مزیت‌سنجی منابع مالیاتی و حق بیمه‌ای در تامین مالی تامین اجتماعی از دیدگاه اسلام

سیدرضا حسینی[1]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۷/۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۰/۳۰

چکیده

امروزه برنامه‌های تامین اجتماعی علی‌رغم ضرورت انکار ناپذیر و تمامی دستاوردهای مثبتی که داشته‌اند، با چالش‌ها و بحران‌های مهمی در ناحیهٔ تامین منابع مالی مواجه‌اند. یکی از مهمترینِ این چالش‌ها، چالش مربوط به انتخاب یکی از منابع مالیاتی و یا حق بیمه‌ای به عنوان منبع مالی تامین اجتماعی است. در این زمینه در حالی‌که نظام‌های بِوِریجی (مانند انگلیس و دانمارک) منابع مالیاتی را ترجیح می‌دهند، در نظام‌های بیسمارکی (مانند آلمان و فرانسه) استفاده از منابع حق بیمه‌ای شیوع بیشتری دارد. در نظام مالیاتی و تامین اجتماعی ایران نیز در حال حاضر (صرف نظر از اختصاص یک درصد از مالیات بر ارزش افزوده به مخارج بهداشت و درمان در بودجه سال ۹۳ و کسر بودجهٔ نهادهای تامین اجتماعی که از محل بودجهٔ عمومی دولت جبران می‌شود) ارتباط تعریف شده‌ای میان درآمدهای مالیاتی دولت و انجام وظیفه تامین اجتماعی وجود ندارد و مخارج تامین اجتماعی عمدتا متکی بر درآمدهای بیمه‌ای است. بی‌گمان انتخاب یکی از این دو منبع، علاوه بر اینکه به زمینه‌های تاریخی پیدایش و رشد الگوهای تامین اجتماعی در کشورها وابسته است، از برخی معیارهای اساسی مانند کارآمدی، عادلانه‌تر بودن، شفافیت، سهولت و... نیز پیروی می‌کند. این مقاله به روش تحلیلی – توصیفی به دنبال اثبات این فرضیه است که بر اساس اصول و معیارهای برگرفته از منابع اسلامی و تحلیل ویژگی‌های قابل استنباط از منابع و مصارف مالیات‌های اسلامی و همچنین تحلیل مقایسه‌ای ویژگی‌ها و پیامدهای منابع مالیاتی و حق بیمه‌ای متداول در تامین مالی تامین اجتماعی، استفاده از منابع مالیاتی بر منابع حق بیمه‌ای ارجحیت دارد. تحلیل پیامدهای مثبتِ گزینش منابع مالیاتی به جای منابع بیمه‌ای از دیگر اهداف این مقاله است.

واژه‌های کلیدی: تامین مالی، تامین اجتماعی، مالیات، حق بیمه اجتماعی

۱- عضو هیات علمی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، قم srhoseini@rihu.ac.ir

۱- مقدمه

تامین اجتماعی[1] یک اصطلاح تخصصی است که در سدهٔ اخیر رایج گردیده است. سازمان بین المللی کار در مقاوله‌نامهٔ ۱۰۲ خود در تعریف این واژه می‌گوید: «تأمین اجتماعی به منزلهٔ حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدیدآمده به واسطهٔ قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، از کار افتادگی، سالمندی، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده (عائله‌مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد» (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸: ۶). گرچه نقطه آغازین شکل‌گیری الگوهای جدید تامین اجتماعی در اواخر قرن نوزدهم و توسعه نخستین آن با راهبردهای بیمه‌ای همراه بوده و امروزه نیز در نظامهای بیسمارکی مانند آلمان و فرانسه تداوم دارد، اما پس از ارائهٔ گزارش بِوِریج که بر لزوم هدف‌گذاری نظام تامین اجتماعی نسبت به رفع کامل فقر، جهل، بیماری، بیکاری و عدم پاگیزگی محیط برای تمامی آحاد جامعه (اعم از شاغلین و غیر شاغلین) تاکید می‌نمود، منابع مالیاتی (و به تبع آن راهبردهای حمایتی و امدادی) نیز در تامین مالی تامین اجتماعی وارد گردید (دینتینیانو، ۱۳۸۰: ۵۳-۶۳ ؛ و موسسه تحقیقات اجتماعی دانمارک، ۱۳۷۹: ۱۱).

در نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ایران، با این که هر سه راهبرد بیمه‌ای، حمایتی و امدادی پیش بینی شده است، صرف نظر از اختصاص ۱٪ از مالیات بر ارزش افزوده به مخارج بهداشت و درمان در بودجه سال ۹۳ و کسر بودجهٔ نهادهای تامین اجتماعی و بودجهٔ برخی نهادهای حمایتی مانند سازمان بهزیستی و خدمات درمانی- بهداشتی که از محل بودجه عمومی دولت جبران می‌شوند، ارتباط تعریف شده‌ای میان درآمدهای مالیاتی دولت و انجام وظیفه تامین اجتماعی وجود ندارد و عمده وظایف تامین اجتماعی بر عهده سازمان تامین اجتماعی گذاشته شده است که درآمدهای آن توسط سازمان‌های بیمه اجتماعی و تقریبا به صورت کامل از محل حق بیمه‌های دریافتی تامین مالی می‌شود.

از اواسط دهه ۱۹۷۰ و پس از آنکه نظامهای رفاهی در اروپا با مشکلات مالی مواجه شدند و طرح‌های اصلاحی متنوعی مطرح گردید. در این دوره یکی از مباحثاتی که در بیشتر کشورها مطرح بوده است انتخاب ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی از میان منابع مالیاتی و حق بیمه‌ای است که از معیارهایی مانند کارآمدی، عادلانه‌تر بودن، شفافیت، سهولت و... پیروی می‌کند.

1. Social Security

مقاله پیشِ رو پس از بررسی تحولات موضوع در نظامهای تامین اجتماعی متداول، این مسئله را به روش تحلیلی – توصیفی به منابع دینی عرضه می‌کند و به دنبال اثبات این فرضیه است که بر اساس اصول و معیارهای برگرفته از منابع اسلامی و تحلیل ویژگی‌های قابل استنباط از منابع و مصارف مالیات‌های اسلامی و همچنین تحلیل مقایسه‌ای ویژگی‌ها و پیامدهای منابع مالیاتی و حق بیمه‌ای مرسوم، در تامین مالی تامین اجتماعی استفاده از منابع مالیاتی بر منابع حق بیمه‌ای ارجحیت دارد. تحلیل پیامدهای مثبت گزینش منابع مالیاتی به جای منابع بیمه‌ای از دیگر اهداف این مقاله است.

۲- پیشینه تحقیق

در اقتصاد متداول، بخش قابل توجهی از ادبیات علمی مربوط به شیوه‌های تامین مالی تامین اجتماعی است، در ضمن منابعی که به طور عام به بررسی اصلاحات تامین اجتماعی و یا نظامهای مالیاتی پرداخته‌اند، مطرح شده است که به عنوان نمونه می‌توان به کتابهای «تامین اجتماعی در اروپا توسعه یا تعطیل» اثر «موسسه تحقیقات اجتماعی دانمارک» (۱۳۷۹) و «بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی»، اثر دینتینیانو (۱۳۸۰) و گزارش اصلاحات مالیاتی ۲۰۱۲ کشورهای عضو اتحادیه اروپا اشاره نمود.

برخی آثار نیز به طور خاص مسئله انتخاب منابع حق بیمه‌ای و منابع مالیاتی را مورد بحث قرار داده‌اند. ریلی پییرس (۲۰۱۴) این مسئله را در یک مدل بازار کار دوگانه (بومی- خارجی) بررسی نموده و نشان داده است که کارگران داخلی معمولا به دلیل برخورداری از مزیت ثبات شغلی و به انگیزه ایجاد شرایطی که مزایا را صرفا به خودشان اختصاص دهند، حق بیمه را ترجیح می‌دهند، در حالی‌که کارگران خارجی، به این انگیزه که بتوانند نرخ‌های بالای بیکاری را با مالیاتها- که تصاعدی هستند و پایه گسترده‌تری دارند – پوشش دهند، منابع مالیاتی را ترجیح می‌دهند. وی همچنین اثر شوک‌های اشتغال و درجه فراگیری اتحادیه‌های کارگری و انعطاف پذیری بازار کار بر ترجیحات کارگران نسبت به حق بیمه و مالیات را نیز بررسی کرده و معتقد است شُک‌های منفی اشتغال در شرایط وجود اتحادیه‌های غیر فراگیر و انعطاف پذیری پایین بازار کار، موجب افزایش تقاضا برای امنیت شغلی و افزایش تقاضا برای سیستم حق بیمه‌ای و در نتیجه افزایش هزینه‌های جانبی نیروی کار و به تبع آن افزایش بیکاری خواهد شد.

کرولین دایکهونر (۲۰۰۹) چالش تامین مالی نظام تامین اجتماعی آلمان را مورد بحث قرار داده و با شبیه سازی سیستم‌های مالی مختلف برای آلمان نشان داده است که با جایگزینی ساختار تامین مالی آلمان (که عمدتا حق بیمه‌ای است) با شیوه تامین مالی رایج در کشورهای اسکاندیناوی مانند دانمارک (که تقریبا به طور کامل مالیاتی است)، نابرابری درآمد کاهش می‌یابد، چرا که با سیستم حق بیمه‌ای، هزینه‌های بیش از حد نیروی کار موجب افزایش بیکاری می‌شود. وی از اقتصاددان دانشگاه هاروارد «استفان کالیگنون» نقل می‌کند که مدل محافظه کار ارائه رفاه (که متکی بر منابع حق بیمه‌ای است) شکست خورده است.

در آثار اندیشمندان مسلمان، بحث مستقیمی در باره مقایسه منابع حق بیمه‌ای و مالیاتی تامین اجتماعی صورت نگرفته است. از این رو برای کشف موضع آنها در این زمینه باید به مباحثی که در باره مشروعیت بیمه و یا نظریه تامین اجتماعی اسلامی ارائه شده است مراجعه نمود. در زمینه مشروعیت بیمه، ادبیات موجود عمدتا مربوط به بیمه‌های تجاری است که فقیهان شیعه عموما مشروعیت عقد بیمه تجاری را به عنوان یک عقد جدید و یا مصداقی از عقود معهود شرعی به رسمیت شناخته‌اند، اما مشهور فقه پژوهان اهل سنت، عقد بیمه را به دلیل اشکالاتی چون ضمان ما لم یجب، غرر، قمار، اکل المال بالباطل و ربا حرام دانسته و برخی نیز برای آن بدیل اسلامی به عنوان «بیمه تکافل» معرفی نموده‌اند.

در زمینه بیان موضع فقه در باره مشروعیت تامین اجتماعی بیمه‌ای و همچنین تبیین تامین اجتماعی اسلامی با رویکرد فقه اجتماعی، ادبیات موجود- به خصوص در فقه امامیه- بسیار ضعیف است. با این حال در فضای فکری فقه شیعی به دلیل یکسان انگاری بیمه‌های اجتماعی با بیمه‌های تجاری، مشروعیت این بیمه‌ها تلقی به قبول شده است (قابل، ۱۳۸۳). در خصوص نظریه پردازی در باره تامین اجتماعی از دیدگاه اسلام برخی محققان مانند عبدالطیف آل محمود (۱۴۱۴ق) و کیاءالحسینی و باقری (۱۳۸۱) با اتخاذ رویکردی تاییدی، به تصحیح الگوهای تامین اجتماعی مرسوم پرداخته‌اند، اما برخی دیگر مانند شهید صدر«ره» (۱۳۸۷)، قرضاوی(۱۴۲۰ق)، محمد ابو زهره(۱۹۹۱) نظریه تامین اجتماعی اسلامی را با رویکردی مبنایی و مستقل از بیمه‌های اجتماعی مطرح نموده‌اند.

در مجموع می‌توان گفت از دیدگاه کسانی که مشروعیت بیمه‌های اجتماعی را پذیرفته‌اند، منابع حق بیمه‌ای به خودی خود و صرف نظر از تحلیل آثار اقتصادی آن بلا اشکال است. اما از دیدگاه نظریه پردازان دسته اخیر که تامین اجتماعی اسلامی را در چارچوب زکات و مالیاتهای شرعی تبیین

کرده‌اند، راهبردهای بیمه‌ای و به تبع آن منابع حق بیمه‌ای جایگاهی در تامین مالی تامین اجتماعی اسلامی نخواهند داشت. قرضاوی (۱۴۲۰ق.) در کتاب «فقه الزکاه» با تشریح منابع و مصارف زکات و تطبیق آن با مصادیق امروزی تامین اجتماعی، معتقد است با احیا و اجرای زکات اسلامی می‌توان تمامی مشکلات جوامع معاصر در باب تامین اجتماعی را مرتفع نمود و در صورتی که درآمدهای زکات برای مخارج تامین اجتماعی کافی نباشد، می‌توان با الهام از ویژگیهای زکات، نسبت به وضع مالیاتهای حکومتی اقدام نمود و بر این اساس نیازی به استفاده از راهبردهای بیمه‌ای نخواهد بود.

۳- تحلیل ابعاد و ویژگیهای مفهومی مالیات و حق بیمه

مفاهیم مالیات و حق بیمه[1] گرچه تا حدود زیادی روشن و بی‌نیاز از تعریف به نظر می‌رسند اما برای ارائه یک بحث علمی درباره مقایسه این دو مفهوم، نیازمند شناخت دقیق‌تری از ابعاد مفهومی آن دو و تبیین مزیت‌ها، مشابهت‌ها و تفاوت‌های آنها با یکدیگر هستیم.

مالیات به موجب تعریف سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) عبارت است از: «پرداختی است الزامی و بلاعوض». مالیات ممکن است به شخص، موسسه، دارایی و غیره تعلق گیرد. مالیات به مثابه یک نوع هزینه اجتماعی است که آحاد یک ملت در راستای بهره برداری از امکانات و منابع یک کشور موظفند آنرا پرداخت نمایند تا توانائی‌های جایگزینی این امکانات و منابع فراهم شود». اهداف دولت از وضع مالیات به سه دسته کلی تقسیم می‌شود: ۱- پوشش مخارج جاری دستگاههای دولتی مانند پرداخت حقوق کارکنان، قضات و نیروهای امنیتی؛ ۲- تعدیل توزیع درآمد و بهبود رفاه آحاد جامعه؛ ۳- تخصیص بهینه منابع.

یکی از ویژگیهای تعیین کننده مالیات این است که به هنگام پرداخت، محل مصرف آن- حتی در نظامهای رفاهی که منابع مالی آنها کلا از محل مالیات تامین مالی می‌شود- مشخص نیست. مجلس درآمدهای مشمول مالیات، نرخ و نحوه تقسیم آن بین ارکان حاکمیت دولتی را مشخص می‌نماید. مالیات بر اساس درآمد، دارایی، مصرف یا سود مؤسسات اخذ می شود. نرخ‌های مالیاتی اکثرا در مورد مالیات بر درآمد تصاعدی است که موجب بازتوزیع آن‌ها می‌شود و در مورد دارایی و مصرف نسبی است (دینتینیانو، ۱۳۸۰: ۵۳ و ۵۴)

1. Social Security Contributions

بر اساس تعریف فوق، از آنجا که یکی از اهداف وضع مالیات، انجام هزینه‌های اجتماعی است، مالیات- چنانکه در برخی دولت‌های رفاه اسکاندیناوی مرسوم است- می‌تواند تمامی کارکردهای تامین اجتماعی را به عهده داشته باشد ولی در برخی کشورها از جمله ایران مفهوم متمایزی با عنوان حق بیمه اجتماعی نیز وجود دارد که به طور خاص به منظور پوشش هزینه‌های رفاه اجتماعی ابداع شده است.

تعریف حق بیمه بر اساس ماده ۲ قانون سازمان تامین اجتماعی ایران مصوب ۱۳۵۴ « عبارت از وجوهی است که به حکم این قانون و برای استفاده از مزایای موضوع آن به سازمان پرداخت می‌گردد و بیمه شده شخصی است که رأسا مشمول مقررات تأمین‌اجتماعی بوده و با پرداخت مبالغی به عنوان حق بیمه حق استفاده از مزایای مقرر در این قانون را دارد».

بیمه‌های اجتماعی تابع اجبار قانونی است و علاوه بر بیمه شده، کارفرما و دولت نیز در تأمین مالی آن مشارکت دارند و یک سازمان دولتی و یا موسسه عمومی اداره امور آن را به عهده دارد (رک: طالب، همان: ص ۳۲-۳۴).

مالیات و حق بیمه از این نظر که هر دوی آنها یک نوع ضریب مالی اجباری است که به حکم قانون از موارد خاصی اخذ می‌شوند مشابه هم هستند اما از جهات متعددی با هم اختلاف دارند:

۱- بر اساس تعاریف فوق، بر خلاف مالیات که به هنگام پرداخت، محل هزینه آن مشخص نیست و پرداخت کننده آن استحقاق متقابل دریافت مزایایی را ندارد، پرداخت کنندگان حق بیمه‌های اجتماعی در ازای پرداخت حق بیمه از مزایای مشخص شده در قانون، همانند مستمریهای بازنشستگی، بیکاری و از کارافتادگی، خدمات درمانی و... برخوردار می‌شوند.

۲- محل مصرف مالیات اعم از هزینه‌های رفاه اجتماعی است و معمولا به هنگام تصویب بودجه توسط مجلس تعیین می‌شود. اما محل مصرف حق بیمه‌های اجتماعی صرفا تامین اجتماعی است که توسط سازمان مشخصی با مشارکت طرفهای اجتماعی (کارگران، کارفرمایان و دولت) تعیین می‌شود.

۳- حق بیمه تامین اجتماعی صرفا بر حقوق و دستمزد و درآمد حاصل از فعالیت تعلق می‌گیرد در حالیکه مالیات علاوه بر اینها از موسسات، دارایی‌ها و مصرف نیز اخذ می‌شود. از این رو پایه مالیات گسترده تر از حق بیمه اجتماعی است.

۴- دستگاه متولی اخذ مالیات سازمان امور مالیاتی است و در کشورهایی که نظام رفاهی آنها از طریق مالیات تامین مالی می‌شود بخشی از مالیاتهای اخذ شده، جهت پوشش هزینه‌های رفاهی به

سازمان‌های متولی این امر تحویل داده می‌شود، ولی جمع آوری حق بیمه‌های اجتماعی و تخصیص آن معمولا توسط سازمان‌های بیمه اجتماعی به عمل می‌آید.

در برخی از کشورها، علاوه بر دو مفهوم مالیات و حق بیمه اجتماعی، برخی مفاهیم بینابینی دیگر مانند «مالیات تامین اجتماعی» و یا «حق السهم اجتماعی» هم وجود دارند. به عنوان نمونه در آمریکا یک نوع مالیات به نام مالیات تامین اجتماعی وجود دارد که به طور مستقیم به صندوق تامین اجتماعی می‌رود و برای مزایای بازنشستگی تامین اجتماعی فعلی و آینده، حمایت از زنان بیوه و مردان فاقد همسر و مزایای از کار افتادگی استفاده می‌شود. بر خلاف مالیات بر درآمد، که همه آن به صندوق عمومی ایالات متحده پرداخت می‌شود و می‌تواند برای هر هدفی مورد استفاده قرار گیرد.

۴- اشکالات تامین مالی تامین اجتماعی به روش حق بیمهٔ اجتماعی

بی‌گمان، برنامه‌ها و سیاستهای تامین اجتماعی جزء مهمترین دستاوردهای علوم اجتماعی جدید محسوب می‌شوند. در این راستا تدابیر بیمه‌ای نیز تا آنجا که همانند بیمه‌های تجاری در حد یک عقد و قرارداد اقتصادی با حفظ اصول حاکم بر قراردادهای شرعی به ایفا نقش بپردازند، کارکردهای سازنده‌ای در اجتماع و اقتصاد خواهند داشت. با این حال شیوه به کارگیری بیمه در مسائل اجتماعی مانند بیمه‌های بازنشستگی، بیکاری و... به دلیل عدول از اصول اولیه بیمه ای(مانند اصل بنگاهداری، اصل تعادل درآمد- هزینه بر اساس محاسبات اکچوئری و...)، موجب فاصله گرفتن این بیمه‌ها از کارکرد و ماهیت اولیه خود و بروز اشکالاتی در عرصه جامعه گردید به گونه‌ای که هم‌اکنون سازمانهای بیمه اجتماعی در عموم کشورها با چالش‌های فراوانی مواجه گردیده[1] و زمینه مباحث علمی و تغییرات سیاستی در ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی را فراهم نموده‌اند. در این بخش ضمن تاکید بر مشروعیت اصل عقد بیمه و ظرفیت بالقوه آن برای استفاده هدفمند در حل برخی مشکلات اجتماعی، به بررسی اشکالاتی می‌پردازیم که شیوه‌های عملی به‌کارگیری راهبردهای بیمه‌ای در تامین اجتماعی با آن مواجه هستند.

1. http://www.globalaging.org/pension/us/socialsec,10 Myths About Social Security

۴-۱- ناسازگاری با عدالت درون نسلی و بین نسلی

مهمترین ملاک ارزیابی روشهای تامین مالی تامین اجتماعی عادلانه بودن آنها و چگونگی آثار آنها بر توزیع درآمد جامعه و رفاه طبقات گروههای درآمدی است. از این رو یکی از مباحثی که در زمینه شیوه‌های تامین مالی تامین اجتماعی مطرح شده است، جنبه‌های توزیعی روش‌های بیمه‌ای تامین اجتماعی در مقایسه با روش مالیاتی است. موافقان معتقدند، در این روش‌ها بخشی از درآمد کارفرمایان اخذ و بین مزد بگیران سالمند یا آنهایی که دچار حوادث اجتماعی شده‌اند یا در معرض آن قرار دارند تقسیم می‌شود که خود نوعی توزیع مجدد عمودی درآمد محسوب می‌شود. ولی اکثر اقتصاددانان معاصر این را قبول ندارند و معتقدند، کارفرما از طریق افزایش قیمت کالا و یا خدمات، یا به عبارتی تحمیل هزینه‌های تأمین اجتماعی به مشتری یا کاهش دستمزد مستقیم یا حداقل مخالفت با افزایش‌های بعدی دستمزد کارگر یا کاستن از میزان افزایش‌های بعدی، هزینه‌های خود را جبران می‌کند و کمتر امکان دارد که از درآمد او کاسته شود و درآمد واقعی کارگر افزایش یابد(موسسه تحقیقاتی اجتماعی دانمارک:۴۶).

علاوه بر این، طرح‌های بیمه‌ای موجب برخی انتقال‌های ناموجه درآمد نیز می‌باشند. استیگلیتز، معتقد است در این گونه طرح‌ها بعضی بی‌عدالتی‌ها وجود دارد. مثلا یک فرد متاهل، با این که سهام مشابهی نسبت به یک فرد مجرد پرداخت کرده است، صرفا به این دلیل که ازدواج کرده است، مزایای بیشتری دریافت می‌کند.

۴-۲- عدم فراگیری روش‌های بیمه‌ای نسبت به غیر مرتبطین به بازار کار

در هر نظام اجتماعی که از طریق پرداخت حق بیمهٔ حرفه‌ای تأمین مالی می‌شود، پوشش تامین عمدتا محدود به کارکنان دولت و شاغلینی می‌شود که در موسسات بزرگ یا در بخش‌های سازمان یافته اقتصادی و عمدتا شهری اشتغال دارند و الزامأ موجب کنار گذاردن آن گروهی می‌شود که حق بیمه نمی پردازد، مثل بیکاران، اخراجی ها، کارگران فصلی، کارگران خانوادگی و خویش فرمایان مناطق شهری و روستایی که در خیلی از کشورها تحت پوشش قرار نمی گیرند. به بیان دیگر افرادی که نیازمندترند، کمتر مورد حمایت قرار می‌گیرند (دینتینیانو، ۱۳۸۰: ۵۵-۵۶). در حالی‌که در روشهای مالیاتی، چتر حمایتی تامین اجتماعی همه آحاد نیازمندان را شامل می‌شود و افراد نیازمندتر اولویت بیشتری دارند.

۴-۳- تلقی حق بیمه به عنوان دستمزد غیر مستقیم و انتقال کامل بار مالی تامین به دوش کارگران

در گذشته این تصور وجود داشت که در روش‌های بیمه‌ای بخش اعظم بودجه تامین به عهده کارفرما گذاشته می‌شود، اما امروزه پذیرفته شده که حق بیمه نوعی دستمزد غیرمستقیم است که فعلا به جای کارگر به صندوق خاصی پرداخت می‌شود تا بعداً در اختیار او قرار داده شود. در شرایط جهانی شدن اقتصاد، وقتی نرخ حق بیمه افزایش پیدا می‌کند، کارفرما یا باید هزینه آن را روی قیمت محصول بکشد که در بازار رقابتی، این امر موجب ضرر و تعطیلی بنگاه و در نتیجه بیکاری کارگران است و یا باید به مزد بگیران منتقل کند و جلوی افزایش دستمزد و استخدام جدید را بگیرد؛ یعنی در نهایت این مزد بگیران هستند که حق بیمه و بیکاری را متحمل می‌شوند. مطالعات جدید اقتصادی نیز نشان می‌دهد که در فرانسه هر افزایشی در حق بیمهٔ کارفرمایان موجب کاهش دستمزدها در یک فاصلهٔ دوساله شده است.

۴-۴- مشکلات مالی فزاینده در صندوقهای بیمه اجتماعی

ماهیت عملکرد سازمانهای بیمه‌ای (به ویژه در روش‌های پرداخت از هر دریافت[1]) به گونه‌ای است که با عبور سازمان از مرحله میانسالی، و تغییر نسبت افراد غیر شاغل به شاغلان، با بحران مالی فزاینده‌ای مواجه می‌شوند که تحمل بار آن نه تنها برای تامین اجتماعی بلکه برای کل اقتصاد هم غیر ممکن خواهد بود. مثلا بر اساس گزارش خزانه‌داری کل آمریکا (در حدود یک دهه قبل)، سازمان تأمین خدمات درمانی سالخوردگان این کشور (علی‌رغم کوچکی حجم آن نسبت به سازمان‌های مشابه اروپایی) با رقم نجومی ۳۷۶۰۰ میلیارد دلار کسری بودجه انباشته مواجه گردیده بود که این رقم به طور مداوم در حال افزایش است (نمازی، ۱۳۸۷، : ۱۷ و استیگلیتز،۲۰۰۱: ۳۵۳-۳۸۴). صندوقهای تامین اجتماعی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و در حال حاضر بسیاری از آن‌ها به ویژه صندوق بازنشستگی کشوری در چنین بحرانی گرفتار شده‌اند.

1. PAYG

۴-۵- عدم شفافیت و کارآمدی سرمایه‌گذاری‌در روشهای بیمه‌ای با اندوخته‌گذاری

بر خلاف روشهای مالیاتی، روشهای بیمه‌ای تامین اجتماعی در نظام‌های اندوخته گذاری کامل و جزئی موجب انباشت سرمایه انبوه و بروز مشکلات عدیده مدیریتی، اقتصادی، سیاسی و... ناشی از آن می‌گردد (همان).

هم اکنون سازمان تامین اجتماعی ایران به دلیل گستردگی دامنه فعالیت‌های بیمه‌ای و وارد شدن در عرصه تصدّی‌گری بنگاه‌های اقتصادی به یکی از بزرگترین نهادهای اقتصادی کشور تبدیل شده است.

در زمینه مدیریت اقتصادی سرمایه‌های سازمان نیز گفتنی است، به دلیل بزرگ بودن حجم سهام سازمان نسبت به وسعت بازار بورس ایران، عملا امکان کسب سود از عملیات خرید و فروش سهام توسط سازمان محدود است.

۴-۶- اثر منفی روشهای بیمه‌ای بدون اندوخته بر پس‌اندازهای خصوصی

روش‌های بیمه‌ای تامین اجتماعی از نوع نظامهای بدون اندوخته، موجب تضعیف پس‌اندازهای خصوصی افراد می‌شود. زیرا در این حالت، از طرفی افراد به دلیل اطمینان از تامین نیازهای آینده‌شان توسط تامین اجتماعی، انگیزه چندانی برای پس‌انداز ندارند و از طرف دیگر نظام تأمین اجتماعی برنامهٔ پرداخت‌های انتقالی خالص بوده که به هیچ وجه پس‌انداز نمی‌کند (بلانچارد و فیشر،۱۹۸۷: ۲۲و ۱۱۵؛ ساموئلسن ۱۹۷۵، استیگلیتز، همان).

۴-۷ - بالا بودن نرخ حق بیمه به دلیل عدم شفافیت روش‌های بیمه‌ای در اهداف توزیع درآمدی، جبرانی و پوشش ریسک

موارد تحت پوشش تامین اجتماعی را می‌توان در سه گروه متمایز از هم که هر یک دارای منطق جداگانه‌ای است دسته بندی کرد. گروه اول کسانی هستند که به دلیل عواملی از قبیل معلولیت‌های جسمی، فوت سرپرست و از کار افتادگی اصلا قادر به کار نیستند و یا درآمد مکفی برای امرار معاش ندارند و باید بلاعوض مورد حمایت جامعه قرار گیرند. گروه دوم کسانی هستند که قادر به کار هستند و در شرایط عادی درآمد کافی برای گذران زندگی را دارند، ولی ممکن است با حوادث غیر قابل پیش‌بینی مانند بیماری، بیکاری، حوادث طبیعی و... مواجه شده و نیازمند حمایت شوند و دسته سوم کسانی هستند که به علت کوته‌بینی، برای دوران سالمندی و ازکارافتادگی خود پس‌انداز لازم را به

عمل نیاورده و دچار فقر شده‌اند. در حال حاضر راهبردهای بیمه‌ای تامین اجتماعی به دلیل عدم تفکیک میان این گروهها با عدم شفافیت زیادی روبرو هستند که این امر اصلاحات تامین اجتماعی را با مشکلات زیادی مواجه ساخته است. (استیگلیتز،۲۰۰۱ : ۳۵۳-۳۸۴).

امروزه بسیاری از پیشنهادهای اصلاحی به لزوم باز تعریف برنامه‌های تامین اجتماعی در جهت ایجاد تمایز میان سه گروه فوق و سوق دادن طرح‌های عمومی تامین اجتماعی به سمت مواردی که با شیوه‌های مالیاتی قابل پوشش هستند، تاکید می‌کنند(موسسه تحقیقاتی اجتماعی دانمارک :۶۰).

۴-۸- اختلال زایی بیشتر روش‌های حق بیمه‌ای نسبت به مالیات بر مصرف

اگر آثار حق بیمه بر متغیرهای کلان را -به دلیل آنکه همانند مالیات بر درآمد از حقوق و دستمزد اخذ می‌شود- مشابه مالیات بر درآمد در نظر بگیریم، آنگاه می‌توانیم مباحث مطرح شده در باره مقایسه مالیات بر درآمد و مالیات بر مصرف را در اینجا هم صادق بدانیم. در این خصوص نیز، چنانکه مطالعات مختلف نشان داده‌اند مالیات بر درآمد با رشد اقتصادی پایین‌تر همراه است و مالیاتهای مکرر بر اموال، مالیات بر مصرف و مالیات زیست محیطی حداقل اختلال در رشد را دارند.

مالیات بر مصرف کمتر از مالیات بر درآمد اشخاص اختلال زاست. چرا که بخشی از مصرف از دارایی‌های انباشته شده (به عنوان مثال پس‌انداز و ثروت)، که یک پایه مالیاتی نسبتا بی‌کشش است اخذ می‌شود.

۴-۹- عدم شفافیت در ساختار سیاسی و مدیریتی سازمان‌های بیمه اجتماعی

ماهیت سازمانهای متولی مالیات کاملا شفاف و سازگار با فلسفه وجودی مالیات و کارکردهای آن است. زیرا فلسفه وجودی مالیات یک امر عمومی و اجتماعی است که یک نهاد عمومی دولتی تصدی آن را به عهده می‌گیرد. ولی بیمه‌های اجتماعی از این جهت فاقد شفافیت‌اند. در ابتدا تصور می‌شد که مدیریت بیمه‌های اجتماعی همانند بیمه‌های تجاری بدون دخالت دولت قابل انجام است، اما امروزه به دلایل مختلف از جمله: گستردگی بسیار زیاد، حجم فعالیتها و بودجه و تشکیلات بیمه‌های اجتماعی و فراگیری دایره شمول آن که اکثریت افراد جامعه را شامل می‌شود، تلقی از سازمان متولی این امر به عنوان یک سازمان غیر دولتی محل ابهام است(بادینی، ۱۳۸۷).

نکته حائز اهمیت در این باره این است که اگر این سازمان همانند موسسات غیر دولتی بر اساس اصل تعادل درآمد و هزینه اداره می‌شد. **اولاً:** با برآورد دقیق منابع از طریق محاسبات بیمه‌ای و تنظیم مزایا بر اساس آن، از بروز کسری بودجه جلوگیری می‌کرد و **ثانیاً:** در صورت بروز کسری مداوم، ورشکسته اعلام می‌گردید و از بازار خارج می‌شد. اما در سیستم‌های فعلی، کسری بودجه تامین اجتماعی، به دلیل وجود محدودیت در افزایش حق بیمه، از محل استقراض دولت تامین مالی می‌شود و این امر ممکن است تا چندین دهه صندوق تامین اجتماعی را بدون اعلام ورشکستگی سرپا نگه دارد.

۴-۱۰- ابهام در ماهیت فقهی- حقوقی تامین اجتماعی بیمه‌ای و توجیه مشروعیت آن

ماهیت فقهی-حقوقی تامین اجتماعی بیمه‌ای از این جهت که آیا همانند بیمه‌های تجاری عقد مستقلی است که باید تابع ضوابط حاکم بر صحت عقود باشد و یا اینکه نوعی حمایت تبرّعی از ناحیه دولت، الزامات قانونی و یا شروط ضمن عقد قراردادهای استخدامی است که احراز مشروعیت و عدم فساد شرط در آن کفایت می‌کند، محل اختلاف است. گروهی معتقدند که تامین اجتماعی یکی از انواع بیمه‌های متعارف است که حقیقت و جوهره آن با بیمه‌های تجاری تفاوتی ندارد. بنابراین حکم بیمه‌های تجاری را به تامین اجتماعی بیمه‌ای هم تعمیم داده‌اند (قابل، ۱۳۸۳). در حالی‌که گروه دیگری رویکرد اختلاف ماهوی میان این دو را برگزیده وحکم متفاوتی برای تامین اجتماعی بدست آورده‌اند (الحکیم، ۱۴۲۴ق : ۲۱۸)

۵- روند اصلاحات ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی در نظام‌های معاصر

در جوامع سنتی، نیازهای معیشتی افراد که مسئله و موضوع حمایت‌های اجتماعی را تشکیل می‌داد، موارد محدودی چون فقر، بی‌سرپرستی و در راه ماندگی و ورشکستگی را شامل می‌شد که برای پوشش آن منابع متنوعی مانند پس‌اندازهای فردی، خانواده، موسسات خیریه و گاهی نیز کمک‌های دولتی وجود داشت. پس از انقلاب صنعتی و پیدایی روابط سرمایه‌داری، از طرفی نهاد خانواده و نقش موسسات خیریه به سستی گرایید و پس‌اندازهای فردی نیز به دلیل ترویج مصرف‌گرایی تضعیف شد و از طرف دیگر معضلات جدیدی مانند بیکاری ساختاری، بازنشستگی، مخارج سنگین درمانی و... موارد نیاز به حمایت‌های اجتماعی را شدت بخشید و در نتیجه، تعادل منابع و مصارف تامین اجتماعی از میان رفت و در اثر بروز مشکلات اجتماعی فراوان در جوامع سرمایه‌داری، زمینه پیدایی نظام‌های جدید تامین اجتماعی فراهم گردید.

اولین سیاستی که در نظام‌های سرمایه‌داری برای مقابله با این وضعیت ابداع شد طرح «بیسمارک» برای برقراری بیمه‌های اجتماعی بود که از سال ۱۸۸۱ آغاز گردید و پس از طی مراحلی در سال ۱۹۱۱ در ضمن مجموعه قوانینی تحت عنوان بیمه‌های اجتماعی به رسمیت شناخته شد. بیمه‌های اجتماعی به مرور زمان گسترش پیدا کرد و با اتکاء به درآمدهای حق بیمه موارد متنوعی از مشکلات زندگی اجتماعی افراد مانند بیکاری، از کارافتادگی، بازماندگان، بیماری و بازنشستگی را تحت پوشش قرار داد. بیمه‌های اجتماعی به دلیل آنکه با مشارکت خود کارگران و کارفرمای آنها تامین مالی می‌شد و مدیریت آن به عهده یک سازمان عمومی غیر دولتی گذاشته شده بود، راه حل خوبی به نظر می‌رسید، اما به دلیل آنکه مزایای آن صرفا به مرتبطین بازار کار مربوط می‌شد و برای حمایت از سایر افراد طرحی نداشت، ناقص به نظر می‌رسید. برای رفع این نقیصه منابع مالیاتی با مدیریت دولت‌ها به نظام تامین اجتماعی اضافه گردید.

نکته دیگری که موجب ورود مالیات به ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی شد، این بود که برخلاف این تصور ابتدایی که بیمه‌های اجتماعی قادرند بدون نیاز به دخالت دولت، مشکلات مربوط را مرتفع نمایند، به دلیل بروز برخی تحولات جمعیتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که منجر به کسر بودجه سازمان‌های تامین اجتماعی شد و راه حل‌های اصلاحی مانند افزایش نرخ‌های حق بیمه و کاهش مزایا و افزایش سن بازنشستگی هم دیگر افاقه‌ای نداشت، بازگشت به بودجه عمومی دولت و تامین کسری از محل منابع مالیاتی اجتناب ناپذیر گردید. افزون بر این در خصوص آثار و پیامدهای

حق بیمه بر بازار کار، توزیع درآمد و رشد تولید، در مقایسه با مالیات نیز مباحثی مطرح گردید که به مروز زمان کفه ترازوی ترکیب منابع تامین مالی تامین اجتماعی را به نفع مالیات- سنگین تر کرد.

بر این اساس کشورهای زیادی، بودجه تامین اجتماعی خود را از روش حق بیمه‌ای به روش مالیاتی به ویژه مالیات بر مصرف تغییر داده‌اند.

به طور خلاصه امروزه در نظامهای معاصر، تنوع زیادی در باره چگونگی تامین مالی طرح‌های تامین اجتماعی وجود دارد. بر اساس گونه شناسی «اسپرینگ اندرسون» از دولت‌های رفاه، در میان کشورهای EU ۱۵ عمدتا چهار نوع مدل دولت رفاه وجود دارد: مدل محافظه کارانه بر اساس حق بیمه‌های اجتماعی، دولت رفاه سوسیال دموکرات تامین مالی شده با مالیات، مدل مبتنی بر بازار آزاد و مدل جنوبی (کارولین، ۲۰۰۹). ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی در این چهار مدل در جدول ۱ بیان شده است.

جدول (۱)- ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی در مدلهای مختلف دولتهای رفاه اروپایی

انواع نظامها / منابع مالی	لیبرال	سوسیال دموکراسی	محافظه کار	جنوبی
سطح مالیات بر درآمد	پایین	بالا	متوسط	پایین/ متوسط
سطح حق بیمه‌ها	پایین	متوسط/ بالا	بالا	متوسط
منبع اصلی تامین اجتماعی	مالیات	مالیات	حق بیمه	حق بیمه
درجه خصوصی سازی تامین اجتماعی	بالا	پایین	متوسط	متوسط

در خصوص ایران، بر اساس بند الف ماده ۷ قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، منابع مالی نظام تامین اجتماعی از اقلام متنوعی چون: منابع عمومی؛ منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها؛ منابع بخش بیمه‌ای با مشارکت کارفرما، بیمه شده و دولت[1]؛ منابع حاصل از کمکهای مردمی در قلمروهای

۱-در حال حاضر نرخ حق بیمه در مورد بیمه‌شدگان تحت پوشش سازمان تامین اجتماعی ایران بر اساس ماده ۲۸ قانون تامین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ و قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۶ جمعا برابر با ۳۳٪ حقوق بیمه شده است که ۷٪ آن توسط خود بیمه‌شده، ۲۳٪ توسط کارفرما و ۳٪ توسط دولت پرداخت می‌شود. سازمان تأمین اجتماعی، خدمات درمانی، مزایای بازنشستگی، ازکارافتادگی کلی و جزئی، بازماندگی، بیکاری، مزایای مربوط به همسر و فرزندان، ازدواج، استراحت و حقوق بابت بیماری و بارداری را ارائه می‌نماید. نرخ کسور در صندوق بازنشستگی کشوری عبارت است از ۹٪ حقوق توسط بیمه شده و ۱۲/۵٪ توسط کارفرما (دستگاه‌های اجرایی) که جهت ارائهٔ پوشش بازنشستگی، بازماندگی و از کارافتادگی اخذ می‌گردد، جهت درمان، حق بیمهٔ

نظام تأمین اجتماعی؛ منابع حاصل از وقف و... تشکیل می‌شود که مالیات (با این عنوان خاص) جزء آنها محسوب نمی شود.

در خصوص سهم نسبی مالیات و حق بیمه اجتماعی در ترکیب درآمدهای دولت نیز، چنانکه ارقام جدول۲ نشان می‌دهد، سهم انواع مالیات‌ها به خصوص مالیات بر مصرف کالاها و خدمات بسیار کمتر و سهم درآمدهای ناشی از کسورات بیمه‌های اجتماعی بیشتر است.

جدول (۲)- ترکیب درآمدهای دولت در ایران و جهان

ترکیب درآمدهای دولت	ایران	جهان
کل درآمد دولت نسبت به GDP	۳۱/۹	۲۴/۳
سهم مالیاتهای مستقیم از درآمد دولت	۱۹	۲۳
سهم مالیات بر مصرف کالاها و خدمات از درآمد دولت	۳	۳۲
سهم مالیات بر واردات از درآمد دولت	۶	۵
سهم مالیاتهای متفرقه از درآمد دولت	۱	۲
سهم درآمدهای کسورات بازنشستگی و تامین اجتماعی از درآمد دولت	۱۹	۲۱
سهم درآمدهای ناشی از مالکیت‌های دولتی از درآمد دولت	۵۲	۱۷

ماخذ: دانش جعفری،۱۳۹۰[1]

همچنین بر اساس گزارش ارزیابی عملکرد بودجه عمومی دولت طی سالهای ۸۶-۱۳۸۱ سهم مالیات‌ها از تولید ناخالص ملی در ایران درسال ۱۳۸۵ به ۷/۴ درصد رسید که کمتر از نرم جهانی آن است (بانک مرکزی ایران، ۹:۱۳۸۷). در ماده ۱۱۷ قانون برنامه پنجم مقرر گردید این رقم با گسترش پایه‌های مالیاتی به ۱۰ درصد افزایش یابد.

پایین بودن درآمد مالیاتی و سنگینی آن در طرف مالیات‌های مستقیم و بالا بودن سهم کسورات بیمه‌ای، حاکی از ناکارآمدی نظام مالیاتی در شناسایی دقیق پایه‌های مالیاتی و اخذ مالیات از طبقه ثروتمند و صاحبان مشاغل آزاد و در نتیجه تمرکز فشار منابع مالی تامین اجتماعی بر حقوق و دستمزد است که این نیز به نوبه خود عاملی برای نهادینه کردن شکاف طبقاتی و سخت‌تر کردن شرایط برای نظام تامین اجتماعی است (پرخیده و تاجیک، ۱۳۹۱).

جداگانه‌ای اخذ می‌گردد، بیمه بیکاری شامل کارمندان دولت نمی‌شود و مزایای مربوط به همسر، فرزندان و فوت توسط کارفرما پرداخت می‌گردد.

1. www.hamshahrionline.ir/details/146705

در بند ط تبصره ۸ قانون بودجه ۱۳۹۳ مقرر گردید از ابتدای سال ۱۳۹۳ علاوه بر افزایش قانونی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، یک واحد درصد به عنوان مالیات سلامت به نرخ مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت اضافه و همزمان با دریافت، مستقیماً به ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۲ واریز شود و صد درصد (۱۰۰٪) منابع دریافتی، از طریق ردیف ۱۲۲-۵۳۰۰۰۰ به پوشش کامل درمان افراد ساکن در روستاها و شهرهای دارای بیست هزار نفر جمعیت و پایین‌تر و جامعه عشایری (در چهارچوب نظام ارجاع)، اقدام و پس از تحقق هدف فوق نسبت به تأمین تجهیزات بیمارستانی با اولویت بیمارستان‌های مناطق توسعه‌نیافته، مصارف هیأت امنای ارزی و ارتقای سطح بیمه بیماران صعب‌العلاج و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی خارج از روستاها و شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت اختصاص یابد.

۶- ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی بر اساس مبانی اسلامی

اکنون با نظرداشت مباحث بالا، می‌خواهیم ببینیم در چارچوب تدابیر اسلام برای حمایت از نیازهای معیشتی آحاد جامعه و قواعد مستخرج از ماهیت تشریع اسلامی، در ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی کدام یک از منابع حق بیمه‌ای و مالیاتی ترجیح خواهند داشت.

قبل از پرداختن مستقیم به این مسئله، ابتدا باید به چند نکته کلی در باره ماهیت نظام اقتصادی اسلام و سلسله مراتب چاره‌جویی آن برای تامین نیازهای معیشتی اعضای جامعه توجه نماییم.

۱- اسلام چاره اساسی برای تامین نیازهای معیشتی مردم را در درجه اول در عادلانه بودن ساختار کلی نظام اقتصادی می‌داند و برای این منظور تدابیری چون نظام مالکیت، نظام توزیع درآمد و ثروت در مراحل قبل و پس از تولید، حقوق معاملات، اصلاحات انگیزشی عاملان اقتصادی، نظام خانواده و... را برای سالم سازی بازار و ایجاد شرایط مناسب برای تامین نیازهای زندگی مردم از طریق ساز و کارهای عادی نظام اندیشیده است که با اجرای آنها زمینه نیاز به دخالت نهادهای متولی تامین اجتماعی به حداقل کاهش می‌یابد. به بیان دیگر از دیدگاه اسلام حاکمیت مناسباتی که جامعه را دچار شکاف طبقاتی شدید کند و زمینه نیاز به اجرای طرحهای حمایتی توده‌وار را فراهم نماید، پذیرفتنی نیست. مجموعه تدابیر اسلام در باب عقاید، اخلاق و حقوق به گونه‌ای است که با اجرای آنها اکثریت جامعه به اندازه‌ای از درآمد و ثروت در اختیار خواهند داشت که قادر به تامین لوازم زندگی کریمانه خود باشند (صدر، ۱۳۸۷: ۶۷۱-۶۸۳).

۲- همانطور که قبلا نیز بیان شد، مشروعیت عقد بیمه در فقه شیعه پذیرفته شده است. از این رو در چارچوب شریعت اسلام نیز- با تحفظ بر اصول حاکم بر قراردادهای شرعی و رعایت اصول بیمه‌ای امکان به کارگیری هدفمند عقد بیمه برای پوشش ریسک برخی مخاطرات زندگی مانند بیماری، بیکاری، از کارافتادگی، بازنشستگی و... وجود دارد. این راهکار برای گروههایی از اعضای جامعه که در شرایط عادی قادر به تامین کفاف زندگی خود و پرداخت حق بیمه (از مجموعه امکانات خود، از جمله پس‌اندازهای شخصی) هستند، مفید است و چنانچه مقررات مناسب آن تدوین شود، همانند یکی از عقود بیمه تجاری در چارچوب مکانیسم بازار قابل اجرا است و از این رو، از موضوع بحث ما خارج است.

۳- برای آن دسته از کسانی که از روشهای فوق قادر به تامین نیازهای معیشتی نباشند، چنانکه شهید صدر«ره» (۱۳۸۷) نیز بیان نموده‌اند راه حل اسلامی فقط در روشهای قانونی و دولتی خلاصه نمی شود بلکه اسلام عموم مردم را در ساز و کاری به عنوان تکافل عمومی در این امر مشارکت می‌دهد که با اهتمام به اجرای روزآمد آن باز هم زمینه نیاز به دخالت قانونی دولت کاهش می‌یابد.

۴- یکی از منابع اسلامی تامین اجتماعی انفال است. انفال در فقه شیعه، شامل اموال عظیمی مانند «زمین‌هایی که بدون جنگ به تصرف مسلمانان درمی‌آید (فیء)، زمین‌های موات، وسط دره‌ها، جنگل‌ها و سر کوه‌ها و هر آن چه در آن‌ها وجود دارد، آبادی‌هایی که صاحب ندارند، صفایا و قطایع ملوک، غنایم جهادِ خودسرانه، ارث بدون وارث، معادن و دریاها (بنا بر قولی)» (نجفی، بی‌تا، ج ۶: ۶۸ به بعد)می شود. بر اساس آیه ۷ سوره حشر [۱]و روایت حماد از امام موسی‌بن جعفر علیه السلام[۲] (الطوسی، ۱۳۶۵: ۱۲۹) درآمد این منابع در اختیار دولت اسلامی است که با اولویت رفع نیازهای طبقات ضعیف به مصرف میرسد. با اجرای صحیح حکم انفال، زمینه نیاز به مالیات و حق بیمه‌های عمومی باز هم تقلیل می‌یابد. بدین ترتیب ماهیت، اندازه و جایگاه مسئله ترکیب منابع مالیاتی و حق بیمه‌ای تامین اجتماعی در نظام اقتصادی اسلام متفاوت از نظام‌های متداول خواهد بود.

۱- « مَّا أَفَاء اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَ لِلرَّسُولِ وَ لِذِی الْقُرْبَى وَ الْيَتَامَى وَ الْمَسَاكِينِ وَ ابْنِ السَّبِيلِ»

۲ -«...وله ان یسد بذلک المال جمیع ما ینوبه من قبل اعطاء المؤلفة قلوبهم وغیر ذلک من صنوف ما ینوبه...»

۶-۱- نکات قابل استناد برای ارجحیت مالیات بر حق بیمه

اکنون با نظرداشت مراتب فوق، باید دید شیوه مناسب برای حمایتهای اجتماعی مذکور در تعریف تامین چیست؟ و در مقایسه شیوه‌های مالیاتی با شیوه‌های حق بیمه- محور امروزی که با اجرای طرحهای بسیار گسترده، نهادهای متولی این امر را به یک دولت در درون دولت مبدل ساخته‌اند کدامیک ارجحیت خواهند داشت. در اینجا به ذکر نکات قابل استناد برای ارجحیت روشهای مالیاتی خواهیم پرداخت:

۱- در تعریف مرسوم «تامین اجتماعی» توسط سازمان بین‌المللی کار، جنس وظایف تامین اجتماعی از مقوله «حمایت» است. از این رو ابتدا باید دید چه کسانی نیازمند حمایت هستند. بر اساس مفاهیم رایج در منابع اسلامی گروههای مردم از این جهت به سه دسته «فقیران»، «واجدین حد کفافیت شرعی» و «ثروتمندان» تقسیم می‌شوند. از میان این سه گروه، فقیران نیازمند حمایت هستند ولی مسئولیت تامین معاش گروههای بعدی- به ویژه گروه سوم- با خودشان است.

۲- در تعریف مذکور، موارد حمایت عبارتند از « قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده (عائله‌مندی)» که تمامی آن‌ها در عنوان فقیر شرعی که توسط قاطبه فقهای اسلام پذیرفته شده است قابل اندراج هستند (النجفی، صاحب الجواهر، ۱۳۷۳: ۵۰۰-۴۹۷).

۳- ملاحظه منابع و مصارف مالیات‌های شرعی نشان می‌دهد که کارکرد اصلی این مالیاتها را تامین اجتماعی تشکیل می‌دهد. مصارف زکات غالبا از موارد تأمین اجتماعی است (توبه، ۶۰) به گونه‌ای که در روایات نبوی (ص)، از زکات به عنوان یک حق مالی که از ثروتمندان اخذ و به فقرا برگردانده می‌شود یاد شده است (مروارید،۱۴۱۰ق، ج ۵: ۲۸۱). مصرف زکات فطره نیز صرفاً تأمین فقرا است. در مورد خمس هم، یتیمان، مساکین و در راه ماندگان (سادات) و سایر فقیران (در مراتب بعدی) مصرف ثابت آن هستند (انفال، ۴۱). در مورد مصرف بیت المال که در صدر اسلام اکثر منابع آن از محل جزیه و خراج حاصل می‌شد نیز چنانکه در نامه ۵۳ نهج البلاغه تصریح شده است اختصاص بخشی از منابع بیت المال به نیازمندان از جمله بیوه‌زنان، سالخوردگان بیچاره، ایتام و مساکین تاکید شده است. افزون بر این در نحوه تخصیص این مالیاتها بر لزوم حذف ثروتمندان از مشمولین دریافت زکات تصریح شده است.«لا تَحلّ الزّکاه لِغنیّ و لا لِذی مَرّه سویّ».

از سوی دیگر در این مالیاتها، درآمدها از کسانی اخذ می‌شود که فقیر نبوده و دارای مازاد درآمد باشند. مثلاً زکاتِ مال به واجدین حد نصاب مال تعلق می‌گیرد، زکاتِ فطره صرفا بر اغنیا واجب است، تکلیف خمس متوجه کسانی است که دارای درآمد مازاد بر هزینه هستند، در جزیه نیازمندان معاف هستند و خراج از مازاد بر نیاز کشاورزان گرفته می‌شود. مجموعه این ویژگیها نشانگر پیوند وثیق مالیاتهای اسلامی و تامین اجتماعی است.

۴- با عنایت به دو ویژگی فوق و ربط وثیق مالیاتهای اسلامی به تامین اجتماعی بدست می‌آید که قاعده اساسی در کسب و تخصیص درآمد تامین اجتماعی- همانگونه که در روایات زکات بیان شده بود « یُؤخذ من أغنیائهم و یُردّ علی فقرائهم»- اخذ از غنی و دادن به فقیر است. این قاعده بر خلاف قاعده‌ای است که در روش‌های بیمه‌ای به صورت اخذ از کارگر+ کارفرما + دولت و پرداخت به کارگر رایج است؛ اعم از آنکه دهنده غنی باشد یا نباشد و گیرنده فقیر باشد یا نباشد. از این قاعده سازگاری طبیعت تامین اجتماعی اسلامی با روش‌های مالیاتی و ناسازگاری آن با روش‌های بیمه‌ای به وضوح بدست می‌آید.

۵- امروزه ممکن است مالیاتهای منصوص اسلامی تکافوی تمامی نیازهای تامین اجتماعی را ندهد و یا بنا به مصالحی مدیریت آنها در دست دولت نباشد، در این‌صورت، پس از منابع حاصل از مالکیت‌های دولت، منبع مالی دیگری که برای تامین اجتماعی در دسترس دولت قرار می‌گیرد، مالیاتهای حکومتی است. ولیّ امر مسلمین برای تحقق بخشیدن به مقاصد دینی در چارچوب احکام و اصول شرعی دارای اختیارات گسترده‌ای است که قانونگذاری در منطقه آزاد تشریع بر مقتضای مصالح اجتماعی (نظریه منطقه الفراغ شهید صدر) و یا مصالح و نیازهای حکومت اسلامی(نظریه ولایت فقیه امام خمینی) از جمله آنهاست(مومن، ۱۳۸۰). بر این اساس دولت اسلامی در صورت وجود نیاز و مصلحت می‌تواند برای پوشش هزینه‌های تامین اجتماعی، منابع جدیدی را تحت عنوان مالیاتهای حکومتی وضع و اجرا نماید.

بر اساس روایتی که مرحوم کلینی از امامان باقر و صادق علیهما السلام نقل نموده، امیرالمؤمنین (ع) در تطبیق این اصل بر شرایط اقتصاد صدر اسلام بر اسبهای عتاق (از نژاد اصل) سالانه ۲ دینار و بر سایر اسب‌ها سالانه یک دینار مالیات وضع نمود(الکلینی، ۱۳۶۷ ج ۳ :۵۳۰).

۶-۲- چند شبهه و پاسخ

در خاتمه به بررسی چند شبهه و پاسخ آنها می‌پردازیم.

۱- ممکن است گفته شود با توجه به این که در روش‌های بیمه‌ای، حق بیمه کارگران جزئی از منابع مالی نظام تامین اجتماعی را تشکیل می‌دهد، چشم پوشی از این منبع به زیان منابع درآمدی دولت تمام می‌شود. در پاسخ می‌گوییم اگر کارگرانی که حق بیمه می‌دهند در بالای خط فقر باشند، دریافت حق بیمه از آنها به هدف حمایت نیست بلکه نوعی پوشش ریسک است که درآمد- هزینه آن با منطق بازاری قابل اجرا است و چنین موردی موضوعا از دایره بحث خارج است. اما در مورد اکثریت جمعیت کارگری کشور که دریافتی‌ای کمتر از خط فقر دارند، با توجه به این که فلسفه اخذ وجوه، رسیدگی به خود همین فقرا است و گرفتن و دادن وجوه هزینه‌بر است، درخواهیم یافت معافیت فقرا از مشارکت در تامین منابع تامین اجتماعی کاملا عقلانی است و متقابلا صرف هزینه برای جمع‌آوری وجوه از افراد برای آنکه مجددا به خود آن‌ها بازپرداخت شود، کار زیان آوری است که هزینه‌های آن بر بودجه تامین اجتماعی تحمیل خواهد شد. افزون بر این، حق بیمه افراد ثروتمند و بخش عمده حق بیمه کارگری که توسط کارفرمایان پرداخت می‌شود قابلیت تغییر به مالیات را دارند و از این جهت که در مالیات- برخلاف حق بیمه- تعهدی نسبت به مالیات دهنده ایجاد نمی شود، هزینه‌های تامین اجتماعی کاهش خواهد یافت.

۲- شبهه دیگر این است که با توجه به پذیرش مشروعیت بیمه‌های اجتماعی از دیدگاه فقهای شیعه، خصوصا امام خمینی ره و مقام معظم رهبری، مخالفت با این روش‌های بیمه‌ای بر خلاف دیدگاه رایج فقه شیعه است. در پاسخ این شبهه می‌گوییم، فقهای عظام در باره مشروعیت بیمه‌های اجتماعی هیچ بحث مستقلی مطرح نکرده‌اند و امام خمینی ره در ابتدای انقلاب اسلامی که برخی فقهای شورای محترم نگهبان اجرای چنین طرحهایی را موجب تعطیلی برخی احکام اولیه و مخالف نظام خانواده و عائله در اسلام می‌دانستند، جواز این امر را به وجود مصلحت نظام- مادامی که مصلحت باقی باشد- مستند نمودند (علیدوست، ۱۳۸۸ :۵۶۰).

۳- ممکن است گفته شود ماهیت روشهای مالیاتی در واقع همان راهبردهای حمایتی فعلی است که منحصرا به فقرا اختصاص دارد و تمرکز بر آنها به گداپروری منجر می‌شود در حالی‌که در روشهای بیمه ای، فرد به خاطر پرداخت حق بیمه احساس استحقاق می‌کند و این با رعایت کرامت و عزت نفس افراد سازگارتر است. در پاسخ این شبهه نیز می‌گوییم، ما با اِعمال محدود روشهای

بیمه‌ای با منطق بازاری برای واجدین حد کفایت شرعی و بالاتر از آن مخالفتی نداریم ولی در مورد افراد زیر خط فقر، رعایت کرامت آنها را در گرفتن حق بیمه اجباری و تعمیق فقر آنها و نهایتا وابسته کردن مردم به دولت را راهکار مناسبی نمی دانیم بلکه چاره کار را در این می‌دانیم که از طرفی در شیوه پرداخت به فقرا از روشهای عزتمندانه استفاده شود و از طرف دیگر قوانین را به گونه‌ای تنظیم کرد که افراد غیر فقیر از دریافت کمک محروم شوند.

۷- خلاصه و نتایج

در این مقاله مفاهیم، پیامدها، تحولات سیاستی و اسناد و مدارک شرعی در باره چگونگی ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی از میان منابع مالیاتی و حق بیمه‌ای بررسی گردید.

در تحلیل ابعاد و ویژگیهای مفهومی مالیات و حق بیمه اجتماعی ملاحظه نمودیم، مالیات و حق بیمه از این نظر که هر دوی آنها یک نوع ضریب مالی اجباری است که به حکم قانون از موارد خاصی اخذ می‌شوند مشابه هم هستند، اما از جهات متعددی چون: مشخص بودن محل مصرف، استحقاق دریافت در مقابل پرداخت، گستردگی پایه ضریب مالی و دستگاه متولی جمع‌آوری و تخصیص منابع، متفاوت از یکدیگرند.

در بررسی مقایسه‌ای ویژگیها و پیامدهای روشهای مالیاتی و حق بیمه‌ای، اشکالات تامین مالی به روش حق بیمه‌ای مرسوم از منظر عدالت اجتماعی، کارآمدی اقتصادی، شفافیت، پایداری و ابهامات فقهی- حقوقی تبیین گردید.

در بخش بعدی ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی در نظام‌های معاصر مورد بررسی قرار گرفت و ملاحظه شد که امروزه اصلاحات قابل توجهی در تغییر بودجه تامین اجتماعی از روش حق بیمه‌ای به روش مالیاتی در اکثر کشورها به عمل آمده است.

بخش پایانی مقاله به بررسی ترکیب منابع مالی تامین اجتماعی در رهیافت اسلامی اختصاص یافت. ابتدا جهت تبیین فضای کالبدی طرح مسئله در نظام اقتصادی اسلام، نکاتی مانند اثر عادلانه بودن نظام اقتصادی در کاهش نیاز به دخالتهای تامینی دولت، مشروعیت به کارگیری هدفمند عقد بیمه (با تحفظ بر اصول حاکم بر قراردادهای شرعی نه روشهای مرسوم آن) برای پوشش ریسک برخی مخاطرات زندگی افراد غیر فقیر و نقش راهکار تکافل اجتماعی در کاهش بار مالی تامین اجتماعی قانونی را گوشزد نمودیم. با بررسی ویژگیهای مالیاتهای اسلامی و ربط و نسبت آن با تامین اجتماعی نیز ملاحظه نمودیم که کارکرد اصلی مالیاتهای منصوص شرعی تامین اجتماعی و قاعده

ضمنی آن انتقال از ثروتمند به فقیر است. این قاعده بر خلاف قاعده حاکم بر روش‌های بیمه‌ای مرسوم (اخذ از کارگر+ کارفرما + دولت و پرداخت به کارگر) بوده و حاکی از تقدم روش مالیاتی بر روش حق بیمه‌ای است. بر این اساس در فرض عدم کفایت مالیاتهای شرعی با توجه به اشکالات روشهای بیمه‌ای مرسوم، ولیّ امر می‌تواند به مقتضای مصالح اجتماعی، کمبود منابع مالی تامین اجتماعی را از محل مالیاتهای حکومتی تکمیل نماید. در انتهای مقاله برخی شبهات احتمالی این دیدگاه پاسخ داده شد.

فهرست منابع

۱- قرآن کریم

۲- آل محمود، عبدالطیف محمود (۱۴۱۴ق.) التامین الاجتماعی فی ضوء الشریعه الاسلامیه، بیروت: دارالنفائس، الطبعه الاولی.

۳- ابوزهره، محمد (۱۹۹۱) التکافل الاجتماعی فی الاسلام، قاهره: دارالفکر العربی.

۴- بلانچارد و فیشر (۱۳۷۶)، درس‌هایی در اقتصاد کلان، ترجمه: دکتر محمود ختایی و تیمور محمدی، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

۵- بادینی، حسن (۱۳۸۷)، جستاری نقادانه در نظام حقوقی تامین اجتماعی، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸ شماره ۴.

۶- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی (۱۳۸۷) ارزیابی عملکرد بودجه عمومی دولت طی سالهای ۸۶-۱۳۸۱، (ویرایش دوم).

۷- بهزادی، حسین و شکوری، مرتضی (۱۳۸۸)، گزارش ارزیابی تعهدات و دارائیهای صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۸۷(محاسبات اکچوئری)، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای، موسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.

۸- پرخیده، احمد و تاجیک، مهدی (دانلود ۱۳۹۱/۱۰/۳۰)، درآمدهای مالیاتی و چالش‌های پیشرو در اقتصاد ایران، سایت اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران www.iccima.ir/fa/images /stories/DATA.

۹- الحکیم، عبدالهادی السید محمدتقی (۱۴۲۴ق)، عقد التامین حقیقته و مشروعیته: دراسه مقارنه، بیروت: منشورات الحلبی الحقوقیه، الطبعه الاولی.

۱۰- حر عاملی، محمد حسن (۱۴۰۳ق)، وسائل الشیعه (الاسلامیه)، بیروت: دارا احیاء التراث العربی، چاپ پنجم.

۱۱- دینتینیانو، بئاتریس ماینونی (۱۳۸۰)، بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه ایرج علی آبادی، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، چاپ اول.

۱۲- سازمان تامین اجتماعی (۱۳۹۱)، سالنامه آماری ۱۳۹۰. سایت اینترنتی سازمان.

۱۳- صدر، سیدمحمدباقر (۱۳۸۷)، اقتصادنا، قم: دفتر تبلیغات اسلامی، چاپ سوم.

۱۴- طالب، مهدی (۱۳۶۸)، تامین اجتماعی، مشهد: آستان قدس بنیاد فرهنگی رضوی.

۱۵- الطوسی، محمدبن الحسن (۱۳۶۵)، تهذیب الأحکام، طهران، دار الکتب الإسلامیة، الطبعه الرابعة.

۱۶- عثمان حسین عبدالله (۱۴۰۹ق)، الزکاه: الضمان الاجتماعی الاسلامی، قاهره: دارالوفاء للطباعه و النشر و التوزیع- المنصوره، الطبعه الاولی.

۱۷- عطاریان، ایراندخت (۱۳۹۰)، چالش‌های پیش‌روی صندوق بازنشستگی کشوری و راهبردهای برون رفت از آن، وزارت رفاه و تامین اجتماعی، سازمان بازنشستگی کشوری.

۱۸- فریدمن، میلتون (۱۳۸۰)، سرمایه‌داری و آزادی، مترجم: غلامرضا رشیدی، تهران: نشر نی، چاپ اول.

۱۹- قابل، احمد (۱۳۸۳)، اسلام و تامین اجتماعی، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، چاپ اول.

۲۰- قرضاوی، یوسف (۱۴۲۰ ق)، فقه الزکاه: دراسه مقارنه لاحکامها و فلسفتها فی ضوء القرآن و السنه، بیروت: موسسه الرساله للطباعه و النشر و التوزیع، الطبعه الرابعه و العشرون.

۲۱- الکلینی، محمدبن یعقوب (۱۳۶۷ ش)، الکافی، طهران، دارالکتب الإسلامیة، الطبعه الثالثه.

۲۲- کیاءالحسینی، سید ضیاءالدین؛ باقری، علی (۱۳۸۱)، تامین اجتماعی در ایران با تکیه بر منابع اسلامی، قم، معاونت پژوهشی دانشگاه مفید، تحقیق چاپ نشده.

۲۳- گیلک حکیم آبادی، محمد تقی (۱۳۷۹)، امکان جایگزینی مالیات بر درآمد با خمس و تبیین آثار آن بر برخی متغیرهای اقتصاد کلان، رساله‌ی دکتری دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران.

۲۴- مروارید، علی أصغر (۱۴۱۰ق)، الینابیع الفقهیة، بیروت: دار التراث، الطبعه الأولی.

۲۵- مؤمن، محمد(۱۳۸۰)، ابطه خمس و زکات با مالیاتهای حکومتی، فصلنامه اقتصاد اسلامی،ش ۲.

۲۶- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی(۱۳۸۷)، خلاصه گزارش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.

۲۷- موسسه تحقیقات اجتماعی دانمارک (۱۳۷۹)، تامین اجتماعی در اروپا توسعه یا تعطیل، ترجمه هرمز همایون پور، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، چاپ اول.

۲۸- نجفی (صاحب الجواهر)، محمدحسن (بی تا)، جواهر الکلام، تهران، دارالکتب الاسلامیه.

۲۹- نجفی(صاحب الجواهر)، محمد حسن (۱۳۷۳)، مجمع الرسائل فارسی، مشهد مقدس: مؤسسه صاحب الزمان (عج)، چاپ اول.

۳۰- نمازی، حسین (۱۳۸۷)، بحران کنونی اقتصاد غرب، تهران: فرهنگستان علوم، چاپ اول.

۳۱- یوسف، کمال (۱۴۰۶)، الزکاه و ترشید التامین المعاصر، الهیئه العامه لکتبه اسکندیه، دارالوفاء للطباعه و النشر و التوزیع- المنصوره، الطبعه الاولی.

32. Caroline Dieckhoener (2009), Financing Social Security: Simulating Different Welfare State Systems for Germany, EWI, University of Cologne, Andreas Peichl, IZA and ISER. Discussion Paper No. 4135.

33. Feldstein, Martin (1974), Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation,The Journal of Political Economy, Vol. 82, No. 5, pp. 905-926.

34. Feldstein Martin & Anthony pellechio (1979), Social Security and Household Wealth Accumulation: New Microeconometric Evidence, this Review, 61, pp. 367-368.

35. Galenson Walter (1968), Social Security and Economic Development: A Quantitative Approach, Industrial and Labor Relations Review, 21, pp.559-569.

36. Pierce, O. Reilly, 2014, Financing Welfare States and the Structure of Taxation, Ph.D., COLUMBIA UNIVERSITY.

37. Stiglites Joseph (2001)," Economic of Public Sector, chapter14, pp. 353 – 384.

38. Wikipedia, the Free Encyclopedia.

39. www.hamshahrionline.ir/details/146705.

40. http://www.shafaf.ir.

41. http://www.tamin.ir.

42.http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation Tax reforms in EU Member States 2012: tax policy challenges for economic growth and fiscal stability.Taxation Papers 34 _paper_۳۴ .

43. http://www.taxindenmark.com/article, Understanding the tax and social security system in Denmark.

44.http://www.internations.org/germany-expats/guide/15984-social-security-taxation, The German Social Security System retrieved on ۲۰۱۴/۱۰/۳۱ .
45. http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/ 26/7/93, The French Social Security System Introduction.
46.http://www.globalaging.org/pension/us/socialsec,10Myths About Social Security.