوری داریم مانند نیجریه که دارای منابع غنی نفت و گاز است؛ اما از فقیرترین کشورهای دنیاست. بنابراین مساله اصلی در فقر این است که فقر، محصول نظام اجتماعی است؛ ضمن اینکه هم رویدادی محدودیت‌ها شدت فقر را بیش از جمع جبری آنها نشان می‌دهد.

اگر آدمی هم فقر مادی داشته باشد و هم معلول باشد میزان نیاز و توجه برای فقرزدایی از این آدم و خانواده او بیش از زمانی است که او تنها فقر مادی می‌داشت. بنابراین در سیاست‌گذاری‌ها باید به این مساله توجه شود.

نکته بعدی این است که جامعه‌ای که در آن نابرابری‌های شدید وجود دارد، تاثیر سیاست‌های فقرزدایی به‌شدت کند خواهد بود؛ یعنی اقدامی مانند پرداخت یارانه موجب کاهش فقر نخواهد شد؛ بنابراین نابرابری‌های شدید موجب می‌شود که اثربخشی سیاست‌های فقرزدایی به‌شدت کاهش پیدا کند.

نکته بعدی پیشگیری از تولید فقر است؛ یعنی به‌جای اینکه ما به سیاست‌های مقابله با فقر بپردازیم باید به سیاست‌های پیشگیری از بروز فقر بپردازیم. بسیاری از عوامل فقر در کشور ما ریشه در سیاست‌های اقتصادی دارند. سیاست‌های اقتصادی غلط خود موجب بروز فقر هستند.

مساله بعدی که باید در فقرزدایی به آن توجه کرد این است که سیاست‌های فقرزدایی را باید در یک بستر توسعه مشارکتی که شامل حضور نهادهای عمومی، خصوصی و مدنی است، طراحی کرد. نمی‌شود فقط از دولت به تنهایی انتظار داشت که سیاست‌های فقرزدایی را تنظیم و بعد به تنهایی اجرا کند.

کاهش فقر شامل یک فرآیند سیاسی است و خیلی وقت‌ها این گروه‌های صاحب امتیاز نفوذ و قدرت هستند که عامل یا مانع فقرزدایی در کشورند. نابرابری‌های گسترده‌ای که ناشی از تقسیم منابع و ثروت در کشور است عمدتاً روی شبکه فساد شکل می‌گیرد و در چنین جامعه‌ای اصولاً فساد گسترده‌تر می‌شود.

مساله بعدی این است که ضرورت دارد هر سیاستی که برای فقرزدایی به‌کار برده می‌شود، حاوی یک رشد سریع و این رشد، حامی فقرا باشد. ما از یک طرف سیاست‌های تعدیل ساختاری و آزادسازی اقتصادی را در دستور کار داریم و قیمت نان را افزایش می‌دهیم و از طرفی، خواستار فقرزدایی هستیم که در

نتیجه آن، فقرا بیش از هرکسی از این موضوع آسیب خواهند دید. مبلغی که برای یارانه اینها پرداخت می‌شود، بسیار ناچیز است اما متأسفانه اینها محصول سیاست‌های غلطی است که در جامعه ما شکل گرفته است.

نکته مهم دیگری که در این سیاست‌های تنظیمی باید وجود داشته باشد، بحث انسجام سیاستی و تحول نهادی است. نهادهای متناسبی که بتوانند به ریشه‌کنی فقر کمک کنند.

اصول راهنمای فقرزدایی در کشور

● اصل اول این است که هدف اساسی از اتخاذ سیاست‌های فقرزدایی، حفظ عزت نفس و کرامت انسان است؛ یعنی ما باید فقرزدایی کنیم برای اینکه عزت نفس فقرا مورد سوال قرار گرفته و جوامع نوعاً با فقر و فقیر به‌عنوان یک آدم شکست‌خورده، یک آدم ناکام برخورد می‌کنند و اصولاً شأن و منزلتی برای او قایل نیستند. حفظ عزت نفس و کرامت انسان، هدف اصلی یا اصل اساسی است که باید در فقرزدایی به آن توجه کرد.

● اصل دوم اینکه زندگی عاری از فقر، یک حق انسانی است. پرداخت یارانه به آدم‌ها، کرامت دولت نیست؛ بلکه این حقوق انسان‌هاست. بنابراین باید به سمت جامعه‌ای حرکت کنیم که در آن، افراد بتوانند آزاد از فقر، عزت نفس خودشان را حفظ کنند؛ یعنی مردم مجبور نباشند برای نیازهای اساسی خود تن‌فروشی کنند، کلیه‌شان را بفروشند و هزار مساله دیگر. قطعاً این افراد در این فرآیند، آسیب‌های روحی بسیار جدی خواهند خورد و نوع نگاهشان نسبت به جامعه نگاه بسیار بدبینانه‌ای خواهد بود.

● اصل سوم این است که فقدان قدرت و بی‌عدالتی، فقر فقرا را دایمی می‌کند؛ یعنی یک چرخه فقر مزمن در جامعه شکل می‌گیرد و افرادی که درون تله فقر می‌افتند امکان خروج نخواهند داشت. کاهش فقر و به‌دست آوردن حداقل‌هایی از زندگی، از حقوق مردم است و در قانون اساسی هم بر آن تاکید شده است. اما متأسفانه دولت‌ها هیچ‌گاه به تعهد خود نسبت به جامعه پایبند نبوده‌اند. حتی وقتی ما درآمدهای بی‌سابقه ارزی داشتیم به‌جای توجه به این مساله، فساد بی‌سابقه‌ای را هم تجربه کردیم.

● اصل چهارم که باید در این سیاست‌گذاری‌ها به آن توجه شود، این است که فقرزدایی بخشی از مسوولیت اجتماعی دولت است. اگرچه می‌شود از بخش خصوصی و نهادهای مردمی کمک گرفت؛ اما مسوولیت فقرزدایی و اجرای سیاست‌های فقرزدایی برعهده دولت است و حد کفایت اقدامات دولت، فراهم‌آوردن امکاناتی است که عزت‌نفس افراد حفظ شود.

● اصل پنجم این است که حل مساله فقر یک شبه امکان‌پذیر نیست. اگر فکر کنیم با آزادسازی یکباره پول‌های بلوکه‌شده و بالا رفتن درآمدهای نفتی کشور، مردم را می‌توان از فقر نجات داد، درک غلطی نسبت به فقر داریم. در صورتی که حل مساله فقر، یک امر تدریجی است و یک شبه امکان‌پذیر نیست.

● اصل ششم به این اشاره دارد که در فرآیندهای فقرزدایی باید از خود افراد فقیر به‌عنوان افراد فعال استفاده کرد. این‌طور نیست که به افراد فقیر، منفعلانه نگاه کنیم و بخواهیم با پرداخت مثلا یارانه یا صدقه آنها را از فقر در بیاوریم.

● اصل هفتم که در سیاست‌های فقرزدایی باید مورد توجه قرار

کاهش فقر و به‌دست آوردن حداقل‌هایی از زندگی، از حقوق مردم است و در قانون اساسی هم بر آن تاکید شده است، اما متأسفانه دولت‌ها هیچ‌گاه به تعهد خود نسبت به جامعه پایبند نبوده‌اند.

فقرزدایی؛ گام اول در سیاست گذاری رفاه

امکان مشارکت نهادهای غیردولتی را فراهم کرد و قطعاً دولت بایستی در اینجا نقش اصلی را ایفا کند. بخش خصوصی برای فقرزدایی مسوولیت اجتماعی دارد؛ از این رو، بایستی در تامین منابع مالی شرکت کند و این تامین منابع مالی فقط منحصر به منابع عمومی نخواهد بود و منابع دولتی را هم شامل می‌شود.

● اصل چهاردهم این است که در سیاست‌های فقرزدایی در تبعیض بین شهر و روستا این تبعیض باید به نفع روستا باشد. فقر شهری عمدتاً محصول مهاجرت‌هایی است که به علت فقر روستایی رخ داده است و به همین دلیل، مهاجرت روستایی به شهر را به تعداد زیاد شاهد هستیم که این مساله باعث شکل‌گیری فقر شهری می‌شود و عمده دلایل فقر شهری به خاطر این مهاجرت‌هاست.

● اصل پانزدهم هم در سیاست‌های فقرزدایی این است که پیشگیری از تولید فقر بایستی اصل راهنمای سیاست‌گذاری در تمامی حوزه‌های سیاستی باشد. بنابراین باید سیاست‌هایی اتخاذ شود که فقیر تولید نشود. قانون اساسی یک قرارداد دوطرفه بین حکومت و مردم است. مردم بایستی از حکومت تبعیت کنند اما حکومت حقوقی دارد. قانون اساسی تصریح کرده است که اگر هرکدام از طرفین دولت و مردم تعهداتشان را انجام ندهند از طرف مقابل نباید انتظار وفاداری داشته باشند؛ بنابراین مساله پیشگیری از تولید فقر به پایداری دولت‌ها در تعهداتشان برای تامین آموزش و پرورش رایگان برای همه برمی‌گردد. دسترسی به خدمات سلامت یک حق همگانی است. ایجاد اشتغال برای جامعه، وظیفه دولت‌هاست و اگر دولتی این کارها را نکرد نمی‌توان انتظار داشت که شهروند دچار خطا و فساد نشود.

ساختار کنونی جامعه ما به سمت بدتر شدن در حرکت است لذا حتی اگر دولت از همین امروز عزم جدی برای ریشه‌کنی فقر داشته باشد و همه مجموعه حکومتی دست به دست هم دهند، ما در سال‌های آینده به دلیل نابرابری‌های بزرگی که در اقتصاد ماست این کشور شکل گرفته و به دلیل بنیان کجی که در اقتصاد ماست این روند واگرایی افزایش پیدا خواهد کرد و جلوگیری از این و تصحیح آن، نیازمند زمان است. بنابراین انتظار داریم که در سال‌های آینده فقر و نابرابری در کشور گسترش پیدا کند. پس با کمال تأسف توصیه ما این است که دولت باید هرچه زودتر سیاست‌های کلان و کلی خود را مبتنی بر این چارچوب‌ها تنظیم کند تا یک اجماع عمومی برای مقابله با فقر شکل بگیرد و این اجماع منجر به مشارکت عمومی برای فقرزدایی شود.

فرشاد مومنی:

اجماع عمومی برای مقابله با فقر شکل می‌گیرد

امروز در ادبیات توسعه این جمع‌بندی وجود دارد که کانون اصلی رقابت بین بنگاه‌ها و کشورها، رقابت میان اندیشه‌هاست. شوون دیگر رقابت در



حقیقت وجه تجسد یافته رقابت بین اندیشه‌هاست؛ بنابراین بزرگ‌ترین توصیه - به مسوولان در آستانه تدوین برنامه ششم توسعه - این است که به سهیل انگاری در عرصه اندیشه‌ورزی در

بگیرد این است که باید اولویت فقرزدایی با مناطق محروم باشد و محروم‌ترین نقش‌های جامعه در اولویت حمایت‌ها قرار بگیرند. این شیوه‌ای که اکنون دولت برای پرداخت یارانه‌ها دارد شیوه کاملاً غلطی است چراکه جوابگوی گروه‌هایی از جامعه که نیازهای بسیار اساسی دارند، نیست ضمن اینکه منابع عظیمی به افرادی داده می‌شود که استحقاقش را ندارند.

● اصل هشتم این است که فقرزدایی با پرداخت پول و یارانه امکان‌پذیر نیست؛ بلکه روش اساسی فقرزدایی توانمندسازی است. در واقع هدف این است که ما بتوانیم افراد را فعال کنیم و اینها بتوانند وارد بازار کار شوند؛ بنابراین در سیاست‌هایی که برای اشتغالزایی فقرا صورت می‌گیرد باید به این نکته توجه شود که به نیازهای بازار کار پاسخ داده شود؛ مثلاً گلیم‌دوزی و جاجیم‌دوزی و گاری سیب‌زمینی به دست کسی دادن باعث از میان رفتن فقر نخواهد شد. برای اینکه فقر باز تولید نشود باید آموزش‌هایی داده شود که این فرد، آماده حضور در بازار کار و پاسخگویی به بازار کار شود و بعد بتواند یک شغل شایسته با درآمد شایسته کسب کند.

● اصل نهم این است که پوشش‌های حمایتی بایستی مدت‌دار باشند. این‌طور نیست که افراد به طور دائمی در این چرخه حمایت قرار بگیرند. دوره‌ها باید خیلی کوتاه‌مدت باشند و اگر لازم بود مجدداً افراد بایستی درخواست کنند، پرسشنامه پر کنند و... تا بتوانند در چرخه حمایت‌ها قرار بگیرند.

مثلاً در بسیاری موارد شاهد بوده‌ایم طرف اول انقلاب از مناطق جنگی به اصفهان مهاجرت کرده و ۱۵ سال ۲۰ سال بعد از جنگ هنوز یارانه دریافت می‌کند در حالی که امکانات اقتصادی خیلی موفقی هم برای خودش فراهم کرده بود.

● اصل دهم این است که جهت‌گیری برنامه‌های فقرزدایی بایستی از انتقال فقرا از پوشش‌های حمایتی به پوشش‌های بیمه‌ای باشد؛ یعنی باید فرد را توانمند کنیم تا بتواند صاحب شغل شود و بعد براساس حمایت‌های بیمه‌ای که دریافت می‌کند زندگی‌اش را ادامه بدهد.

● اصل یازدهم که بسیار هم مهم است درباره بحث آینده‌نگری و تاکید بر این است که سیاست‌های فقرزدایی باید معطوف به آینده خانواده‌های فقیر باشد. از این رو در حمایت از خانوارها به جای پدر و مادر فقیر باید به فرزندان فقیر توجه شود و به همین دلیل است که سیاست‌های مشروط شکل گرفته است و مثلاً به خانواده‌ها کمک می‌شود مشروط به اینکه فرزندان‌شان به مدرسه بروند و در یک چرخه حمایتی سلامت قرار بگیرند؛ اما الان با این پرداخت‌هایی که ما به خانوارها انجام می‌دهیم، نمی‌تواند تضمینی باشد برای اینکه فرزندان خانوارهای فقیر فقیر نشوند. بنابراین آینده‌نگری ضروری است و بایستی اولویت فقرزدایی کودکان خانوارهای فقیر باشد.

● دوازدهمین اصل این است که حقوق شهروندی و میزان محرومیت تنها عوامل واجد شرایط شدن افراد برای دریافت خدمات باید باشد و مذهب، قومیت و لباس نباید در تعیین واجد شرایط بودن این افراد موثر باشد.

● سیزدهمین اصل این است که پایداری سیاست‌های فقرزدایی منوط به مشارکت بخش عمومی، دولت، نهادهای وابسته به آن؛ بخش خصوصی، نهادهای غیردولتی و... است. بنابراین باید

بزرگ‌ترین توصیه - به مسوولان در آستانه تدوین برنامه ششم توسعه - این سهیل انگاری در عرصه اندیشه‌ورزی در فرآیند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع خاتمه بدهند.

فقرزدایی؛ گام اول در سیاست گذاری رفاه

فرآیند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع خاتمه بدهند. نکته دومی که به گمان من باید مورد تاکید قرار داد، این است که یکی از مولفه‌های جدید برای تفکیک کشورهای توسعه‌یافته از کشورهای در حال توسعه، بنیة یادگیری آنهاست. بحث بر سر این است که الان دیگر کمتر انسان عاقلی در حوزه اقتصاد با فرض اطلاعات کامل، مباحث خودش را پیش می‌برد. الان همه کم‌وبیش پذیرفته‌اند که انسان‌ها با نقص اطلاعات روبه‌رو هستند. و همین اطلاعات ناقص هم توزیع نامتقارنی دارد؛ بنابراین بروز خطا کاملاً محتمل است. آنهایی که از خطاهای خود درس می‌گیرند، می‌توانند فرآیندهای آزمون و خطا را متوقف کنند؛ اما آنهایی که قادر به یادگیری نیستند مرتباً آزمون و خطاهای پرهزینه و بی‌فراجم را استمرار می‌بخشند. از این زاویه در ادبیات توسعه گفته می‌شود که مفهوم جامعه یادگیرنده چهارمین مفهومی است که به یک درک وحدت‌بخش از اندیشه توسعه کمک کرده است؛ یعنی مساله‌ای که شمول عام دارد و با آن به‌طور همزمان هم، می‌شود مساله توسعه و هم مساله توسعه‌نیافتگی را توضیح داد.

این چهار مفهوم به‌ترتیب عبارتند از: مفهوم توسعه پایدار، مفهوم توسعه انسانی، مفهوم تاب‌آوری و مفهوم جامعه یادگیرنده؛ بنابراین باتوجه به هزینه‌های سنگینی که در هدفمندی یارانه‌ها پرداخت کردیم فرصت تاریخی پیش آمده که ما از این تجربه استفاده کنیم و بنیة یادگیری نظام ملی را آسیب‌شناسی کنیم. درعین حال به این مساله هم توجه کنیم که یادگیری و کسب درک عالمانه از واقعیت‌ها، یکی از شروط لازم را برای حل و فصل گرفتاری‌های ما فراهم می‌کند. با زیر ذره‌بین قراردادن ساختار نهادین و ملاحظات اقتصادی سیاسی می‌توان کفایت در این مورد را بررسی کرد؛ به‌عبارت‌دیگر، علم در کشورهای مختلف با رقبای قدرتمندی روبه‌روست و متأسفانه در کشور ما معمولاً در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، این رقبا علم هستند که برنده می‌شوند. بنابراین نحوه پایه‌گذاری و طراحی ساختار نهادین و نظام توزیع منافع در اثر هر جهت‌گیری سیاستی بایستی مورد بررسی و توجه قرار گیرد.

اما محور اصلی بحث من در باره هدفمندی یارانه‌ها این است که در این زمینه چه انتظاراتی از این موضوع برای مردم مطرح شد؟ نکته دوم این است که در عمل چه شد؟ و نکته سوم این است که چرا این اشتباه‌های فاحش همچنان استمرار دارد؟

همه آنچه به عنوان یک خیر برای یک کشور می‌شد تصور کرد در اثر وارد کردن شوک به قیمت حامل‌های انرژی قرار بود رخ بدهد و ما برای اینکه بفهمیم عملاً چه اتفاقی افتاد، متأسفانه با دشواری‌های بسیار زیادی روبه‌رو هستیم. یکی از آن دشواری‌ها، این بود که متأسفانه در آن دوره، نظام تصمیم‌گیری کشور انس بی‌سابقه و غیرمتعارفی با دستکاری واقعیت‌ها پیدا کرده بود؛ بنابراین پیداکردن مستنداتی که غیرقابل گفت‌وگو باشد و حداقلی را مشخص کند، دشوار بود.

همه ما کم‌وبیش می‌دانیم که در یک اقتصاد توسعه‌نیافته رانتهی، آمارهای رسمی محافظه‌کارانه‌ترین و خوشبینانه‌ترین جلوه یک واقعیت را منعکس می‌کند. بنابراین وقتی چیزی در اسناد رسمی منعکس شد دیگر می‌شود با قاطعیت قسم خورد اوضاع اگر بدتر نباشد قطعاً بهتر از این نیست. از این زاویه وقتی شما به

تحولاتی که در همان یک سال پس از وارد کردن شوک به قیمت حامل‌های انرژی نگاه بیندازید و سرنوشت مالیه دولت، سرنوشت بنگاه‌های تولیدی و سرنوشت رفاه عامه مردم را زیر ذره‌بین قرار بدهید ملاحظه می‌کنید که کوبنده‌ترین و بی‌سابقه‌ترین و مهلک‌ترین ضربه‌ها در اثر این پدیده به این سه محور وارد شده است.

در همان سال اول، شاخص هزینه‌های مصرفی خانوارها ۳۷ درصد رشد پیدا کرد و طبق گزارش مرکز آمار در همان سال اول فقط ۳۰ درصد از اشتغال صنعتی ایران از بین رفت و به گزارش وزارت بهداشت در همان سال نخست اجرا، درصد خانوارهایی که فقط از ناحیه هزینه‌های کمرشکن درمان به زیر خط فقر افتادند، بین سه تا پنج برابر افزایش پیدا کرد.

وقتی که شما به اصل ماجرای انگیزه دولت قبلی برای ورود به این مساله نگاه می‌کنید که معتقد بودند از طریق همین شوک‌درمانی می‌توانند کسری‌های مالی خود را جبران کنند. آثار مالیه آن را به بهترین شکل می‌توانید در سند لایحه بودجه ۱۳۹۱ مشاهده کنید.

یعنی یک سال پس از شوک‌درمانی وقتی که دولت در سال ۱۳۹۰ برای ۹۱ بودجه‌ریزی کرد، برای اینکه تراز صوری بین منابع و مصارف دولت ایجاد شود، پیش‌بینی کرد که از سه طریق وام‌گیری خارجی، وام‌گیری داخلی و انتشار اوراق مشارکت، کسری‌ها را جبران کند.

به تعبیر ما چنین کاری برای دولتی که در آستانه تغییر است، گروگان‌گیری دولت بعدی خواهد بود. براساس لایحه بودجه ۱۳۹۱ مجموع منابعی که از این سه محل پیش‌بینی شده بود که کسری مالی دولت را جبران کند، بدهکارکردن دولت بعدی بود و مجموع منابع از این سه محل ۲/۴ دهم برابر کل سهم نفت از بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۱ بود.

بزرگ‌ترین انتقادی که حتی متحدان سیاسی دولت قبلی به آنها کردند، این بود که وابستگی به نفت را در نظام مالی ایران به بی‌سابقه‌ترین سطوح تاریخی خود رساندند.

ولی ماجرای شوک‌درمانی که انگیزه کاهش اصلی مالی بود در دستور کار قرار گرفت و یک سال بعد از آن، مالیه دولت به این صورت متحول شد.

اما چیزی که خیلی غم‌انگیز است اینکه شما اگر به گزارش اقتصادی کشور در سال ۱۳۷۳ که سازمان برنامه منتشر می‌کرد، مراجعه کنید نکات خیلی تکان‌دهنده‌ای را درباره تجربه شوک نرخ غیر ارز در سال‌های اولیه دهه ۱۳۷۰ خواهید دید. یکی از آنها این است که درحالی‌که cpi شاخص هزینه مصرفی عام شهری در سال ۱۳۷۲ که با آن نرخ تورم را می‌سنجند رقم ۲۲/۵ درصد را نشان می‌داد اما در همان سال شاخص ضمنی هزینه‌های مصرفی دولت رشد ۷۱ درصد را نشان می‌داد و این یعنی آسیب‌پذیری مالیه دولت در برابر سیاست‌های تورم‌زدایی به‌طور متوسط بیش از سه برابر بنگاه‌ها و خانوارهاست. در اقتصاد ایران، دولت بزرگ‌ترین مصرف‌کننده است. طبیعتاً بزرگ‌ترین زیان‌بیننده از سیاست‌های تورم‌زا هم هست و از آن مهم‌تر، این است که به خاطر گستردگی غیرعادی دولت، آسیب‌پذیری دولت از منظر سیاست‌های تورم‌زا در مورد فساد به طرز غیرمتعارفی بالاست؛ بنابراین هر بار که

در یک اقتصاد توسعه‌نیافته رانتهی، آمارهای رسمی محافظه‌کارانه‌ترین و خوشبینانه‌ترین جلوه یک واقعیت را منعکس می‌کند. بنابراین وقتی چیزی در اسناد رسمی منعکس شد دیگر می‌شود با قاطعیت قسم خورد اوضاع اگر بدتر نباشد قطعاً بهتر از این نیست.

فقرزدایی؛ گام اول در سیاست‌گذاری رفاه

تولیدی است.

در بودجه سال ۹۴ دولت باز هم بیش از ۷۰ درصد بودجه کل سهم تصدی‌گری است و حال سوال این است: چرا در دوره‌هایی که افراطی‌ترین رویه‌های آزادسازی و شوک‌درمانی در دستور کار قرار گرفته مرتباً بر گستره و عمق مداخله‌های تصدی‌گرانه دولت در اقتصاد افزوده شده است؟ گزارش‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد آنچه که در چارچوب مناسبات فاسد بر سر شرکت‌های دولتی آمده رقت‌برانگیزترین خسارت‌هایی است که نظام ملی پرداخته است.

گسترش و تامین بی‌سابقه ربا در اقتصاد ایران هم از دیگر مواردی است که در سال‌های اخیر گسترش یافته است. شرح فنی این قضیه که چرا وقتی به قیمت‌های کلیدی شوک وارد می‌شود، تعادل موجود در بازار پول آسیب می‌بیند و میدان فراخی برای رونق بخشی به تجارت پول ایجاد می‌شود را به زمانی دیگر موکول می‌کنم و فقط توجه شما را جلب می‌کنم به سخنان صریح رییس قبلی بانک مرکزی در پاسخ به اظهارات وزیر وقت صنایع که گفته بود از کل مشکلات کوتاه‌مدت بنگاه‌های تولیدی صنعتی ایران ۷۰ درصد به بحران نقدینگی مربوط می‌شود. در واقع رییس وقت بانک مرکزی در سالی که به نام دفاع از تولید بود، گفته بود بخش رسمی پول یعنی سیستم بانکی به‌ازای هر چهار واحد تقاضا برای پول که از ناحیه صنعت وجود دارد، فقط یک واحد را می‌تواند پاسخ دهد.

در ماجرای حامل‌های انرژی روی یک حرف درست بهانه‌سازی شد. آن حرف درست این است که شدت مصرف انرژی در ایران بسیار بالاست. اما همه ماجرا این بود که قانون اصلی این ماجرا، قسمت عرضه حامل‌های انرژی بود. درحالی‌که همه تنبیه‌ها به قسمت تقاضا معطوف شد؛ بنابراین آن قانون بحرانی همچنان وجود دارد و در برنامه ششم اگر واقعاً بخواهیم گامی به جلو برداریم باید به قانون اصلی مشکل و ماجرای شدت مصرف بالای انرژی بازگردیم و این مساله را حل‌وفصل کنیم.

همچنین تقریباً تمام سیاست‌های تورم‌زا و رکودآفرینی که دولت یا دولت‌ها طی ۲۵ ساله اخیر در اقتصاد ایران به‌کار گرفتند، نیروی محرکه اصلی‌اش کسری مالی دولت بوده است؛ بنابراین اگر ما بخواهیم کوچک‌ترین امیدی برای بازگشت به مسیر توسعه ایجاد کنیم، چاره‌ای نداریم که به عنوان یک مساله اضطراری مساله اصلاح نظام کسب درآمد و نظام هزینه‌کرد دولت را در دستورکار قرار بدهیم. کشورهای پیشگام در زمان توسعه، کشورهای بودنی بودند که ابتدا مالیه دولت را هنجار کردند. چون تا زمانی که مالیه دولت هنجار نشود، امنیت حقوق مالکیت در کشور وجود نخواهد داشت. نکته آخر هم این است که باید همه کمک کنیم تا ان‌شاءالله نظام تصمیم‌گیری و تقسیم منابع کشور به این بلوغ فکری برسد که به شغل بیش از پرداخت نقدی یارانه اهمیت بدهد و همه آن اصول پانزده‌گانه‌ای که آقای دکتر راغفر شمرند که محور اصلی‌اش هم عزت نفس مردم بود، با شغل بهتر تامین می‌شود. عدالت و توسعه هم با شغل بهتر تامین می‌شود. بنابراین صمیمانه می‌توانیم به دولت محترم بگوییم کار بد مصلحت آن است که مطلق نکنیم. کاهش شیب سیاست‌های غلط به هیچ‌وجه کافی نیست.

سیاست‌های تورم‌زا در دستور کار دولت قرار می‌گیرد ما با بی‌سابقه‌ترین سطوح تجربه‌شده فساد مالی هم دست به‌گیری می‌شویم.

اما اکنون سوالی که مطرح می‌شود این است: چرا دولت جدید قادر نبوده از تجربه قبل عبرت بگیرد؟ چرا بی‌اعتبارترین توجیه‌ها را مشاور اقتصادی رییس‌جمهور و مسوولان اقتصادی برای تکرار شوک قبلی با شیب کمتر به‌کار بردند. این همان چیزی است که به گمان من باید در مرکز توجه ما باشد. کانون اصلی اصابت شدیدترین خسارت‌ها به توسعه ایران از طریق فرازوفرودهای قیمت نفت و ایجاد تغییرات نگران‌کننده در بازار کار ایران بوده است و از آنجایی که اشتغال یک متغیر سیستمی است، هرچه مسوولان خلاف واقع بگویند یا واقعیت‌ها را دست کاری کنند یا بخشی از واقعیت‌ها را بگویند، آثار آن به طور مستقیم خود را در ساختار بازار کار منعکس می‌کند. از طرفی وقتی می‌گوییم اشتغال یک متغیر سیستمی است؛ یعنی سیستم باید خوب کار کند تا اشتغال مولد اتفاق بیفتد. ماجرای اشتغال فقط ماجرای ارز و ریال نیست. شما وقتی به تحولات بازار کار به ایران در چندساله اخیر نگاه می‌کنید، می‌بینید در دوره ۸۵ تا ۹۰ را براساس گزارش‌های مرکز آمار خالص فرصت‌های شغلی بخش صنعت ایران منهای ۴۱۵ بوده است و این درحالی است که در این دوره چیزی بالغ بر ۵۰۰ میلیارد دلار به اقتصاد ایران تزریق شده بود. چیزهایی که مساله را خیلی تکان‌دهنده‌تر می‌کند، این است که در این دوره، خالص اشتغال در بخش مسکن هم چیزی در حدود منفی ۱۵۰ هزار بوده است.

به طور سنتی در اقتصاد ایران به دلایل گوناگون هروقت که تعادل‌های سطح کلان به هم ریخته، در چارچوب رویکردهای کوتاه‌نگرانه بلافاصله سراغ مسکن می‌رفته‌اند. حالا سوال این است که چه کانون‌های جدید خلق درآمدی ایجاد شده که مسکن را هم از صفره انداخته است؟ و از این دو تکان‌دهنده‌تر، اتفاقی است که در ساختار بازار کار ایران اتفاق افتاد؛ تحولی که در میزان شاغلان مشغول در مشاغل عمده‌فروشی و خرده‌فروشی رخ داد و این بازار هم از رونق افتاد.

در واقع ببینید در این دوره شش‌ساله چه اتفاقی افتاد که حتی واسطه‌گری و دلالتی هم از رونق افتاد. اما پاسخ‌هایی که مرکز آمار در این زمینه داده این است که به‌ازای این فرصت‌های شغلی که در این قسمت‌ها از بین رفته ۷۱۶ هزار فرصت شغلی جدید در مشاغل غیرقابل‌طبقه‌بندی ایجاد شده است. طبق علم اقتصاد مشاغل غیرقابل‌طبقه‌بندی همان مشاغل انگلی هستند. لذا این آمارها به صورت سیستمی می‌گوید که آن سهل‌انگاری‌ها و ناتوانی‌هایی که ما در زمینه یادگیری داشتیم چگونه به آشفته‌سازی ملت منجر شد؛ آشفته‌سازی‌ای که آثارش را از یک طرف در دفرمه‌شدن ساختار اشتغال و از طرف دیگر در دفرمه‌شدن ساختار مصرف خانوارها می‌توان به‌عینه دید.

ببینید روند تحولات مسوولیت‌پذیری دولت در زمینه امور عمرانی، امور آموزشی و امور بهداشتی چه تغییراتی کرده است. این تغییرات بسیار تکان‌دهنده بوده است. پس دولت هم دفرمه شده و به‌کلی تمایلات توسعه‌طلبانه خودش را از دست داده است. مساله بعدی دفرمه‌شدن و آشفته‌نگی بنگاه‌های

بزرگ‌ترین زیان‌بیننده از سیاست‌های تورم‌زا هم هست و از آن مهم‌تر، این است که به خاطر گستردگی غیرعادی دولت، آسیب‌پذیری دولت از منظر سیاست‌های تورم‌زا در مورد فساد به طرز غیرمتعارفی بالاست؛ بنابراین هربار که سیاست‌های تورم‌زا در دستور کار دولت قرار می‌گیرد ما با بی‌سابقه‌ترین سطوح تجربه‌شده فساد مالی هم دست به‌گیری می‌شویم.

اشتغال عمومی: کاهش مرارت، خروج از چرخه فقر

- اشتغال، محور سیاستگذاری اجتماعی
- کارآفرینی اجتماعی، ضرورت امروز و فردا
- تجربه آرژانتین در اشتغال عمومی
- بایدها و نبایدهای اشتغال عمومی
- اشتغال عمومی یعنی فقرزدایی



اشتغال، محور سیاستگذاری اجتماعی



علی اصغر سعیدی
دانشیار جامعه‌شناسی، دانشکده علوم
اجتماعی، دانشگاه تهران

اشتغال نه تنها برای توسعه پایدار، بلکه در سطح حداقلی، یکی از حربه‌های مبارزه با فقر و بدبختی و پایین بودن رفاه است که بر بهداشت روانی و فیزیکی فرد و خانواده تاثیر می‌گذارد. به علاوه کار دستمزدی بیرون از خانه، یکی از مکانیسم‌های یکپارچگی اجتماعی است؛ زیرا شخصی که خود را به عنوان یک شهروند کامل و تمام‌عیار احساس می‌کند و این احساس مفید بودن را در اجتماع به ارمغان می‌آورد. به این سبب کشورها، با نظام‌های رفاهی مختلف، هریک به شکل‌های گوناگون به مقابله با این مساله پرداخته‌اند. در واقع یکی از اساسی‌ترین مشکلات دولت رفاهی‌ها، طرح و بررسی مساله اشتغال برای گروه‌های سنی و جنسی است. در این بین بیکاری مردان جوان آشکار و در اولویت قرار دارد؛ اما بیکاری زنان جوان به شکل بیکاری و فقر خانواده

بنابر بررسی‌ها، به اشتغال نه به عنوان مساله‌ای در توسعه اقتصادی، بلکه به عنوان مساله‌ای در چارچوب توسعه پایدار و در درون سیاستگذاری‌های اجتماعی توجه می‌شود؛ به سخن دیگر اینکه این امر مورد وفاق نسبی است که بهترین شکل تهیه دفاع برای مردم در سن کار اشتغال است. برخی حتی فقر در برخی خانوارها، از جمله زنان سرپرست خانوار را نیز ناشی از عدم دسترسی آنها به فرصت‌های اشتغال می‌دانند؛ بنابراین

کارآفرینی اجتماعی، ضرورت امروز و فردا

کشور، «دست‌یافتن به جایگاه اول اقتصادی در سطح منطقه جنوب غربی آسیا، خاورمیانه، کشورهای همسایه و آسیای میانه»، «رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی»، «ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل» و «جامعه‌ای توسعه‌یافته متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی» هستند.

از آنجایی که در بسیاری از کشورهای پیشرفته، تدوین برنامه‌های توسعه با در نظر گرفتن نقش حیاتی مردم و نهادهای فرادولتی صورت می‌گیرد، ضروری است که در تدوین برنامه ششم توسعه، نواقص برنامه‌های قبلی در این زمینه برطرف و بر اهمیت عامل مذکور افزوده شود. با عنایت به شرایط خاص کشور، منطقه

عبدالباسط مرادزاده
عضو هیات‌علمی دانشگاه ولایت ایرانشهر
عباس عرب
دانشجو دکترای مدیریت - دانشگاه سمنان

برنامه پنجم توسعه کشور در سال ۱۳۹۴ به پایان می‌رسد و تا رسیدن افق ۱۴۰۴ یا چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور، دو برنامه دیگر (برنامه‌های ۶ و ۷) در ظرف زمانی ۱۰ سال باقی می‌ماند. در این میان، برنامه ششم توسعه نقش بسیار مهمی در تکمیل بخش‌های ناقص برنامه‌های قبلی و فراهم کردن زمینه‌ای برای موفقیت نهایی در برنامه هفتم و رسیدن به چشم‌انداز خواهد داشت. مهم‌ترین سرفصل‌های تعیین‌شده در چشم‌انداز ۲۰ ساله

اشتغال عمومی: کاهش مرارت، خروج از چرخه فقر

الگوهای مختلف زندگی خانوادگی هستند. در بیشتر نوشته‌جات مربوط به تحلیل سیاست‌های اشتغالزایی در نظام‌های رفاهی نه تنها تایید شده است که این الگوهای زندگی خانوادگی تحت‌تأثیر الگوهای رفاهی مختلفند، همچنین تایید شده است که اینها تحت‌تأثیر سنت‌های ملی فرهنگی نیز قرار دارند.

موضوع سومی که در بررسی سیاست‌های اشتغالزایی در تجربه دولت رفاهی‌های غربی موثر است، اینکه دو موضوع قبلی در شرایط اقتصادی - اجتماعی خاص هر کشور اروپایی قابل‌تحلیل و بررسی است؛ یعنی وضع این شرایط تحت‌تأثیر سطوح مختلف توسعه اقتصادی و نیز ماهیت نوسازی اقتصادی این کشورها چگونه بوده است.

بیشتر بررسی‌ها، همانطور که اشاره خواهد شد، نشان داده‌اند که هیچ مدلی کاملاً بر یک کشور خاص منطبق نیست، لذا مدل‌های رفاهی برای تحلیل ما نسبی‌اند؛ بنابراین هر کشور باید سیاست خاص خود را به پیش ببرد.

در ایران نیز به مساله اشتغال باید به‌عنوان مساله‌ای اقتصادی - اجتماعی نگاه کرد و به دنبال دیدگاه نظری اقتصادی - اجتماعی بود تا بتوان بحران و چالش‌های اشتغال در ایران را نظریه‌پردازی کرد. واقعیت این است که تاکنون به این مساله چنین نگاه اقتصادی - اجتماعی‌ای نشده است. برنامه‌ریزان و سیاستگذاران این را مساله اقتصادی می‌دانند. اگرچه به دلیل اهمیت داشتن این موضوع، آن را تا حدی نیز سیاسی تلقی می‌کنند. از این منظر که حادث شدن این مساله توطئه‌های نیروهای ضد انقلاب را برای

مطرح است که به صورت فقر و بیکاری خانوارهای تک‌والد نمایان می‌شود. در خانواده‌هایی که زن سرپرست خانوار با سرپرستی بچه یا بچه‌ها تحت حمایت حداقلی تور ایمنی اجتماعی قرار دارد و بار مالی این حمایت روزبه‌روز برای دولت، سنگین‌تر و این افراد از بازار کار دورتر می‌شود. براین اساس، سه موضوع را می‌توان در تجربه سیاست‌های اشتغالزایی در دولت رفاهی‌های غربی دنبال کرد: نخست دسته‌بندی سیاست‌های اجتماعی در دولت‌های رفاهی. به این ترتیب که در هر دسته از رژیم‌های رفاهی طرح‌های اشتغالزایی خاصی دنبال می‌شود.

کشورهای دسته اول نظیر ایتالیا، پرتغال، اسپانیا، یونان، مزایای ناچیزی در اختیار بیکاران قرار می‌دهند؛ دسته دوم کشورهایی مانند ایرلند و بریتانیا هستند، دسته سوم کشورهایی مانند فرانسه و بلژیک و کشورهای دسته چهارم کشورهایی که سیاست‌های اشتغال محور گسترده اجرا می‌کنند؛ مانند هلند، آلمان، دانمارک و سوئد.

موضوع نخست در بررسی تجربیات این کشورها این است که به تحلیل ویژگی‌های رژیم‌های رفاهی خاص، که کشورهای اروپایی را از هم جدا می‌کند، توجه شود. هر رژیم رفاهی براساس همان ویژگی‌های خود، سیاست خاصی را نیز در برخورد با بیکاری دنبال کرده است. این مساله از آن جهت اهمیت دارد که در کشوری که سیاست‌های اشتغالزایی، کارکرد خاصی را دنبال نمی‌کنند، نظام رفاهی منظم و متجانسی هم ندارند.

موضوع دوم اینکه، چطور این رژیم‌های رفاهی با الگوهای زندگی خانوادگی و همبستگی خانوادگی در تعاملند یا تحت‌تأثیر

مردمی) به‌طور واضح بیانگر این نکته است که زمینه‌های فکری و اعتقادی که یکی از پتانسیل‌های بسیار ارزشمند برای تقویت و توسعه این رویکرد است، در جامعه ما وجود داشته، نیازمند تدوین اصول، سیاست‌ها و برنامه‌های مدون برای هدایت این رویکرد در یک چشم‌انداز درازمدت است.

یکی از بهترین فرصت‌ها برای طرح این موضوع و فراهم کردن شرایط، سازمان‌دادن این بحث در تدوین برنامه‌های توسعه است. با عنایت به آغاز تدوین برنامه ششم توسعه و برنامه‌ریزی مقدماتی برای این مبحث، لازم است برنامه‌ریزان توجه جدی به توسعه کارآفرینی و در رویکردهای جزئی‌تر، توسعه کارآفرینی اجتماعی داشته، مقدمات گسترش این مبحث در ادبیات توسعه را فراهم کنند. براین اساس، پیشنهادها و راهکارهای زیر برای در نظر داشتن این مبحث، در تدوین برنامه ششم توسعه ارائه می‌شود:

۱. آموزش کارآفرینی در ابعاد مختلف آن در تمام سطوح جامعه مورد بررسی قرار گیرد و برنامه‌ریزی‌های لازم برای آن انجام شود. در حال حاضر متاسفانه آموزش‌های کارآفرینی در سطح محدود و برای قشرهای خاصی از جامعه (به‌ویژه دانشجویان) انجام می‌شود. در صورتی که کارآفرینی (با هر عنوان و گرایش) نوعی سبک زندگی است؛ یعنی باید در ذهن، دانش، شخصیت و رفتار افراد نمود عینی پیدا کرده و جهت‌دهنده رفتارهای آنان باشد.

و جهان در ابعاد و مولفه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، ضرورت توجه به اقتصاد مولد و کارآفرین بیش از پیش مشخص می‌شود. در این میان، کارآفرینی اجتماعی می‌تواند نقش بسیار پررنگی در ترمیم خلأهای حضور دولت‌ها در ارائه برنامه‌های رفاهی به شهروندان داشته باشد.

کارآفرینی اجتماعی، رویکرد جدیدی برای ایجاد تغییرات اجتماعی در جامعه از طریق بسیج ظرفیت‌ها، ایده‌ها و پتانسیل‌های اجتماعی است. این رویکرد دارای مأموریتی اجتماعی و انسان‌دوستانه بوده، می‌تواند در جهت حل بسیاری از آسیب‌ها و معضلات اجتماعی و به‌طور کلی توسعه رفاه اجتماعی راهگشا باشد.

از این رو در بسیاری از کشورها سعی کرده‌اند با در نظر گرفتن شرایط محیطی خود، راهبردهای مناسبی در این زمینه تدوین کرده، ضمن اصلاح قوانین و حذف موازی‌کاری و کاهش بوروکراسی‌های اداری، زمینه تقویت این رویکرد را فراهم کنند. در کشور ما اگرچه این امر در قالب برنامه‌های مشخص و مدون به‌طور سازمان‌یافته‌ای نقش کم‌رنگ‌تری داشته است؛ اما با مراجعه به متون تاریخی و دینی می‌توان زمینه‌ها و نشانه‌های متعددی از وجود این بحث در لایه‌های مختلف اجتماع را شناسایی کرد. مطالعه زندگی پیشوایان، بررسی حضور مردم در عرصه‌های مختلف کمک‌رسانی و مرور بعضی از زمینه‌های سازمان‌یافته‌تر این موضوع (از قبیل نهضت مدرسه‌سازی

اشتغال عمومی: کاهش مرارت، خروج از چرخه فقر

که واحدهای اقتصادی دارند. همین امر باعث می‌شود تا این واحدها به بهانه حفظ انسجام و پیوندهای خانوادگی انباشت سرمایه را کنار بگذارند و دست به گسترش دامنه فعالیت‌های خود زنند. مساله مهم دیگر، جمعیت کشور است. جمعیت کشور از چهاردهه گذشته تقریباً دوبرابر شده است. در این بین جمعیت جوانان نیز رشد کرده است. یکی از خصوصیات رشد این جمعیت، افزایش عرضه نیروی کار است. در این حال کشور به نرخ پایینی از باروری و رشد جمعیت رسیده است. به همین دلیل مساله تاکید بر رشد جمعیت به دلیل خطری که از پیرشدن جمعیت در سال‌های پیشرو احساس می‌شود، زیاد شده است. این مساله‌ای که باید به دقت مورد بحث قرار گیرد و ابعاد آن در تحقیقات تخصصی و نتایج آن در حوزه عمومی جامعه شکافته شود؛ مساله دیگری که با اشتغال مرتبط است ناکامی برنامه‌های توسعه در کشور هستند که به هدف خود نمی‌رسند و به همین دلیل، اهداف اشتغالزایی در کشور نیز بی‌سرانجام می‌مانند. تغییرات مدیریتی نیز بر وخامت مساله افزوده است. به هر حال بیکاری در جمعیت فعال در شرایطی که کشور در تحریم اقتصادی قرار دارد، می‌تواند تبعات بحرانی تری نیز به خود بگیرد و خیل بیکاران بیشتر شوند. بنابراین در هر سیاست اقتصادی‌ای که در پیش گرفته می‌شود، باید به برنامه‌های اشتغال و بیکاری از دو بُعد کلان و خرد، هماهنگ نگاه کرد. ختم کلام اینکه اشتغال را باید با رهیافت سیاستگذاری اجتماعی مورد مطالعه قرار داد؛ امری که در تمام دولت‌های رفاهی مورد توجه است.

ضربه‌زدن به انقلاب تقویت می‌کند. همین امر باعث شده است که از سال‌های اول انقلاب به اشتغال با نگاهی سیاسی- انقلابی نگاه شود. در دهه گذشته، اشتغال در چارچوب سیاستگذاری اجتماعی و رفاهی نیز نگریسته می‌شد؛ به‌ویژه با ادغام وزارت کار و امور اجتماعی با وزارت رفاه و تامین اجتماعی باید چنین تاکیدی را بیشتر دانست. تحلیل، ارزیابی، نظریه‌پردازی و اجرای برنامه‌های اشتغالزایی در چارچوب سیاستگذاری اجتماعی و نظام حمایت‌های اجتماعی از آن جهت اهمیت دارد که اشتغالزایی برای مردم جویای کار به منظور رسیدن به جامعه‌ای مساوات‌گرا مطرح است.

اشتغال مساله‌ای اساسی است؛ اما هنوز بیکاری ساختاری در ایران رخت نبسته است و مساله جاری کشور است. از این رو باید از ابعاد مختلف به آن نگریست. مهم‌ترین مساله مرتبط با حل مساله اشتغال به غیراز سرمایه‌گذاری دولت و رشد بخش خصوصی، آموزش موثر است. تجربه کشورهایی مانند کره جنوبی و چین نشان داده است که آموزش نقش مهمی در بسیج نیروها برای توسعه اقتصادی داشته است. در همین جا باید گفت که شرط لازم رسیدن به اشتغال بیکاران و جمعیت متقاضی کار، توسعه اقتصادی است؛ اما شرط کافی آن سیاست‌های موثر اشتغالزایی در سطح کلان و خرد است. مساله دیگر که تحقیقات جامعه‌شناختی نشان داده است، ضرورت راه‌اندازی گفتمان اشتغال در جامعه است تا فرهنگ کار در جامعه نهادینه شود. مساله دیگری که کمتر به آن نگاه جامعه‌شناختی می‌شود ماهیت خانوادگی است

۵. اگرچه در کارآفرینی اجتماعی، انگیزه سود و منفعت شخصی و مادی، عامل اصلی فعالیت نیست، اما به هر حال برای تقویت افراد فعال در این حوزه و به تبع آن، استفاده بیشتر از ظرفیت‌ها و امکانات آنها، فراهم کردن تسهیلات کسب‌وکار برای آنها در قالب تسهیلات مالی، کمک در تامین فضا و مکان، تصویب قوانین و مقررات حمایتی و اجرایی کردن آنها، کمک‌کننده خواهد بود. تامین مراکز حمایت‌های مالی از قبیل تاسیس صندوق حمایت از کارآفرینان اجتماعی، تاسیس صندوق ضمانت اعتباری کارآفرینان اجتماعی و حمایت مالی بانک‌ها از کارآفرینان اجتماعی نقش موثری خواهد داشت.

۶. برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای کارآفرینی اجتماعی باید به صورت مدون و نظام‌مند صورت گیرد. تدوین راهبردهای کلان کارآفرینی اجتماعی، تدوین اهداف بلندمدت کارآفرینی اجتماعی، تدوین اهداف کوتاه‌مدت کارآفرینی اجتماعی و طراحی نظام ارزیابی عملکرد کارآفرینی اجتماعی، امری ضروری به نظر می‌رسد.

۷. قوانین و ساختار اداری برای حمایت از کارآفرینان اجتماعی باید مورد بازنگری قرار گرفته و اصلاح شود. در این زمینه اصلاح قوانینی که به صورت مستقیم با فرآیندهای کارآفرینی اجتماعی سروکار دارند، حذف قوانین اضافی و موازی، مرور، بازنگری، اصلاح و ایجاد قوانین مالیاتی مناسب و مرتبط با کارآفرینان اجتماعی باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

۲. ایجاد شبکه‌ها و انجمن‌های کارآفرینی اجتماعی، به‌صورتی که فعالیت‌های گروهی افراد در این زمینه نمود بیشتری داشته، دامنه اثرگذاری فعالیت‌های آنها بیشتر شود.

۳. فلسفه کارآفرینی اجتماعی در واقع ایجاد نوعی ارزش اجتماعی است. ارزش‌های اجتماعی معمولاً توسط افراد صاحب‌نفوذ و دارای موقعیت‌های اجتماعی برجسته، سریع‌تر و عمیق‌تر ایجاد و تقویت می‌شوند. وجود این افراد، نوعی سرمایه اجتماعی با ارزش است. سازماندهی این افراد در قالب گروه‌های خیرین و ایجاد موسسه‌های خیریه، کمک موثری به توسعه کارآفرینی اجتماعی خواهد بود. در راستای این مبحث، باید نظام‌های یکپارچه‌ای برای به‌کارگیری ظرفیت‌های سرمایه اجتماعی (خیرین، موسسات خیریه، سازمان‌های غیردولتی و...) ایجاد شود.

۴. فراهم کردن شرایطی در جهت بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و امکاناتی که در ساعاتی خارج از روال اداری بلااستفاده است، می‌تواند نقش کمک‌کننده و حمایتی موثری داشته باشد. بسیاری از فضاهای آموزشی مدارس، مساجد، ادارات دولتی و شهرداری‌ها ممکن است در بخشی از ایام روز بدون استفاده باشند. تدوین سیستم جامعی برای شناسایی و طبقه‌بندی این فضاها، فراهم کردن شرایطی در جهت به‌کارگیری و استفاده آنها توسط خیرین و کارآفرینان اجتماعی، نقش حمایتی موثری می‌تواند داشته باشد.

تجربه آرژانتین در اشتغال عمومی

حمایت اجتماعی از طریق مشاغل عمومی

رضا امیدی
دکترای رفاه اجتماعی

«حمایت اجتماعی»^۱ یکی از عناصر اصلی ذیل سیاست‌گذاری اجتماعی است که بخش قابل توجهی از بودجه عمومی دولت‌ها به آن اختصاص می‌یابد. نظام حمایتی بسته به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشورها بر سه ابزار سیاستی مبتنی است: مساعدت اجتماعی^۲، بیمه‌های اجتماعی حمایتی و مشاغل عمومی^۳.

امروزه براساس بررسی روند تحولات در بسیاری از کشورها اثبات شده است که موفقیت اقتصادی اگر از طریق نظام حمایت اجتماعی کارآمد و قابل اعتماد پشتیبانی نشود نمی‌تواند در دوره‌های بلندمدت تداوم یابد. از این منظر، یکی از مهم‌ترین کارکردهای نظام حمایتی بازتوزیع میزان قابل توجهی از درآمد ملی است. شکست سرمایه‌داری بازار در کشورهای مختلف (آفریقای جنوبی، اواخر دهه ۹۰ در آسیای جنوبی، آمریکای لاتین) با افزایش غفلت از لوازم و مقتضیات اساسی تنظیم‌کننده اقتصادهای بازار (از جمله نظام حمایت اجتماعی) ارتباط معناداری داشته است. در عین حال، در بسیاری از کشورها این نگرانی وجود دارد که هزینه‌های مربوط به سیاست‌های حمایتی با روند کنونی به لحاظ اقتصادی قابل‌تداوم نیست. در کشورهایی که اقتصاد بی‌ثباتی دارند یا بخش عمده‌ای از منابع آنها از محل منابع زیرزمینی تامین می‌شود، تدوین و اجرای سیاست‌های حمایتی با فرازوفرودهای شدیدتری همراه است.

این دیدگاه که حمایت اجتماعی را به‌عنوان مانعی در برابر افزایش رشد (بیشتر به‌عنوان یک عامل اخلاک‌گر تا تثبیت‌کننده) به‌شمار می‌آورد، فشارهایی را بر دولت‌ها ایجاد کرده و آنها را به سمت انواعی از اصلاحات پارامتری و سیستمی در حوزه‌سیاست‌های اجتماعی سوق داده است. از این رو، دولت‌ها ناگزیرند به‌طور مستمر نظام حمایت اجتماعی را با تغییر در محیط‌های اقتصادی، جمعیتی و اجتماعی تطبیق دهند. همچنین تقریباً در هر جایی که سهم «پرداخت‌های انتقالی اجتماعی»^۴ از تولید ناخالص داخلی رو به افزایش است و هزینه‌های اجتماعی بخش قابل توجهی از بودجه عمومی دولت را به خود اختصاص داده، ضرورت توسعه سازوکارهای نظارتی به‌منظور اطمینان از تخصیص بهینه منابع جدی‌تر به نظر می‌رسد.

نظام حمایت اجتماعی می‌تواند مردم را از وضعیت فقر بیرون بکشد یا از افتادن افراد در دام فقر جلوگیری کند و همچنین رشد

اقتصادی را از طریق تاثیر مثبت بر عوامل تولید پشتیبانی کند. در عین حال ممکن است نظام حمایتی اثرات زیان‌بخشی بر ساختار اقتصادی و اجتماعی داشته باشد. از این رو، هدف سیاست‌های حمایت اجتماعی دستیابی به تعادلی مناسب براساس ارزش‌ها و اولویت‌ها و اثرات اقتصادی و فرهنگی جامعه است.

جهانی‌سازی، ادغام اقتصادی و اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی طی دهه ۱۹۹۰، انواعی از مخاطره‌های اقتصادی و اجتماعی را برای گروه‌های فقیر جامعه به‌همراه داشته است. دولت‌ها برای جبران بهینه بحران‌های ایجاد شده به انواعی از سیاست‌های حمایتی دست زده‌اند. در این راستا، از اواخر دهه ۱۹۹۰ برنامه‌های مشاغل عمومی و عام‌المنفعه‌به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم حمایت اجتماعی در کشورهایی که با بحران‌های مالی و اقتصادی مواجه‌اند، مدنظر سیاست‌گذاران قرار گرفته است. مشاغل عمومی واکنشی حمایتی بر مبنای رفاه در ازای کار^۵ به‌شمار می‌آیند و ماهیتی موقتی دارند. در برنامه مشاغل عمومی کاهش فقر از طریق کاهش بیکاری فقرا پیگیری می‌شود و افراد فقیر صرفاً در ازای انجام مشاغل عمومی و عام‌المنفعه می‌توانند از مزایای رفاهی برخوردار شوند. طراحی و اجرای این برنامه‌ها از سال ۲۰۰۰ افزایش یافته و امروزه بیش از ۵۰ کشور جهان برنامه‌های مشاغل عمومی را در نظام حمایت‌های اجتماعی به‌کار می‌گیرند. یکی از برنامه‌های موفق اجرا شده، برنامه تربیاری^۶ در آرژانتین است.

در اواسط دهه ۱۹۹۰ و در پی اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی، آرژانتین با بحران‌های اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای همراه شد. افزایش نرخ تورم به ۴۷ درصد در سال ۱۹۹۵، کاهش مستمر سرانه تولید ناخالص داخلی، کاهش سرانه مصرف خصوصی، کاهش میزان کالری مصرفی در سبد خوراکی خانوارها، افت نرخ نام‌نویسی در مدارس، افزایش بیکاری به ۱۷ درصد و بیکاری ۴۰ درصدی در فقیرترین دهک درآمدی از نمودهای بارز بحران اقتصادی آرژانتین در دهه ۱۹۹۰ بود. در این سال‌ها برنامه‌های حمایتی متفاوتی در این کشور به اجرا درآمد که عمدتاً با مسایلی نظیر کارایی پایین، فساد بالا، عدم شفافیت، تقلب گسترده به‌منظور قرار گرفتن تحت پوشش برنامه‌ها و... مواجه بودند. برای رفع این چالش‌ها، دولت در صد طراحی نوعی تور ایمنی برای فقرا^۷ برآمد. پژوهش‌های انجام‌شده در این کشور نشان می‌داد که ارتباطی قوی بین فقر و بیکاری وجود دارد. از این رو، برنامه مشاغل عمومی ویژه فقرا طراحی شد.

این برنامه‌ها علاوه بر عملکرد بالا در زمینه هدفمندی منابع حمایت اجتماعی، ابزار مناسبی برای واکنش سریع و گسترده در مواجهه با بحران‌های اقتصادی هستند

اشتغال عمومی: کاهش مرارت، خروج از چرخه فقر

نسبت به جنسیت است. در این برنامه، ارتقاء توانمندی زنان مدنظر قرار گرفته و همچنین زنان از دستمزدی برابر با مردان برخوردارند. این مقوله در راستای افزایش نرخ مشارکت اقتصادی و اجتماعی زنان مدنظر بوده است. به این موضوع، در برنامه مشاغل عمومی آفریقای جنوبی نیز به طور جدی توجه شده تا جایی که بیش از ۴۰ درصد شاغلین برنامه را زنان تشکیل داده‌اند.

تامین مالی پروژه‌ها در برنامه مشاغل عمومی آرژانتین از محل منابع عمومی دولت انجام شده و خیران محلی نیز در این زمینه مشارکت داشته‌اند. همچنین بانک جهانی بخشی از هزینه برنامه را در قالب وام تامین کرده است. حدود هزار و ۲۰۰ میلیون دلار برای اجرای مرحله اول برنامه هزینه شده که از این میزان ۱۰۲۰ میلیون دلار (۸۵ درصد) از محل منابع عمومی دولت و ۱۸۰ میلیون دلار (۱۵ درصد) از سوی بانک جهانی تامین شده است.

بر اساس اطلاعات مالی برنامه، حدود ۶۷ درصد اعتبارات پروژه‌ها صرف دستمزد نیروی کار مستقیم پروژه شده و ۳۱/۵ درصد نیز به کارکنان اداری طرح اختصاص یافته است. بر اساس گزارش عملکرد برنامه، در مرحله اول ایجاد مشاغل عمومی حدود ۷۴ درصد درآمد پنج درصد فقیرترین افراد تحت پوشش برنامه از محل همین دستمزدها تامین شده است. در مرحله دوم برنامه، با توجه به گسترش دامنه افراد تحت پوشش به سرپرست خانوار (با اولویت خانوارهای دارای فرزند خردسال و زن باردار)، میانگین سهم برنامه در درآمد خانوارها به حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است. به عبارت دیگر، در مرحله دوم برنامه (۲۰۰۹-۲۰۰۲) با توجه به بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی آرژانتین، برنامه از تمرکز صرف بر فقرزدایی فاصله گرفت و اهداف اجتماعی نظیر ادغام اجتماعی افراد بیکار، پیشگیری از طرد اجتماعی فقرا و بیکاران و همچنین ارتقاء سرمایه انسانی با تمرکز بر آموزش کودکان را مدنظر قرار داد. با این تغییر در هدفگذاری، علاوه بر ایجاد زیربناهای مورد نیاز مناطق فقیر، ایجاد مشاغل عمومی در حوزه خدمات اجتماعی و شهری نیز در دستور کار برنامه قرار گرفت. ایجاد مشاغل عمومی در حوزه خدمات اجتماعی و رفاهی به طور گسترده‌ای در برنامه سراسری مشاغل عمومی آفریقای جنوبی نیز رایج است، به طوری که بسیاری از خدمات اجتماعی و رفاهی نظیر مراقبت‌های بهداشتی خانگی، نگهداری از کودکان و سالمندان، خدمات مشاوره‌ای به خانواده‌ها، تغذیه دانش‌آموزان، پیشگیری از جرایم محلی و... از طریق برنامه مشاغل عمومی اجرا می‌شود.

در برنامه ترابایار همانگونه که در تعیین و اجرای پروژه‌ها از نیروها و کارگزاران محلی و شهرداری‌ها و دهیارها استفاده می‌شود، در زمینه نظارت نیز ظرفیت نهادهای محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد به کار گرفته می‌شود. سازمان‌های مردم‌نهاد محلی به طور مستمر بر روند پروژه‌ها نظارت و گزارش‌های نظارتی را به سازمان‌های دولتی ارائه می‌کنند. برای ارزیابی در سطح ملی از گروه‌های کنترل استفاده شده است و افراد/مناطق تحت پوشش برنامه با افراد/مناطق بیرون از برنامه بر اساس مجموعه‌ای از شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی نظیر تحصیلات، جنسیت، وضعیت مسکن، روابط همسایگی، برخورداری از کالاهای بادوام و... مقایسه شده‌اند.

بر اساس مطالعات بانک جهانی، برنامه ترابایار از بین ۱۲۲ برنامه حمایتی ارزیابی شده در سطح جهان، به عنوان موفق‌ترین برنامه در زمینه هدفمندی سیاست‌های حمایتی معرفی شده است. این برنامه

در مرحله اول برنامه (۲۰۰۱-۱۹۹۷) جمعیت بیکار شهری زیر خط فقر و جمعیت روستایی محروم از نیازهای اساسی به عنوان جمعیت هدف برنامه تعیین شدند. در قالب این برنامه تلاش شد با به کارگیری روش ترکیبی هدفمندی (جغرافیایی و خودهدفمندی^۴)، برای فقرای بیکار و کم‌مهارت مشاغلی با نرخ دستمزد پایین‌تر از نرخ بازار ایجاد شود. تعیین نرخ دستمزد پایین‌تر از متوسط بازار سازوکار خودهدفمندی برنامه است. در این وضعیت افراد غیرفقیر تمایلی برای ورود به برنامه نخواهند داشت و در نتیجه برنامه می‌تواند بخش بیشتری از منابع و مزایا را به گروه‌های فقیر اختصاص دهد. شیوه خودهدفمندی همچنین موجب می‌شود تا هزینه‌های اداری برنامه برای شناسایی جمعیت هدف کاهش یابد.

در زمینه تعیین میزان دستمزد مشاغل عمومی، کشورهای مختلف روش‌های متفاوتی را تعیین می‌کنند. به عنوان مثال در برنامه مشاغل عمومی کره جنوبی، دستمزد تعیین شده برای مشاغل عمومی بیشتر از میزان حداقل دستمزد و کمتر از دستمزد بازار است. در برنامه ترابایار آرژانتین تا سال ۲۰۰۰ دستمزد برنامه معادل حداقل دستمزد قانونی و کمتر از میانگین دستمزد بازار تعیین شد، اما از سال ۲۰۰۰ به بعد میزان دستمزد از حداقل دستمزد قانونی نیز کمتر شد.

در این برنامه ایجاد ۳۵۰ هزار شغل در قالب اجرای ۱۶ هزار پروژه در مناطق فقیر هدف‌گذاری شد (هدفمندی جغرافیایی). پروژه‌ها از سوی گروه‌های محلی پیشنهاد می‌شود. معیارهای ارزیابی برای تعیین پروژه‌های پیشنهادی عبارت است از: فقر منطقه، ارزش‌های اجتماعی مشاغل، هزینه اجرای پروژه، ظرفیت اجرایی کارگزاران منطقه برای راه‌اندازی و تداوم پروژه. پروژه‌های انتخاب‌شده از نوع کاربری هستند به نحوی که حدود ۷۰ درصد منابع برنامه صرفاً به عنوان دستمزد مشاغل ایجاد شده هزینه می‌شود. پروژه‌ها به نحوی طراحی می‌شوند که ظرف مدت پنج ماه خاتمه یابند. پروژه‌ها به لحاظ مالی کوچک‌اند و هزینه تمام‌شده هر پروژه حداکثر صد هزار دلار بوده است. همچنین مشاغل به نحوی انتخاب می‌شوند که درجه سختی آنها حداکثر ۶۰ درصد باشد.

در طراحی برنامه علاوه بر دستمزد، مزایای بیمه‌ای و آموزشی نیز پیش‌بینی شده است. بیمه درمان و بیمه حوادث حین کار برای نیروی کار شاغل در برنامه تعیین شده و برای افراد برنامه‌های کارورزی و آموزش‌های مهارتی نیز پیش‌بینی شده است. این موضوع باعث شده تا برنامه مشاغل عمومی علاوه بر ارتقاء سطح معیشت افراد فقیر در کوتاه‌مدت، به صورت معبری برای ورود آنها به مشاغل رسمی عمل کند. مورد دیگری که مدنظر برنامه‌ریزان قرار داشته، حساسیت آن

بسیاری از خدمات اجتماعی و رفاهی نظیر مراقبت‌های بهداشتی خانگی، نگهداری از کودکان و سالمندان، خدمات مشاوره‌ای به خانواده‌ها، تغذیه دانش‌آموزان، پیشگیری از جرایم محلی و... از طریق برنامه مشاغل عمومی اجرا می‌شود

جدول ۱. ترکیب هزینه‌های پروژه (مبالغ به میلیون دلار)

مواد هزینه	میزان هزینه	نسبت (درصد)
مشاغل	۸۰۰	۶۶/۶۷
کالا (کامپیوتر، تجهیزات اداری)	۳	۰/۲۵
خدمات (مشاوره‌ای، رسانه‌ای)	۷/۵	۰/۶۲
خدمات مالی (هزینه‌های حسابداری و...)	۶/۵	۰/۵۴
مدیریت پروژه	۵	۰/۴۲
حق‌الزحمه کارکنان طرح (ثابت و پاره‌وقت)	۳۷۸	۳۱/۵
کل	۱۲۰۰	۱۰۰

اشتغال عمومی: کاهش مرارت، خروج از چرخه فقر



هرچند پوشش جمعیتی محدودی داشته (حدود ۷۰۰ هزار نفر) اما در مرحله اول بیش از ۸۰ درصد منابع مالی به ۲۰ درصد فقیر جمعیت انتقال یافته است. در مرحله دوم نیز حدود ۹۰ درصد منابع به ۵۰ درصد فقیرتر جمعیت رسیده است. در واقع عملکرد برنامه در زمینه دو شاخص کلیدی سیاست‌های حمایتی (شناسایی جمعیت هدف^۱ و کارایی^۲) بسیار موفقیت‌آمیز بوده است و در مقابل برنامه مشاغل عمومی لیتوانی عملکرد ضعیفی داشته است به طوری که حدود ۷۵ درصد افراد تحت پوشش برنامه اظهار کرده‌اند که برنامه تغییری در وضعیت اقتصادی-اجتماعی آنها ایجاد نکرده و حدود شش درصد نیز تاثیر برنامه بر زندگی خود را منفی دانسته‌اند.

بررسی تجربه آرژانتین در زمینه مشاغل عمومی نشان می‌دهد، این برنامه‌ها علاوه بر عملکرد بالا در زمینه هدفمندی منابع حمایت اجتماعی، ابزار مناسبی برای واکنش سریع و گسترده در مواجهه با بحران‌های اقتصادی هستند. در این برنامه‌ها همچنین زمینه مناسبی برای افزایش سطح مشارکت نیروهای محلی فراهم می‌شود. کاهش هزینه‌های اداری، شفافیت مالی و بهبود سازوکارهای ارزیابی و نظارت از دیگر ویژگی‌های چنین برنامه‌هایی است. برنامه مشاغل عمومی در وضعیتی که نرخ بیکاری بالاست، عملکرد بهتری دارد، اما لازم است این برنامه به مثابه یک تور ایمنی در ذیل نظام حمایت اجتماعی و هماهنگ با سایر برنامه‌های حمایتی طراحی و اجرا شود.

کیفیت پایین اطلاعات و ظرفیت نامتوازن مناطق به لحاظ توان اجرایی از مواردی است که می‌تواند به ناکارآمدی برنامه مشاغل عمومی بینجامد. همچنین از آنجا که این مشاغل ماهیت موقتی دارند، در صورت تداوم بیکاری در سطح کلان، کارآمدی این برنامه‌ها کاهش می‌یابد. در واقع این برنامه‌ها در سطح اقتصاد کلان صرفاً فرصت زمانی‌ای را برای سیاست‌گذاران فراهم می‌کنند تا برنامه‌های

کلان اقتصادی به نتیجه برسد. همچنین باید در نظر داشت که در صورت افزایش بحران مالی، تامین مالی برنامه‌های مشاغل عمومی با دشواری‌های جدی مواجه می‌شود.

درباره مرحله اول برنامه مشاغل عمومی آرژانتین باید به این نکته توجه داشت که این برنامه موقعیت اتحادیه‌های کارگری را در مذاکره‌های جمعی و سه‌جانبه تضعیف کرد. در واقع یکی از کارکردهای پنهان برنامه در مرحله اول، زمینه‌سازی برای انعطاف‌پذیری قراردادهای کار و اصلاح در نظام استخدامی (قراردادهای موقت کار) در راستای کاهش هزینه‌های دولت و بخش خصوصی بوده است. اما باید در نظر داشت که این مقوله‌ها در موقعیت‌های متفاوت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و با توجه به نوع بحران یا مساله مبتلابه، معناها و جهت‌گیری‌های متفاوتی پیدا می‌کنند. به عنوان مثال، در نمونه آفریقای جنوبی یکی از شرط‌های تعیین شده برای اجرای برنامه مشاغل عمومی این است که برنامه نباید به وضعیت شاغلان فعلی آسیب بزند و به رقیبی برای مشاغل رسمی تبدیل شود.

در برنامه‌های بررسی‌شده، بیشتر مشاغل در حوزه‌های زیربنایی و زیست‌محیطی که ماهیت عمرانی دارند ایجاد شده است، اما مشاغل ایجادشده در حوزه خدمات اجتماعی و رفاهی تداوم و پایداری بیشتری داشته‌اند. همچنین مشاغل حوزه زیربنایی و زیست‌محیطی بیشتر در مناطق روستایی و شهرهای کوچک کارایی دارند در حالی که مشاغل حوزه خدمات اجتماعی در کلان‌شهرها نیز به کار گرفته می‌شوند. باید در نظر داشت که اولویت‌بندی مشاغل عمومی براساس حوزه کار به متغیرهایی نظیر نوع بحران مبتلابه، میزان بیکاری، کیفیت نیروی کار به لحاظ میزان تحصیلات و میزان مهارت، ترکیب جنسیتی جامعه هدف و... بستگی دارد. همچنین ترکیب نیروهای تاثیرگذار در طراحی و اجرای چنین برنامه‌هایی از اهمیت زیادی برخوردار است و از آنجا که مشاغل عمومی می‌تواند مقبولیت اجتماعی و سیاسی به همراه داشته باشد، در ساختارهای دوگانه این امکان وجود دارد که نوعی بازی سیاسی شکل بگیرد و به عملکرد برنامه آسیب بزند. از این رو، باید بررسی کرد که چگونه می‌توان ائتلافی از نیروها را برای پیشبرد چنین برنامه‌هایی سامان داد. به طور کلی برنامه مشاغل عمومی به عنوان یکی از ابزارهای نظام حمایتی، بیشتر ماهیت اجتماعی دارد و می‌تواند ضمن حفاظت از گروه‌های آسیب‌پذیر در دوره بحران، از طرد اجتماعی گروه‌های هدف پیشگیری کند و مانع از فروپاشی سرمایه انسانی و اجتماعی آنها شود و فرصت زمانی مناسبی را برای تغییر در شاخص‌های کلان اقتصادی تا گذر از بحران فراهم کند.

پی‌نوشت

1. Social Protection
2. Social Assistance
3. Public Works
4. Social Transfers
5. workfare
6. Trabajar
7. Safety Net
8. Self-targeting
9. Labour-intensive
10. Eligibility
11. Take-up

برنامه مشاغل عمومی به عنوان یکی از ابزارهای نظام حمایتی، بیشتر ماهیت اجتماعی دارد و می‌تواند ضمن حفاظت از گروه‌های آسیب‌پذیر در دوره بحران، از طرد اجتماعی گروه‌های هدف پیشگیری کند و مانع از فروپاشی سرمایه انسانی و اجتماعی آنها شود و فرصت زمانی مناسبی را برای تغییر در شاخص‌های کلان اقتصادی تا گذر از بحران فراهم کند

بایدها و نبایدهای اشتغال عمومی



آمیت بادوری
استاد بین‌المللی دانشگاه پاویا ایتالیا

این برنامه کافی هست یا خیر؟ دستگاه‌های اجرایی به خوبی می‌توانند از عهده اجرای آن برآیند یا نه. بحث انتخاب در اجرای این برنامه خیلی مهم است مثل انتخاب مناطق؛ برای مثال مناطقی که دچار خشکسالی شده‌اند باید در اولویت پروژه اشتغال عمومی باشند.

یکی از ابزارهایی که می‌توان بر اساس آن اعلام کرد که این برنامه به خوبی اجرا شده و موفق بوده یا خیر؟ «مهاجرت» است. لذا در جاهایی که این برنامه ناموفق باشد، افراد برای انجام کارهای ساختمانی به استان‌های دیگر مهاجرت می‌کنند؛ اما این برنامه در کشور هند موفق بوده است.

مهاجرت‌های ناخواسته و برنامه‌ریزی نشده یکی از مشکلات اجتماعی هستند که برخی کشورها به نوعی با آن دست‌وپنجه نرم می‌کنند؛ چراکه هزینه‌های آن سه‌برابر برنامه اشتغال عمومی در همان منطقه است لذا باید تمهیداتی اندیشید که طرح اشتغال عمومی در مرکز یا مناطق محلی به اجرا درآید تا به این ترتیب از میزان هزینه‌های تحمیل شده کاست.

تقسیم کار و انتخاب مناطق محلی به صورت درست، در اجرای بهتر این برنامه بسیار مهم است و مشارکت مردم نیز در این زمینه و اینکه بدانیم اولویت مردم چیست، از اهمیت بیشتری برخوردار است.

مردم در این برنامه اولویت پروژه‌هایی که باید در منطقه‌شان اجرا شود را باید تعیین کنند. بدین ترتیب علاوه بر اینکه انگیزه آنها افزایش می‌یابد میزان مشارکت‌شان نیز زیاد می‌شود. اما برنامه‌ریزی برای زمان‌بندی بسیار مهم است و زمان اجرای پروژه‌ها نباید به درازا بکشد؛ چراکه زمانی که مردم پروژه‌ای را در اولویت قرار می‌دهند و دولت بودجه‌ای به آن اختصاص می‌دهد اگر پیشرفتی در این زمینه حاصل نشود، آن پروژه باید متوقف شود.

هزینه‌های مصرفی برای بخش‌های مختلف پروژه را نیز باید در نظر گرفت و در کنار آن، می‌توان از طرح‌های نوآورانه همچون نگهداری از سالمندان، خدمات درمانی و دوره‌های آموزشی بهره برد. در عین حال باید پروژه‌های اشتغال عمومی را به سمت بهبود خدمات عمومی سوق داد چراکه در کشورهای صنعتی و اسکاندیناوی خیلی خوب جواب داده است.

مشکل بیکاری، مشکلی جهانی است که اغلب کشورهای دنیا به نوعی با آن درگیر هستند؛ از جمله کشورهای ایران، چین و هند. بین رشد اشتغال و رشد تولید همواره ارتباط وجود دارد؛ لذا اولین درسی که از موضوع باید بگیریم این است که فقط ایجاد شغل برای رفع مشکل بیکاری و اشتغال کافی نیست. شاید بتوان از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به شغل دست یافت؛ اما کافی نیست؛ لذا برای ایجاد اشتغال باید استراتژی و سیاست مشخص داشت؛ مثل کشورهای آمریکا و انگلیس که حتی در زمان بحران هم به ایجاد اشتغال پرداختند. بنابراین کشورهای همانند هند باید از این تجربه استفاده کنند. اما کشورهای همچون شوروی سابق و اروپای شرقی که از اقدامات فوری برای ایجاد اشتغال بهره بردند، تجربه شکست‌خورده‌ای را امتحان کردند؛ اما چیزی که مدنظر ماست، اشتغال مولد است.

در کشور هندوستان برنامه «اشتغال عمومی» به اجرا درآمد که از طریق ایجاد درآمد، عرضه و تقاضا افزایش پیدا می‌کند. مثل تولید کشاورزی؛ که از نظر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برنامه‌ای دارای اهمیت و پایدار است.

این برنامه از نظر اجرایی از طریق سیاست‌های تضمین اشتغال روستایی اجرا شده است؛ به طوری که هر شهروند هندی حق دارد یک شغل داشته باشد؛ اما براساس این برنامه، اشتغال در صورتی تضمین می‌شود که هرکس براساس حداقل مزد کار کند و براین اساس هم افراد می‌توانند شغل انتخاب کنند.

من اگرچه طرفدار اشتغال عمومی هستم؛ اما مژدی که بابت این طرح به افراد داده می‌شود پایین است. متقاضیان اصلی در این میان نیازمندان شغل و افرادی هستند که به نوعی سطح درآمدی پایینی دارند و به نوعی گرفتارند و برای این افراد که اغلب از فقرای جامعه هستند مزد بالایی تعیین نمی‌شود. به نظر می‌رسد نباید این طرح را به صورت جاه‌طلبانه در سراسر کشور اجرا کرد؛ بلکه دولت باید تصمیم بگیرد که آیا پول برای اجرای

اشتغال عمومی یعنی فقرزدایی



میتو والنزا*
مسوول نظارت و ارزیابی سیاست‌های
اجتماعی یونیسف

حال باید دید اجرای برنامه‌های توسعه اشتغال عمومی در کشورها چه نتایجی را به دنبال دارد. پیامد و نتیجه اصلی اجرای برنامه‌های اشتغال عمومی، یکنواخت‌کردن مصرف خانواده‌های فقیر و اقشار آسیب‌پذیر جامعه است که در دوران بحران مصرف‌شان کاهش پیدا می‌کند. بیمه بیکاری و چتر حمایتی برای اقشار آسیب‌پذیر، یکی دیگر از نتیجه‌هاست و مهم‌تر اینکه «انتخاب فردی» خودش را نشان می‌دهد؛ چون در این برنامه‌ها دولت نباید به دنبال افراد برود؛ بلکه به‌وسیله این طرح‌ها جذب افراد فقیر با انتخاب خودشان آسان می‌شود. اجرای این طرح‌ها در مناطقی که نرخ بیکاری بالاست احتمال موفقیت را بالا می‌برد؛ بنابراین برای شروع چنین برنامه‌هایی باید از این مناطق شروع کرد. یک نکته قابل توجه برای به نتیجه رسیدن چنین طرح‌هایی این است که این طرح‌ها به دلیل هزینه اجرایی زیاد، عزم سیاسی بالایی را می‌طلبند؛ ولی با وجود این، این برنامه‌ها از «پرداخت‌های نقدی» بهتر است؛ چون هم ایجاد کار می‌کنند و هم آثار اقتصادی بالاتری دارد. در تبیین پارامترهای لازم برای اجرای طرح‌های اشتغال عمومی باید گفت که مهم‌ترین پارامتر «تعیین دستمزد» است. در این برنامه‌ها مزد می‌تواند بالاتر از نرخ مزد بازار باشد که این موضوع مشکل‌ساز می‌شود؛ چراکه در این صورت همه افراد خواهان کار در

در تعریف از اشتغال عمومی «حق کار» بسیار حایز اهمیت است؛ چراکه وظیفه دولت، فراهم کردن زمینه برای تضمین اشتغال مردم است و مشارکت خود مردم برای دستیابی به این حق نیز دارای اهمیت است. برنامه‌های اشتغال عمومی چهار نوع است: کوتاه‌مدت، بلندمدت، ایجاد ساختارها و آموزش. برنامه‌های اشتغال عمومی کوتاه‌مدت برنامه‌هایی هستند مبتنی بر «ایجاد چتر حمایتی برای اقشار آسیب‌پذیر» که درآمد این اقشار را در شرایط بحران درآمدی تامین کند. برنامه‌های بلندمدت اشتغال شامل «بیمه بیکاری» می‌شود که در هر کشوری مدلی از آن پیاده می‌شود. نوع سوم برنامه‌های اشتغال عمومی «ایجاد زیرساخت‌ها» است که به خصوص بعد از بحران‌های اقتصادی یا فجایع طبیعی ضروری به نظر می‌رسد. اساس نوع دیگری از برنامه‌های اشتغال عمومی «آموزش» است؛ برنامه‌هایی آموزشی که افراد را ترغیب به پس‌انداز برای ایجاد اشتغال می‌کند.



اشتغال عمومی: کاهش مرارت، خروج از چرخه فقر

آفریقای جنوبی

در آفریقای جنوبی زیرساخت‌های خدماتی و بهداشتی مورد توجه قرار گرفته است. در این کشور به دلیل جمعیت زیاد جوانان مبتلا به ایدز و کودکان بی‌سرپرست، به افراد آموزش داده شده که خدماتی را ارائه کنند. آنها به بیکاران فقیر آموزش می‌دهند که چگونه با یک فرد مبتلا به ایدز رفتار کنند و چگونه آنها را به گروه‌های درمانی معرفی کنند و همچنین چگونه به کودکانی که مشکلات درمانی دارند، کمک کنند. در این طرح این افراد آموزش‌دیده حتی می‌توانند خودشان آموزش‌هایی را در زمینه پرهیز از رفتارهای پرخطر جنسی یا حاملگی‌های ناخواسته بدهند.

انجام این فعالیت‌ها برای تغییر همه چیز در این کشور کافی نیست؛ ولی مطالعات و مقایسه گروه‌های کنترل نشان می‌دهد که در برخی از مناطق آفریقای جنوبی موفقیت‌های خوبی به دست آمده است. در ایران این مشکل جدی نیست؛ ولی بر اساس نیاز گروه‌های فقیر می‌توان چنین خدماتی را به آنها ارائه کرد.

در اجرای چنین برنامه‌هایی آنچه بسیار ضروری به نظر می‌رسد، طراحی برنامه‌ها بر اساس نیاز جوامع محلی است چراکه برنامه‌هایی با شکست مواجه شدند که به درستی و بدون توجه به نیاز جوامع طراحی شده‌اند. در این برنامه‌ها به نیاز مردم فکر شود و نیاز آنها گاهی از آنچه ما فکر می‌کنیم متفاوت است. چون این برنامه‌ها عموماً در مرکز و پایتخت طراحی می‌شوند و با نیازها انطباق ندارند.

به عنوان جمع‌بندی می‌توان گفت عواملی که باعث می‌شود برنامه‌های اشتغال عمومی موفق باشند عبارتند از: ایجاد ساختارهای مورد نیاز، تشویق زنان به مشارکت در اجرای برنامه‌ها، انتخاب فردی افراد، تشخیص افراد آسیب‌پذیر و نظارت دقیق بر این طرح، توجه به ویژگی‌های جغرافیایی، مناطق، فصول کاری، جمع‌آوری دقیق آمار و شناخت اولویت‌ها به عنوان ملاکی برای ارزیابی پروژه‌ها، شناخت بازار کار، وجود چترهای حمایتی مناسب جامعه هدف و ...

موفقیت این پروژه‌ها باید با اهداف خاص آنها سنجیده شود. این اهداف مبتنی بر افرادی هستند که در این مناطق فعالیت می‌کنند. برای اجرای بهتر پروژه‌ها باید از نمونه‌های کوچک شروع کرد و اگر نمونه کوچک جواب داد آن را گسترش داد.

در این میان آنچه در مورد ایران باید گفت این است که، در این کشور چون حمایت اجتماعی از اقشار آسیب‌پذیر وجود دارد و هدف از برنامه‌های اشتغال عمومی می‌تواند ارتقای کیفیت خدمات اجتماعی باشد. همچنین لزوم استفاده از راهکارهایی برای جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در ایران ضروری به نظر می‌رسد چون این افراد توقع بالایی از بازار کار دارند و به سختی جذب چنین برنامه‌هایی می‌شوند.

در آخر گفتنی است مطلع‌ترین نهاد در رابطه با اجرای برنامه‌های اشتغال عمومی بانک مرکزی است که این بانک و بساطی را طراحی کرده که هم بسته‌های آموزشی دارد و هم تجارب سایر کشورها را در آن هست.

چنین طرح‌هایی می‌شوند و در چنین شرایطی عرضه نیروی کار، بالاتر از توان کشور برای اجرای برنامه‌ها خواهد شد و همچنین با هدف این طرح که حمایت درآمدی از اقشار ضعیف است در تناقض است. همچنین در این صورت فساد و انحراف ایجاد خواهد شد و اصل «انتخاب فردی» زیر سوال می‌رود.

یک روش دیگر، تعیین نرخ مزد مساوی با حداقل مزد است و این مورد هم با توجه به کشور اجراکننده متفاوت است چون در برخی کشورها حداقل مزد از مزد بازار بیشتر است و مشکلات قبل را ایجاد می‌کند. بنابراین آنچه در تعیین مزد مهم به نظر می‌رسد دیدن تفاوت‌هاست. در تعیین مزد باید تفاوت‌های بین مناطق، بین گروه‌های شهری و روستایی و همچنین گروه‌های مختلف شهری دیده شود.

بر اساس تجارب دیگر کشورها، راهکارهایی را می‌توان برای اجرای بهتر برنامه‌ها پیشنهاد کرد. در برنامه‌های اشتغال عمومی اجرای پروژه‌های کوچک بهتر از پروژه‌های بزرگ است، همچنین پروژه‌هایی بهتر هستند که مردم منطقه را بیشتر جذب کنند و پروژه‌هایی موفق‌ترند که بر اساس رتبه‌بندی خانواده‌ها اجرا شوند به این صورت که فقیرترین خانواده‌ها و افراد مشخص شوند و کار برای فقیرترین‌ها ایجاد شود.

ایجاد مالکیت در جوامع محلی نیز یکی از راهکارهای اجرای بهتر پروژه‌های اشتغال عمومی است. این کار باعث می‌شود آنها برای ادامه فعالیت خود تشویق شوند و بهتر جذب برنامه‌ها شوند. همچنین زمان اجرای برنامه‌ها حائز اهمیت است. زمان این برنامه‌ها نباید با فصل کار اصلی ساکنان منطقه تداخل داشته باشد؛ مثلاً در زمان کشاورزی نباشد. نوع بیکاری منطقه نیز باید مورد توجه قرار بگیرد؛ مثل بیکاری زنان. برای روشن شدن مطالب گفته‌شده، مثال‌هایی از کشورهای اتیوپی و آفریقای جنوبی که تجربه همکاری با آنها را داشته‌ام، ذکر شده است.

اتیوپی

کشور اتیوپی از لحاظ زیرساخت‌ها با ایران قابل‌مقایسه نیست و بخش زیادی از پروژه‌های اشتغال عمومی در این کشور برای ایجاد جاده‌ها، پروژه‌های آبخیزداری و کشاورزی صرف شده است؛ ولی تجربه آنها می‌تواند برای ایران مفید باشد. پروژه‌های اشتغال عمومی در این کشور ۵۰ درصد کل جمعیت این کشور را دربر گرفته است. برای هر پروژه ۱۲۰ روز کاری تعریف شده است و تاکنون ۳۴ هزار پروژه در این کشور اجرا شده است.

مساله جالب توجه در اتیوپی این است که برای افرادی که در پروژه‌های اشتغال عمومی کار می‌کنند حساب بانکی جداگانه‌ای ایجاد می‌شود و از ابتدا آنها تشویق به پس‌انداز می‌شوند به این صورت که اگر بخشی از درآمد خودشان را برنندارند دولت به همان اندازه به آنها وام می‌دهد که می‌توانند به وسیله آن خوداشتغالی هم داشته باشند. به این صورت این اولین امکان پس‌اندازی است که به فقیرترین افراد جامعه داده می‌شود تا در آینده، راهی برای خروج از فقر پیدا کنند. در چنین شرایطی برنامه‌های اشتغال عمومی فقط کمک درآمدی نیست؛ بلکه در درازمدت راهکاری برای خروج از فقر است.

در تبیین پارامترهای لازم برای اجرای طرح‌های اشتغال عمومی باید گفت که مهم‌ترین پارامتر «تعیین دستمزد» است. در این برنامه‌ها مزد می‌تواند بالاتر از نرخ مزد بازار باشد که این موضوع مشکل‌ساز می‌شود

خبرنامه



۱۲/۳ درصد، لرستان ۱۴/۹ درصد و مازندران ۱۳/۸ درصد اعلام شده است. در بین استان‌ها، استان مرکزی با ۵/۶ درصد کمترین میزان نرخ بیکاری را دارد. بنا بر این گزارش، استان هرمزگان، همدان و یزد به طور متوسط ۶/۹ درصد نرخ بیکاری دارند.

دوره‌ای یارانه نقدی ۹۴

مصوبه کمیسیون تلفیق لایحه بودجه، مقابل مسیر پرداخت یارانه نقدی در سال ۹۴ دو راه قرار داده است. این مصوبه گرچه حجم منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها را همان ۴۸ هزار میلیارد تومان پیشنهادی دولت تصویب کرد، اما منابع تخصیص داده شده برای یارانه نقدی را از ۴۲ هزار میلیارد تومان به ۳۷ هزار میلیارد تومان کاهش داد. بنابراین از حجم اعتبارات یارانه نقدی در سال آینده پنج هزار میلیارد تومان کاسته شد و دولت باید این کاهش منابع را از محل حذف مشمولان جبران کند. به این ترتیب ۹ میلیون نفر باید از پوشش دریافت یارانه نقدی خارج شوند. کمیسیون تلفیق، خط تشخیص حذف مشمولان یارانه نقدی را مرز درآمدی دومیلیون و ۵۰۰ هزار تومان تعیین کرده است.

در کنار این مسیر جدید، کمیسیون تلفیق بندی، را در مصوبه گنجانده که به دولت این امکان را می‌دهد به جای انتخاب راه جایگزین، روش کنونی را ادامه دهد. این مصوبه به دولت اجازه جابه‌جایی ۱۰ درصدی در این بخش را داده است. براساس این مجوز، اگر دولت به رقم ۳۷ هزار میلیارد تومان کنونی ۱۰ درصد اضافه کند، میزان اعتبارات یارانه نقدی در سال آینده به سطح سال جاری می‌رسد و نیازی به حذف افراد مشمول نیست.

براساس نتایج آمارگیری نیروی کار در پاییز ۹۳ استان رکورددار نرخ بیکاری / کمترین نرخ بیکاری مربوط به استان مرکزی / تهران ۱۱/۴ درصد

براساس شاخص‌های عمده نیروی کار در جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر در تفکیک استان‌ها، کرمانشاه با ۱۵/۳ درصد، لرستان با ۱۴/۹ درصد و قزوین در کنار چهارمحال و بختیاری چهار استان پیش‌تاز در نرخ بیکاری هستند، اما استان‌های مرکزی، خراسان جنوبی و سمنان کمترین میزان بیکاری را دارند.

براساس نتایج آمارگیری نیروی کار، در بخش شاخص‌های عمده نیروی کار در جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر به تفکیک استان، کرمانشاه با ۱۵/۳ درصد، لرستان ۱۴/۹ درصد و قزوین در کنار چهارمحال و بختیاری چهار استان پیش‌تاز در نرخ بیکاری هستند، اما استان‌های مرکزی، خراسان جنوبی و سمنان کمترین میزان بیکاری را دارد.

براساس این گزارش، آذربایجان شرقی ۸/۱ درصد، آذربایجان غربی ۹/۹ درصد، اردبیل ۱۲/۲ درصد، اصفهان ۱۱/۸ درصد، البرز ۹/۶ درصد، ایلام ۸/۷ درصد، بوشهر ۷/۹ درصد، تهران ۱۱/۴ درصد، چهارمحال و بختیاری ۱۴/۱ درصد، خراسان جنوبی ۷/۴ درصد و خراسان رضوی ۸/۹ درصد و خراسان شمالی ۱۳/۵ درصد طبق اعلام مرکز آمار میزان نرخ بیکاری‌شان است.

در ادامه، خوزستان با ۹/۵ درصد، زنجان ۸/۷ درصد، سمنان ۷/۸ درصد، سیستان و بلوچستان ۱۱/۱ درصد، فارس ۱۰/۱ درصد، قزوین ۱۴/۱ درصد، قم ۸/۱ درصد، کردستان ۱۱/۱ درصد و کرمان ۸/۴ درصد نرخ بیکاری دارند.

در ادامه این گزارش، کرمانشاه ۱۵/۳ درصد، کهگیلویه و بویراحمد ۱۳/۷ درصد، گلستان ۱۲/۲ درصد، گیلان

درس‌هایی از مایکل سندل برای اقتصاد ایران



غلامرضا موسی‌خانی
کارشناس ارشد شرکت سرمایه‌گذاری
تامین اجتماعی

۳- مکتب اخلاقی وظیفه‌گرای ایمانوئل کانت

سندل پس از بررسی این مکاتب و شرح و تفصیل هرکدام از آنها، دو مکتب اخلاقی فایده‌گرا و وظیفه‌گرا را مطلوب ندانسته و در مقابل، گرایش خود را به مکتب اخلاقی «فضیلت‌گرا» بیان می‌دارد. در رویکرد او هویت فرد در ارتباط با تعلقات او در زمینه عضویتش در یک خانواده، شهر، ملت، تاریخ و فرهنگ خاص، مورد تبیین و تعریف قرار می‌گیرد. در این زمینه می‌توان به تکالیف مربوط به همبستگی، وفاداری، حافظه تاریخی و ایمان مذهبی اشاره کرد. به بیان مختصر مایکل سندل جزو آن دسته از فلاسفه اخلاق است که اصطلاحاً به اجتماع‌گرایان شهرت دارند. سندل معتقد است فردگرایی که در دو مکتب فایده‌گرا و وظیفه‌گرا مورد تأکید است، نمی‌تواند تبیینی از این مفاهیم و تعلقات به دست دهد.

او با ذکر برخی وقایع تاریخی، از جمله بروز توفان در آمریکا و همچنین با ذکر مثال‌های محدود اقتصادی، از جمله مثال‌های مرتبط با بروز بحران مالی در سال ۲۰۰۸ در آمریکا سعی در تبیین ضرورت توجه به نابرابری درآمدی داشته و بیان می‌کند که از منظر درآمدی در یک جامعه نابرابر؛ شکاف اجتماعی بین طبقه فقرا و طبقه اغنیا افزایش یافته و این امر، باعث گسست اجتماعی می‌شود. سندل با بیان اهمیت و ضرورت توجه

مایکل سندل، فیلسوف نام‌آشنای اخلاق و مدرس ۳۰ سال اخیر دانشگاه هاروارد مدتی است که به واسطه ترجمه آثارش؛ به فارسی‌زبانان شناسانده شده است. شهرت او در حال حاضر به خاطر پخش زنده کلاس‌های اخلاق و عدالت اوست که از طریق وب قابل مشاهده است. کلاس‌های درس او عموماً به شکل گفت‌وگو برگزار می‌شود. به لحاظ زمانی کتاب «عدالت» او دیرتر از کتاب «آنچه با پول نمی‌توان خرید» به زبان فارسی ترجمه شد؛ اما ترتیب نگارش این دو کتاب به گونه‌ای است که کتاب «آنچه با پول نمی‌توان خرید؟» یا به تعبیر بهتر «بررسی مرزهای اخلاقی بازار» متاخرتر از کتاب عدالت است.

الف) سندل در کتاب عدالت آرای اخلاقی سه مکتب فکری مطرح به شرح زیر را مورد بررسی نقادانه قرار می‌دهد:

- ۱- مکتب اخلاقی فضیلت‌گرای ارسطو
- ۲- مکتب اخلاقی فایده‌گرای بنتام و جان استوارت میل

معرفی کتاب عدالت

کار درست برای انجام دادن چیست؟

درباره عدالت را به دانشجویان معرفی می‌کند و مباحث حقوقی و سیاسی معاصر را در برمی‌گیرد که به سوالات فلسفی دامن می‌زنند. فلسفه سیاسی موضوع بحث برانگیزی است و بخشی از لذت دوره آموزشی عدالت در این است که دانشجویان به بحث و استدلال با فلاسفه و با یکدیگر و نیز با من می‌پردازند.

«کتاب عدالت کار درست برای انجام دادن چیست؟» افضل دارد که هر فصل از مسایل و موضوعات فوق، از نگاه یکی از فلاسفه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد:

فصل اول، انجام کار درست فصل دوم، اصل بیشترین شادی / فایده‌گرایی و آرای بزرگان. فصل سوم لیبرتاریسیسم و استدلال‌های

نویسنده این کتاب مایکل سندل، فیلسوف سیاسی آمریکایی و استاد دانشگاه هاروارد است.

مترجم کتاب محمدرضا فرهادی‌پور، دانش‌آموخته علوم اقتصادی از دانشگاه علامه طباطبایی و عضو هیات علمی موسسه عالی بانکداری است.

مایکل سندل کتاب را با این جملات آغاز می‌کند: «این کتاب با شروع یک دوره آموزشی قدم به عرصه وجود گذاشت. تقریباً طی سه دهه امتیاز آموزش فلسفه سیاسی به دانشجویان هاروارد را داشته‌ام. در بیشتر این سال‌ها دوره‌ای با عنوان «عدالت» را تدریس کرده‌ام. این دوره آموزشی بعضی نوشته‌های فلسفی

مدارس از لحاظ مالی برخوردار، ریزش می‌کنند و آنگاه اتفاقی که می‌افتد این است که در یک جامعه، مدارس محدودی داریم با امکانات بالا برای عده معدودی انسان مرفه که توان پرداخت شهریه را دارند و در مقابل مدارس «کم‌امکانات» بسیاری داریم برای عده زیادی که توان پرداخت این شهریه را ندارند. این موضوع از منظر عدالت این‌گونه تفسیر می‌شود که فرزندان با استعداد خانواده‌های کم‌بضاعت چه گناهی مرتکب شده‌اند که از رفتن به مدارس خوب بی‌بهره‌اند و از موضع فساد نیز آن‌کس که حاضر به پرداخت بالاترین پول برای یک خدمت است لزوماً بالاترین ارزش را برای آن قایل نیست.

عموم مثال‌های قیدشده در این کتاب، مرتبط با جامعه آمریکا و در سطح بسیار محدود نیز مرتبط با کشور چین است؛ اما واقعیت این است که اگر نگوئیم تمام آنها اما بیش از ۸۰ درصد آنها برای جامعه امروز ما بسیار می‌تواند مورد دقت، بررسی و استفاده قرار گیرد. به عنوان نمونه، نظام آموزش در کشور ما نیز به‌گونه‌ای است که به دو قطب شهریه‌ای (غیرانتفاعی) و دولتی تقسیم شده و همان آفات ذکرشده در فوق می‌تواند بر آن مترتب شود. علاوه بر آن، اتفاق دیگری که در جامعه ما در حوزه آموزش در حال افتادن است؛ بسط ید پر قدرت پول در این عرصه است، به گونه‌ای که یکه‌تازی نگاه درآمدمی به موضوع آموزش در ایران از سوی برخی از جامعه‌شناسان «گاجی شدن نظام آموزش» نام گرفته است.

نتیجه

نگرش غالب علم اقتصاد می‌گوید که اقتصاد، علم بررسی رفتار اقتصادی در یک جامعه است و نسبتی با علم اخلاق که بیانگر بایدها و نبایدهاست، ندارد. سندل در این کتاب با دقت فراوان ضمن رد این نگرش توضیح می‌دهد که اخلاق و اقتصاد در هم تنیده‌اند و عدم توجه به اخلاق؛ مشکلات فراوانی را فرارویمان قرار خواهد داد و این امر می‌تواند فرآیند بلندمدت توسعه را نیز تحت‌الشعاع خود قرار دهد.

به تعهد اجتماعی؛ نابرابری درآمدمی را یکی از عوامل بروز این شکاف اعلام کرده و معتقد است که آن‌دسته از سیاست‌های اقتصادی که منتج به افزایش نابرابری در جامعه می‌شود، می‌توانند در بلندمدت حس تعهد و تعلق خاطر اجتماعی و ملی را تضعیف کنند.

ب) اما در کتاب «آنچه با پول نمی‌توان خرید؟» که بیشتر اقتصادی است، نگارنده با مثال‌های متعدد قصد نشان‌دادن این موضوع را دارد که بسط ید «اقتصاد بازار» چگونه جامعه را از درون استحاله کرده و ما از یک اقتصاد بازاری به یک جامعه بازاری رسیده‌ایم. سندل با دقت فراوان در این کتاب به بیان این موضوع می‌پردازد که نیش نابرابری نسبت به قبل، گزنده‌تر شده است. رویکرد اصلی او در این کتاب به گونه‌ای است که نشان دهد پول چگونه می‌تواند عرصه را بر ارزش‌های اجتماعی دیگر تنگ کند. در واقع وقتی سیاست‌های اقتصادی به گونه‌ای باشد که ارزش‌های اقتصادی بر جامعه حاکم شوند، آن وقت عرصه رفته‌رفته بر سایر ارزش‌ها از قبیل ارزش‌های اجتماعی و ارزش‌های اخلاقی و دینی تنگ‌تر شده و این امر باعث تنزل شأن بسیاری از امور خیر در جامعه می‌شود.

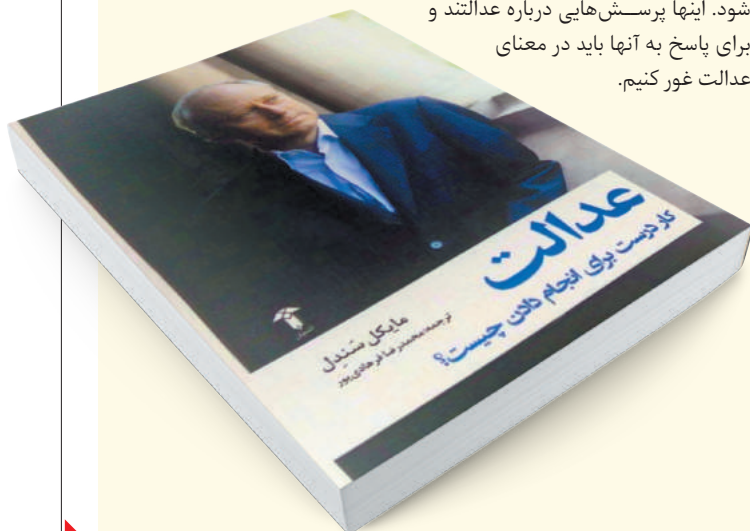
تمامی مثال‌هایی که سندل در این کتاب ذکر می‌کند، ناظر بر این هدف است که نشان دهد از دو زاویه، غلبه ارزش‌های اقتصادی بر سایر ارزش‌ها دارای اشکال است:

۱- از منظر عدالت

۲- از منظر فساد

او معتقد است که وقتی ارزش‌های اقتصادی در جامعه متداول شوند، بی‌عدالتی در جامعه ظاهر شده و بعضی از امور خیر را نیز تنزل شأن می‌دهند. جمله او در مورد فساد این‌گونه است: فساد لزوماً به معنای انجام کارهای خلاف قانون از قبیل پرداخت رشوه و... نیست؛ بلکه «تنزل شأن یک خیر» یا یک ادب اجتماعی نیز فساد است. به‌عنوان نمونه وقتی نظام آموزشی در یک کشور به‌گونه‌ای طراحی شود که مبتنی بر اخذ شهریه باشد، رفته‌رفته امکانات بهتر و معلمان مجرب‌تر به سمت این

باید چه باشد و جامعه باید چگونه سازمان‌دهی شود. اینها پرسش‌هایی درباره عدالتند و برای پاسخ به آنها باید در معنای عدالت غور کنیم.



فریدمن و نوزیک. فصل چهارم کتاب کمک به استخدام درآمدمی / بازارها و اخلاق. فصل پنجم، آنچه اهمیت دارد انگیزه است / امانوئل کانت. فصل ششم، در دفاع از برابری / جان رالز. فصل هفتم، استدلال کنش تبعیض‌آمیز. فصل هشتم، چه کسی شایسته چه چیزی است؟ ارسطو. فصل نهم، ما چه چیزی به دیگری بدهکاریم؟ معماهای وفاداری. فصل دهم، عدالت و خیر عامه.

سندل، نظریه‌های عدالت را بر مبنای فایده‌گرایی (حداقل کردن آسیب اجتماعی، بیشترین شادی برای بیشترین تعداد از افراد)، لیبرتارینیسم (حداکثر کردن آزادی فردی) و اجتماع‌گرایی (کشت فضیلت اجتماعی) توضیح می‌دهد. در این کتاب ایده‌های ارسطو، جرمی بنتام، امانوئل کانت، جان استوارت میل، رابرت نوزیک و جان رالز در خصوص عدالت مطرح می‌شود و با مثال‌هایی ملموس مورد بحث و در نفی یا دفاع از آنها استدلال می‌شود و نقاط قوت و ضعف‌شان را آشکار می‌سازد.

پرسش‌های ذکرشده در کتاب، نه تنها در این باره است که افراد چگونه باید با یکدیگر رفتار کنند بلکه درباره این است که قانون

اشتغال عمومی راه‌کاری برای حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر

به عنوان راه‌کاری مهم جهت ایجاد چتر حمایتی برای اقشار فقیر و آسیب‌پذیر در شرایط بحرانی است. این کتاب به دنبال پرکردن شکاف میان دانش کنونی و پاسخ به سوالاتی از قبیل:

- برنامه اشتغال عمومی چیست؟
- اهداف اصلی این برنامه چیست؟
- نقش برنامه اشتغال عمومی در توسعه چیست؟
- ...

با بهره‌گیری از اطلاعات ارائه‌شده در این کتاب، کشورها خواهند توانست درباره اجرای برنامه‌های اشتغال عمومی، آگاهانه تصمیم بگیرند و به هنگام اجرای برنامه بدانند که چگونه باید پروژه‌ها را طراحی و اجرا کنند تا به بیشترین موفقیت دست یابند. برنامه‌های اشتغال عمومی، دستاوردهای غیرمستقیم مهمی از قبیل ایجاد انواع مختلف زیرساخت‌های فیزیکی دارند؛ بهره‌وری مزارع را افزایش می‌دهند یا از طریق مدیریت خاک به حل مشکل تغییرات آب‌وهوا کمک می‌کنند، یا با تعمیر تجهیزات و سرمایه‌های بومی به جوامع محروم یاری می‌رسانند تا به منافع غیرمستقیم حاصل از اجرای این گونه برنامه‌ها دست یابند. باید میان دو دیدگاه مختلف در ارتباط با اجرای برنامه‌های اشتغال عمومی تفکیک قایل شد. اولین دیدگاه عمدتاً بر موضوع چتر حمایتی تأکید دارد. براساس این دیدگاه، هدف از اجرای برنامه‌ها، ایجاد منبع درآمدی از طریق پروژه‌های اشتغال موقت برای گروه‌های فقیر و خانوارهای آسیب‌پذیر، در دوران کاهش سریع درآمد است تا مانع از سقوط مصرف و بروز سوء‌تغذیه در این خانوارها شود. در این دیدگاه، اجرای برنامه اشتغال عمومی علاوه بر ایجاد درآمد برای شرکت‌کنندگان برنامه، به ایجاد دارایی‌های ارزشمند برای خانوارهای محروم، از قبیل ایجاد راه‌های فرعی روستایی، شبکه‌های کوچک آبیاری و ترمیم زیرساخت‌های موجود می‌انجامد.

فصول و بخش‌های کتاب

فصل اول: مقدمه و بررسی اجمالی، تعریف و تکامل آثار عمومی برنامه، روش کارهای عمومی برنامه، هدف و پیام‌های کلیدی این کتاب، نقشه راه برای این کتاب. فصل دوم: اهداف اصلی و فرعی برنامه‌های اشتغال عمومی و مدل‌های رایج در این برنامه‌ها را ارائه می‌کند. فصل سوم: به بحث پیرامون وضعیت برنامه‌های اشتغال عمومی در چارچوب خاص کشورها و الگوهای بین‌کشوری در ارتباط با این برنامه‌ها اختصاص دارد. فصل چهارم: جنبه‌های مختلف طراحی برنامه مورد بررسی قرار می‌گیرد. این فصل مسائلی مفهومی مرتبط با طراحی برنامه‌های اشتغال عمومی از قبیل تنظیمات نهادی و سازوکارهای تامین مالی، ملاک‌های انتخاب پروژه، تعیین گروه‌های ذی‌نفع و ملاحظات اقتصاد سیاسی را دربر می‌گیرد. فصل پنجم: جنبه‌های اجرایی برنامه، مطرح شده است. این فصل مسائلی اجرایی و فرآیندهای تنظیم برنامه، انتخاب پروژه و گروه‌های ذی‌نفع، نقش سازمان‌های مختلف در جمع‌آوری آمار برای نظارت بر برنامه، مدیریت و نظارت بر اجرای کار، استفاده از منابع و گزارش‌های مالی و فرآیند تامین کالاها و خدمات را مورد بررسی قرار می‌دهد. فصل ششم: بر نحوه مدیریت و فساد در برنامه‌های اشتغال عمومی تمرکز دارد. فصل هفتم: مسائلی مرتبط با نظارت و ارزیابی برنامه‌های اشتغال عمومی مورد بحث قرار گرفته است.



نویسندگان کتاب

Kalandi Subbarao, Carlo del Ninno
Colin Andrews, and Claudia Rodríguez-Alas

کتاب از دو بخش تشکیل شده است: بخش اول شامل جنبه‌های تحلیلی و تجربی، از قبیل تجارب بین‌کشوری در مورد برخی از مسایل برنامه‌های اشتغال عمومی و بخش دوم شامل مطالعات کشوری و مسایل مربوط به طراحی این برنامه‌هاست.

هدف و پیام‌های اصلی کتاب

این کتاب به مرور جامع برنامه‌های اشتغال عمومی به عنوان راه‌کار حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بررسی پیامدهای این برنامه‌ها اختصاص یافته، در عین حال ویژگی‌های طراحی و شیوه‌های اجرای برنامه‌ها را مورد مطالعه قرار می‌دهد؛ و خلاصه‌ای از تجارب فنی و اجرایی کشورهای مختلف ارائه می‌کند. مخاطبان این کتاب سیاستگذاران و مجریان برنامه در سطوح ملی، سازمان‌های اعطاکنده کمک، نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های مردم‌نهاد هستند.

مقدمه:

در اکتوبر ۲۰۰۴، برنامه اشتغال عمومی تحت عنوان «چتر حمایتی تولیدمحور» برای بهبود وضعیت کشور پس از بحران خشکسالی، به اجرا گذاشته شد. نوآوری مهم این برنامه، اهداف دوگانه ایجاد اشتغال موقت و گسترش زیرساخت‌ها بود. موفقیت چشمگیر این برنامه سبب توجه فزاینده به برنامه اشتغال عمومی در آفریقا شد. تجربه آفریقا از اجرای برنامه اشتغال عمومی در قاره آسیا نیز انعکاس یافته است. از سال ۲۰۰۶ برنامه تضمین اشتغال روستایی ماهانما گاندی در هند، گسترده‌ترین برنامه اشتغال عمومی را اجرا کرده است. در حال حاضر این برنامه، گسترده‌ترین برنامه چتر حمایتی جهان است. تجارب گذشته و برنامه‌های جاری نشانگر توان بالقوه برنامه‌های اشتغال عمومی،



بانک رفاه کارگزاران



جشنواره بزرگ
جوایز حساب‌های قرض الحسنه
پس انداز بانک رفاه کارگزاران

جوایز ویژه بیست و نهمین دوره
قرعه‌کشی حساب‌های قرض الحسنه پس انداز

ریال	۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰	جایزه نقدی هریک به ارزش	۵۵ فقره
ریال	۴۰۰/۰۰۰/۰۰۰	کمک هزینه خرید مسکن هریک به ارزش	۱۵۵ فقره
ریال	۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰	کمک هزینه خرید خودروی داخلی هریک به ارزش	۲۵۵ فقره
ریال	۵۰/۰۰۰/۰۰۰	کمک هزینه سفرهای زیارتی هریک به ارزش	۳۵۵ فقره
ریال	۳۰/۰۰۰/۰۰۰	کمک هزینه خرید صنایع دستی هریک به ارزش	۴۵۵ فقره

شرایط شرکت در قرعه‌کشی:

حفظ حداقل موجودی ۲۰۰ هزار ریال طی ۹۰ روز متوالی در سال ۹۳ و یا ۹۰ روز پس از آخرین مهلت افتتاح حساب یا تکمیل موجودی

مفتوح بودن حساب در روز قرعه‌کشی

هر ۵۰ هزار ریال در هر روز یک امتیاز

مهلت افتتاح حساب یا تکمیل موجودی تا پایان وقت اداری روز ۲۸ اسفندماه سال ۱۳۹۳

تاریخ برگزاری قرعه‌کشی: چهارشنبه ۴ شهریورماه سال ۱۳۹۴ مصادف با سالروز میلاد حضرت امام رضا (ع)



جشنواره بزرگ حساب های قرض الحسنه پس انداز بانک ملت

- ❖ ۱۰۰۰ جایزه نقدی پانصد میلیون ریالی
- ❖ ۲۰۰۰ جایزه نقدی پنجاه میلیون ریالی
- ❖ میلیاردها ریال جوایز نقدی دیگر
- ❖ هر دویست هزار ریال در هر روز یک امتیاز
- ❖ حداقل موجودی برای شرکت در جشنواره دویست هزار ریال



مرکز ارتباط ملت، ۱۵۵۶ شهرستان، ۸۲۴۸۸-۰۲۱-۰۲۱ پیام کوتاه، ۰۳۰۰۳۰ پیام عمومی

www.bankmellat.ir