

نظام حقوقی تأمین اجتماعی؛ گذار از دولت رفاه به ایده حکمرانی

مطلوب

دکتر حسن بادینی *

حسین پشت‌دار **

چکیده

امروزه مبانی نظری تأمین امنیت و رفاه اجتماعی نقش دولت‌ها را در جوامع دگرگون ساخته است؛ به گونه‌ای که بسته به میزان و چگونگی تأمین و تضمین کارکردهای آن از طریق اعمال حاکمیت، انواع مختلفی از ساختارهای رژیم سیاسی را به وجود آورده‌اند، که از دولت‌های رفاهی تا دولت‌های مبتنی بر ایده حکمرانی خوب و مشارکت همگانی را شامل می‌گردد. جدایی حوزه صلاحیت حکومت و اهلیت شهروندان در نظام‌های لیبرال، امروزه همچون گذشته مورد پذیرش نیست، هم‌چنان‌که سیر تطور تفکری و ساختاری این نظام‌ها به سوی دولت‌های رفاهی و دموکراسی‌های مردم‌سالار مشارکتی، بیان‌گر گذار تاریخی رژیم‌های سیاسی و تغییر در مبانی تفکری آن‌هاست. در این مقاله سیر تحول دولت‌ها از منظر «تأمین اجتماعی» در رویکرد به تبیین اصول حاکم بر آن و با هدف

* استادیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.

شناخت صلاحیت دولت‌ها در تأمین و تضمین آن با امعان نظر به سیر تطور نظام تأمین اجتماعی از دولت‌های رفاهی به سوی ایده حکمرانی مطلوب مورد بررسی و مذاقه قرار گرفته است. تا از این مطالعه راه کار درست نمایان گردد.

کلید واژگان

حقوق تأمین اجتماعی، دولت‌های رفاهی، خصوصی سازی، ایده حکمرانی مطلوب،

توسعه.

مقدمه

افزایش سطح مطالبات مردمی و حرکت دولت‌های رفاهی^۱ به سوی تأمین اجتماعی در راستای دستیابی به عدالت اجتماعی و بازتوزیع ثروت ملی در پی عقل‌گرایی نظام سرمایه‌داری برای پذیرش مسئولیت اجتماعی در برابر جامعه؛^۲ پس از چندین دهه دولت‌های فربه و ناکارآمدی را به وجود آورد که با مشکل تأمین منابع مالی مواجه شدند؛ و از دستیابی به هدف غایی نظام‌های تأمین اجتماعی که همانا «رفاه» است بازماندند.

در پاسخ به این مشکل، این پرسش مطرح می‌گردد که با توجه به ضرورت تأمین اجتماعی، این مهم بر اساس چه مبانی و نظریاتی و از طریق چه سازوکارهایی به بهترین نحو قابل تحقق است. بر این اساس در این نوشتار فرضیه دستیابی به تأمین اجتماعی به روش‌های غیر دولتی، و انواع نظریات مطرح در این خصوص مورد بررسی و مذاقه قرار گرفته. و سیر تحول نظریات مطرح و نظام‌های مبتنی بر آن‌ها از دولت‌های رفاهی مبتنی بر ایده لیبرال تا دولت‌های دمکراتیک مشارکتی مبتنی بر ایده حکمرانی مطلوب مطالعه می‌شود؛ تا از این منظر بهترین ایده و نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر «رفاه» شناسایی شود.

به طور عمده نظرات مطرح در این خصوص در دو قالب قابل بررسی است: دسته اول نظریاتی است که از سوی اندیشمندان لیبرالی همچون هایک، نوزیک و فریدمن با اعتقاد به مبانی دولت رفاهی در قالب روایت‌هایی جدید، با عنوان «خصوصی‌سازی» مطرح گردید؛

1. Welfare State.

۲. حیدری، علی، تحلیلی کلی بر سیر تطور ساختاری تأمین اجتماعی در ایران و تبیین عوامل مساعد و نامساعد توسعه آن، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۵، ۱۳۸۲، ص ۱۳۷.

پيامد اين نظريات موج خصوصى سازى در دهه هشتاد ميلادى در انگلستان و آمريكا بود. در ايده سرمايه دارى مبتنى بر دولت رفاه، هدف آن است كه همه از زندگى آبرومندانه برخوردار شوند، نيازهاى اساسى شان برآورده شود و از مصونيت هاى معينى عليه حادثه، ورشكستگى، بيمارى و از كارفتادگى بهره مند شوند. نيل به برابرى مادى و برآوردن نيازهاى اساسى همه اعضاى جامعه كه از اهداف اصلى دولت هاى رفاهى است به مدد كار كرد اساسى دولت رفاه يعنى «مداخله گرى» محقق مى گردد. اين مداخله گرى از طريق نظام هاى همچون نظام تأمين اجتماعى، نظام آموزش، نظام درمان، نظام بهداشت و... نقشى توييى به دولت مى دهد، كه موقعيت نابرابر شهروندان را تنظيم و حمايت مى كند.^۳

دسته ديگر با نگاهى عميق به باز تعريف نقش دولت، در چرخشى از دولت رفاهى به سوى دولت مبتنى بر حكمرانى مطلوب گام برداشته اند و الگوى جامعى را با تغيير مفهوم دولت از حاكم مطلق به يك حكمران خوب در کنار مشاركت سازمان يافته و منظم بخش خصوصى ارائه كرده اند.

بخش اول - محتوای حقوق تأمین اجتماعی و اصول ناظر بر آن مبانی

۱. تعريف و مفهوم تأمین اجتماعی

شكل گيرى مبانى نظرى «تأمين اجتماعى» را بايد در دولت هاى رفاهى جست و جو

۳. گرجى از ندرىانى، على اكبر، در تكمپوى حقوق اساسى، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۱۹۰-۲۰۵.

کرد. از این منظر در تقسیم‌بندی رژیم‌های سیاسی باید به رابطه میان دولت و جامعه از منظر دو معیار نظر کرد: اول چگونگی و نحوه اعمال قدرت حکومت بر جامعه که ساخت قدرت سیاسی را تشکیل می‌دهد و دوم: میزان اعمال قدرت حکومت بر جامعه. در این ساختاربندهی سیاسی، به لحاظ تاریخی دولت‌های رفاهی در دل رژیم‌های سیاسی لیبرال شکل گرفتند.^۴ به گونه‌ای که برخلاف مبانی نظری دولت‌های لیبرال سرمایه‌داری، دولت‌های رفاهی در تطابق با مبانی کارکردی و با هدف تأمین حداقل رفاه، ساختار نظام تأمین اجتماعی را شکل دادند. این ساختار نظام‌مند تا بدانجا اهمیت یافت که در روش‌های اعمال قدرت حکومت بر اجتماع به ابزاری قدرتمند بدل گردید.

پس از جنگ جهانی اول تحول در مبانی نظری دولت‌ها، همراه با تغییر نگرش جامعه به آن‌ها، ساختارهای جدیدی از دولت را به وجود آورد. به گونه‌ای که اصل جدایی بخش عمومی و خصوصی در سنت لیبرال در سیر تحول تاریخی تغییر یافت و از دخالت حکومت‌مدارانه دولت‌ها به سمت مشارکت با بخش خصوصی متحول شد.^۵ پس از آن برای اولین بار اصطلاح تأمین اجتماعی (ملهم از دو کلمه امنیت اقتصادی^۶ و اجتماعی^۷ در

۴. بشیریه، حسین، جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: نشر نی، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۵، ص ۲۹۸-۳۲۹

۵. دومیشل، آندره؛ لولا می‌یر، پییر، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۶، ص ۴۶-۵۱

6. Economic Security.

7. Social Insurance.

سال ۱۹۳۵ در لایحه اصلاح قانون دولت فدرال آمریکا به کار رفت. متعاقباً در سال ۱۹۴۸ در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر تصریح شد «همه افراد به‌عنوان عنصر جامعه، حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارند». افزون بر آن به منظور حمایت همه‌جانبه از حق تأمین اجتماعی از جانب جامعه بین‌المللی، سازمان ملل متحد؛ سازمان بین‌المللی کار^۸ و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی^۹ را تأسیس کرد. رژیم‌های سیاسی نیمه دوم سده بیستم بر دو مبنای تفکری شکل گرفته‌اند، در یک سو دموکراسی‌های غربی، با انواع مختلف آن، که همگی در معنایی پساساختاری بازتوزیع منابع را با اهداف تأمین اجتماعی از طریق مداخله دولت در حوزه‌های اقتصادی دنبال می‌کردند و در دیگر سو رژیم‌های مارکسیستی اقتدارگرای تک‌حزبی^{۱۰} که هر دو در خصیصه تقدم تأمین و تضمین منافع اجتماعی بر منافع فردی البته با دو روش متفاوت مشترک بودند. در این مفهوم و با توجه به نقش دولت به لحاظ ماهوی و سازمانی نظام تأمین اجتماعی ماهوی عبارت است از تضمینی که دولت به افراد جامعه در تأمین زندگی مناسب و شایسته می‌دهد. به لحاظ نقش سازمانی، تأمین اجتماعی سازوکارهای اداری و قانونی اعمال این حمایت‌هاست که شامل سازمان‌ها، ادارات، تشکیلات و قوانین و مقررات حاکم بر آن‌هاست.

8. ILO: International Labor Organization.

9. International Social Security Association.

۱۰. کلی، جان، تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب، ترجمه محمد راسخ، تهران: طرح نو، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۵۶۷.

به‌طور عمده تأمین اجتماعی در قالب دو نظام مشارکتی (بیمه‌ای) و غیرمشارکتی (حمایتی) ارائه می‌گردد؛ به لحاظ اقتصادی منابع مالی نظام‌های حمایتی از منابع عمومی تأمین می‌گردد در حالی که نظام‌های بیمه‌ای به سهم بیمه پرداختی توسط اشخاص وابسته است. به لحاظ اجتماعی نیز نظام‌های حمایتی بر مبنای فردیت شخص شکل گرفته‌اند، بدین معنی که هر فرد در این نظام‌ها فارغ از هویتی که در اجتماع به‌عنوان عضوی از آن دارد، به دلیل انسان بودن و فردیت خویش مشمول خدمات تأمین اجتماعی می‌گردد. در حالی که نظام بیمه‌ای به لحاظ کارکردی جنبه فردگرایانه ضعیف‌تری دارد بدین معنی که حمایت از فرد منوط به اشتغال او به‌عنوان عضوی از اجتماع و عضویت او در گروه‌های شغلی مشخص یا عضویت در صندوق‌های حمایتی معین می‌باشد.^{۱۱}

۲. ویژگی‌های حقوق تأمین اجتماعی

در این بخش به شماری از ویژگی‌های اساسی تأمین اجتماعی اشاره می‌کنیم تا راهنمای ما در کشف اصول تأمین اجتماعی باشد. برشمردن این خصیصه‌ها ما را در تعیین جایگاه صحیح حقوق تأمین اجتماعی در نظم حقوقی حاکم یاری خواهد کرد.

۱-۲ حقوق تأمین اجتماعی در زمره حقوق عمومی است

حقوق عمومی جولانگاه حاکمیت در مفهومی چندوجهی به نام «دولت» است. از این

۱۱. بادینی، حسن، حقوق تأمین اجتماعی، جزوه درس حقوق تأمین اجتماعی، دانشگاه تهران- پردیس کیش، سال تحصیلی ۹۰-۱۳۸۹، ص ۱۲-۱۷.

منظر حقوق تامین اجتماعی بخشی از «اعمال حاکمیت دولت» در راستای ارائه خدمات عمومی است و بدین لحاظ قواعد آن « امری» هستند که هدف آنها تامین منافع عمومی است. منشأ این حاکمیت «قدرت عمومی» برگرفته از «حق عمومی» است که در یک نظام قانونی به نام «دولت» تبلور می‌یابد، که بر مبنای آن اقتصاد دولتی و حق اداره آن با هدف تامین امنیت و رفاه اقتصادی شکل گرفته است. از این منظر حکومت می‌تواند برای تامین رفاه اجتماعی و امنیت اقتصادی به کسب ثروت و توزیع آن در اجتماع بپردازد. شأن دولت در این کارکرد اجتماعی، بر مبنای حاکمیت عالی و تفوق اراده او، فوق دیگر اراده‌هاست.^{۱۲} از سوی دیگر به لحاظ سازمانی نیز تامین اجتماعی از طریق سازمان‌ها و نهادهایی تحقق می‌یابد که دارای اختیارات ناشی از قدرت عمومی‌اند. این عمومی بودن حقوق تامین اجتماعی اصل تضمین ارائه خدمات را در پی دارد، بدین معنا که دولت مکلف به ارائه خدمات تامین اجتماعی است و چنان‌که سازمان‌ها و نهادهای ارائه‌دهنده این خدمات از اجرای تعهدات خود باز بمانند، دولت مکلف به تامین این خدمات است.^{۱۳و۱۴}

۱۲. کانت، ایمانوئل، فلسفه حقوق کانت، ترجمه منوچهر صانعی دره بیدی، تهران: نقش و نگار، چاپ دوم، ۱۳۸۳، ص ۱۶۷-۱۹۰.

۱۳. بند «ط» ماده ۹ قانون نظام ساختار جامع رفاه و تامین اجتماعی به صراحت این اصل را بیان کرده است: «حقوق افراد عضو در زیر پوشش در قبال تعهدات قانونی سازمان‌ها و مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای این نظام تحت ضمانت دولت خواهد بود و دولت مکلف است تمهیدات مالی، اعتباری و ساختاری لازم را در این زمینه اتخاذ نماید».

۱۴. بادینی، حسن، جایگاه حقوق تامین اجتماعی در نظام حقوقی، فصلنامه حقوق تامین اجتماعی، شماره ۳۰، ۱۳۸۶، ص ۱۲۳-۱۵۰.

۲-۲. برخورداری از تأمین اجتماعی «حکم» است

در تحلیل مبانی تأمین اجتماعی به عنوان یک حق، مفهوم حق به «حق بودن» و «حق داشتن» تفکیک می‌گردد. حقوق تأمین اجتماعی به لحاظ مبانی تفکری در زمره حق‌های بالذاته حق است، لذا از این منظر قوانین اساسی (ماهوی) تأمین اجتماعی، احکام امضایی‌اند و نه تأسیسی.

در تحلیل ماهیت حق می‌توان به دو رویکرد اصلی اشاره کرد. نظریه انتخاب و یا اعمال اراده که بر اساس آن ذیحق بودن در پرتو امکان اعمال قدرت تبیین می‌گردد؛ و نظریه سود و منفعت در اندیشه سیاسی بنتام^{۱۵} که در آن، حق به نفع و سود فروکاسته می‌شود. در رویکرد حق‌های تأمین اجتماعی به دو نظریه حاضر باید گفت هر چند تبیین فایده‌گراانه مفهوم حق چارچوب تحلیلی مناسبی برای حقوق اجتماعی است و نظریه انتخاب‌مدارانه چارچوب تحلیلی مناسبی برای حق‌های مدنی و سیاسی؛ اما با توجه به ماهیت حق‌های تأمین اجتماعی که اولاً در تعامل پویا با اجتماع متحول می‌شوند؛ و ثانیاً ماهیت دوگانه مدنی-سیاسی و اقتصادی-اجتماعی دارند؛ رویکرد تلفیقی بدین معنا که حق تأمین اجتماعی در مفهوم مدنی-سیاسی به وجود می‌آید و در مفهوم اقتصادی-اجتماعی تضمین و تأمین می‌گردد؛ مناسب‌تر می‌نماید.^{۱۶} به هر روی هر چند تأمین اجتماعی به لحاظ

15. Jeremy Bentham.

۱۶. قاری سید فاطمی، سیدمحمد، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: انتشارات شهردانش، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۲۸-۵۵.

ماهیت حق است لکن به لحاظ برخورداری، حکمی است که از سوی قانون‌گذار انشأ می‌گردد و مورد حمایت آن قرار می‌گیرد و عدم رعایت آن با ضمانت اجراهای قانونی تضمین می‌گردد.^{۱۷}

۲-۳. حق تأمین اجتماعی حقی برای نوع بشر است

حقوق بشر حقوقی فطری است و بشر به ماهو انسان از این حق برخوردار است این امر در ادیان و اعتقادات دینی نوع بشر و هم‌چنین در اسناد بین‌المللی مشهود است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با پذیرش این ایدئولوژی در اصول مختلفی از جمله اصل دوازدهم، بیستم و یکم بر آن صحنه گذارده است. برخی دیگر از اندیشمندان حق برخورداری از تأمین اجتماعی را در چارچوب مفهوم حقوق شهروندی تحلیل می‌نمایند و برای آن سه دسته از حقوق را برمی‌شمرند: یک- حقوق مدنی دو- حقوق سیاسی سه- حقوق اجتماعی. پذیرش این تحلیل دخالت قدرت عمومی را در مفهوم «دولت رفاه» در ارائه خدمات اجتماعی فراهم می‌نماید و به لحاظ فراگیر بودن، تمامی اقشار اجتماع را در هر سن و طبقه‌ای و با هر قومیتی در بر می‌گیرد. از سوی دیگر ویژگی «برابری» در برخورداری از تأمین اجتماعی در نظریه حقوق شهروندی حق برخورداری یکسان شهروندان از این خدمات را بدون توجه به معیار تابعیت و نژاد و قومیت فراهم

۱۷. شهبازی نیا، مرتضی، حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره ۳۰، ۱۳۸۶، ص ۶۴-۳۹.

می‌نماید.^{۱۸}

۳. تبیین اصول حاکم بر نظام تأمین اجتماعی

اصول، مبانی کلی و دائمی یک نظام هستند که جنبه انتزاعی داشته و نماینده ارزش‌های حاکم بر آن نظام هستند.^{۱۹} بیان اصول حاکم بر تأمین اجتماعی از این منظر شایان توجه است که شناخت ارزش‌های حاکم بر یک نظام، هم در شناخت آن نظام ثمربخش است و هم می‌تواند در بازشناسی مبانی آن نظام در دیگر نظام‌های وابسته متمرکز باشد؛^{۲۰} چه به فرض مثال اصل «عمومیت» در تأمین اجتماعی که حاکی از برخورداری همگانی از خدمات اجتماعی براساس حق طبیعی افراد است، بیان‌گر عدالت حقوقی بر مبنای «عدالت طبیعی» در یک جامعه است.

اقسام اصول حاکم بر نظام تأمین اجتماعی

۳-۱۱ اصل عمومیت

مقصود از این اصل این معناست که تأمین اجتماعی نظامی است فراگیر که تمامی اشخاص امکان دسترسی و بهره‌مندی از آن را در چارچوب قوانین و مقررات دارند. در

۱۸. بادینی، حقوق تأمین اجتماعی، پیشین، صص ۴۹-۶۰.

۱۹. صادقی، محسن، اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴،

۴۳-۱۹.

20. Ferrera, Maurizio, eu law and the welfare state in search of solidarity, Oxford university press, 2006, p.2.

واقع امکان بهره‌مندی همگان از تأمین اجتماعی و تساوی و توزین خدمات در میان آحاد مردم تأمین‌گر عدالت محوری و تساوی حقوق میان افراد است. خاستگاه اصل عمومیت را می‌توان عدالت مذکور در تئوری دولت رفاه برشمرد.^{۲۱} و^{۲۲}

از اصل عمومیت با مبنای «عدالت اجتماعی» می‌توان اصل «جامعیت» را نیز استخراج کرد. بدین سخن که همان‌طور که امکان بهره‌مندی همگان از حق تأمین اجتماعی ضامن «عدالت» است، این عدالت اقتضا می‌کند تمامی وضعیت‌ها و شرایط ناشی از «خطر» و «فقر» که امنیت اقتصادی فرد را تهدید می‌کند تحت پوشش قرار گیرند.^{۲۳}

۲-۳. اصل برابری

اصل برابری به معنای عدم تبعیض میان افراد تحت پوشش تأمین اجتماعی به دلایل

21. Neville S. Harris, social security law in context, Oxford University Press, 2000, p.12.

۲۲. این اصل به‌عنوان یکی از بنیادی‌ترین اصول حاکم بر تأمین اجتماعی در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است و در بند ج ماده ۹ قانون اخیرالذکر به‌عنوان یکی از اصول و سیاست‌های این نظام ذکر شده است.

۲۳. جامعیت خدمات تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته است. چنان‌که مقاونامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار مصوب ۱۹۵۲ شاخه‌های مورد حمایت تأمین اجتماعی را به‌عنوان حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی چنین برشمرده است: ۱. مراقبت پزشکی؛ ۲. حمایت ایام بی‌کاری؛ ۴. حمایت ایام سالمندی؛ ۵. حادثه ناشی از کار؛ ۶. حمایت خانواده؛ ۷. حمایت ایام بارداری؛ ۸. حمایت از کارافتادگی؛ ۹. حمایت از بازماندگان.

قومی، مذهبی، جنسیتی، اقتصادی و... است. مفهوم اصل برابری در سه سطح مطرح می‌گردد: برابری در حیثیت و کرامت انسانی که نقطه مقابل آن ممنوعیت تبعیض نارواست، یعنی تبعیض براساس عوارض انسانی مثل رنگ، نژاد، قومیت، جنس و... برابری در معنای با برابرها برابر رفتار کن، مفاهیمی همچون مزد برابر در برابر کار برابر بدون توجه به جنسیت و شایسته‌سالاری بدون توجه به قومیت، مذهب و خاستگاه اجتماعی یا اقتصادی از این مفهوم ناشی می‌شود؛ برابری در معنای رفتار به مثابه برابر. تبیین این مفهوم در اصولی همچون تبعیض مثبت یا تبعیض روا ظهور کرده است که تجسم آن را در برخی از قوانین و مقررات می‌توان مشاهده کرد.^{۲۴}

۳-۳. اصل مشارکت

مشارکت که معمولاً با واژه «جمعی» یا «همگانی» به صورت ترکیب «مشارکت جمعی» یا «مشارکت همگانی» به کار می‌رود، بارزترین سازوکار دولت دمکراتیک جهت تأمین دموکراسی در نظام‌های سیاسی است.

حلقه اتصال اصل مشارکت در مفهوم عام آن به نظام حقوقی تأمین اجتماعی، درج

۲۴. این اصل نیز از دیگر اصول بنیادین مورد حمایت نظام تأمین اجتماعی است که توسط قوانین داخلی کشورها و اسناد بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله می‌توان به مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۱۱ کنوانسیون منع تبعیض علیه زنان و مقاله‌نامه شماره ۱۱۸ سازمان بین‌المللی کار مصوب ۱۹۶۲ اشاره نمود.

حقوق تأمین اجتماعی در زمره حقوق عمومی است. از این منظر اصل مشارکت در مفهوم اختصاصی آن در نظام حقوق تأمین اجتماعی مشارکت و نظارت حقیقی تمامی مشمولان تأمین اجتماعی در روند تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و مدیریت کلان و خرد نظام تأمین اجتماعی با توسل به سازوکارهای قانونی است. مشارکت از اصول پایه‌ای در نظامهای مردم سالار است؛ ظهور این اصل در نظام حقوقی تأمین اجتماعی تحول دموکراسی نخبه‌گرا و به معنای تغییر در سطوح بالایی قدرت در مراحل پدیداری، پویایی، پایایی و میرایی به سوی دموکراسی مشارکتی به سطوح پایین قدرت و ورود آن به بوروکراسی و از جمله نظام‌های خدمات اجتماعی است، که تأمین اجتماعی از مهم‌ترین آن‌ها به شمار می‌آید. از سوی دیگر مفهوم ماهوی دموکراسی را می‌توان تأمین و تضمین بهره‌مندی از حقوق طبیعی یا حقوق بنیادین در قالب حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی برشمرد که از آن به حقوق بشر نیز تعبیر می‌گردد و در زمره مبانی حقوقی نظام تأمین اجتماعی به شمار می‌آید.^{۲۵}

۲۵. اصل مشارکت در بندهای «د» و «ه» ماده ۶ قانون ساختار جامع رفاه به شرح ذیل مورد توجه قرار گرفته است:

د- مشارکت بخش‌های غیردولتی: نظام تأمین اجتماعی بر اصل مشارکت در سطوح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی استوار است به نحوی که دستگاه‌ها و سازمان‌های غیردولتی به روش‌های تعریف شده امکان مشارکت داشته باشند. این مشارکت خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته از قبیل سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی را نیز شامل می‌شود. این مشارکت به معنای رفع مسئولیت از دولت نیست و در هر حال دولت مسئولیت تأمین اجتماعی را بر عهده دارد.

ه- کمک‌های داوطلبانه مردمی در جهت تأمین منابع مالی توسط نهادها، مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های

اصل مشارکت خود مقدمه اصل «استقلال نظام تأمین اجتماعی» است. بدین توضیح که اعمال قدرت عمومی در مجاری اجتماعی از طریق دو سامانه صورت می‌پذیرد؛ سامانه متمرکز که جریان یک‌سویه، آمرانه و غیرمنعطف قدرت سیاسی و اداری در واحدهای انسانی است و سامانه غیرمتمرکز که تعدیل و توزیع قدرت از طریق سرشکن کردن آن در نهادهای غیرملی و غیردولتی است. به بیان دیگر تمرکززدایی رویکردی کثرت‌گراست که با تأسیس شخصیت‌های حقوقی متنوع به اعمال قدرت عمومی پرداخته و بر آن نظارت می‌کند. منشأ تأسیس این شخصیت‌های حقوقی مستقل، قانونی است که حاکمیت عمومی از طریق مراجع ذیصلاح تصویب کرده و این معنای اصل قانونی‌بودن در مرحله تأسیس است. پس از تأسیس، مرحله اعمال قدرت عمومی فرا می‌رسد. از دیدگاه حقوق عمومی، مرحله انتقال قدرت از کانون مرکزی اقتدار (اعم از مجالس، وزارت‌خانه‌ها، مقامات و ...) به نهادهای حقوقی مستقل بسیار حائز اهمیت است. انتقال قدرت به لحاظ کارکردی بدین معنی است که اعمال قدرت عمومی از مجرای شخصیت‌های حقوقی با انتقال بخشی از قدرت از کانون مرکزی اقتدار به این نهادها صورت می‌گیرد. لیکن آنچه به اعمال این

← غیر دولتی و عمومی نظام تأمین اجتماعی مجاز است مشروط بر آن که این امر طبق آیین نامه مصوب هیات وزیران صورت گرفته و امکان نظارت تأمین اجتماعی فراهم باشد. ملاحظه می‌گردد انعکاس مفهوم مشارکت در متن قانون مذکور بسیار ضعیف و در هیئتی کلی ناظر به مشارکت بخش دولتی با تأکید بر مشارکت مالی آمده است. در حالی که مفهوم مشارکت چنان که پیش‌تر بدان اشاره کردیم از مفاهیم بنیادین مردم‌سالاری است و لذا توجه دقیق قانون‌گذار بدان در سطوح مختلف، تضمین‌کننده اصل دموکراسی در نظام حقوقی است.

قدرت حقانیت و مشروعیت می‌بخشد، تبدیل این قدرت از طریق سازوکارهای اداری به صلاحیت است. در واقع صلاحیت، اختیاری است که مقنن به نهادها و شخصیت‌های حقوقی مستقل در اعمال بخشی از قدرت عمومی اعطا می‌کند. سازوکارهای اصلی تحقق عدم تمرکز، سازمان‌ها و نهادهای مستقل از دولت است و از همین جا پیوند اصل استقلال نظام تأمین اجتماعی با اصل مشارکت روشن می‌گردد چه تأسیس این سازمان‌ها و نهادهای مستقل تنها با امکان مشارکت میسر می‌گردد، سازمان‌ها و نهادهایی که دارای استقلال مالی و اداری اند.^{۲۶}

سه اصلی که به توضیح آن‌ها پرداختیم مبانی شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی خصوصی‌اند. به دیگر سخن می‌توان از این اصول به‌عنوان اصول بنیان‌ساز نام برد. در کنار این اصول می‌توان به اصول تضمین‌کننده دیگری اشاره کرد که عبارتند از: اصل فراگیری

۲۶. اصل مذکور در بند «ز» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه به شرح ذیل آمده است:

۱. برنامه ریزی، سیاستگذاری، نظارت، ارزشیابی و توزیع منابع عمومی به صورت متمرکز و توسط دولت صورت می‌گیرد.

۲. امور اجرایی و کارگزاری به صورت غیرمتمرکز صورت می‌گیرد.

۳. دخالت دولت در سطح فعالیت‌های اجرایی و کارگزاری تأمین اجتماعی در مواردی صورت می‌گیرد که میزان فعالیت موسسات غیردولتی کفایت لازم را برای ارائه خدمات ننماید و یا برای تنظیم بازار خدمات تأمین اجتماعی و جبران نقص بازار دخالت دولت لازم باشد.

۴. دخالت دادن شرایط منطقه‌ای در برنامه ریزی قانون مذکور تنها به تمرکز زدایی اداری نظر داشته است. بدین معنی که صرفاً بخشی از امور اجرایی و تصدی‌گری در صورت نیاز واگذار خواهد نمود و به لحاظ توزیع منابع عمومی اعم از منابع اقتصادی و سیاسی قایل به تمرکزگرایی است.

و احتساب، اصل کفایت و تناسب، اصل عدم تمرکز، اصل گرینش‌پذیری، اصل آرمانی بودن اهداف و حرکت تدریجی در حصول آن‌ها، اصل عدم دخالت دولت مگر در سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت، اصل خود اتکایی منابع و اصل اداره حرفه‌ای و تخصصی.

بخش دوم: خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی

۱. تعریف و مفهوم‌شناسی و دلایل گرایش

امروزه بخش قابل توجهی از درآمد ناخالص ملی صرف تأمین و ارائه خدمات تأمین اجتماعی می‌گردد. این افزایش هزینه‌ها خود محصول دو عامل مجزاست: اول افزایش سطح مطالبات اجتماعی اقشار مختلف اجتماع؛ دوم تغییر مفهوم تأمین اجتماعی و تکامل ماهوی آن به دلیل تغییر مفهوم حداقل‌های اجتماعی، به گونه‌ای که امروزه دیگر نظام تأمین اجتماعی حاکم مبتنی بر تأمین حداقل معیشت در معنای تأمین حداقل امکانات و وسایل زندگی انسانی نیست.^{۲۷ و ۲۸}

27. Verkuil, paul R., "public law limitation on privatization of government functions", North Carolina Law Review, vol. 84, 2006, p. 397-470.

۲۸. هم‌چنان‌که امروزه فقر در مفهوم نسبی آن مدنظر است که با مفهوم «عدالت و برابری اجتماعی» ارتباطی تنگاتنگ دارد، در مفهوم نسبی فقر، وضعیت فقر در نسبت افراد جامعه با یکدیگر سنجیده می‌شود. بدین معنی که اگر اکثریت نسبی جامعه از یک امکان مشخص بهره‌مند باشند (به‌طور مثال: رفتن به تعطیلات در آخر هفته‌ها) و برخی دیگر از آن امکان مشخص بی‌بهره باشند، آن افراد فقیر به حساب

از سوی دیگر تأمین اجتماعی به عنوان ابزار تحقق عدالت اجتماعی و امنیت اقتصادی در اداره حکومت، جایگاهی ویژه یافته است، به گونه‌ای که کمیت و کیفیت خدمات تأمین اجتماعی به عنوان شاخصی برای سنجش میزان پیشرفت و توسعه سیاسی، اقتصادی و مدنی جوامع به شمار می‌آید. عوامل مذکور همه به گونه‌ای به لحاظ اقتصادی باعث افزایش هزینه‌های تأمین اجتماعی گردیده است و دولت را با تهدید کمبود بودجه و منابع مالی مواجه ساخته است. در برون‌رفت از این تهدید برنامه‌ریزان دولت و متفکران اجتماعی و اقتصادی رو به سوی «خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی» نهاده‌اند.^{۲۹}

۲. سطوح خصوصی‌سازی در تأمین اجتماعی

به‌طور کلی می‌توان خصوصی‌سازی در تأمین اجتماعی را به دو نوع تقسیم نمود؛ خصوصی‌سازی محدود و خصوصی‌سازی گسترده. ضمن پرداختن به این دو سطح این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که در حال حاضر نظام‌های تأمین اجتماعی مطلقاً خصوصی یا عمومی نیستند، چنان‌که در بسیاری از کشورها امروزه مدیریت مالی برخی از خدمات تأمین اجتماعی از جمله صندوق‌های بازنشستگی توسط مؤسسات خصوصی انجام

←
می‌آیند، یعنی این‌که امکان بهره‌مندی برابر از امکاناتی را که متوسط اجتماع از آن بهره‌مندند را ندارند.
۲۹. پبله فروش، میثم، خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی، مجله اندیشه صادق، شماره ۱۱ و ۱۲، ۱۳۸۲، ص ۱۱۴.

می‌شود.^{۳۰}

خصوصی‌سازی محدود راجع است به امور اجرایی و تصدی‌گری. در واقع در این روش همچنان منابع مالی از محل منابع عمومی هزینه می‌گردد. سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها در دست دولت است و این دولت است که بر چگونگی نظم حقوقی حاکم بر تأمین اجتماعی نظارت می‌کند.^{۳۱}

ویژگی‌های عمده این سطح از خصوصی‌سازی عبارت است از: واگذاری بخشی از امور اجرایی به بخش خصوصی؛ تأسیس مؤسسات خصوصی و یا تعاونی با مالکیت، مدیریت و هدایت بخش خصوصی، شخصیت حقوقی مستقل، تفکیک مالی و اداری از سازمان. خصوصی‌سازی محدود امروزه در بسیاری از کشورهای توسعه یافته در مفهوم مشارکت عمومی-خصوصی^{۳۲} در قالب مؤسسات و نهادهای عمومی-خصوصی شکل گرفته است. ویژگی‌های این نهادها اولاً مبین اصل استقلال آن‌ها از مقررات (عمدتاً) شکلی و آیینی است که بر نظام دولت حاکم است؛ ثانیاً بیان‌گر مشارکت عموم مردم در تأمین منابع انسانی و ادغام وظایف سازمانی این نهادهاست. وصف عمومی این نهادها

۳۰. آرزاک پتر آر، و استگلتیز، جوزف ای، بازاندیشی در باب اصلاح نظام بازنشستگی، ده افسانه درباره نظام‌های تامین اجتماعی، ترجمه هرمز همایون‌پور، فصلنامه تامین اجتماعی، سال سوم، شماره نخست، ۱۳۸۰، ص ۱۰.

31. Aaron, Henry J. and Shoven, John B. and Friedman Benjamin M., should the us privatization social security?, MIT Press, 1999, p.85

32. Public- Private Partnership

حاکمی از نظارت و کنترل حکومت بر آنها از طریق تعیین خط‌مشی‌های کلی و اصول حاکم در قالب قوانین در سطح کلان و مقررات‌گذاری بر این مؤسسات در سطح خرد است.

اما در خصوصی‌سازی گسترده، به‌طور کامل نظام تأمین اجتماعی به بخش خصوصی واگذار می‌گردد. بارزترین جنبه این واگذاری استقلال مالی مؤسسات و نهادهای بخش خصوصی از بودجه عمومی است. به دیگر سخن اصلی‌ترین هدف خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی یعنی جبران کمبود بودجه، به‌طور کامل و از منظر تئوریک تأمین می‌گردد و دولت نظام تأمین اجتماعی را در مرحله پدیداری، پویایی و پایایی به بخش خصوصی واگذار می‌کند.^{۳۳} چرخه حیات اقتصادی نظام تأمین اجتماعی که متولی آن نه بخش عمومی بلکه بخش خصوصی است متکی به منابع اقتصادی خصوصی افراد، درآمد حاصل از کار یا دیگر سرمایه‌گذاری‌هاست. لذا دولت دیگر ارائه خدمات تأمین اجتماعی توسط بخش خصوصی را تضمین نمی‌کند. برخی از اقدامات دولت در جهت دستیابی به خصوصی‌سازی گسترده عبارت است از: حذف مالیات تأمین اجتماعی بر حقوق و دستمزد، قطع کردن مستمری‌های تأمین اجتماعی پرداختی به کارگزاران، تأمین مالی مستمری‌ها در دوره گذار، ایجاد صندوق‌های پس‌انداز اجباری یا بیمه‌های اجباری برای کارگاه‌هایی که به‌طور خصوصی اداره می‌شوند.

33. Kotilkoff, L.J. and Smetters K., "privatization social security in the us- comparing options, review of economic dynamics", No. 2, 1999, p.574-532.

۳. معایب و مزایای خصوصی سازی تأمین اجتماعی

شکی نیست که خصوصی سازی تأمین اجتماعی نیز مانند هر نهاد اقتصادی-حقوقی موافقان و مخالفانی دارد. موافقان، خصوصی سازی را از دیدگاه کاهش هزینه های عمومی دولت و امکان افزایش سرمایه گذاری در دیگر بخش های زیربنایی مثرتر ارزیابی می نمایند، و مخالفین، چون اصولاً ارائه خدمات تأمین اجتماعی را از جمله وظایف و کارکردهای ذاتی دولت می دانند. خصوصی سازی را به نوعی حذف صورت مسئله در رهایی از بحران افزایش هزینه های دولت می دانند؛ نگرانی مخالفین در چگونگی ارائه خدمات تأمین اجتماعی است، بدین معنا که نگاه حاکمیت در ارائه این خدمات نگاهی تضمینی بر مبنای تکلیف قانونی و در راستای تأمین امنیت و رفاه اجتماعی و اقتصادی برای افراد اجتماع است در حالی که نگاه بخش خصوصی لاجرم برای حفظ بقای خویش سودانگارانه خواهد بود.^{۳۴}

۳-۱. معایب خصوصی سازی تأمین اجتماعی

۳،۱،۱. افزایش خطرات مالی

از مهم ترین معایب خصوصی سازی تأمین اجتماعی افزایش خطر مالی برای دریافت کنندگان مزایای تأمین اجتماعی است. این خطر از ماهیت اقتصادی نظام خصوصی

^{۳۴} کاویانی، کوروش، تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۳، ۱۳۸۴، ص ۲۵۴-۲۴۴.

نشأت می‌گیرد. بدین معنی که در نظام دولتی تأمین اجتماعی، پرداخت‌ها و مزایای تأمین اجتماعی تابعی از درآمد شخص و مشارکت‌های مالیاتی وی در دوران اشتغال اوست، در حالی که در نظام خصوصی تأمین اجتماعی به لحاظ این که منابع تأمین از محل سود سهام یا دیگر سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی تأمین می‌گردد، این بازار آزاد و نرخ سود سهام است که پرداخت‌ها و مزایای آینده را معین می‌کند که آن امری ثابت و لایتغیر نیست.^{۳۵}

۳.۱.۲. کاهش مزایای تأمین اجتماعی

خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی در سطح گسترده مستلزم حیات چرخه اقتصادی تأمین اجتماعی در سه مرحله پدیداری، پایایی و پویایی است. از این منظر برخلاف نظام مبتنی بر تأمین اجتماعی دولتی که هزینه‌های برقراری نظام تأمین اجتماعی از محل بودجه عمومی تأمین می‌گردد؛ هزینه‌های نظام خصوصی تأمین اجتماعی باید از محل منابع خصوصی تأمین گردد؛ این هزینه‌ها شامل دو سرفصل است، اول پرداخت‌ها و مزایای مشمولین تأمین اجتماعی و دوم هزینه‌های مربوط به سازمان و تشکیلات اداری مؤسسات و شرکت‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات تأمین اجتماعی، که باید سرجمع از محل منابع خصوصی تأمین گردد.^{۳۶} از دیگر معایب خصوصی‌سازی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: لطمه به زنان، لطمه به اقلیت‌ها، آسیب به مزایای از کارافتادگی و بازماندگان، تأمین

35. Baker D. and Weisbrot, "the role of social security privatization in argentina's economic crisis", center for economic and policy research, Washington, D. C. 2002, p.2.

36. Kotlikoff, L.J. "privatization of social security, how it works and why it matters?", tax policy and economy, vol. 10, 1996, pp.1-32.

هزینه‌های مربوط به مدیریت نظام خصوصی.^{۳۷ و ۳۸}

۳،۲. مزایای خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی

مزایای خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی را می‌توان در راستای دستیابی به هدف نهایی که همانا کاهش هزینه‌های دولت است بررسی نمود. امروزه دولت‌ها به چهار دلیل عمده مجبور به کاهش هزینه‌های خود هستند: اول، حرکت نظام جهانی به سوی جهانی‌سازی که نوعی نظم بین‌المللی را که واجد اقتصاد رقابتی است به دولت‌ها تحمیل می‌کند و خط‌مشی دولت‌ها را در زمینه‌های بازار کار، اقتصاد آزاد و سیستم بانکی تحت تاثیر و تغییر قرار می‌دهد؛^{۳۹} دوم عدم توانایی مردم در پرداخت هزینه‌های تأمین اجتماعی؛ سوم تحلیل اقتصاد مدرن مبتنی بر تقدم نظام بازار آزاد بر هر ضرورت دیگری که ناشی از غلبه تفکر سرمایه‌داری بر نظام‌های سیاسی است؛ و چهارم محدود کردن دایره رفاه که اکنون همه دولت‌های رفاهی با آن روبه‌رو هستند. با این وصف می‌توان دو مزیت عمده برای نظام خصوصی تأمین اجتماعی برشمرد: الف) کاهش هزینه‌های دولت و تبدیل تهدید کمبود بودجه به فرصت سرمایه‌گذاری در بخش‌های دیگر که با سیاست‌های دولت

۳۷. ماتسویی، باب، شش مشکل در خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی، ترجمه هرمز همایون‌پور، فصلنامه

تأمین اجتماعی، شماره ۱۳، ۱۳۸۳، ص ۱۲-۲۴.

38. Williamson, John, "should women support the privatization of social security?", challenge, vol. 40, No. 4, 1997, pp.97-108.

39. Yeh, Jiunn-rong, "globalization, government reforms and the paradigm shift of administrative law", Taiwan University law review, vol. 15, No. 2, 2007, pp. 113-137.

هماهنگ است. ب) ایجاد فضای رقابتی در میان شرکت‌ها و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات تأمین اجتماعی در بخش خصوصی با هدف ارائه خدمات بهتر به صورت کمی و کیفی. در بعد سازمانی می‌توان فارغ از ایجاد فضای رقابتی و تاثیر مثبت آن در ارائه بهتر تأمین اجتماعی به لحاظ کمی و کیفی مزایای دیگری را نیز برشمرد: رضایتمندی مخاطبان از خدمات کارگزاری‌ها، سهولت دسترسی مخاطبین به خدمات سازمان (به ازای هر کارگزاری دو برابر)، تسریع گردش کار و روان‌سازی امور به میزان دو برابر، استفاده از تجارب بازنشستگان سازمان در هر کارگزاری، و ارائه خدمات در محل کار و فعالیت بیمه‌شدگان.^{۴۰} با ایجاد کارگزاری‌ها و واگذاری کلیه امور پرحجم و پرتراфик به شعب واحدهای اجرایی مجال بیشتری برای پاسخ‌گویی و ارتقای امور نظارتی و کارآمدتر نمودن سیستم ایجاد می‌گردد و زمینه ارتقای نظام پاسخ‌گویی، رقابت‌پذیری، نظارت‌پذیری، روزآمدی، پاسخ‌گویی و... فراهم می‌گردد.

بخش سوم: نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر ایده حکمرانی مطلوب

در فصول پیش‌اصول کلی نظام تأمین اجتماعی را برشمردیم. هم‌چنان‌که ذکر گردید اصول مذکور به واسطه ماهیت دوگانه نظام تأمین اجتماعی اصولی حقوقی-اقتصادی‌اند؛ به گونه‌ای که شاید بتوان زیربنای آن‌ها را مفهوم «عدالت-اجتماعی» برگزید.

40. Adlung, Xenia Sxheil, building social security: the Challenge of privatization, transaction publisher, 2001, pp. 8-12.

دنیای امروز به سوی خصوصی سازی تأمین اجتماعی حرکت می کند. شاهد این ادعا سیاست های کلان دولت ها و نهادهای بین المللی است که مستقیم یا غیرمستقیم در نظام تأمین اجتماعی اثر گذراند. اما آیا خصوصی سازی تأمین اجتماعی به طور کامل و به صورت عملی اجرا شده است؟ و بر فرض پاسخ مثبت آیا توفیقی هم به دست آمده است؟

این پرسش ما را به سوی تبیین نقش دولت در خصوصی سازی تأمین اجتماعی سوق می دهد. اساساً خصوصی سازی تأمین اجتماعی ناظر به تغییر و تحول در کارکردهای دولت است. بدین معنی که آیا با خصوصی سازی تأمین اجتماعی هم چنان اصل، برقراری نظام تأمین اجتماعی توسط دولت است؟ و از این منظر آیا دولت همچنان خدمات تأمین اجتماعی شرکت ها و مؤسسات خصوصی را در صورت توقف تضمین می نماید؟ و یا اگر این مؤسسات از ارائه خدمات تأمین اجتماعی به طور کلی یا به نحو مطلوب سرباز زدند دولت اساساً تکلیفی از باب نظارت و راست کردن این مؤسسات بر عهده دارد؟ ...

پاسخ این پرسش ها را باید در مبنای نظری مفهوم دولت جست و جو کرد. در برداشت اولیه، دولت محصول قرارداد اجتماعی است و نقش آن از این منظر نقش حداقلی است، لذا اصل «عدم مداخله دولت» در مناسبات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و مفهوم حداقلی دولت مدنظر است. با گذر از مفهوم حداقلی دولت، دولت های رفاهی متولد گردید. مداخلات دولت در سطحی وسیع در جهت برقراری عدالت اجتماعی اساسی ترین هدف دولت های رفاهی است. روزولت در سال ۱۹۴۴ حق های چهارگانه: «حق بر دستمزد مکفی برای تهیه غذا، لباس و استراحت کافی»، «حق بر خدمات درمانی کافی»، «مسکن مناسب» و «تحصیل خوب» را اعلام و مورد توجه قرار داد؛ مفاهیم جدیدی حول محور دول رفاهی

در عرصه‌های اجتماعی، حقوقی و اقتصادی شکل گرفت؛ و رفته‌رفته نظریه دخالت دولت در لباس سیاست‌های کلان، قواعد و مقررات، عملی گردید.

در عرصه حقوق عمومی نیز مفهوم دولت اجتماعی- سوسیالیستی (رفاهی) وارد قوانین اساسی کشورها گردید که هدف اصلی آن برقراری عدالت اجتماعی از طریق از میان برداشتن فقر و خطرات اجتماعی و تأکید بر مساوات اجتماعی و تحقق آزادی تحت حاکمیت قانون بود. این تلقی واجد تکلیف جدیدی برای دولت بود که همانا از آن به نظام تأمین اجتماعی تعبیر می‌گردد.

لیکن افزایش هزینه‌های دولت‌های رفاهی آن‌ها را با بحران‌های شدید مالی روبه‌رو کرد. افول اقتصادی، افزایش تصاعدی مالیات‌ها و کاهش سطح کمی و کیفی خدمات تأمین اجتماعی عملاً دولت‌ها را زمین‌گیر کرد. راه‌حل‌های گوناگونی برای برون‌رفت از این مشکلات پیشنهاد گردید: «آزادسازی اقتصادی»، «خصوصی‌سازی» و «دولت‌زدایی» از جمله این راه‌کارهاست.

اما جدیدترین ایده مطرح، الگوی جامعه مبتنی بر «حکمرانی خوب» با تأکید بر بازتعریف نقش دولت است. ایده حکمرانی خوب ماهیتی ارزشی برای دولت قائل نیست و اساساً دولت را ذاتاً «خوب» یا «بد» نمی‌داند. این الگو هم‌چنین حذف دولت و جاگزینی آن با «بازار» را نیز ذاتاً «خوب» یا «بد» نمی‌داند. از این منظر دولت مستعد خودکامگی، انحصارطلبی، فساد، تأخیر در عکس‌العمل و پاسخ‌گویی و انعطاف‌ناپذیری است. بازار نیز تأمین‌کننده تمام کالاهای عمومی نیست و می‌تواند به سوی رقابت ناعادلانه و انحصار پیش رود و موجب بازتوزیع غیرمنصفانه ثروت ملی در راستای ایجاد فاصله طبقاتی گردد و از

آنجا که همواره در پی سود است ارزشی برای مفاهیمی همچون محیط زیست، بهداشت عمومی، اشتغال، حمایت از اقشار آسیب پذیر و ... قایل نیست. ایده حکمرانی خوب مبتنی بر تعامل مثبت دولت و بازار بنا نهاده شده است، بدین رویکرد که دولت توانمند، کارا و کوچک با عملکردی بهینه در راستای تقویت و حمایت قانونی از بازار قدم بر می‌دارد و از این رهگذر عدالت اجتماعی را تضمین می‌نماید.^{۴۱} محصول این عدالت اجتماعی توسعه زیرساخت‌های بنیادین، برقراری نظام تأمین اجتماعی، برابری و مساوات اجتماعی و اقتصادی، رقابت سالم، آزادی سرمایه‌گذاری و مشارکت همگانی است.

اساسی‌ترین کارکردهایی که ایده حکمرانی خوب برای دولت برمی‌شمارد «نهادسازی» به‌عنوان نهاد نهادها، «سیاست‌گذاری» به صورت کلان، و «عدالت گسترده» با کاربست «مقررات‌گذاری» است. به دیگر سخن عینیت‌بخش کارکردهای مفهومی دولت مطلوب، مقررات‌گذاری است. با پذیرش این ایده رابطه دولت و بخش خصوصی دیگر رقابتی نیست. مشارکت بخش خصوصی در عرصه‌های عمومی شکل می‌گیرد و با هماهنگی میان دولت و بخش خصوصی و جامعه، منابع ملی انسانی و اقتصادی در جهت دستیابی به «آزادی» و «برابری» صرف می‌شوند. وجه تمایز حکمرانی خوب از حکمرانی بد را می‌توان چنین برشمرد: حکومت قانون، مشارکت‌پذیری، تأمین آزادی‌های بنیادین،

41. Esty, Daniel C., "good governance at the supranational scale: globalizing administrative law", Faculty Scholarship Series Paper 428, 2006, pp.1490-1562.

عمومیت و اجماع محوری، شفافیت و پاسخ‌گویی.^{۴۲}

از آن‌چه بیان گردید جایگاه ساختار جدید نظام تأمین اجتماعی در درون حاکمیت مطلوب معین می‌گردد. از دیدگاه حاکمیت مطلوب که بر ایده برابری و آزادی استوار است و هدف آن تأمین عدالت اجتماعی از طریق بازتوزیع منابع ملی با سازوکارهای مشارکتی بخش خصوصی است، گونه جدیدی از نظام تأمین اجتماعی رخ می‌نمایاند که نه تأمین اجتماعی خصوصی در مقابل تأمین اجتماعی دولتی در مفهوم دولت رفاهی است؛ بلکه نوعی تأمین اجتماعی مشارکتی در جهت تأمین اهداف عالی‌ای هم‌چون «قانون‌مداری»، «فراگیری و عمومیت اجتماعی»، «مشارکت همگانی حمایت‌شدگان»، «پاسخ‌گویی سریع و اطلاع‌رسانی»، «نظارت‌پذیری»، «خودتنظیم‌گری»، «شفافیت و فسادناپذیری» و «کارآمدی و اثربخشی» است.

۴۲. هداوند، مهدی، معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی، جزوه درس حقوق اداری تطبیقی، دانشگاه تهران- پردیس کیش، سال تحصیلی ۹۰-۱۳۸۹، ص ۹-۱.

نتیجه‌گیری

الزام دولت به برقراری نظام تأمین اجتماعی از یک سو و افزایش هزینه‌ها تا حد نهایبی آن یعنی توقف دولت از ارائه خدمات تأمین اجتماعی به دلیل فقدان منابع مالی در مفهوم دولت‌های رفاهی از سوی دیگر واقعیتی است انکارناپذیر که تنها می‌توان به ارائه راه‌کارهایی برای کاهش صدمات ناشی از این تعارض دست زد.

خصوصی‌سازی و اعمال اقتصاد مبتنی بر بازار در تأمین اجتماعی در دهه‌های اخیر نه آنچنان به اجرا درآمده است و نه در دوره گذار از تأمین اجتماعی دولتی به تأمین اجتماعی خصوصی آینده‌ای روشن دارد. لذا باید به دیدگاهی بیان‌دیشیم که مفهوم دولت را به لحاظ ساختاری تغییر دهد تا از این تحول مفهومی به نظامی نو در برقراری تأمین اجتماعی دست یابیم. به دیگر سخن وابستگی مفهوم دولت و مفهوم تأمین اجتماعی تا بدانجاست که نقص نظام تأمین اجتماعی حاکی از نقص در مبانی تفکری نظام سیاسی است.

از این منظر به ایده «حاکمیت مطلوب»، ایده‌ای مبتنی بر مشارکت بخش دولتی و خصوصی نظر می‌کنیم. ایده حاکمیت مطلوب از سویی می‌تواند با نهادسازی، سیاست‌گذاری و عدالت‌گستری از حجم فعالیت‌های دولت به‌عنوان کارفرما و مالکی عمده بکاهد تا منابع عمومی صرف سیاست‌گذاری و بازتوزیع ثروت ملی از طریق مقررات‌گذاری گردد. بنابراین حکمرانی خوب از منظر مبانی نظری یک اصل است و از منظر کارکردی یک روش و خط‌مشی عمومی است.

در حالی که خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی در قالب رقابت دولت و بخش خصوصی مطرح می‌گردد؛ خط‌مشی حاکمیت مطلوب مبتنی بر واگذاری نظام تأمین

اجتماعی به بخش خصوصی در قالب مشارکت بخش خصوصی در بخش عمومی است. در این رویکرد دولت مکلف به برقراری نظام تأمین اجتماعی از طریق نظارت، سیاست‌گذاری‌های کلان و نهادسازی در مقام نهاد نهادها از مجرای مقررات‌گذاری است. از این منظر وجه تمایز حاکمیت و حکمرانی تبیین می‌گردد؛ بدین معنا که در ایده حکمرانی مطلوب دولت از منظر حکمرانی پذیرای مشارکت بخش خصوصی می‌گردد، لذا دیگر مفهوم انتقال حاکمیت از دولت به بخش خصوصی جهت اداره امور محوله منتفی می‌گردد. این در حالی است که از دیدگاه دولت‌های رفاهی تکلیف دولت اجرای نظام تأمین اجتماعی است که مشکلات مالی ناشی از آن را پیش‌تر برشمردیم.

براین اساس دولت تنها حکمرانی می‌نماید و در این حکمرانی با بخش خصوصی مشارکت می‌کند، و این مهم‌ترین وجه تمایز حکمرانی با حکومت است.

در نهایت به نظر می‌رسد هر چند ایده حاکمیت مطلوب به لحاظ نظری دارای مبانی مثبت قابل تاملی است، لکن باید دید این دانه در بستر تقابل و تعامل دولت و اجتماع چه ثمره‌ای در بر خواهد داشت. به دیگر سخن حرکت به سوی نظام‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر مدیریت خصوصی و مشارکت بستگی و ارتباط مستقیمی با سطح دموکراسی و ظهور آن در بروکراسی دارد. بدین معنی که در کشورهای کم‌تر توسعه یافته که بازارهای سرمایه‌ای آنچنان به موفقیت نائل نشده‌اند اتخاذ نظام‌های متکی بر مدیریت خصوصی و مشارکت مناسب نیست، چه ظرفیت مقررات‌گذاری و خودتنظیم‌گری در سطوح

بوروکراسی توسعه نیافته است. در نتیجه امکان سوءاستفاده و غفلت آن‌ها بیشتر است. این در حالی است که تحقق مفهوم دموکراسی در ایده حکمرانی مطلوب با هدف غایی مشارکت، ظرفیت مقررات‌گذاری را در سطوح حاکمیتی و خودتنظیم‌گری سازمان‌های مردم‌نهاد فراهم می‌نماید.

منابع

الف: فارسی

۱. آرزاک، پتر آر؛ و استیگلنیز، جوزف ای، «بازاندیشی در باب اصلاح نظام بازنشستگی، ده افسانه درباره نظامهای تأمین اجتماعی»، ترجمه هرمز همایون پور، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال سوم، شماره نخست، ۱۳۸۰.
۲. بادینی، حسن، «جایگاه حقوق تأمین اجتماعی در نظام حقوقی»، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، شماره ۳۰، ۱۳۸۶.
۳. بادینی، حسن، حقوق تأمین اجتماعی، جزوه درس حقوق تأمین اجتماعی، دانشگاه تهران- پردیس کیش، سال تحصیلی ۹۰-۱۳۸۹.
۴. بشریه، حسین، جامعه‌شناسی سیاسی، تهران: نشر نی، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۵.
۵. پيله‌فروش، میثم، «خصوصی سازی تأمین اجتماعی»، مجله اندیشه صادق، شماره ۱۱ و ۱۲، ۱۳۸۲.
۶. دومیشل، آندره؛ لالو می‌یر، پیر، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۶.
۷. جعفری، زهرا؛ جوان‌جعفری، محمدرضا؛ رضوانی‌مفرد، احمد؛ رشوند بوکانی، مهدی؛ طباطبائی حصارى، نسرین؛ قاسمی، محسن؛ نعیمی، عمران، قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، تهران: انتشارات جنگل جاودانه، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۸. حیدری، علی، «تحلیلی کلی بر سیر تطور ساختاری تأمین اجتماعی در ایران و تبیین

- عوامل مساعد و نامساعد توسعه آن»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۵، ۱۳۸۲.
۹. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: انتشارات شهردانش، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۱۰. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۵.
۱۱. شهبازی‌نیا، مرتضی، «حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره ۳۰، ۱۳۸۶.
۱۲. صادقی، محسن، اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۳. کاویانی، کوروش، «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۳، ۱۳۸۴.
۱۴. کانت، ایمانوئل، فلسفه حقوق کانت، ترجمه منوچهر صانعی دره بیدی، تهران: نقش و نگار، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
۱۵. کلی، جان، تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب، ترجمه محمد راسخ، تهران: طرح نو، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۱۶. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۱۷. ماتسویی، باب، «شش مشکل در خصوصی سازی تأمین اجتماعی»، ترجمه هرمز

همایون پور، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱۳، ۱۳۸۳.

۱۸. هداوند، مهدی، معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی،

جزوه درس حقوق اداری تطبیقی، دانشگاه تهران- پردیس کیش، سال تحصیلی

۱۳۸۹-۹۰.

ب: لاتین

19. Aaron, Henry J. and Shoven, John B. and Friedman Benjamin M., Should the US Privatization Social Security?, MIT Press, 1999.
20. Aldung Xenia Sxheil, Building Social Security: The challenge of privatization, Transaction Publisher, 2001.
21. Baker, D. and M. Weisbrot, "The Role of Social Security Privatization in Argentina's Economic Crisis", Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C. 2002, available via the internet: [http://www.cepr.net/publications/argentina_2002_04.htm] 2012/12/01
22. Esty, Daniel C. "Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law", Faculty Scholarship Series Paper 428, 2006.
23. Ferrera Maurizio, EU Law and the Welfare State in Search of Solidarity, Oxford University Press, 2005.
24. Kotlikoff L.J., "Privatization Of Social Security, How it Works and Why it Matters?", Tax Policy and Economy, Vol 10, 1996.
25. Kotlikoff L.J. and Smetters K., Privatization Social Security in the Us-Comparing Options, Review of Economic Dynamics", No. 2, 1999.
26. Neville S. Harris, Social Security Law in Context, Oxford University Press, 2000.
27. Verkuil Paul R., "Public Law limitation on privatization of Government Functions", North Carolina Law Review, Vol. 84, 2006.
28. Williamson John, "Should Women Support the Privatization of Social Security?", Challenge, Vol. 40, No. 4, 1997.
29. Yeh Jiunn-rong, "Globalization, Government Reforms and the Paradigm Shift of Administrative Law", Taiwan University Law Review, Vol. 15, No. 2, 2007.