

بررسی و تحلیل تاثیر بیمه های اجتماعی در عرصه اجتماعی و اقتصادی، اصول حاکم بر آنها و مراجع حل اختلاف در تامین اجتماعی

محمد رضا گنجی اشتیجه^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۱۰

عبدالرضا برزگر (نویسنده مسئول)^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۵/۲۵

امیر محمد صدیقیان^۳

چکیده

از میان اشکال گوناگون مبارزه و رویارویی با پیامد زیانبار پیشامدها و خطرها، «نهاد بیمه» نقشی کارساز در ایجاد تعادل و آرامش اقتصادی و مالی زندگی آدمیان دارد. برقراری یا عدم برقراری بیمه بیکاری و بررسی اشتغال پنهان بازنشستگان خود تاثیر بسزایی بر محیط کسب و کار چه در عرصه اجتماعی و چه در عرصه اقتصادی خواهد داشت امروزه بیکاری یکی از مهمترین مشکلات مطرح در نظامهای سیاسی و اقتصادی کشورهاست گسترش بیکاری و حمایت در برابر آن، تحولات گسترده و مهمی در قوانین و روشهای بسیاری از کشورها پدید آورده است. سازمان های بیمه گر مختلفی در کشور وجود دارد که خدمات متفاوتی را در قالب صندوقهای بیمه ای به مردم ارائه می کنند و میتوانند بر محیط کسب و کار تاثیر گذارند اما آنچه در این میان مد نظر ماست سازمان تامین اجتماعی و تاثیر آن بر محیط کسب و کار است؛ بنابراین هدف اصلی این پژوهش بررسی تاثیر بیمه های اجتماعی در عرصه اجتماعی و اقتصادی، اصول حاکم بر آنها و مراجع حل اختلاف در تامین اجتماعی است.

واژگان کلیدی: تامین اجتماعی، بیمه، عرصه اجتماعی، عرصه اقتصادی، مراجع حل اختلاف

^۱دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران.
^۲استادیار گروه حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران. (نویسنده مسئول)
 reza.barzegar۵۲@gmail.com
^۳استادیار گروه حقوق، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران.

تامین و رفاه اجتماعی، بوسیله آثار عمیقش در زندگی اجتماعی و اقتصادی ملت‌هایی که زیر سایه آن قرار دارند شناخته می‌شود. تامین اجتماعی اساساً برای اعاده امنیت از دست رفته به زندگی طبقه زحمتکشی به وجود آمد که انقلاب صنعتی آنها را از ساده‌ترین عناصر اصلی امنیت یعنی همبستگی و تعاون اجتماعی و جمع‌آوری ثروت محروم کرده بود، در مسیر رسیدن به این اهداف آثار اجتماعی و اقتصادی متعددی را تحقق بخشید که تا حد زیادی در بهبود زندگی فرد و گروه به طور یکسان سهمیم بود.

پیشرفت بیمه با توسعه اقتصادی کشور مقارن است. ترمیم وضع اقتصادی یک کشور و افزایش مبادلات و ترقی سطح زندگی و توسعه سرمایه‌گذاری موجب پیشرفت بیمه در آن کشور می‌شود و متقابلاً پیشرفت و اشاعه بیمه نیز به بهبود وضع معیشت افراد کشور و حفظ ثروت ملی و تشکیل پس‌اندازهای بزرگ کمک می‌کند. تشخیص اینکه کدام یک عامل توسعه و اصلاح وضع دیگری است کار ساده‌ای نیست، اما می‌توان گفت که اگر اقتصاد یک کشور متکی به بیمه و تأمین ناشی از آن نباشد، اقتصاد در معرض تهدیدها و خطرهای بی‌شمار قرار می‌گیرد.

مساله اصلی این پژوهش این است که بیمه‌های اجتماعی چه تاثیری در عرصه اجتماعی و اقتصادی دارند؟ چه اصولی بر آنها حاکم است؟ و اینکه در موارد اختلافی مراجع حل اختلاف کدامند؟

در عرصه اجتماعی

در عرصه اجتماعی، سیاست تامین اجتماعی نتایجی را محقق ساخت، نتایجی که به منظور تضمین حداقل‌هایی از زندگی متناسب با کرامت و عزت انسانی که در قالب پرداخت مستمری، کمک هزینه‌های درمانی، غرامت‌ها و ... و همچنین تدابیر پیشگیرانه متجلی می‌شود. تنسيق این حمایت‌ها و تدابیر می‌تواند در قالب یک نظام حقوقی خاص انجام گیرد که شناخت مبانی نظری آن و اطلاع از اجزای گوناگون این نظام در کارآمدی و ادامه حیات بیمه‌های اجتماعی نقش بسزایی دارد.

حمایت از گروه‌های زحمتکش

یکی از مهم ترین مشکلاتی که کار را احاطه کرده و باعث تیره روزی و بیچارگی کارگران گردیده، زیاده روی برخی از کارفرمایان در بهره کشی از طبقه کارگر به عنوان وسیله ای برای تقلیل هزینه های تولید و افزایش سود شخصی شان است. به عنوان مثال بدون توجه به خردسالی و کم سنی کارگران آنها را به کارهای سخت وا میدارند در حالیکه در طول ساعات روز و بخشی از شب، بدون استراحت در مقابل دستمزد های ناچیزی که کفاف مخارج ایشان را نمی دهد از آنها کار کشیده می شود. بگونه ای که طبقه کارگر در سطحی زندگی می کند که با کرامت انسانی در تنافی و تعارض است.

از جمله نتایج این وضع وحشتناک، بروز افکار اصلاح طلبانه ای بود که منادی دخالت دولت برای حمایت از کارگران در برابر جور و ستم به کارگران و حرص و طمع کارفرمایان بود. سیسموندی مردم را به منع بکارگیری کودکان و برقراری مرخصی هفتگی و تقیید کار فرسایشی و آزاد گذاشتن تشکیل اتحادیه ها و سندیکاها و ایجاد بیمه حرفه ای دعوت می کرد، بیمه ای که در الزام کارفرمایان به حمایت از کارگران در حالات بیکاری، پیری، ازکارافتادگی و بیماری خلاصه می شد.

صیانت از نیروهای کار در جامعه و رها ساختن آنها از بیم و هراس و ناامنی:

مهمترین چیزی که کارگران را نگران می کند و او را نسبت به آینده بیمناک می کند، ترس از نیازمندی در صورت بروز حوادثی از قبیل بیماری، پیری یا بیکاری است بدون اینکه مالی برای هزینه کردن برای خود یا خانواده اش داشته باشد یا همچنین است مرگ ناگهانی قبل از فراهم آوردن مالی که اولادش بتوانند آن را بعد از او برای خود هزینه کنند.

به این ترتیبها کردن انسان از معضل و خوف و کمک کردن به وی از طریق اسباب ایجاد امنیت مهمترین پایه هایی است که فلسفه تامین اجتماعی بر آن بنا شده است. این هدف با تلاش تامین اجتماعی در جهت صیانت جوهر انسانی و توسعه ارزش ذاتی وی از طریق ایمن کردن وی در قبال خطراتی که در قوای جسمی وی تاثیر داشت و جبران خسارت ناشی از تقلیل توان کسب درآمد و هزینه های فوق العاده ای که شخص با آن روبرو می شود، جامعه عمل پوشید.

بنابراین بیمه های اجتماعی با تلاش برای حمایت از بیمه شدگان در مقابل خطرات اجتماعی از جمله بیماری، در راستای رهایی انسان از بیم و هراس و افزایش ارزش جوهری وی فعالیت می کند.

کاستن از شدت اختلاف تفاوت ها میان طبقات اجتماعی و توزیع مجدد آنها بطور عادلانه:

از جمله مبانی مهمی که بیمه های اجتماعی بر آن استوار است این است که بطور خودکار به کاهش اختلاف میان طبقات و توزیع مجدد آنها بطور عادلانه کمک می کند، به گونه ای که بر استثمار و بهره کشی طبقاتی ناشی از نابرابری در توزیع وسایل تولید چیره می شود و طبقات استثمار شده را به سطح درخوری از معیشت می رساند به این ترتیب مشارکت کارفرمایان در تامین منابع مالی برخی شاخه های بیمه از جمله بیمه بیکاری و بیمه درمانی و تامین منابع مالی برخی شاخه دیگر بطور کامل، مثل شاخه حوادث ناشی از کار و بیماری های حرفه ای و دو شاخه غرامت های خانوادگی و غرامت پایان خدمت می تواند مفهوم بهره کشی را در روابط ایشان با کارگران از بین ببرد و از شدت اختلاف طبقات بکاهد.

زیرا مبالغی که از سود های کارفرمایان در قالب حق بیمه ها برای توزیع میان بیمه شدگان از طریق مستمری های (امتیازهای) مقرر برای ایشان دریافت می شود می تواند سود خالص کارفرمایان را تقلیل و سطح معیشت کارگران را ارتقا دهد.

برقراری تعاون اجتماعی بجای فردیت در روابط انسانی:

برقراری تعاون اجتماعی بجای فردیت، یکی از مبانی مهمی است که فلسفه بیمه های اجتماعی بر آن مبتنی است، انسان پیش از ورود به قلمرو بیمه های اجتماعی در وضعیت فردیت و عزلت می زیست بگونه ای که به واسطه آن خود را از جامعه جدا و مستقل می دانست و خود را در رویارویی با سرنوشتش تنها احساس می کرد. این احساس پس از ورود به دوران صنعتی و گسترش مبانی انقلاب فرانسه و به اوج نهایت خود رسید، مبانی که بر محورهای تعاون اجتماعی از طریق القاء تمام اجتماعات و گروه هایی که واسطه میان فرد و جامعه بود، فائق آمد بویژه اجتماعات و گروه های کارگری که عهده دار دفاع از منافع ایشان در برابر زورگوئی و ستم کارفرمایان بودند.

اما مبنای استحقاق دریافت حمایت عبارتست از نیاز ناشی از تحقق خطر که در قالب درآمد منقطع یا تقلیل یافته یا در قالب هزینه های اضافی ناشی از وقوع خطر ثابت متبلور می شود مثل هزینه های درمان و تعهدات خانوادگی.

بر این اساس در می‌یابیم که حق استفاده‌کنندگان از تامین اجتماعی به وسیله مشارکت آنها در تامین مالی مشخص نمی‌شود بلکه از طریق میزان مستمری لازم و ضروری برای حفظ سطح حداقل معیشت و همچنین نیاز ناشی از خطر بیمه شده، مشخص می‌شود.

به این ترتیب تامین اجتماعی به احساس تعاون میان افراد یک جامعه کمک می‌کند، بویژه میان کارگران و کارفرمایان که خواهان بهره‌برداری از اموالشان در راستای مبانی اخلاقی و انسانی هستند و کارفرمایانی که نیروهایشان را بجای استثمار کارگران به سوی بهره‌برداری از طبیعت سوق داده‌اند.

تاکید بر فضیلت کار و تقویت اخلاق حرفه‌ای:

یکی از نتایج مهمی که بیمه‌های اجتماعی در تحقق آن مشارکت دارند عبارتست از تاکید بر فضیلت کار و گسترش اخلاق حرفه‌ای. به این ترتیب که بیمه‌های اجتماعی با تاکید بر کار به عنوان وسیله‌ای برای زندگی با کرامت و حمایت از طبقات ضعیف‌تر و تمایل شدید آنها به صیانت از نیروهای تولیدی برای تضمین حرکت مداوم چرخ تولید، افتخار به کار را در کارگران و کارمندان بر می‌انگیزد و اعتماد به نفس و اطمینان از ایفای نقش مثبت ایشان در عملیات سازندگی و پیشرفت را به آنها باز می‌گرداند.

بیمه‌های اجتماعی با حمایت از کارگران و کارمندان در برابر خطرات کار و گذشت ایام، احساس رضایت و ثبات را برای ایشان فراهم می‌کند بگونه‌ای که آنها را به اخلاص در کار و تمسک و پابندی به اخلاق حرفه‌ای سوق می‌دهد.

در عرصه اقتصادی

واقعیت انکارناپذیر این است که تامین منابع مالی لازم در نظامهای بیمه‌ای یکی از بخش‌های کلیدی اقتصاد هر کشور را تشکیل می‌دهد، یا باید تشکیل دهد - و بویژه نقش مهمی بر عهده خواهد داشت در طراحی و تحلیل سیاست‌های ملی یا منطقه‌ای بیمه‌ای، در انتخاب منابع مالی و تخصیص آنها و همچنین در ارزیابی کارایی و ثمر بخش بودن خدمات بیمه‌ای که در سطوح و زمینه‌های گوناگون به مردم عرضه می‌شود نقش مهمی را عهده‌دار خواهد بود.

در کنار تاکید بیمه های اجتماعی بر حمایت از نیروهای کار از طریق خدمات پزشکی پیشگیرانه و درمانی، تامین اجتماعی بر حمایت از قدرت خرید ایشان نیز تاکید می ورزد تا امنیت معیشت ایشان را صیانت کند. لذا بیمه های اجتماعی مبادرت می کنند به تخصیص درآمدهای جایگزین برای بیمه شده ای که درآمد اصلی یا اساسی خود را به دلیل بیماری یا حادثه یا سالخوردگی یا ازکارافتادگی یا بیکاری یا فوت از دست داده است تا بیمه شده قدرت خرید کالا و خدمات مورد نیاز خود را برای نیازهای معیشتی از دست ندهد و از نیاز و حرمان مصون بماند.

این درآمدهای جایگزین علاوه بر حفظ قدرت خرید ذینفعان که مانع بروز خطر فقر و مسکنت می شود در حمایت از اقتصاد ملی در برابر اختلال در توازن میان تولید از یک سو و مصرف از سوی دیگر که ناشی از فقدان درآمد در صورت قطع درآمد شغلی به دلیل بیماری یا حادثه یا بیکاری یا ازکارافتادگی یا سالخوردگی می باشد نیز سهیم است.

قدرت خرید، یک نظریه اقتصادی کهن و مبتنی بر هماهنگی لازم میان عرضه و تقاضا از طریق افزایش قدرت خرید مردم و برخوردار کردن طبقات مصرف کننده از مقداری پول اضافی است که این امر با افزایش حقوق و دستمزدها و غرامات بیماری انجام می گیرد که همه اینها منجر به افزایش تقاضا و در نتیجه بالا رفتن قیمتها می شود و در پس آن رفاه نسبی و محدودی به دنبال خواهد داشت.

این نظریه در سیاست رئیس جمهور روزولت در رویارویی با بحران اقتصادی سال ۱۹۲۹ پا به عرصه ظهور گذاشت که از نظر اقتصادی و اجتماعی بر محور افزایش مصرف از طریق افزایش قدرت خرید مصرف کنندگان از رهگذر کمکهای ارائه شده به ایشان استوار بود.

پوشش هزینه های خانوادگی و هزینه های استثنایی ناشی از بیماری یا حادثه یا وفات

امروزه هزینه های خانوادگی و همچنین هزینه های استثنایی ناشی از بیماری، حادثه یا وفات از خطراتی محسوب می شود که بودجه خانواده را با مشکل مواجه می کند و باعث کاهش سطح معیشت می شود، بویژه نسبت به حقوق بگیرانی که متکی به فعالیت حرفه ای برای حصول ممر ارتزاق خویش هستند.

از اینرو بیمه های اجتماعی بر اعطای غرامات لازم برای رویارویی با هزینه های خانوادگی به بیمه شدگان تاکید دارند، همچنان که در حالات بیماری و حادثه بر ارائه خدمات پزشکی یا مشارکت در هزینه های این خدمات به بیمه شدگان و خانواده های ایشان تاکید دارند تا از بار آن بکاهند و خانواده را در برابر نتایج اقتصادی آن حمایت کنند و در حالت وفات بر جبران خسارت بیمه شده یا افراد خانواده نسبت به هزینه های کفن و دفن که بر شانه ی برخی خانواده ها سنگینی می کند تاکید دارد.

بی تردید تضمین پرداخت این کمک ها به بیمه شدگان قدرت هزینه کردن می دهد و باعث اقبال ایشان به تقاضای کالاها و خدمات می شود. مساله ای که باعث افزایش مصرف می شود و در فعال ساختن جنبش اقتصادی مشارکت دارد بویژه در بخش پزشکی که خدمات صندوق ها مشارکت فعالی در افزایش تقاضای خدمات این بخش و فعال ساختن تولید کالاها و تجهیزات پزشکی دارد.

افزایش فرصت کار و استخدام

واضح است که بیمه های اجتماعی با فراهم آوردن کمکهای نقدی و غیر نقدی برای بیمه شدگان در حالت بیماری، بیکاری، سالخوردگی و وفات و در مواجهه با هزینه های خانوادگی همانطور که گفتیم، موجب فراهم آوردن قدرت خریدی می شود که اگر این کمکها نبود این قدرت خرید هم وجود نداشت لذا بیمه شدگان به تقاضای کالاها و خدمات روی می آورند که این امر موجب افزایش حجم مصرف می شود. زمانی که حجم مصرف بالا می رود صاحبان سرمایه برای گسترش سرمایه گذاریهایشان از طریق ایجاد کارخانه های جدید یا توسعه کارخانه های موجود فعال می شوند تا نیازهای روز افزون گروههای مصرف کننده را برآورده کنند که این امر به نوبه خود باعث افزایش فرصت های شغلی و استخدامی و بالا رفتن تقاضای نیروی کار می شود.

با وجود این رسیدن به این نتایج مستلزم وجود مازاد در تولید ملی است که امکان توزیع غرامات و خدمات را بدون کاهش حجم سرمایه گذاری به بیمه های اجتماعی بدهد زیرا بیمه های اجتماعی اساسا بر برداشت جزئی از تولید ملی و

توزیع آن میان بیمه شدگان استوار است آن هم بیمه شدگانی که دستمزدهای عادی‌شان پاسخگوی رفع نیازهای مصرفیشان نیست.

به این ترتیب پذیرش نظام بیمه های اجتماعی بدون وجود مازاد تولید در نهایت صرفاً منجر به افزایش قیمت‌ها می شود بدون اینکه در واقع منافع بیشتر را برای استفاده کنندگان محقق سازد.

بنابراین سیاست بیمه های اجتماعی باید عدم اختلال در توازن لازم میان حجم مصرف را که در خدمات متبلور می شود و حجم سرمایه گذاری را مد نظر قرار دهد تا برداشت بخشی از درآمد ملی جهت نیازهای تامین اجتماعی، منجر به نادیده گرفتن مقتضیات سرمایه گذاری نشود که یکسان سازی و تجمیع صندوق های بیمه ای می تواند زمینه را جهت سیاست گذاری یکسان در این عرصه فراهم سازد.

اصول حاکم بر بیمه های اجتماعی:

اصل فراگیری:

این اصل، ترجمانی از اجباری بودن بیمه های اجتماعی است. منظور از این اصل آن است که شرایط باید به گونه ای باشد که در صورت شکل گیری و وجود دیگر شرایط، کلیه شهروندان امکان دسترسی به حمایتها و خدمات نظام تأمین اجتماعی را داشته باشند. به بیان دیگر چتر تأمین اجتماعی (و زیرمجموعه آن، بیمه های اجتماعی) میبایست بدون تبعیض و به صورت فراگیر در اختیار و در دسترس همه شهروندان باشد.

اصل ۲۹ قانون اساسی، تبصره یک ماده ۱ و بند ج ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ نیز بر این موضوع تأکید دارد. یکی از نقایص نظام تأمین اجتماعی ما عدم پوشش بیمه ای بخش قابل توجهی از جمعیت فعال و البته غیر فعال کشور است. (بادینی، ۱۳۸۷: ۵۹)

اصل برابری:

در حقوق تامین اجتماعی اصل برابری بیمه شدگان در برخورداری از مزایای حاکم است. بدین معنا که برخورداری از حمایتی خاص نمی تواند مختص به جنس، طبقه، پیروان مذهب یا نژاد خاصی گردد. با این حال ممکن است ارائه برخی حمایتها مانند کمک هزینه عائله مندی یا غرامت دستمزد ایام زایمان فقط به یکی از دو جنس پرداخت شود.

حقوق تامین اجتماعی در کنار حقوق کار یکی از حوزه هایی است که دولت در آن تبعیض مثبتی به نفع زنان در نظر می گیرد. برای نمونه سن و شرایط بازنشستگی در خصوص بازنشستگی بانوان عموماً از شرایط مناسب تری نسبت به بازنشستگی مردان برخوردار است. در واقع دولت می تواند برخی کاستیهای قوانین و مقررات حوزه حقوق کیفری و مدنی را که تغییر آن به دلایل مختلف آسان نیست با برقراری تبعیض مثبت در حقوق کار و تامین اجتماعی جبران نماید. (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۵: ۱۲)

اصل تکلیف دولت به ارائه حمایتهای موضوع تامین اجتماعی:

با توجه به مفهوم عام تامین اجتماعی که در گفتار اول از فصل اول قسمت تامین اجتماعی کتاب بیان شد و همچنین با عنایت به اصل ۲۹ قانون اساسی و تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار جامع نظام رفاه و تامین اجتماعی در می یابیم که دولت مسئول ارائه حمایتهای موضوع تامین اجتماعی است و اصل تضمین تعهدات سازمانهای بیمه ای از سوی دولت نتیجه اصل تکلیف دولت به برقراری حمایتهای تامین اجتماعی است. این اصل به اصل همبستگی نیز شهرت یافته است.

اصل کفایت:

بنا بر تعریف، تأمین اجتماعی جبران کاهش و یا از دست رفتن درآمد افراد است. بر این اساس زمانی میتوان از کارکرد نظامهای مختلف (راهبردهای سه گانه نظام تأمین اجتماعی) اطمینان داشت که خدمات و مزایای ارائه شده بتوانند به معنای دقیق تعریف بنیادین فوق را محقق کرده و در واقع خصلت «جبران کنندگی خدمات و مزایا» عینیت یابد.

از این اصل بعنوان اصل حداقلی بودن حمایتهای تامین اجتماعی و اصل پایه ای بودن نیز یاد می شود و بر اساس آن بیمه شده نمی تواند از دو مستمری استفاده کند ولیکن حمایتها باید به گونه ای باشد که حداقلها را برای داشتن یک زندگی شرافتمندانه فراهم نماید.

بر اساس این اصل دولت در زمینه بیمه های اجتماعی بدنبال کسب سود و منفعت نیست بلکه وظیفه حمایت از آحاد جامعه در جهت افزایش رفاه عمومی و بهره مندی افراد جامعه از کمینه (حداقل) امکانات مالی و درآمد لازم جهت امرار معاش انجام می دهد لذا مطابق این اصل دریافت بیمه مضاعف منع شده است هرچند بند و ماده ۲۸ قانون برنامه پنجم توسعه و رای شماره ۱۰۵ هیات عمومی دیوان عدالت اداری استثنائاتی بر این اصل است. برای نمونه مطابق ماده واحده قانون پرداخت حقوق وظیفه به فرزندان مستخدمین متوفی مصوب ۱۳۵۵/۱۱/۳: " در صورت فوت پدر و مادری که مستخدم وزارتخانه ها و موسسات یا شرکتهای دولتی یا شهرداریها باشند، فرزندان آنان می توانند از هر دو حقوق وظیفه استفاده نمایند.

اصل جامعیت:

بر اساس این اصل، نظامهای تأمین اجتماعی و بیمه های اجتماعی میبایست به همه جوانب زندگی افراد توجه داشته باشند و بهره مندی از همه نیازهای اساسی را برای آحاد جامعه تضمین کنند و نظام هایی از توفیق بیشتر برخوردار خواهند بود که بتوانند مزایا و خدمات بیشتری ارائه کنند. مضمون این اصل پوشش همه خطرهایی است که موجب کاهش درآمد می شود.

اصل اثر بخشی:

و بالاخره اصل دیگری که از کلیت نظام تأمین اجتماعی بر بیمه های اجتماعی حاکم میشود، اصل اثربخشی است. در نگاهی بنیادین، تأمین اجتماعی و راهبردهای سه گانه آن در قالب مفهوم کلان تر «رفاه» گنجانده میشوند و رفاه در کنار ابعاد کمی و عینی، دارای بعد بسیار پررنگ و غلیظ کیفی و ذهنی است. بر این اساس به منظور توجه به اهمیت و جایگاه بعد کیفی - ذهنی مستتر در بیمه های اجتماعی (نظام تأمین اجتماعی) رعایت اصل اثربخشی و وسواس در کارکرد نظام در این راستا، لازم به نظر میرسد.

اصل مشارکتی بودن

شاید بتوان گفت این اصل مهمترین اصل در تامین اجتماعی به معنای خاص است چرا که در آن ارائه خدمات مستلزم مشارکت افراد در پرداخت حق بیمه خواهد بود و مزایای مشارکتی مزایایی است که صندوقهای بیمه ای در قبال پرداخت حق بیمه ارائه می نمایند و نتایجی چند را بدنبال دارد فی المثل ارائه مزایا و حمایتها، فرع بر بیمه پردازی است یعنی در مواردی که در استحقاق متقاضی تردیدی هست اصل بر عدم استحقاق است و موضوع دیگر آن است که حمایتهای بیمه های اجتماعی فقط به بیمه شدگان یعنی کسانی که حق بیمه مقرر را پرداخت کرده اند تعلق می گیرد نه همه افراد جامعه. همانطور که در گذشته بیان گردید حق برخورداری از تامین اجتماعی به معنای عام حقی است همگانی؛ به عبارتی در خصوص تامین اجتماعی به مفهوم عام، اصل فراگیری و در مورد تامین اجتماعی به مفهوم خاص اصل عدم فراگیری جریان دارد. (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۵: ۱۸)

مراجع حل اختلاف

اختلاف میان کارفرما و سازمان مانند اعتراض به حق بیمه یا خسارت تعیینی سازمان در مراجع اختصاصی موسوم به هیاتهای بدوی و تجدید نظر تشخیص مطالبات، رسیدگی می گردد. مراجع مزبور مانند مراجع حل اختلاف کار هر چند ماهیت شبه قضایی و اختصاصی دارند، اما ساختار و ترکیب متفاوتی از آنها دارند. در برخی کشورها چون بلژیک، اتریش، لهستان برای رسیدگی به موضوعات مزبور، محاکم قضایی کار یعنی محاکمی که به اختلاف کارگری و کارفرمایی رسیدگی می کنند، صلاحیت رسیدگی دارند. در کشورهایی مانند فرانسه، ایتالیا و هلند صلاحیت رسیدگی به محاکم عمومی واگذار گردیده است. در کشورهای نوع سوم نیز مانند ایرلند، بریتانیا تصمیمات سازمانهای "تامین اجتماعی" ابتدا در خود سازمان از نظر اداری مورد بررسی قرار می گیرد و اعتراضات به آنها در محاکم مستقل قضایی قابل رسیدگی می باشد در بریتانیا اختلاف مربوط به تامین اجتماعی در سه مرحله تابع نظارت قضایی قرار می گیرد. در مرحله اول کارمندان ویژه ای بالغ بر پانزده هزار نفر در سطح کشور دارای ابلاغ مخصوص وزیر هستند به شکایات رسیدگی می کنند. تصمیمات اتخاذی آنها در هیئتی مرکب از سه نفر که یک نفر از آنها قاضی دادگستری است به عنوان دادگاه تجدید نظر "تامین اجتماعی" به طور مستقل قابل رسیدگی می باشد. رئیس دادگاه از سوی سر قاضی بریتانیا تعیین می گردد. رای هیئت مزبور ظرف سه

ماه صادر می‌گردد. مرجع نهایی تجدید نظر آرای مزبور کمیسیون‌های تامین اجتماعی می‌باشد که از نظر اداری و مالی وابسته به سرقاضی بریتانیاست و از سوی وی نیز به عنوان "کمیسیون‌تامین اجتماعی" برگزیده می‌شود. ۴ دادگاه از دادگاه‌های مزبور که مرکب از ۱۶ دادرس است به صورت ثابت و ۲ دادگاه آن نیز به صورت سیار می‌باشد. میانگین تعداد پرونده‌های مورد رسیدگی ۲۵۰۰ پرونده می‌باشد و آراء صادره آنها قطعی و لازم الاجراست. (مجتهدی، ۱۳۹۱: ۱۰۶)

به طوری کلی در ایران مراجع حل اختلاف به هیئتهای بدوی و تجدید نظر تقسیم می‌شوند:

هیات بدوی تشخیص مطالبات:

بر اساس ماده ۴۲ قانون تامین اجتماعی در صورتی که کارفرما به میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین شده از طرف سازمان تامین اجتماعی معترض باشد می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ، اعتراض خود را کتباً به سازمان تسلیم نماید. سازمان مکلف است اعتراض کارفرما را حداکثر تا یکماه پس از دریافت آن در هیأت بدوی تشخیص مطالبات مطرح نماید در صورت عدم اعتراض کارفرما ظرف مدت مقرر تشخیص سازمان قطعی و میزان حق بیمه و خسارات تعیین شده طبق ماده ۵۰ این قانون وصول خواهد شد.

هیأت‌های بدوی تشخیص مطالبات سازمان از افراد زیر تشکیل می‌گردند.

* نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که ریاست هیأت را به عهده خواهد داشت.

* یک نفر به عنوان نماینده کارفرما به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران در مورد بازرگانان و صاحبان صنایع یا یک نفر نماینده صنف مربوط با معرفی اتاق اصناف در مورد افراد صنفی و صاحبان حرف و مشاغل آزاد.

* یک نفر به انتخاب شورای عالی تأمین اجتماعی.

* نماینده کارگران در مورد کارگران مشمول قانون تأمین اجتماعی حسب مورد به انتخاب کانون عالی شوراهای اسلامی کار، کانون عالی انجمن‌های صنفی کارگران و یا مجمع نمایندگان کارگران در صورت تشکیل و در غیر این صورت به انتخاب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی. (ماده ۴۳ قانون تامین اجتماعی)

بر اساس قانون فعلی تامین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) آراء هیأت‌های بدوی در صورتی که مبلغ مورد مطالبه سازمان بابت اصل حق بیمه یک میلیون و پانصد هزار ریال یا کمتر باشد و یا این که در موعد مقرر مورد اعتراض واقع نشود قطعی و لازم الاجرا خواهد بود. در صورتی که مبلغ مورد مطالبه بیش از یک میلیون و پانصد هزار ریال باشد کارفرما و سازمان ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ واقعی یا قانونی رأی هیأت بدوی حق تقاضای تجدید نظر خواهند داشت.

در صورت اعلام بدهی از سوی سازمان تامین اجتماعی معترض باید در مهلت ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ سازمان اعتراض خود را کتباً به سازمان تقدیم نماید. برای طرح اعتراض فرم هائی که متضمن موارد لازم جهت اعتراض است تهیه شده و شعب و نمایندگی های سازمان می باید اعتراض مندرج در فرم ها را در دفتر مخصوص ثبت نموده و با تعیین وقت به کارفرما اطلاع دهند. البته تنظیم اعتراض در فرم های مزبور الزام قانونی نداشته و کتبی بودن اعتراض کفایت می کند. در هر صورت سازمان مکلف است اعتراض کارفرما را حداکثر تا یک ماه پس از دریافت آن در هیئت بدوی تشخیص مطالبات مطرح نماید. در صورت عدم اعتراض از سوی کارفرما ظرف مدت مزبور، تشخیص سازمان قطعیت خواهد یافت.

هیئت های بدوی ضمن ابلاغ تاریخ رسیدگی به کارفرما به اعتراض وی رسیدگی کرده و تصمیم گیری می نمایند (کارفرما یا نماینده قانونی او می توانند در جلسه حاضر شده و به دفاع بپردازند و عدم حضور آنها در جلسه مانع رسیدگی نخواهد بود) تصمیمات این هیئت ها بصورت قرار یا تصمیم یا حکم خواهد بود. البته قرارها بمنظور رسیدن به واقعیت و در جهت کشف و تسهیل رسیدگی ها توسط اعضای هیئت صادر می شود و پس از تامین قرار مجدداً پرونده به هیئت ارجاع شده و رای مقتضی صادر می گردد. تصمیمات این هیئت ها با نظر اکثریت اعضاء اتخاذ می گردد و نافذ است.

آراء صادره از سوی هیئت های بدوی ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ از سوی کارفرما و سازمان قابل تجدید نظر خواهی است و در صورت اعتراض در مهلت قانونی قابل رسیدگی در هیاتهای تجدید نظر خواهد بود.

به موجب مواد ۳۶ و ۳۹ قانون تامین اجتماعی پرداخت حق بیمه بر عهده کارفرمایان است. از این رو اعتراض به میزان حق بیمه و یا خسارتهای تأخیر تعیینی سازمان، از سوی کارفرما قابل طرح در هیاتهای بدوی و تجدید نظر تشخیص

مطالبات می باشد. بنابراین هیئت یاد شده فقط این قبیل اعتراضات را مورد رسیدگی قرار می دهد و اصولاً برای رسیدگی به شکایات بیمه شدگان صلاحیتی ندارد. عدم دسترسی بیمه شدگان به مرجع مستقل قضایی و یا مشابه جهت رسیدگی به شکایتهای متنوع و مختلف آنها خلاء جدی را بوجود آورده است هر چند هیئت های تشخیص و حل اختلاف اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی که در قسمت اول کتاب توضیح داده شد تا حدودی این خلاء را پر کرده است و کمیته هایی نیز در سازمان تامین اجتماعی برای رسیدگی به ادعای اشتغال بیمه شدگان ایجاد گردیده است.

هیات تجدید نظر تشخیص مطالبات:

مطابق ماده ۴۴ قانون تامین اجتماعی هیأت های تجدید نظر تشخیص مطالبات در مراکز استانها با شرکت افراد زیر تشکیل می شود.

* نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی که ریاست هیأت را به عهده خواهد داشت.

* یک نفر از قضات دادگستری به انتخاب وزارت دادگستری.

* یک نفر به انتخاب شورای عالی تامین اجتماعی.

* نماینده سازمان به انتخاب رئیس هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان.

* یک نفر به عنوان نماینده کارفرما به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران در مورد بازرگانان و صاحبان صنایع

یا یک نفر نماینده اتاق اصناف در مورد افراد صنفی و صاحبان حرف و مشاغل آزاد.

آراء هیأت تجدید نظر قطعی و لازم الاجرا است.

تبصره: هیأت های بدوی و تجدید نظر تاریخ رسیدگی را به کارفرما ابلاغ خواهند کرد و حضور کارفرما برای ادای توضیحات بلامانع است.

در این هیئت، نماینده "بیمه شده" حضور نخواهد داشت و همانند هیئت‌ها بدوی پس از ابلاغ زمان رسیدگی به کارفرما جلسه هیئت تجدید نظر تشکیل و نسبت به صدور رای اقدام می‌گردد و آراء صادره از سوی هیئت‌های تجدید نظر قطعی و لازم‌الاجرا است و فقط از نظر شکلی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است.

قانون تامین اجتماعی که سالها قبل از انقلاب تصویب شده راجع به رسیدگی به شکایت‌های مضمولان قانون، از بخش وصول و سایر دستگاههای اداری سازمان کلاً آراء مراجع اختصاصی سازمان را غیر قابل اعتراض مقرر کرده است. هر چند دیدگاه حاکم در "قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی" مستعد بازنگری در قوانین از حیث شفافیت بخشیدن به امکان اعتراض اعم از ماهوی و شکلی به رسیدگیهای مراجع مزبور می‌باشد که با این ترتیب خلاء محسوس در این زمینه پر خواهد شد. (نصیری، ۱۳۸۲: ۱۱۹)

مرجع فرجامی (دیوان عدالت اداری)

سازمان تامین اجتماعی نهادی عمومی و در عین حال غیر دولتی است که به لحاظ تماس و اصطکاک فراوان با حقوق مردم پرونده‌های متعدد و بی شماری را در دیوان عدالت اداری فراروی خویش نظاره کرده است. از آن سوی، دیوان عدالت اداری در اعمال جهات نظارت قضایی در دعاوی تامین اجتماعی، علاوه بر اصول عام نظارت قضایی، ملاحظات دیگری علی‌الخصوص وضعیت‌های اجتماعی و اقتصادی را نیز در نظر می‌گیرد. علاوه بر این، موضوع دیگری که ذکر آن پر اهمیت می‌نماید، ساختار خاصی است که دیوان عدالت در رسیدگی به این گونه پرونده‌ها دارد. هر چند قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تا حدودی در جهت گسترش دامنه صلاحیتی دیوان برآمده است، که رافع برخی ایرادات قانون سابق و اسبق بود لیکن برخی ابهامات در متن قانون، ممکن است غباری بر شفافیت و نیل به استقرار هر بیشتر اصل "عدالت اجتماعی" باشد. (گرگی ازندریانی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱)

نظر به اینکه در قانون قبلی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به تصمیمات و اقدامات نهادها و موسساتی نظیر سازمان تامین اجتماعی بصورت صریح اشاره نشده بود اختلاف نظرهایی وجود داشت تا اینکه قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در ماده ۱۰ خود به صراحت صلاحیت و حدود اختیارات دیوان را در رسیدگی به شکایات

و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و موسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و سازمان تامین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها و همچنین تصمیمات و اقدامات واحدهای مذکور در قسمت قبل در امور راجع به وظایف آنها و رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت آنها را بر عهده دیوان عدالت اداری گذاشت.

نقص بزرگی که در نظام دادرسی تامین اجتماعی ایران مشاهده می شود، فقدان مرجعی تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تامین اجتماعی است. به همین دلیل بیمه شدگان سازمان تامین اجتماعی و سایر سازمان ها و صندوق ها در خصوص مرجع صالح برای رسیدگی به شکایاتشان در امور بیمه ای و حمایتی دچار سردرگمی هستند. وانگهی، دعاوی تامین اجتماعی مطرح شده در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع صالح منحصر به دعاوی حوزه بیمه ای است و هنوز فرهنگ طرح دعوا در حوزه حمایتی بوجود نیامده است. یکی از دلایل عمده این وضعیت فراهم نکردن شیوه دادرسی ساده، سریع، تخصصی و کم هزینه است. راه حل منطقی، ایجاد مراجع خاص برای رسیدگی به دعاوی تامین اجتماعی (اعم از حوزه بیمه ای و حمایتی) و طراحی آیین دادرسی متناسب با آن است دیوان عدالت اداری هم می تواند نقش نظارت عالی را بر عهده داشته باشد و آرای این مراجع، همانند سایر دادگاههای اداری و هیات ها، از حیث شکلی و رعایت قوانین و مقررات قابل تجدید نظر در دیوان باشد. (بادینی، ۱۳۸۷: ۸۶)

نتیجه گیری

اقتصاد، بنیادی ترین رکن برای حرکت در مسیر توسعه همه جانبه در هر منطقه و کشوری است رشد اقتصادی با اتکا به بودجه های دولتی محقق نخواهد شود و اگر خواهان دستیابی به رشد پایدار و مبارزه با بیکاری هستیم باید زمینه اجرای قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار و تسهیل امور برای فعالیت تولیدی و صنعتی را فراهم نماییم.

سازمان تأمین اجتماعی و محیط کسب و کار بر یکدیگر اثر گذارند که البته در این باره دو دیدگاه از دو طیف مختلف وجود دارد. برخی با استناد به ماهیت و چیستی تأمین اجتماعی که صندوقی بیمه گر اجتماعی است، کارکردهای آن را در ایجاد امنیت خاطر برای نیروهای کار در نظر می گیرند و به آثار مثبت آن بر محیط کسب و کار اعتقاد دارند، گروهی دیگر نیز از زاویه حق بیمه های پرداختی کارفرمایان به این سازمان می نگرند و بر این باورند که سازمان تأمین اجتماعی بر محیط کسب و کار اثراتی منفی دارد به خصوص آنکه در دهه اخیر با افزایش تقاضای بازار کار و موفق نبودن سیاست های اشتغالزایی دولت ها برای تخصیص مشاغل به تناسب نیازها، فشارها بر تأمین اجتماعی به مثابه یکی از متغیر های مداخله گر در کسب و کار بخصوص در میان کارفرمایان افزوده شده است ضمن آنکه در سالهای اخیر شاخص های سهولت کسب و کار، به کانون توجه دست اندرکاران اقتصادی بدل شده است. بررسی ها نشان می دهد که در خوشبینانه ترین حالت، سهم حق بیمه های تأمین اجتماعی در کل هزینه های تولید، به خصوص در صنایع کاربر، ۲ تا ۳ درصد کل هزینه هاست که سهمی بسیار اندک است. بنابر این مشکل را در جای دیگری باید جستجو کرد. شاید بتوان گفت عملکرد سازمان تأمین اجتماعی به گونه ای بوده که حساسیت ها را زیاد کرده است. نوع بازرسی ها، جریمه ها، رفتار نامتناسب در واحدهای اجرایی، عملکرد هیات های بدوی و تجدید نظر تشخیص مطالبات، فرایند های کاری سازمان تأمین اجتماعی با کارفرمایان و ... که از آنها بعنوان هزینه های مبادله ای یاد می شود به همراه قوانین بسیار زیاد و پیچیده، بخشودگی جرائم، مسائل مربوط به مشاغل سخت و زیان آور، حساسیت سازمان تأمین اجتماعی، سرمایه گذاریهای این سازمان و ... نزد کارفرمایان حساسیت زا شده است.

منابع و مآخذ

- ۱- بادینی، حسن، جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۷.
- ۲- بادینی، حسن، صندوق های تأمین اجتماعی و مشترکین آنها در قانون مدیریت خدمات کشوری، فصلنامه داخلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، سال سوم، شماره دهم، بهار ۱۳۸۷

۳- گرجی ازندریانی، علی اکبر، رضایی، مرتضی، تبلور اصل عدالت اجتماعی در رویه قضایی، نقش دیوان عدالت اداری در پاسداشت حقوق مربوط به تأمین اجتماعی، فصلنامه مطالعات آراء قضایی (رأی)، ۱۳۹۶

۴- مجتهدی، محمدرضا، مبانی حقوقی و فرآیند تاریخی تأمین اجتماعی، دیدگاهی درباره حقوق تأمین اجتماعی، ۱۳۹۱

۵- وحید بیگدلی، سید امیر سیاح، موسی شهبازی، زهرا نعیمی؛ پایش محیط کسب و کار ایران در بهار ۱۳۹۰؛ دفتر مطالعات محیط کسب و کار مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی؛ مهرماه ۱۳۹۵.

۶- نصیری اقدم، علی و عباسی دره بیدی، ابوالفضل، مشارکت عمومی خصوصی و محیط کسب و کار (ارزیابی قابلیت دولت برای آماده سازی، تدارک و مدیریت طرح های مشارکت عمومی - خصوصی، گزارش سال ۲۰۱۷ بانک جهانی.

قوانین و لوایح:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مجد، چاپ هفدهم، سال ۱۳۸۹.

قانون استخدام کشوری (گذشته).

قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۶/۱۲/۱۳۷۱.

قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) مصوب ۱۳۸۴/۷/۱۵.

قانون الحاق یک تبصره به ماده چهار قانون برقراری حقوق وظیفه از کارافتادگی و وظیفه عائله تحت تکفل جانبازان و شهدای انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۲۵ و اصلاح ماده ۱۰ آن (مصوب ۶/۱۱/۱۳۶۴).

قانون برقراری حقوق وظیفه از کارافتادگی و وظیفه عائله تحت تکفل جانبازان و شهدای انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۲۵).

قانون برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران، کمالان، سید مهدی، انتشارات کمالان، ۱۳۹۴.

قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی - مصوب ۲۱ / ۸ / ۱۳۵۲.

قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی - مصوب ۹/۸/۱۳۸۶.

قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶، مجلس شورای اسلامی، انتشارات سازمان تأمین اجتماعی، دفتر امور قوانین و مقررات، سال ۱۳۷۹.

قانون بیمه های اجتماعی کارگران - مصوب ۱۳۳۴ ؛

قانون تأمین اجتماعی، قشقایی، محمدحسین، انتشارات مجد، چاپ نهم، ۱۳۹۱.

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، موسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۳.

قانون نظام جامع تأمین اجتماعی، مؤسسه مالی پژوهش، چاپ و نشر فروزان، سال ۱۳۷۸.

لایحه قانونی الحاق یک تبصره به لایحه قانون راجع به برقراری حقوق وظیفه درباره کارکنان دولت و مضمولین قانون تأمین اجتماعی که در جریان انقلاب اسلامی ایران از کارافتاده یا به درجه شهادت نائل شده یا می شوند، مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۲۷.

لایحه قانونی راجع به برقراری حقوق وظیفه درباره کارکنان دولت و مضمولین قانون تأمین اجتماعی که در جریان انقلاب اسلامی ایران از کارافتاده یا به درجه شهادت نائل شده یا میشوند مصوب ۱۳۵۸/۹/۲۱.

مجموعه کامل قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، دفتر قوانین و مقررات معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۹.