

نظام حقوق تأمین اجتماعی ایران از منظر حقوق عمومی

هانیه پورکریم

کارشناسی ارشد حقوق عمومی موسسه غیردولتی آذربادگان

چکیده

حقوق تأمین اجتماعی مقوله‌ای است که به ابزارها و ساختارهای حقوقی تأمین نیازهای مورد بحث می‌پردازد و مقرراتی که جامعه و دولت را موظف می‌کند به هنگام پریشانی‌ها و تنگناهای اجتماعی و اقتصادی شهروندان را مورد حمایت قرار دهند. موضوع بحث این تحقیق می‌باشد. حقوق تأمین اجتماعی در کشورهای پیشرفته متناسب با ساختار نظام تأمین اجتماعی آنان نهادینه شده است. در کشور ما با وجود این که حداقل دوسوم جمعیت آن با مسائل تأمین اجتماعی از قبیل بیمه درمانی، بازنشستگی، مستمری ناشی از فوت سروکار دارند اما در زمینه جنبه‌های نظری و ابعاد حقوقی موضوع کار چندانی صورت نگرفته است و ادبیات حقوقی ایران در این زمینه بسیار فقیر است.

کلیدواژه‌ها: نظام حقوقی، روابط حقوقی، حقوق عمومی، تأمین اجتماعی

مقدمه

تامین اجتماعی به سبب دربرگرفتن ابتدایی ترین حقوقی که هر انسانی بدون آن از حداقل های معیشت بی بهره است، جزء مفاهیمی است که به راحتی نمی توان از آن عبور کرد. تأمین اجتماعی به مفهوم کنونی آن نتیجه یک تحول تاریخی طولانی است که با احساس نیاز انسان به امنیت اقتصادی در رویارویی با خطرات اجتماعی آغاز شد، سپس این نیاز همگانی با تحول اوضاع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فکری جوامع انسانی متحول شد تا به وضع کنونی خود رسید. تأمین اجتماعی مفهومی عام است و موضوع آن حمایت جامعه به وسیله دو نظام بیمه‌ای و حمایتی است که به هنگام بروز بیماری، از کارافتادگی، بازنشستگی و فوت به کمک مشمولان می‌آید و با فراهم ساختن درمان و کمکهای جانبی دیگر اعضای خود را یاری میدهد. کرامت ذاتی، عدالت توزیعی، همبستگی اجتماعی از جمله دلایل و مبانی حقوقی تأمین اجتماعی است. از منظر اسلامی نیز عدالت اجتماعی، نوع دوستی، مسئولیت پذیری، رفع فقر و محرومیت را می توان به عنوان مبانی تأمین اجتماعی بر شمرد. با توجه به تاکیدات قرآنی، تأمین اجتماعی در بخش راهکارهای حمایتی در حکومت اسلامی با مشکل چندانی روبرو نمیشود، ولی در بخش راهبردهای بیمه‌ای مشکلات تطبیق با آموزه های دینی کم و بیش وجود دارد؛ آنچه در آیات قرآن کریم به عنوان تأمین اجتماعی آمده است انگیزه مادی در آن راه ندارد و تنها ارزشهای انسانی، افراد را به این سو هدایت می‌کند. قانون اساسی، تأمین اجتماعی را حق همگانی قلمداد کرده و دولت را موظف به برپاسازی شرایط تحقق آن کرده است. تأمین اجتماعی به عنوان یک مفهوم متاخر ریشه در احوالات گذشته‌ی بشر دارد. در حقیقت اولین انحصارها و امتیازها، انبوهی انسانها را به دو پاره‌ی «دارا» و «ندار» تقسیم کرد. شکل گیری طبقات و گروه‌های اجتماعی از دل همین تقسیم بندی ناعادلانه بیرون می‌آید.

ضرورت تأمین اجتماعی، در همین زمان و فضا است که کم کم خود را به صورت نیاز حتمی بشر جلوه‌گر می‌سازد. در حقیقت نخستین انقلاب‌ها خواسته‌هایی را مطرح می‌کردند که ناظر بر تأمین اجتماعی بود و نظام سرمایه داری ناگزیر از تأمین حداقل‌هایی از نیازهای اجتماعی مردم برای کنترل نارضایتی‌ها و جلوگیری از وقوع انقلاب می‌شود (ستاری فر، 1378، صص 29-49).

از طرفی نسبت دین با پدیده‌های گوناگون زندگی بشر همیشه مورد پرسش اهل دانش قرار گرفته است. آنان می‌پرسند آیا صرف نظر از توجه فردی به یکایک انسان‌ها، روابط اجتماعی آنها نیز برای دین اهمیت دارد؟ رویکرد اسلام به تأمین اجتماعی چیست؟ آیا تأمین اجتماعی مورد پذیرش شریعت قرار گرفته است؟ در این راستا، این پژوهش با امعان نظر به اهمیت موضوع ضمن بررسی مفهوم تأمین اجتماعی، مفاهیم مشابه آن، تاریخچه و انواع نظام تأمین اجتماعی به بررسی تطبیقی مبانی نظری تأمین اجتماعی در اسلام و مکاتب فلسفی و حقوقی می‌پردازد و وضعیت تأمین اجتماعی در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران را تبیین می‌کند.

تعریف حقوق تامین اجتماعی^۱

اصطلاح تعریف تامین اجتماعی در فرهنگ ما نه تنها برای عوام بلکه برای اکثر تحصیل کردگان نیز مفهوم روشن و واضحی ندارد و حداکثر، مفهومی در ردیف بیمه‌های اجتماعی از آن استنباط می‌کنند. شاید این اقدام به لحظه جوان بودن و تازگی داشتن مباحث علمی در ارتباط با آن در جامعه ما باشد.

اصطلاح تامین اجتماعی نخستین بار در سال ۱۹۳۵ م. به طور رسمی با تصویب قانون تامین اجتماعی در آمریکا مطرح شده است.^۲ برای درک مفهوم تامین اجتماعی باید به نیاز اساسی انسان به امنیت و آسایش خاطر به صورت فردی و گروهی در قبال حوادث، بحران‌ها و پیشامدهای روزمره توجه کرد. این نیاز به امنیت در روند تکاملی زندگی بشر متناسب با میزان آگاهی‌ها و شرایط زندگی وی دگرگون شده است. در ابتدا امنیت در حد حفظ خود و اطرافیان در برابر حمله حیوانات و انسان‌های دیگر و بلایای طبیعی مانند سیل و زلزله مورد نظر بود اما به مرور با رشد آگاهی‌ها آسایش خاطر مفهوم گسترده‌ای پیدا کرد و بخشی از آن شامل امنیت در برابر گرسنگی، بیماری، پیری، بیکاری، تامین زندگی خانواده و زندگی پس از مرگ سرپرست را می‌شود. بشر پیوسته در حال جستجوی راه حلی برای تامین آسایش خاطر بوده، و به تناسب در جهت رشد و آگاهی راه‌های متناسب با وضعیت موجود و متعددی را برگزیده است (عراقی، ۱۳۹۷، ص ۵۲۷). برای مثال امنیت انسان در برابر حملات حیوانات و انسان‌های دیگر با شکل گرفتن جوامع انسانی و سازمان یافتگی آن به طور نسبی تامین می‌شود و یا حفظ انسان در برابر گرسنگی و پیری توسط خانواده و یا اقوام یا قبیله و یا اقدامات نیکوکاری صورت می‌گرفت. هر چند که معیارهای مربوط به امنیت در هر جنبه از آن را باید با توجه به زمان و شرایط آن تفسیر نمود و نمی‌توان ادعا کرد که حتی انسان امروزی در برابر حمله دیگران و گرسنگی دارای امنیت کامل است. راهی که انسان برای تامین آسایش خاطر مورد بحث پیموده است، منجر به پیدایش نظامی شده که تحت عنوان تامین اجتماعی مطرح می‌شود. این نظام در پی تحولات دو قرن اخیر و به دنبال صنعتی شدن جوامع به وجود آمده که ابتدا به صورت بیمه‌های اجتماعی و سپس تامین اجتماعی سازمان یافته است. به بیان دیگر وقوع انقلاب صنعتی در غرب و آثار متعددی که در پی داشت دگرگونی اساسی در زندگی قشر خاصی از جامعه ایجاد کرد. این افراد کسانی بودند که از طریق واگذاری نیروی کار خود (کارگران) به دیگری ارتزاق می‌کردند. بر اثر انقلاب صنعتی و اختراع ماشین در نتیجه کاهش نیاز به کار انسان و از طرف دیگر سیل مهاجرت از روستا به مراکز صنعتی باعث ازدیاد آنها و افزایش تقاضا برای کار شده بود، افزایش بیکاری به علت عدم تعادل بین تقاضا و عرضه نیروی کار و در نتیجه گرسنگی آنها و خانواده شان و افزایش حوادث حین انجام کار به علت ابتدایی بودن ابزار کار و نبود مقررات حمایت مربوط به کار جهت محدود کردن ساعت کار و الزام کارفرمایان به رعایت و انجام اقدامات حفاظتی، بهداشتی و رفاهی منجر به نارضایتی شدید آنها و وقوع درگیری در مراکز صنعتی و رشد مبارزات آنها بر علیه کارخانه داران و صاحبان سرمایه شد. و می‌توان گفت، در این شرایط زحمت کشانی که تنها از طریق نیروی کار معیشت خود و خانواده را تامین می‌کردند بیش از هر زمان دیگری فاقد امنیت شغلی، غذایی و جسمی بودند. و به لحاظ تسلط تفکر لیبرالیسم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی در قرن ۱۸ و ۱۹ حکومت‌ها، ضرورتی برای سازماندهی مقررات جهت تعدیل شرایط به نفع کارگران احساس نمی‌گردد اما به تدریج به علت مبارزات کارگران و گسترش اندیشه‌های انسانی و تزلزل تفکر لیبرالی مبتنی بر اقتصاد آزاد، حکومت‌ها به میل یا اجبار از قرن ۱۹ مقرراتی جهت بهبود شرایط کار و حمایت از کارگران در برابر بیکاری، بیماری، پیری وضع کردند و اقدامات عملی نیز در این مورد انجام دادند. این اقدامات در جنگی در ابتدا ناظر به حمایت از کارگران و تامین امنیت شغلی، غذایی و جسمی آنها بود اما با رشد فرهنگ جوامع و توسعه اقتصادی کشورها افراد دیگر اجتماعی است که توانایی تامین معیشت و نیازهای اولیه خود را نداشتند در بر

^۱- این واژه ترجمه اصطلاح انگلیسی social security و فرانسوی آن Sécurité sociale می‌باشد.

^۲- دکتر عراقی ازگزل یکی از حقوقدانان فرانسوی فرموده‌اند ظاهراً اصطلاح تامین اجتماعی اولین بار در قرن نوزدهم به وسیله بلیوار مبارزه مشهور آمریکای لاتین به کار رفته است.

گرفت و به تدریج توسعه یافت. و جوامع مختلف برای حفظ حیات و شئون و احترام انسانی اعضای خود اقداماتی را به طور سازمان یافته انجام دادند و به نحوی که اقدامات فوق به صورت یک سازمان حقوقی، اجتماعی و اقتصادی در کشورها درآمد و در چارچوب آن جامعه برای حمایت از اعضای خود در مقابله با بحران‌های اقتصادی - اجتماعی اقداماتی را تدارک دیده است که مجموعه این اقدامات و حمایت‌ها را تأمین اجتماعی می‌نامند.

بنابراین تأمین اجتماعی را می‌توان چنین تعریف کرد:

«مجموعه اقدامات سازمان یافته ای که جامعه برای حمایت از اعضای خود به هنگام تنگناهای اقتصادی و اجتماعی مانند بیماری بیکاری حادثه ناشی از کار پیری و از کار افتادگی و مرگ سرپرست خانواده که فرد و خانواده اش را دچار بحران می‌کند پیش بینی و انجام می‌دهد.»^۱ (نوروز، ۱۳۹۲، ص ۱۹؛ نوروز، ۱۳۹۳، ص ۱۶).

مبانی تأمین اجتماعی

یکی از مسائل اساسی و مهم تأمین اجتماعی مبنا و هدف آن است. که منظور این است که تأمین اجتماعی از نظر مبنا و فلسفه نظری بر چه اساسی استوار است. در مورد مبنای تأمین اجتماعی نظراتی ارائه شده که به بررسی آنها می‌پردازیم:

1- تأمین اجتماعی ابزاری برای مقابله با خطرات (ریسک‌های) اجتماعی

از آنجا که حمایت‌هایی که در قالب تأمین اجتماعی از افراد صورت می‌گیرد عموماً ناظر به جبران خسارات و نتایجی است که از یک سلسله حوادث و موقعیت‌های خاص (مانند بیماری، نقص عضو، از کار افتادگی، بازنشستگی، بیکاری، مرگ) ناشی می‌شود حوادث و موقعیت‌های مزبور در اصطلاح ریسک‌های (خطرات) اجتماعی نامیده می‌شود. لذا عده ای معتقدند که مبنا و اساس تأمین اجتماعی جبران خسارت‌های ناشی از ریسک‌های اجتماعی است، در اینجا این سوال مطرح است که چرا حوادث فوق، ریسک‌های اجتماعی خوانده می‌شود. پاسخ داده می‌شود که وجه اشتراک این حوادث را باید در منشور و سبب آنها جستجو کرد، نیز ریسک‌های اجتماعی خطراتی هستند که از زندگی اجتماعی ناشی می‌شود (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۷؛ طالب، ۱۳۹۵، ص ۴۲).

تحلیل فوق درست به نظر نمی‌رسد زیرا هر چند برخی از حوادث فوق مانند بیکاری در زندگی اجتماعی موضوعیت دارد اما نمی‌توان تمام موقعیت‌هایی که مورد حمایت تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد مانند بیماری و پیری را ناشی از زندگی اجتماعی خواند.

2- تأمین اجتماعی ابزاری برای حفظ تعادل اقتصادی افراد

طبق این نظر گفته می‌شود که وجه مشترک حوادث و ریسک‌های اجتماعی این است که این امور موجب عدم تعادل وضعیت اقتصادی افراد می‌شود. برخی مانند بیکاری و از کار افتادگی موجب کاهش و قطع درآمد و برخی موجب افزایش هزینه (مانند عایله مندی) و برخی هر دو را در بر دارد (مانند بیماری). بنابراین هدف اصلی و مبنای تأمین اجتماعی حفظ تعادل اقتصادی افراد است. از افراد باید در برابر هر حادثه ای که به نوعی تعادل اقتصادی آنها را بر هم می‌زند مورد حمایت قرار گیرند. این نظر

^۱ - برخی نویسندگان تأمین اجتماعی را عبارت از اینکه شخص در هر شغل و مقامی از آینده خود و خانواده خود نگرانی نداشته باشد و برای تأمین آینده ناچار از کار بدون وقفه به دست زدن به هر عملی برای کسب پول و تأمین آتیه خود نگردد دانسته‌اند (طالب، ۱۳۹۵، ص ۲۷) ایشان در جای دیگر نوشته اند به طور کلی تأمین اجتماعی دو مفهوم دارای یکی مفهوم عام و کلی که منظور از آن فراهم کردن کلیه اسباب لازم و ضروری برای زندگی انسان یا پدید آمدن زمینه‌هایی که نیازهای مادی و معنوی افراد را برطرف کند و دیگری مفهوم خاص و جزئی آنکه مراد تأمین اقتصادی و یا به طور دقیق تر تضمین اقتصادی افراد است (طالب، ۱۳۹۵، ص ۱۳۸)

در مقاله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار نیز به نوعی تأمین اجتماعی بدین صورت تعریف شده است: تأمین اجتماعی به منزله حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، از کار افتادگی، سالمندی، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده به اعضای خود ارائه می‌دهد (شکری، ۱۳۹۳، ص ۸).

نمی‌تواند مورد قبول باشد چون اگر نفس حفظ تعادل اقتصادی افراد مبنای تامین اجتماعی قرار گیرد، بنابراین تامین اجتماعی باید افراد را در برابر تمام موقعیت‌هایی که موجب برهم زدن تعادل اقتصادی آنها می‌شود مانند خشکسالی و آفات کشاورزی مورد حمایت قرار دهد.

برخی دیگر از طرفداران این نظریه حفظ تعادل اقتصادی افراد توسط تامین اجتماعی را تنها ناظر به افرادی می‌دانند که از طریق یک فعالیت حرفه (اشتغال) درآمد کسب می‌کند. بنابراین تامین اجتماعی ناظر به نیروی کار است و هدف آن باید تضمین و ایجاد اشتغال برای هر شهروند و حفظ و حراست از نیروی کار و حمایت از نیروی کار در برابر حوادثی که این نیرو را تهدید می‌کند (مثل اخراج بی رویه از کار) و همچنین تضمین حداقل درآمد برای آن‌ها و حمایت از آن‌ها در برابر حوادثی که موجب کاهش یا قطع و افزایش درآمد می‌شود باشد. نظریه اخیر از این نظر قابل انتقاد است که اگر قلمروی تامین اجتماعی در سطح مذکور گسترش یابد تامین اجتماعی نمی‌تواند به عنوان یک موضوع مستقل مطرح باشد و در قالب اقتصاد ملی یک کشور جای می‌گیرد (امینیان، 1368، ص ۸).

3- تأمین اجتماعی رشد و تعالی شخصیت فردی

طرفداران این نظریه معتقدند که دفاع از افراد در برابر دیسک‌های اجتماعی و تضمین امنیت اقتصادی آن‌ها نمی‌تواند به عنوان مبنا و هدف تامین اجتماعی قرار گیرد بلکه هدف جامعه در اعمال حمایت‌های تامین اجتماعی بالاتر از تامین اقتصادی افراد است و جامعه حفظ امنیت اقتصادی افراد را به عنوان راهی برای رسیدن به هدف بالاتر که همان شکوفایی رشد و تعالی شخصیت انسانی است در پیش گرفته است. حفظ امنیت اقتصادی به افراد این امکان را می‌دهد که بدون نگرانی مالی استعدادهای خویش را در جهت تعالی و رشد شخصیت خود به کار گیرند. در این دیدگاه حمایت‌های تامین اجتماعی حق همه اعضای جامعه تلقی می‌شود (امینیان، 1368، ص 10) که هر انسانی صرف نظر از تعلقاتش باید از آن برخوردار باشد این نظریه از نظر آرمانی و انسانی قابل قبول تر است.

4- تأمین اجتماعی و دفاع اجتماعی

نظریه دفاع اجتماعی در حقوق جزا به وسیله حقوقدانان ایتالیایی و فرانسوی مطرح و شکل گرفته است. طبق این نظریه جامعه در مقابل کسانی که با میل و اراده خود مرتکب جرم می‌شوند و نظم و امنیت اجتماعی را بر هم می‌زنند حق مجازات آن‌ها را دارد و مجازات به منزله اقداماتی است که جامعه برای دفاع از خود در مقابل بزهکاران در پیش می‌گیرد. در این دیدگاه جامعه باید عوامل و شرایطی که باعث ناسازگاری فرد با اجتماع می‌شود تا حد ممکن برطرف سازد و در بهبود وضع فرد به کوشد.^۱ نظریه دفاع اجتماعی در تامین اجتماعی به این صورت مطرح شده که مبنای اقدامات تامین اجتماعی برای دفاع از اجتماع در برابر تجاوز بزهکاران و جلوگیری از وقوع جرم است و جامعه با توسل به اقدامات مربوط به تامین اجتماعی سعی می‌کند که از بروز اختلال در سازمان اجتماعی جلوگیری کند. از آنجا که فقر و عدم رفاه اقتصادی تهدیدی برای نظام اجتماعی است تأمین حداقل معیشت توسط نظام تامین اجتماعی تا حد قابل ملاحظه ای که این تهدید را از میان بر می‌دارد (ولیدی، 1393، ج 1، صص 283-282).

در مورد نظریه فوق می‌توان گفت بدیهی است که اقداماتی که در زمینه تامین اجتماعی صورت می‌گیرد، تاثیر مهم در ثبات و امنیت اجتماعی دارد و زمینه بزهکاری را تا حدی از بین می‌برد، اما اینکه اساس و مبنای تامین اجتماعی دفاع اجتماعی باشد صحیح به نظر نمی‌رسد. چون در این صورت حمایت‌های تامین عمده‌تاً متوجه بزهکاران و کسانی که زمینه بزهکاری دارند خواهد بود که این دیدگاه نگرشی مثبت به انسان نیست به بیان دیگر می‌توان گفت که یکی از آثار جنبی اقدامات تامین اجتماعی که تا حدی زمینه بزه را از بین می‌برد دفاع اجتماع است، اما مبنا و اساس آن دفاع اجتماعی نیست. از طرف دیگر

^۱ - یکی از طرفداران این نظریه دفاع اجتماعی را به معنای بهبود وضعیت فرد می‌داند (نوربها، 1392، ص ۱۲۲).

گسترش تامین اجتماعی در یک جامعه خود در گرو ثبات آن وجود یک جامعه سازمان یافته است، لذا جامعه ای که از نظر فرهنگی، اخلاقی و اقتصادی به درجه ای از رشد رسیده باشد، یک نظام تامین اجتماعی گسترده و فراگیر خواهد داشت.

آثار تحولات تامین اجتماعی

1- شکل‌گیری دولت رفاه

در ارزیابی پدیده‌های حقوق عمومی باید به تحولات صورت گرفته در مبانی و اصول آن توجه کرد تحولات مربوط به حقوق تامین اجتماعی نیز به تغییراتی که در مفاهیم حقوق عمومی (و به‌ویژه حقوق اساسی) رخ داده است ارتباط پیدا می‌کند. به عنوان مثال پیدایش مفهوم حق رای و حق انتخاب کردن پیامد تحول در مفهوم دولت است و یا این‌که تامین اجتماعی جزء حقوق شهروندی محسوب می‌گردد ناشی از همین تحول است. در چند قرن اخیر در مفهوم حاکمیت، منشأ آن و مفهوم دولت تحولات بنیادین صورت گرفته است. از سوی دیگر یکی از تحولات مربوط به دولت تغییر در ساختار و کارکرد آن است. تحولات تامین اجتماعی با شکل‌گیری دولت رفاه اهمیت و ارتباط پیدا کرد. بدین معنی که از یک‌سو می‌توان گفت لازمه تحولات تامین اجتماعی شکل‌گیری دولت رفاه بود از سوی دیگر مفهوم دولت رفاه نیز با مفهوم تامین اجتماعی عجین است و دولت رفاه دولتی است که در ساختار خود نظام تامین اجتماعی دارد. از سوی دیگر در اندیشه لیبرالی دولت در شکل حداقلی آن پذیرفته شده است که بایستی در روابط اجتماعی و اقتصادی و سیاسی افراد بی‌طرف باشد و مداخله نکند اما پذیرش دولت رفاه یعنی این‌که دولت در روابط اقتصادی و اجتماعی افراد جهت برقراری رفاه آن‌ها دخالت کند (جولیانو و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۹) و از این نظر دولت یک نوع دولت مداخله‌گر است.

از نظر مفاهیم و انواع دولت نیز یکی از پدیده‌های قرن بیستم را پیدایش دولت رفاه^۱ می‌دانند (زاهد مازندرانی، ۱۳۷۹، ص ۱۳۳). شکل‌گیری مفهوم دولت دفاع نیز در روند تحول مفهوم حاکمیت و دولت و کارکرد آن معنی پیدا می‌کند. دولت رفاه به مفهوم ساده دولتی است که رفاه و آزادی مردم را تامین می‌کند و ساختار نهادینه شده‌ای جهت تضمین رعایت حقوق مردم توسط آن وجود دارد. دولت‌های بلوک شرق سابق که حقوق و آزادی مردم در مقابل حکومت رعایت و تضمین نمی‌شد را نمی‌توان دولت رفاه دانست هرچند که خدمات رفاهی قابل توجه به شهروندان خود ارائه می‌کردند. بنابراین دولت رفاه نظامی است که در آن دولت مکلف است سطوح یعنی اشتغال، درآمد، آموزش، کمک بهداشتی، تامین اجتماعی، مسکن (هزار جریبی و صفوی شالی، ۱۳۹۱، ص ۱۳۱) را ضمن پاسداری از حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی فراهم کند. دولت رفاه به هر مفهومی که تعریف شود بر دو اصل استوار است یکی تامین خدمات رفاهی برای تضمین بقا در جامعه‌ای با اقتصاد آزاد و دوم وجود دولت دموکراتیک. البته دولت رفاه به صرف تامین پاره‌ای خدمات رفاهی از سوی نهادهای دولتی تشکیل نمی‌گردد بلکه شکل‌گیری آن مستلزم وجود ساختارهای اقتصادی، سیاسی و حقوقی مربوط به آن است (زاهد مازندرانی، ۱۳۷۹، ص ۱۳۳) در این صورت دو اصل مذکور در عمل محقق می‌شود و مفهوم دولت رفاه عینیت پیدا می‌کند. از این رود در تبیین ساختار سیاسی، اداری، اقتصادی، حقوقی هر جامعه بایستی به مفاهیم بنیادین آن و تحولات عملی صورت گرفته در آن توجه کرد. به غیر از تقسیم‌بندی دولت‌های رفاه به دو نوع بیسمارکی و بورجی این‌گونه دولت‌ها را از جنبه‌های دیگر نیز تقسیم کرده‌اند از جمله این‌که دولت‌های رفاه اروپایی را با توجه به گرایش‌های سیاسی و احزاب حاکم بر دولت رفاه، لیبرال، محافظه‌کار و سوسیال دموکرات تقسیم کرده‌اند (جولیانو و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۲۲).

دولت رفاه از نظر منابع مالی نیز به دو نوع مشارکتی (یعنی تامین منابع مالی از طریق مشارکت و پرداخت افراد ذی‌نفع یعنی کارگران و کارفرمایان به صورت حق بیمه) و یا تامین مالی مشارکت شهروندان (از طریق پرداخت مالیات) و رانتی (رانتینر) یعنی تامین منابع مالی مزایای تامین اجتماعی از محل منابع و ثروت‌های عمومی مانند نفت و گاز تقسیم کرده‌اند.

^۱ . Welfare State

دولت‌های رفاه از نظر میزان حمایت‌هایی که از شهروندان به عمل می‌آورند نیز به دو نوع حداقلی و حداکثری تقسیم می‌شوند. دولت رفاه‌های حداقلی آن‌هایی هستند که حداقل ممکن رفاه و خدمات رفاهی برای شهروندان تامین می‌کنند که شامل بیمه سلامت و خدمات درمانی و کمک به فقر است که مصداق این‌گونه دولت‌ها نظام تأمین اجتماعی آمریکا است. دولت‌های حداکثری دولتی هستند که حداکثر ممکن مزایا و خدمات را به شهروندان ارائه می‌کنند نظام تأمین اجتماعی سوئد را نمونه این‌گونه دولت‌های رفاه برمی‌شمارند. شعار نظام تأمین اجتماعی سوئد از گهواره تا گور است یعنی این نظام بایستی نیازهای شهروندان از بدو تولد و زندگی در گهواره را تا زمان خاکسپاری و دفن در گور تأمین کند.

2- تحولات حقوقی

با توجه به تحولاتی که در حقوق عمومی صورت گرفته تحولات حقوق تأمین اجتماعی قابل درک است. در بررسی روند تاریخی تأمین اجتماعی می‌توان جنبه‌های مختلف تحولات حقوقی و تغییراتی که در شیوه‌ها و مفاهیم حقوقی و حوزه شمول آن رخ داده است را بدین شرح دسته‌بندی کرد:

۱- تحول در شیوه‌های حقوقی: در بررسی روند تحول تأمین اجتماعی دیدیم که راه‌حل‌ها و فنون حقوقی که جهت حفظ حقوق انسان در برخورداری از امنیت و آسایش خاطر و حمایت از او به هنگام تنگناهای اقتصادی و اجتماعی پیش‌بینی می‌شد از شیوه‌های سنتی و کلاسیک به روش‌های نو متحول شده است. تحولات بدین صورت بوده که علاوه بر تغییر در مبانی و قواعد کلاسیک مسئولیت مدنی برای حفظ حقوق انسان روش‌های سازمان یافته‌تری به شکل بیمه‌های اختیاری و تعاونی و سپس بیمه‌های اجتماعی (اجباری) تجربه شده است و در عصر حاضر تأمین اجتماعی به عنوان یک نظام حقوقی نو مطرح است. بیمه‌های اجتماعی هرچند که گام بسیار مهمی در تحول تأمین اجتماعی به شمار می‌رود و امروز نیز به طور وسیع در کشورهای مختلف از این شیوه استفاده می‌شود. اما حمایت‌های بیمه‌های اجتماعی عمدتاً ناظر به نیروی کار است و شامل کارگران و گروه‌های مزدبگیر جامعه می‌شود و از طرف دیگر تنها شماری از وقایع و حوادث را در بر می‌گیرد (شیدفر، ۱۳۹۸، ص ۱۷۸). رژیم مالی تأمین هزینه‌های آن نیز با مشارکت افراد ذی‌نفع و از طریق حق بیمه برقرار می‌شود و شرط برخورداری از مزایای بیمه‌های اجتماعی مشارکت افراد مشمول، در تأمین منابع مالی آن است. اما نظام تأمین اجتماعی شامل کلیه افراد جامعه می‌شود و صرف عضویت در جامعه (تحت عنوان تابعیت یا اقامت) فرد را مشمول حمایت می‌کند و هزینه آن نیز از محل درآمدهای عمومی (حداقل بخشی از آن و بخش دیگر با مشارکت افراد ذی‌نفع) تأمین می‌شود (طالب، ۱۳۹۵، ص ۳۳). در نظام نوین تأمین اجتماعی حق برخورداری از حمایت‌ها از عضویت در جامعه سرچشمه می‌گیرد و جامعه خود منابع لازم برای اعطای حمایت‌ها را به دست می‌آورد (نوروز طالقانی، ۱۳۹۳، ص ۴۲).

2- تحول در مفهوم تأمین اجتماعی: از آنجا که تحول در روش‌ها تا حدود زیادی ناشی از تحول در مفاهیمی است که در هر عصری از تأمین اجتماعی وجود داشته است (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۲)، لذا نکته قابل توجه در روند تحول تأمین اجتماعی مفهومی است که از حق برخورداری از حمایت‌های تأمین اجتماعی موردنظر بوده که از دو دیدگاه قابل بررسی است یکی مفهوم معاوضه تأمین اجتماعی و دیگری مفهوم توزیعی آن.

الف) مفهوم معاوضه (ما به ازایی) تأمین اجتماعی

در مفهوم معاوضی حق هر فرد در برخورداری از حمایت‌های تأمین اجتماعی به منزله‌ی مابه‌ازا یا عوضی تلقی می‌شود که در مقابل آنچه پرداخته دریافت می‌کند یعنی فرد با پرداخت حق بیمه از حمایت‌های نظام تأمین اجتماعی برخوردار می‌شود. به این ترتیب هیچ عضوی از جامعه حقی بر جامعه ندارد مگر معادل آنچه برای جامعه انجام داده است. در این مفهوم تأمین اجتماعی اصولاً در مورد افراد شاغل که حق بیمه می‌پردازند موضوعیت دارد و هدف نظام تأمین اجتماعی حمایت از افراد شاغل جامعه است انعکاس این مفهوم در نظام‌های مبتنی بر بیمه‌های اجتماعی ملاحظه می‌شود (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۲۴؛ طالب، ۱۳۹۵، ص ۱۵۹).

ب) مفهوم توزیعی تأمین اجتماعی

در این مفهوم نقش فرد در تولید و اشتغال و مشارکت در تامین هزینه‌های تامین اجتماعی شرط دریافت مزایای تامین اجتماعی نیست. نظام تامین اجتماعی براساس همبستگی طبیعی بین افراد جامعه تلقی می‌شود که حمایت‌های آن به تساوی همه شهروندان را تحت پوشش قرار می‌دهد و از آنجاکه هدف از اعطای مزایای تامین اجتماعی رفع نیازهای اساسی افراد می‌باشد این مزایا حق هر شهروند است که به هنگام تحقق شرایط مقرر باید به او اعطا شود نه به لحاظ وجود یک رابطه محافظتی بین حق بیمه و حمایت‌ها. هدف نظام تامین اجتماعی در این مفهوم تضمین حداقل‌های مورد نیاز افراد جامعه است (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۲۴) می‌توان گفت در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی بشر و اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نوعی همین مفهوم از تامین اجتماعی استنباط می‌شود.

گرایش امروز کشورها در جهت ایجاد نظام تامین اجتماعی به مفهوم توزیعی آن است هر چند که در این میان حمایت از گروه‌های مزدبگیر که در تامین هزینه‌های تامین اجتماعی مشارکت دارند یکی از اهداف اساسی نظام‌های تامین اجتماعی تلقی می‌شود (طالب، ۱۳۹۵، ص ۱۶۰).

۳- تحول در محدوده مشمول و موارد حمایت: تامین اجتماعی از نظر محدوده مشمول افرادی که در بر می‌گیرد و تحت حمایت قرار می‌دهد و موارد حمایت و میزان آن‌ها تحول و گسترش یافته است.

الف) محدوده مشمول افراد: کمال مطلوب آنست که هر کس در جامعه صرف‌نظر از جایگاهش در زندگی بتواند تحت حمایت تامین اجتماعی قرار بگیرد (نوروز، ۱۳۹۳، ص ۲۰) و هدف نظام‌های تامین اجتماعی در جهت تعمیم حمایت‌ها به اقشار و گروه‌های اجتماعی صرف‌نظر از موقعیت آن‌ها در روابط تولیدی است و حق برخورداری افراد از تامین اجتماعی به تدریج به عنوان یکی از حقوق اساسی بشر برای همه جوامع مورد شناسایی قرار می‌گیرد.

اما این نقطه مطلوب و ایده‌آل است. تامین اجتماعی در روند تحول خود ابتدا گروه‌های خاص از مزدبگیران را تحت حمایت خود قرار می‌داد سپس به تدریج این محدوده مشمول گسترده شد و به تمام افراد مزدبگیر و سپس تمام افراد فعال جامعه بشری گسترش یافت. میزان گستردگی و مشمول نظام تامین اجتماعی رابطه‌ای مستقیم با درجه رشد اقتصادی و اجتماعی کشورها دارد. امروز در تعداد قابل ملاحظه‌ای از کشورها از جمله برخی از کشورهای آفریقایی تامین اجتماعی هنوز در حال برداشتن گام‌های اولیه است و از طرف دیگر در برخی از کشورها نظام تامین اجتماعی توانسته است در سطحی گسترده همه آحاد جامعه را تحت پوشش قرار دهد و حتی برخی از کشورها حمایت‌های تامین اجتماعی را فراتر از سطح ملی بر گروه‌هایی از ساکنین کشور که تابعیت کشور دیگری دارند تسری داده‌اند مانند سوئد، دانمارک، هلند و آلمان (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۲۰) همچنان که ملاحظه می‌شود میزان گستردگی مشمول حمایت‌های تامین اجتماعی از افراد به درجه رشد اقتصادی و اجتماعی هر جامعه بستگی دارد. توسعه قلمرو تامین اجتماعی تنها با یک اقدام قانون‌گذار صورت نمی‌گیرد و این امر باید طی مراحل متعدد انجام شود. تجربیات حاصل از تاریخ تامین اجتماعی نشان می‌دهد که مشمول مقررات تامین اجتماعی و گسترش محدوده آن با طی مراحل چند تحقق یافته است (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۳۱) در مرحله اول گروه‌های خاص از کارگران شاغل در بخش‌های صنعتی و تولیدی، سپس گسترش آن به همه گروه‌های کارگری و در مرحله بعد تمام شاغلین و فعالین اقتصادی جامعه را در بر گیرد. و در مرحله سوم تمام اقشار اجتماعی صرف‌نظر از نقش آن‌ها در تولید و اقتصاد و فعال بودن یا نبودن آن‌ها مورد پوشش قرار می‌گیرند و در مرحله آخر کلیه ساکنین یک کشور اعم از اتباع داخلی و بیگانگان در قلمرو حمایت‌های تامین اجتماعی قرار می‌گیرند. بدیهی است در هر مرحله باید الویت سنجی شده و به قشرهای خاصی از هر گروه در گام‌های نخستین اولویت داده شود. البته در اینجا یک استثنای مهم وجود دارد و آن مسئله حمایت از کودکان است که باید حمایت‌های تامین اجتماعی از کودکان بدون هیچ قید و شرطی و بدون ارتباط با روابط تولیدی، اقتصادی و وضعیت خانوادگی صورت گیرد و گسترش یابد (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۳۲).

ب) تحول در موارد حمایت و میزان آن‌ها: حمایت‌های تامین اجتماعی از افراد مشمول در آغاز شامل: موارد خاص (مثل حادثه ناشی از کار، به میزان محدود، پرداخت خسارت تا حد معینی) صورت می‌گرفت، امروزه این حمایت‌ها در همه زمینه‌ها (پیری،

فوت، از کارافتادگی، عائله‌مندی، بیماری، بارداری، بیکاری، ازدواج، حمایت از بیوه‌گان و... در نظام‌های تأمین اجتماعی پیشرفته وجود دارد. هر چند که حتی کشورهای دارای پیشرفته‌ترین نظام حمایتی ادعا نمی‌کنند که همه افراد از پوشش کامل یا کافی برخوردارند زیرا شرایط تغییر می‌کنند و آنچه که فرضاً ۲۰ سال پیش کافی و عادلانه تصور می‌شد ممکن است دیگر امروز متناسب نباشد (نوروز، ۱۳۹۳، ص ۳۲).

از آنجا که هدف نظام نوین تأمین اجتماعی این است که در تمام مواردی که تعادل اقتصادی فرد به هم می‌خورد و به هنگام تنگناهای اقتصادی و اجتماعی مورد حمایت قرار گیرد ولی از طرف دیگر موارد و میزان حمایت‌ها نیز بستگی به درجه رشد اقتصادی و اجتماعی هر جامعه دارد و بنابراین در زمینه گسترش موارد حمایت و افزایش میزان آن‌ها نیز باید مراحل طی شود و کشورها در هر مورد ناچاراً بر اساس اولویت‌ها حرکت کنند (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۳۴).

۴- تحول در نظام مالی و اداری تأمین اجتماعی: در روند تحول نظام مالی تأمین اجتماعی ملاحظه می‌شود که منابع مالی هزینه‌های تأمین اجتماعی ابتدا صرفاً توسط کارگران تأمین می‌شود در مرحله بعد از طریق الزام قانونی برای کارفرما نیز سهمی در نظر گرفته شده و از اواخر قرن ۱۹ اوایل قرن بیستم برای دولت نیز سهمی پیش‌بینی می‌شود که سهم هر سه بر مبنای دستمزد کارگر به صورت حق بیمه محاسبه و اخذ می‌شود نظامی که منابع مالی آن توسط سه طرف (کارگر، کارفرما، دولت) تأمین می‌شود نظام سه پایه یا بیسمارکی خوانده می‌شود. این سیستم در حال حاضر در اکثر کشورهای جهان حتی کشورهای پیشرفته صنعتی دیده می‌شود. اما با طرح بوریچ که هدف آن پوشش وسیع تأمین اجتماعی بر همه اقشار اجتماعی بود تأمین بخشی از هزینه‌ها از طریق مشارکت افراد ذی‌نفع (حق بیمه) امکان‌پذیر نبود. لذا بخشی از هزینه‌های نظام تأمین اجتماعی بر عهده‌ی جامعه قرار گرفت و از طریق درآمدهای عمومی (مالیات‌ها) منابع مالی آن تأمین شد که این روش به نظام بوریچ مشهور گشت مخت این نظام امروز در انگلستان، کانادا، آمریکا، هلند، سوئیس و فنلاند وجود دارد هر چند که در این کشورها حمایت‌هایی که از شاغلان می‌شود بر پایه نظام حق بیمه (بیسمارکی) است (طالب، ۱۳۹۵، ص ۱۶۰). امروزه گرایش کشورها در جهت افزایش سهم نظام اخیر (بوریچ) است.

از نظر اداری و نحوه سازماندهی مدیریت و تأمین اجتماعی امروزه گرایش در جهت حذف رویه‌ها و سازمان‌های پراکنده، موازی و ایجاد نهاد و رویه‌ای واحد و ادغام سازمان‌های متعدد و پراکنده در یک سازمان واحد است (امینیان، ۱۳۶۸، ص ۲۱).

اصول حاکم بر تأمین اجتماعی

با شکل‌گیری نظام‌های تأمین اجتماعی و پیدایش رشته مستقلی تحت عنوان حقوق تأمین اجتماعی اصول نیز از نظر مباحث حاکم بر آن استنتاج شد و اصولی که هر نظام تأمین اجتماعی بایستی بر اساس آنها استقرار یابد مورد بحث قرار گرفت. اصل در این مبحث به عنوان مبانی نظری نیست بلکه به مفهوم راهنمایی علمی است که هم قانونگذار بایستی در قوانین خود آنها را لحاظ و اعمال کند و هم مجری آن باید در ساماندهی سیستم تأمین اجتماعی و اعمال قوانین بر اساس این اصول عمل نمایند (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۹۴)، اما در خصوص اینکه اصول حاکم بر تأمین اجتماعی کدامند ممکن است که کتب^۱ و مقالات مربوط تفاوت‌های در وجود یا عدم وجود یا تعداد آن‌ها مشاهده شود، چون معمولاً نویسندگان به اصول مورد نظر خود توجه دارند و یا بنا به ضرورت اصول خاصی را مورد توجه قرار دهند. در اینجا بیشتر به اصولی می‌پردازیم که می‌توان گفت در میان نویسندگان مباحث تأمین اجتماعی مورد توافق بیشتری است، ولی این مباحث نافی اصول دیگر نیست.^۲

^۱ - البته برخی کتب مانند کتاب تأمین اجتماعی مقدمه‌ای بر اصول اساسی نوشته پروفیسور لیترز، ترجمه فراز فیروزی و سمیرا احمدی، در عنوان خود اصول دارد اما در محتوی بحثی در مورد اصول حاکم بر تأمین اجتماعی ندارد.

^۲ - با شکل‌گیری اتحادیه اروپا برخی اصول مانند اصل عمل متقابل در نظام تأمین اجتماعی کشورهای عضو مطرح شده است که این اصول در کشورهای دیگر عمومیت ندارد.

1- اصول پایه‌ای (اصول به عنوان مبنای سیاست گذاری و قانونگذاری)^۱

1-1- اصل برابری و مساوات

طبق این اصل و همه اعضای یک جامعه و یا شهروندان به صورت برابر حق برخورداری از حمایت‌ها و مزایای تامین اجتماعی را دارند و نمی‌توان بر بنیاد ملاک‌هایی مانند مذهب جنسیت و عقیده سیاسی و نژاد و مانند آن اشخاص را در برخورداری از این حق محروم کرد و یا اولویت بخشید. عدم رعایت این اصل به منزله وجود تبعیض میان اعضای جامعه است. از سوی دیگر از تامین اجتماعی به عنوان یک حق بشری یاد کردیم که لازمه رعایت حقوق بشر پذیرش و رعایت اصل برابری است. این امر در موازین بین‌المللی از جمله ماده یک اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۳ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد به صراحت بیان شده است. اصل نوزدهم و بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به ویژه از ۲۱ که برخورداری از تامین اجتماعی را حق همگانی اعلام کرده است، نشانه پذیرش اصل برابری و مساوی است.

1-2- اصل فراگیری

طبق این اصل حمایت‌های نظام تامین اجتماعی بایستی همه افراد جامعه را در بر گیرد و شامل همه گردد. به بیان دیگر یک نظام تامین اجتماعی ایده‌آل همه اعضای جامعه یعنی شهروندان و اعتبار داخلی و بیگانه را در بر گیرد و همه این افراد از حمایت‌ها و مزایای آن برخوردار باشند. آن قسمت از اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی که دولت موظف کرده است خدمات و حمایت‌های مالی تامین اجتماعی را برای یک فرد کشور تامین کند را بایستی ناظر بر اصل فراگیری حداقل در سطح ملی دانست. بند ج ماده ۹ قانون نظام جامعه رفاه و تامین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳ نیز با عنوان اصول و سیاست‌های اجرای نظام جامع تامین اجتماعی منظور از سیاست فراگیری را اینگونه توصیف کرده است «که بر اساس آن سیاست (اصل) خدمات نظام تامین اجتماعی باید برای کلیه احاد ملت تامین و تضمین گردد».

نکته حائز اهمیت در اجرای اصل فراگیری و حتی اصل برابری توانایی و امکانات مالی و اداری کشورهاست. تامین اجتماعی هر چند که به عنوان یک حق بشری مطرح است اما تحقق این حق برای شهروندان هر دولت نیاز به بستر سازی و ایجاد زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی سازمانی دارد. بنابراین اگر دولتی امکانات مذکور برای تحت پوشش قرار دادن همه اعضای جامعه نداشته باشد.^۲ بایستی ایجاد یک نظام تامین اجتماعی را در یک سطح محدود شروع کند و برای اینکه مشخص کنند در ابتدای امر باید تحت پوشش قرار گیرند نیاز به اولویت سنجی دارند با توجه به امکانات محدود گروه‌هایی را در برخورداری از این حق، اولویت بخشند (برای مثال کودکان می‌توانند از اولین اولویت‌های هر جامعه باشند). اما همین جوامع نیز بایستی در جهت فراگیر شدن حمایت‌های نظام تامین اجتماعی خود شرکت کنند و نمی‌توان تا ابد عدم پوشش و عدم برخورداری همه اعضای جامعه از حمایت‌های تامین اجتماعی را ناشی از فقدان امکانات را توجیه نمود.

1-3- اصل کفایت

یک نظم تامین اجتماعی باید حمایت‌های اساسی را نسبت به اعضای جامعه به عمل آورد. بدیهی است که نخست بایستی نیازهای اساسی افراد جامعه را برآورده شود. در این جا در گام نخست حداقل حمایت‌ها و تامین حداقل نیازها و خدمات مورد توجه قرار می‌گیرد و باید تامین شود. تعیین حداقل نیازها و حداقل حمایت‌ها بستگی به میزان پیشرفت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر جامعه دارد. هر چه سبک رفاه و آگاهی جامعه بالاتر باشد استاندارد حداقل‌ها نیز در سطح بالاتری قرار می‌گیرد.

^۱ - علاوه بر قانونگذار این اصول باید حاکم بر تفسیر قانون اعم از تفسیر قانونگذار و یا مجریان باشد.

^۲ . به عنوان مثال نمی‌توان از کشورهای فقیر آسیایی و آفریقایی توقع داشت که به مانند کشورهای اروپایی همه اعضای جامعه خود را تحت پوشش حمایت‌های تامین اجتماعی قرار دهند.

البته طبق مقاوله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، حداقل حمایت‌های تامین اجتماعی مشخص شده است و کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار مکلف به رعایت استانداردهای ناظر بر این حداقل‌ها هستند، اما ممکن است در برخی از کشورها استانداردها بیش از حداقل استاندارد جهانی تعیین گردد. بنابراین اصل کفایت حاکی از رزومه تامین حداقل نیازها و حداقل حمایت‌ها در حوزه تامین اجتماعی برای افراد جامعه است، به نحوی که به این حمایت‌ها کفاف تامین حداقل نیازها را بدهد و کف (حداقل) ارائه خدمات تامین اجتماعی رعایت گردد. بند ب ماده ۹ قانون نظام جامعه رفاه و تامین اجتماعی نیز سیاست را سیاستی تعریف کرده اند که بر اساس آن در مرحله اول باید حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه تامین و در مرحله دوم کمیت و کیفیت خدمات ارتقا یابد.

علاوه بر مقاوله نامه شماره ۱۰۲ در برخی از نظام‌های تامین اجتماعی حداقل حمایت‌ها مشخص گردیده است برای مثال در نظام نوین سلامت آمریکا که مصوب مارس ۲۰۱۰ قانونگذار حداقل سلامت و مراقبت‌های پزشکی که شهروندان آمریکا باید از آن برخوردار باشند مشخص شده است، که به طرح حفاظت سلامت اوباما^۱ مشهور بوده است.

4-1- اصل جامعیت

جامعیت به منزله پوشش کامل و جامع شهروندان است. طبق این اصل نظام تامین اجتماعی باید خدمات متنوع و متعدد مورد نیاز و یا مورد نظر جامعه را ارائه نماید. اصل جامعیت پس از اصل کفایت قرار دارد. اصل کفایت بیشتر ناظر بر ارائه خدمات حداقلی و وجود حمایت‌های حداقلی است، اما اصل جامعیت هدف نهایی یک نظام تامین اجتماعی را در نظر دارد. در اینجا وجود نظامی که در کلیه زمینه‌ها خدمات کامل به شهروندان ارائه و حمایت‌های کامل را نسبت به آنها ارائه دهد مورد نیاز است. برای مثال شعار اصلی نظام تامین اجتماعی سوئد، از گهواره تا گور است. یعنی نظام تامین اجتماعی این کشور خود را موظف می‌داند که نیازها و حمایت‌های لازم برای شهروندان از بدو تولد تا مرگ را برآورده و به عمل آورد.

بند الف ماده ۹ قانون نظام جامعه رفاه و تامین اجتماعی ایران نیز سیاست جامعیت را به معنای ارائه خدمات متنوع و مصرح در این قانون تعریف کرده است. طبق ماده ۲ این قانون نظام تامین اجتماعی شامل سه دوره حوزه بیمه ای، حمایتی، توانبخشی و امدادی است که خدمات مربوطه هر حوزه قانونگذار مشخص کرده است. حوزه بیمه ای شامل بخشهای بیمه‌های اجتماعی و درمانی (در دو سطح همگانی و تکمیلی) بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، از کار افتادگی بازماندگان و حوزه حمایتی و توانبخشی شامل ارائه خدمات حمایتی و توانبخشی و اعطای یارانه و کمک‌های مالی و افراد و خانواده‌های نیازمند و حوزه امدادی شامل امداد و نجات در حوادث غیر مترقبه است.

2- اصول وابسته (اصول به عنوان مبنای عمل)

اصولی که قبلاً گفته شد ناظر بر سیاست گذار و قانونگذار است، اما در مرحله اجرا اعم از این که قانونگذار تکلیف مجری را تعیین و ضوابط اجرایی را مشخص کرده باشد و یا اینکه مجری باید در مرحله عمل بر آن اساس عمل کند می‌توان گفت اصول زیر حاکم است. البته اصول موضوع این مبحث حسب مورد موضوعیت دارند. بدین معنی که اصول مشارکت در بخش بیمه‌های اجتماعی و اصل نیاز در بخش حمایت‌های اجتماعی نظام‌های تامین اجتماعی موضوعیت دارد.

1-2- اصل مشارکت

بخش اعظم منابع مالی نظام‌های تامین اجتماعی در حوزه بیمه‌های اجتماعی از محل وجوهی است که به ذینفعان اصلی آن پرداخت می‌شود. لذا مشارکت افراد مذکور (کارگران، کارفرمایان و یا خویش فرمایان) در نظام‌های مبتنی بر بیمه‌های اجتماعی یک اصل است. به همین لحاظ از آثار حمایت‌های بخش بیمه‌های اجتماعی از کسانی صورت می‌گیرد که قبلاً در تامین هزینه و منابع مالی نظام بیمه‌های اجتماعی مشارکت داشته باشند. این اصل در حوزه‌های حمایتی مربوط به بیمه‌های اجتماعی که

¹. Obama health care bill

شامل افراد فعال و شاغل در بازار کار می‌شود مصداق پیدا می‌کند. حمایت‌های موضوع قانون تامین اجتماعی ایران و حمایت‌های که قانونگذار از افراد شاغل در بخش‌های دولتی (اعم از اینکه مشمول مقررات استخدامی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری یا قوانین خاص مانند مقررات استخدامی نیروی مسلح) به عمل می‌آورند مبتنی بر این اصل است.

2-2- اصل نیاز^۱

نظام‌های تامین اجتماعی نمی‌تواند اسامی افراد جامعه در تامین منابع مالی تامین اجتماعی حمایت کنند، به همین لحاظ دستی از حمایت‌های نظام‌های تامین اجتماعی افراد جامعه بر اساس نیازهای آنها صورت می‌گیرد. لذا در این قسمت شرط برخورداری افراد از این دسته از حمایت‌ها نیازمندی و احتیاج آنها است به بیان دیگر قانونگذار از یک سو حمایت‌های خاصی را برای افراد نیازمند در نظر می‌گیرد، و از سوی دیگر در هنگام اجرای قوانین شرط برخورداری آنها از حمایت‌های قانونی نیاز است. شرط نیاز را نیاستی صرفاً ناظر بر افراد نیازمند به معنی کسانی که توانایی تامین معاش خود را با خانواده را ندارند دانست، بلکه اصلی نیاز را می‌توان به تشخیص قانونگذار به نیاز به وجود یک حمایت ویژه در حوزه‌های خاص نیز حاکم دانست. برای مثال حمایت‌های اجتماعی در نظام آلمان و یا طرح شهید رجایی در ایران بر اساس اصل نیاز صورت می‌گیرد.

اصول و سیاست‌های حاکم و تکلیف دولت در تأمین اجتماعی

1- اصول و سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی ایران

در قانون ۵ دسته اصول و سیاست‌های کلی که حاکم بر نظام جامع تأمین اجتماعی ایران است وضع شده است که عبارتند از:

۱- اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تأمین اجتماعی (ماده ۶) که از جمله آنها می‌توان به هماهنگی در حوزه‌ها و فعالیت‌های با مشارکت بخش غیردولتی اشاره کرد.

۲- اصول و سیاست‌های مالی نظام جامع تأمین اجتماعی (ماده ۷) که پایداری منابع مالی و نظارت مالی بر منابع جزء این سیاست‌ها است.

۳- اصول و سیاست‌های اقتصادی نظام جامع تأمین اجتماعی (ماده ۸) هر چند ماده ۸ قانون تحت عنوان اصول و سیاست‌های اقتصادی وضع شده اما در این ماده مطلبی ناظر بر سیاست‌ها و اصول دیده نمی‌شود و این نوع ماده ناظر بر جایگاه متولی نظام جامع تأمین اجتماعی در نهادهای تصمیم‌گیرنده است.

۴- اصول و سیاست‌های اجرایی نظام جامع تأمین اجتماعی (ماده ۹) از جمله این اصول و سیاست‌ها می‌توان به سیاست جامعیت، کفایت، فراگیری، پیشگیری، کار گستری اشاره کرد.

۵- اصول و سیاست‌های یارانه‌ای نظام جامع تأمین اجتماعی (ماده ۱) در مورد اصول و سیاست‌های یارانه‌ای در ماده ۱ قانون، قانون‌گذار به هدفمند کردن یارانه‌ها، استفاده از نظام اطلاعاتی منسجم و کاهش یا حذف یارانه اعطایی به خانواده‌های پر درآمد و افزایش یارانه‌های خانواده‌های کم‌درآمد تصریح نموده است.

2- تامین اجتماعی به عنوان حق و تکلیف

قبلاً توضیح داده شد که در روند تحول نظام تامین اجتماعی در جهان تأمین اجتماعی از مفهوم معاوضه آن به مفهوم توزیعی تغییر یافت. در مفهوم توزیع مزایای تأمین اجتماعی حق هر شهروند محسوب می‌شود که به‌هنگام تحقق شرایط مقرر باید به او داده شود برخلاف مفهوم معاوضه آن که بر اساس یک رابطه معاوضه بین حق بیمه پرداختی فرد ذی‌نفع و مزایای تأمین اجتماعی قرار دارد. در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی مفهوم توزیعی تامین اجتماعی مبنا قرار گرفته است، طبق تبصره ۱ ماده ۱ قانون «برخورداری از تأمین اجتماعی به‌نحوی که در این قانون می‌آید حق همه افراد کشور و تامین آن

^۱. Need

تکلیف دولت محسوب می‌شود.» بر این مبنا همه افراد جامعه حق دارند که از حمایت‌های مندرج در ماده ۱ قانون (که در بند اول ذکر شد) برخوردار شوند و صرف عضو جامعه‌ی ایران بودن صرف‌نظر از چگونگی نقش‌آفرینی افراد در اقتصاد جامعه و یا تعلقات قومی، مذهبی سیاسی آنان را در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی ذی‌حق می‌سازد. از طرف دیگر فراهم نمودن مزایای مذکور و یا اعمال حمایت‌های تأمین اجتماعی برای تک‌تک افراد جامعه تکلیف دولت نیز محسوب می‌شود و هر شهروندی حق دارد به هنگامه تحقق شرایط قانونی در استحقاق وی نسبت به هر کدام از مزایای تأمین اجتماعی این حق را از دولت بخواهد و در صورت استنکاف دولت و عدم حمایت از آن‌ها جهت وادار کردن دولت به انجام تکلیف خود به مراجع ذی‌صلاح مراجعه و اعزام به استیفای حقوق وی در این موارد و حتی جبران خسارات وارده ناشی از عدم حمایت دولت را خواستار شود. البته حق برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی تنها شامل ایرانیان نمی‌شود بلکه به‌موجب تبصره ۳ ماده ۱ قانون شهروندان خارجی مقیم ایران نیز در چارچوب موازین اسلامی، مقابله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مصوب و رعایت شرط عمل متقابل از حمایت‌های مربوط به نظام جامع تأمین اجتماعی برخوردار خواهند شد.

اما نکته جالب‌توجه در این قانون این است که، اموری که مورد حمایت نظام تأمین اجتماعی ایران قرار می‌گیرد (موضوع ماده ۱ قانون) و دولت مکلف به اعمال این حمایت‌ها نسبت به افراد است ممکن است ناشی از اقدامات دولت باشد یعنی تبعات سوء سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و به‌طور کلی اقدامات دولت افراد را در موقعیت‌های موضوع ماده ۱ قانون (به عنوان مثال بیکاری یا ورشکسته شدن افراد و در نتیجه فقر خانواده ورشکسته) قرار دهد. در این صورت نیز دولت مکلف به حمایت از شهروندان خود می‌باشد چون افراد به‌لحاظ سیاست‌ها و اقدامات دولت دچار پیرایشانی‌های اقتصادی و اجتماعی گردیده‌اند به‌همین لحاظ تبصره دو ماده ۱ قانون مقرر می‌دارد: «آثار و تبعات منفی احتمالی ناشی از اقدامات دولت از جمله مصادیق رویدادهای اقتصادی اجتماعی می‌باشند، طبیعتاً دولت مکلف به حمایت از افراد در مقابل آثار و تبعات منفی ناشی از اقدامات خود می‌باشد.» (استوار سنگری، ۱۳۹۳، ص ۱۲۰).

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

قانون تأمین اجتماعی یکی از مهمترین قوانین کشور است که جامعه هدف آن را تعداد بسیار زیادی از افراد جامعه یعنی کارگران و کارفرمایان را شامل می‌شود. علیرغم مواجهه این تعداد وسیع، آنچنان که باید توجهی به شرح مواد قانون کار از سوی محققین علم حقوق مبذول نشده است بدون شک مهمترین بحث قانون کار در خصوص احراز رابطه کارگری و کارفرمایی است. یکی از ویژگیهای این تحقیق ارائه نظریات بر خلاف مشهور است در این تحقیق برخلاف نظر مشهور، رابطه کارگری و کارفرمایی در برخی موارد و مصادیق محدود و در برخی مصادیق توسعه یافته است شکی نیست که یکی از مهمترین کاستی‌های تحقیق در حوزه علوم انسانی عدم ارائه نظرات بدیع و خلاف مشهور و البته مستدل می‌باشد در واقع علت این کاستی و نارسایی دشواری ارائه نظرات جدید است چنانچه نتیجه یک تحقیق موافق مشهور باشد اولاً منابع تحقیق فراوان است ثانیاً استدلالها هر قدر که ضعیف هم باشد مورد پذیرش واقع می‌شود اما در مقابل ارائه نظرات خلاف مشهور بدون منبع مطالعاتی و صرفاً زاینده ذهن نگارنده آن است و نحوه استدلال در آن باید به قدری قوی باشد تا بتواند به عنوان یک نظر مطرح شود به عبارت دیگر اگر نتیجه یک تحقیق موافق قول مشهور باشد گرچه با استدلالهای ضعیف همراه باشد مورد قبول واقع می‌شود اما اگر این تحقیق منجر به ارائه نتیجه خلاف مشهور گردد حتی اگر استدلالها محکم و قوی باشد آن تحقیق و نظرات مطرح شده در آن مورد توجه قرار نمی‌گیرد حال آنکه ارائه نظر خلاف مشهور واثبات آن به مراتب سخت‌تر از اثبات قول مشهور بوده و همچنین به مراتب در مورد پیشرفت و تکامل آن موضوع موثرتر است با توجه به اینکه کارگر بودن در واقع شرط رسیدگی به دعاوی کاری می‌باشد و از سوی دیگر اختلاف نظرهای فراوانی در خصوص احراز رابطه کاری در حالات و نمونه‌های مختلف در میان کارشناسان روابط کار وجود دارد نگارنده را بر آن داشت که ماحصل مطالعات، بحث و گفتگو با کارشناسان را

برای نخستین بار در تحقیق تحت عنوان چالش‌های حقوقی سازمان تأمین اجتماعی و روابط کارگر و کارفرما به رشته تحریر در آورم یکی از ویژگیهای اصلی قانون کار حمایت از کارگر بوده و قسمت عمده مقررات آن در این راستا می‌باشد. الزام کارفرمایان به رعایت حداقل‌های قانونی در خصوص کارگران باعث شده است که افرادی که کارگر نیستند بخواهند خود را کارگر قلمداد نموده و از طرف دیگر مساعی طرف مقابل خارج نمودن نیروی کار از عنوان کارگری بوده تا بتوانند از تعهدات قانونی خود سرباز زنند.

تنها راه احراز رابطه کاری احراز تابعیت دستوری و تابعیت مزدی به عنوان ارکان رابطه کاری است کار کردن در ساعات محدود و مشخص برای بیش از یک نفر، کار کردن بدون درخواست یا دستور، از دست نرفتن آزادی در ساعات کار از مصادیق عدم تابعیت دستوری است و کارکردن به قصد تبرعی، دریافت مزد غیر از حالات مزد ساعتی، کارمزد و کارمزد ساعتی، قطعی و منجز نبودن مزد عدم امکان اداره گیری کار در کار معین از مصادیق عدم تابعیت مزدی محسوب می‌شوند. هرگاه هر یک از دو رکن فوق احراز و محقق نگردد رابطه کاری ایجاد نمی‌شود و اگر در هر شرایطی این دو رکن محقق و احراز شود رابطه کاری نیز احراز می‌شود و تعلق کارگاه یا ابزار کار به هر یک از کارگر و کارفرما هیچ اصلاتی در ایجاد و عدم ایجاد رابطه کاری ندارد.

غیر از قرارداد کار عقود دیگری نیز وجود دارد که یک طرف دستور طرف مقابل را اجرا نموده و در مقابل آن مزد می‌گیرد اما این عقود به جهت ذکر جدا از قرارداد کار و عدم وجود تابعیت دستوری یا مزدی، متباین از قرارداد کار هستند این عقود عبارتند از: مزارعه، مساقات، مضاربه، جعاله، ودیعه، عاریه، وکالت، دلالی، حق العمل کاری، شراکت.

اگرچه در عقود فوق الذکر میان وکیل و موکل، آمر و مامور، معبر و مستعیر و... دستور و مزد وجود دارد اما نوع دستور و مزدی که در قرارداد کار وجود دارد نوع خاصی از دستور و مزد بوده که با دستور مزد عقود مذکور متفاوت است که در این تحقیق از دستور در قرارداد کار به تابعیت دستوری و از مزد به تابعیت مزدی تعبیر شده است تابعیت دستوری ملازم است با از دست رفتن آزادی کارگر در طول ساعات کار و تابعیت مزدی به این معناست که مزدی که کارفرما به کارگر می‌دهد باید منجز و قطعی و همینطور قابل اندازه گیری باشد والا اگر دستور و مزد به نحوی دیگر غیر از تابعیت دستوری و تابعیت مزدی باشد به این دستور و مزد رابطه کارگری و کارفرمایی اطلاق نمی‌گردد.

فرد صنفی و پیمانکار نیز به دلیل عدم تابعیت دستوری و مزدی کارگر نیستند فرد صنفی تعریف مشخصی در قانون دارد اما پیمانکار در قانون تعریف نشده است و در این تحقیق با بررسی جمیع جهات پیمانکار را شخصی حقیقی یا حقوقی می‌داند بدون داشتن تابعیت دستوری با کارفرما، موضوع پیمان را از طریق شخص یا اشخاص دیگر انجام می‌دهد و همین عدم تابعیت دستوری پیمانکار از کارفرما و عدم امکان اجرای موضوع پیمان به تنهایی، وجه تمایز کارگر از پیمانکار است.

منابع و مآخذ

- استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۳)، حقوق تأمین اجتماعی، تهران، انتشارات میزان
- امینیان، عباس‌علی (۱۳۶۸)، جزوه حقوق کار، دانشگاه آزاد اسلامی شیراز
- جولیانو، بونالی؛ جرج، ویک و پیترو، تیلرگوبی (۱۳۹۰)، دولت رفاه در اروپا، ترجمه هرمز همایون پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
- زاهد مازندرانی، محمدجواد (۱۳۷۹)، ظهور و افول دولت رفاه، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۶
- شکری، علی (۱۳۹۳)، ارزیابی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
- شیدفر، زهرا (۱۳۹۸)، حقوق کار و صنعت، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- طالب، مهدی (۱۳۹۵)، تأمین اجتماعی، مشهد، انتشارات دانشگاه امام رضا (ع)
- عراقی، عزت اله (1397)، حقوق بین‌المللی کار، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- عراقی، عزت اله؛ بادینی، حسن و شهابی، مهدی (1386)، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی: نقد قانون تأمین اجتماعی

براساس مطالعه تطبیقی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
 نصیری، مرتضی (۱۳۹۲)، مبانی حقوق تأمین اجتماعی در ایران، تهران، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
 نوربها، رضا (1392)، زمینه حقوق جزای عمومی، تهران، انتشارات دادآفرین
 نوروز طالقانی، ابوالقاسم (۱۳۹۲)، مقدمه‌ای بر تأمین اجتماعی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
 نوروز طالقانی، ابوالقاسم (۱۳۹۳)، تأمین اجتماعی، راهنمای آموزش کارگران، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
 ولیدی، محمد صالح (1393)، حقوق جزای عمومی، جلد اول، تهران، انتشارات سمت
 هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰)، تأمین اجتماعی در حقوق بشر و حقوق اساسی، دیدگاه‌هایی در حقوق تأمین اجتماعی، انتشار
 تهران، انتشارات فرهنگ آهنگ آینه
 هاشمی، سید محمد (۱۳۹۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی
 هزارجریبی، جعفر و صفری شالی، رضا (۱۳۹۱)، آناتومی رفاه اجتماعی، تهران، انتشارات جامعه و فرهنگ