نیروی انسانی - اشتغال: لزوم انجام اصلاحات در شبکه های تامین اجتماعی کشورهای در حال رشد

شبکه‏های تامین اجتماعی کشورهای‏ اروپای شرقی،حوزه بالتیک و تازه‏ استقلال یافته شوروی سابق به خاطر ضعف مالی و اداری با مشکلات شدیدی‏ روبرو هستند.این مشکلات،مبنای‏ درآمد برنامه‏های حمایت اجتماعی‏ و توانایی کشورهای مذبور را برای‏ دستیابی به منافع اجتماعی تحت تاثیر قرار داده است.در بررسی اخیر صندوق‏ بین المللی پول آمده است که برای حل‏ این مشکل،انجام اقدامات زیر ضروری‏ خواهد بود:

اصلاح استانداردهای حاکم بر توزیع‏ منافع اجتماعی و واجد شرایط بودن

افزایش قدرت درآمد برای افزایش‏ مبنای مالیاتی بویژه مالیات بر حقوق

تقویت مقررات هزینه‏های بودجه‏ای‏ و افزایش کارایی هزینه‏های عمومی‏ و برنامه‏های حمایت از رفاه اجتماعی

تلفیق مکانیزمهای موثر هدفدار با تامین منافع اجتماعی

مشکل

کشورهایی که سابقا دارای‏ برنامه‏ریزی متمرکز بودند و اکنون در مرحله انتقالی به سر می‏برند،در سالهای‏ اخیر با کاهش شدید تولید،درآمد، و بیکاری روبرو بوده‏اند.این کاهش باعث‏ مشقات فراوان برای بسیاری از خانواده‏ها، بویژه افراد مسن و جوانان،و بیکاری شده، و نرخهای بسیار بالایی تورم نیز آن را بدتر کرده است.

در این اوضاع و احوال دشوار،هم‏اینک‏ کشورهای در حال گذر با مشکل تامین‏ منافع کافی برای حمایتهای اجتماعی‏ روبرو هستند.ولی توانایی دولتها برای‏ کمک به این وضعیت با توجه به‏ فشارهای شدید مالی و اداری کاهش‏ یافته است.

بیکاری و کم اشتغالی.کاهش تولید باعث شده است تا تقاضا برای نیروی کار به نحو چشمگیری پایین بیاید-و به‏ افزایش بیکاری در برخی کشورها و کم‏ اشتغالی در سایر کشورها بینجامد.اگرچه‏ میزان بیکاری رسمی در سرتاسر منطقه‏ مورد بحث پایین است،ولی اشتغال کلی‏ با کاهش روبرو بوده است.برای مثال،رقم‏ کلی اشتغال رسمی از 74 میلیون نفر در سال 1991 به 67 میلیون نفر تا سال‏ 1995 کاهش یافت.افرادی کاهش یافته، یا از نیروی کار حذف شده‏اند،یا بیکار گشته و یا وارد بخش غیر رسمی شده‏اند.

نبودن مکانیزمهای عادی تعدیل بازار کار در کشورهای در حال گذر موجب‏ پیچیده‏تر شدن وضعیت اشتغال می‏شود. برای مثال،به رغم کاهش فرصتهای‏ شغلی در بخش رسمی،شمار زیادی از کارکنان ترجیح می‏دهند نزد کارفرمایان‏ سنتی خود باقی بمانند تا از خانه‏های‏ سازمانی،آموزش و مزایای درمانی‏ استفاده کنند.

فشارهای مالی،پیش از آغاز اصلاحات،دولتهای با برنامه‏ریزی متمرکز در واقع تمام قیمتها و دستمزدها را کنترل‏ می‏کردند،اشتغال را برای همه تضمین‏ می‏نمودند،و سایر مزایای شغلی مانند حق اولاد،مزایای ازدواج و هزینه تولد بچه را تقبل می‏کردند.ولی از اوایل دهه‏ 1990،هزینه حمایتهای اجتماعی در کشورهای در حال گذر،به خاطر کاهش‏ درآمد حاصل از مالیات بر حقوق-که منبع‏ سنتی تامین هزینه این‏گونه‏ برنامه‏هاست-با دشواریهای زیادی‏ پرداخت می‏شده است.

عامل مهم کاهش هزینه در کشورهای‏ در حال گذر،عملکرد ضعیف درآمدهاست. در نتیجه،نسبت درآمد به تولید ناخالص‏ داخلی در بسیاری از این کشورها با کاهش‏ همراه بوده است.این مالیاتی از برخی عوامل مانند رشد بخش غیر رسمی،پرداخت دستمزدها در سطح‏ پایین و عدم پرداخت مالیات ناشی‏ می‏شد.

تلاش برای جلوگیری از مالیات سنگین‏ بر حقوق جزو موارد مورد توجه مقامهای‏ بسیاری از کشورهای در حال گذر است، زیرا این نوع مالیاتها باعث می‏شود تا کارفرماها برخی مزایای شغلی را جزو دستمزدها منظور نکنند.از طرف‏ دیگر،پایین بودن سن بازنشستگی مردان‏ و زنان موجب شده تا تعداد افرادی که هنوز می‏توانند به درآمد مالیات بر حقوق کمک‏ کنند،کاهش بیابد.همین امر،به نوبه خود، وضعیت مالی صندوق مستمری را بدتر کرده است.

اختلال در ساختار منافع اجتماعی. کشورهای در حال گذر تاکنون نتوانسته‏اند بر مخالفت گروههای درآمدی بالا نسبت‏ به قبول یک رهیافت مداوم و هدفدار برای تامین منافع اجتماعی چیره شوند.

این‏گونه مخالفتها،همراه با کاهش منابع‏ و امکانات،باعث شده است تا میانگین‏ مستمری یا مزایای نقدی برای نیازمندان‏ واقعی کاهش یابد.برای مثال،تلاشهای‏ اخیر در ارمنستان برای کمک به‏ نیازمندان،به خاطر نبود مکانیزمهای‏ هدفدار،بی‏نتیجه مانده است.

در مقابل،شماری از کشورهای‏ پیشگفته هنوز هم خدمات‏ سخاوتمندانه‏ای ارائه می‏دهند،از جمله‏ کمک هزینه مسکن و تعطیلات با حقوق. در سایر کشورها،قوانینی وجود دارد که به‏ بازنشستگان امکان می‏دهد تا ضمن‏ داشتن یک شغل دیگر،مستمری کامل‏ خود را نیز دریافت کنند.

کمبود اطلاعات.نارسایی شدید اطلاعات نیز باعث تضعیف تلاشهای‏ دولت برای اداره و تخصیص امکانات‏ اجتماعی کمیاب می‏شود.این مشکل نیز به این خاطر است که کشورهای در حال‏ گذر اطلاعات موثقی از متغیرهای مهم‏ مانند اشتغال و بیکاری،شمار افرادی که‏ منافع اجتماعی دریافت می‏کنند،یا شمار واحدهایی که باید مالیات بر حقوق‏ بپردازند،ندارند.و بعلاوه گسترش بخش‏ غیر رسمی باعث شده تا شناسایی افراد نیازمند بسیار دشوار شود.

راه‏حلهای عملی

در بررسی صندوق بین المللی پول، با توجه به محدودیتهای مالی و اداری‏ توصیه شده است که مجموعه‏ای از حد اقل مزایای اجتماعی به شمار فزاینده‏ خانواده‏های واقعا آسیب‏پذیر در کشورهای در حال گذر اختصاص یابد. اجرای این راهبرد به اقدامهای زیر نیاز دارد:

اصلاح ساختار"صلاحیت داشتن‏ و منافع اجتماعی‏".اصلاحات ضروری در این زمینه شامل افزایش سن‏ بازنشستگی،لغو سیستم مستمریهای‏ ویژه،و کاهش مستمری برای‏ بازنشتگان شاغل است.براساس‏ سیستم جدید،افراد باید با رسیدن به سن‏ بازنشستگی از آخرین کار خود دست‏ بکشند.

در این مورد پیشرفتهای محدودی‏ انجام شده است.برای مثال،کشور استونی‏ برای همراهی با استانداردهای‏ بین المللی،سن بازنشستگی را برای‏ مردان و زنان به ترتیب به 65 و 60 افزایش‏ داده است.

برای اصلاح ساختار"منافع اجتماعی‏" باید کاهش اشتغال در بخش رسمی و افزایش چشمگیر فعالیتهای بخش غیر رسمی را مورد توجه قرار داد.اگر چنین‏ کاری انجام شود،3 هدف حاصل می‏گردد: توزیع عادلانه‏تر فشارهای ناشی از تعدیل اجتماعی در میان گروههای‏ گوناگون جمعیتی،ایجاد منابع و امکانات‏ اضافی برای حمایت اجتماعی،افزایش‏ دستیابی کارگران غیر رسمی و بخش‏ خصوصی و همچنین افراد بیکار به منافع‏ اجتماعی.

بسیج منابع مالی

اقداماتی که باید انجام شود عبارتند از: اول،گسترش مبنای مالیاتی برای منظور نمودن مالیات مربوط به مزایای کار. در صورتی که این کار انجام نشود،مبنای‏ مالیات بر حقوق همچنان رو به تخریب‏ می‏رود.

دوم،تاکید شدید برای ثبت واحدهای‏ جدید به منظور افزایش تامین مالی برای‏ حمایتهای اجتماعی.انجام این کار از طریق گسترش مبنای مالیات بر حقوق، تقویت پوشش‏دهی کارگران واحدهای‏ ثبت نشده،و درآمدهای ناشی از افزایش مبنای مالیاتی،باعث خواهد شد تا تامین مالی برای حمایتهای اجتماعی‏ ارتقا یابد.

سوم،افزایش کارایی در مخارج برنامه‏های‏ دولتی،از جمله هزینه‏های حمایتهای‏ اجتماعی و اولویت‏بندی آنهاست.

کاهش فشارهای اداری

مشکلات مربوط به پیگیری درآمدها و افزایش فعالیت بخش غیر رسمی مستلزم‏ مکانیزمهای موثر هدفدار برای تامین‏ منافع اجتماعی است.برای مثال،می‏توان‏ به افراد بیکار پیشنهاد کرد که در ازای‏ دریافت غذا و مقدار کمی پول،در پروژه‏های ساختمانی دولتی کار کنند.یک‏ راه حل دیگر تخصیص سوبسید مسکن‏ برای گروههای نیازمند،بویژه‏ مستمری بگیران تنها،است.

جمعبندی

موانع مالی و اداری فشار بسیار زیادی‏ روی بودجه رفاه اجتماعی کشورهای در حال گذر وارد می‏آورد.کاهش سریع‏ مبنای درآمد باعث می‏شود تا توانایی‏ این دولتها برای ارائه اساسی‏ترین مزایای‏ بازنشستگی تضعیف شود.ثبات اقتصاد کلان و اصلاحات موفقیت‏آمیز به واکنش‏ قاطعانه نسبت به این بحران بستگی‏ دارد.مقامهای کشورهای مذبور برای‏ رویارویی با این مشکل،باید اقدامات‏ اساسی برای نوسازی سیستم کنونی منافع‏ اجتماعی،بهبود جمع‏آوری مالیات‏ بر حقوق،و دستیابی افراد واقعا نیازمند به ابزارهای مؤثر و عادلانه‏تر منافع‏ اجتماعی انجام دهند.

مأخذ:صندوق بین المللی پول،اوت 1996