

پژوهش‌های فقهی، دوره ۱۰، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۳
صفحات ۶۰۹-۶۲۸

تأمین اجتماعی در عهدنامه مالک اشتر

محمدهادی کاویانی*

مدرس دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۳/۴/۲۲؛ تاریخ پذیرش: ۹۳/۸/۲۱)

چکیده

تأمین اجتماعی نهادی در دولت‌های مدرن است که بر اساس آن افرادی که به هر دلیلی زندگی عادی آنها دچار اختلال شده است، تحت حمایت این نظام قرار می‌گیرند. پرهزینه‌ترین بخش این نظام، حوزه حمایت‌های اجتماعی است که به افرادی ارتباط دارد که به هیچ نحو نمی‌توانند حتی بخش کوچکی از بهای خدمات دریافتی را بپردازند. امام علی علیه السلام در عهدنامه مالک اشتر بخشی از جامعه را با عنوان طبقه فرودستان معین می‌کند و مصادیقی از آنان را صریحاً نام می‌برد. ایشان ضمن تعیین منابع مالی برای هزینه کردن در این راه، مدیریت این امر را وظیفه حاکم می‌داند و او را مسئول مستقیم تأمین اجتماعی می‌داند. اگر چه اعلام می‌فرماید حاکم فردی خداترس و متواضع را برای این کار بگمارد. امام علیه السلام ماهیت این کار را حق‌الله اعلام و با همین عنوان، ضمانت اجرایی مناسب را برای این کار فراهم می‌کند.

واژگان کلیدی

اصول تأمین اجتماعی، امام علی علیه السلام، تأمین اجتماعی، طبقه فرودست، مالک اشتر.

مقدمه

حق بر تأمین اجتماعی یکی از حقوق بشر و یکی از دستاوردهای دولت مدرن است. این دولت‌ها که پس از رنسانس، ساختار حکومتی منسجمی مبتنی بر فلسفه لیبرالیسم پیدا کردند، وظیفه خود دیدند که نظامی را به وجود آورند تا در آن برای افرادی که در نتیجه مخاطرات شخصی یا اجتماعی گرفتار ناملازمات اقتصادی شده بودند و تعادل زندگی آنان به هم خورده بود، به نحوی جبران خسارت کنند و معیشت آنان را از مضیقه بیرون بیاورند. این نظام به تأمین اجتماعی^۱ مشهور شد. مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار که در سال ۱۹۵۲ به تصویب رسید و در آن به‌عنوان اولین سند بین‌المللی به استانداردهای حداقلی تأمین اجتماعی اشاره شده، تکالیفی را برای دولت‌ها در زمینه جبران خسارت افرادی مقرر کرده است که به نحوی در زندگی شخصی خود دچار مخاطره شده‌اند (سپهری، ۱۳۸۳: ۵۷۳-۶۰۳).

بر اساس این مقاله‌نامه دولت‌ها ملزمند برای مخاطرات ۹ گانه‌ای که در متن سند از آنها نام برده شده است، مزایایی را تحت نظام تأمین اجتماعی در اختیار افراد نیازمند قرار دهند. این خدمات در قالب خدمت یا به صورت پرداخت‌های مالی به این افراد تعلق می‌گیرد و به تناسب نوع و هزینه‌هایی که برای آنها می‌شود، به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند. در حوزه بیمه‌های اجتماعی، افراد در قالب نظام بیمه‌ای، بخشی از هزینه‌های تأمین اجتماعی را تقبل می‌کنند. در حوزه خدمات اجتماعی، افراد نیازمندی که توانایی پرداخت بهای خدمات تأمین اجتماعی را ندارند، تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند و از آن بهره‌مند می‌شوند و در نظام امدادی، افرادی که به علت حوادث

پیش‌بینی‌ناپذیر در شرایط نامطلوب و مضیقه قرار گرفته‌اند، تحت پوشش این نظام قرار می‌گیرند تا از آن شرایط خارج شوند.

از آنجا که فرمان امام علی علیه السلام به مالک اشتر، نقشه راهی برای مدیریت جامعه از سوی معصوم علیه السلام است، این سؤال به‌طور جدی مطرح می‌شود که در این برنامه برای مدیریت کلان جامعه، در خصوص نهادی که امروزه به تأمین اجتماعی شهرت یافته است، چه نشانی یافت می‌شود؟

در پاسخ ابتدایی به این سؤال می‌توان گفت: به‌نظر می‌رسد فرازهای پایانی نامه امام علی علیه السلام به مالک اشتر را می‌توان به عنوان نقشه راه تأمین اجتماعی در نهج البلاغه تلقی کرد. برای پاسخ به چرایی انتساب این عنوان به این بخش از عهدنامه و توصیه‌های امام درباره تهیدستان به مالک، توجه به نکات ذیل ضرورت دارد.

مصر آن دوران با سابقه تمدنی دوهزار ساله یکی از مهم‌ترین سرزمین‌های اسلامی بوده است که حکومت بر آن سامان، مورد توقع عده زیادی از ناموران تاریخ اسلام بوده است.^۱ همچنین به دلایل زیادی از جمله نقش آنان در اعتراض‌های دوران عثمان، امام علیه السلام عنایت ویژه‌ای به آنها داشته‌اند. امام در نامه‌ای که در هنگام نصب مالک، به او می‌دهد، می‌فرماید: «از بنده خدا، علی امیر مؤمنان، به مردمی که برای خدا به خشم آمدند، آن هنگام که دیگران خدا را در زمین نافرمانی و حق او را نابود کردند» (دستی، ۱۳۷۹: ۵۴۵). در همین نامه امام مردم مصر را ملت برگزیده می‌داند و می‌فرماید: «مردم مصر من شما را بر خود برگزیدم که او را برای شما فرستادم، زیرا او را خیرخواه شما دیدم و سرسختی او را در برابر دشمنانتان پسندیدم» (دستی، ۱۳۷۹: ۵۴۵).

همچنین اولین نماینده امام برای حکمرانی در این سرزمین، محمد بن ابی‌بکر، فرزند خلیفه اول بود که قبل از حضور در آنجا با توطئه معاویه به شهادت رسید. در اعزام دومین

۱. مثلاً عمرو بن عاص در ازای همکاری با معاویه، حکومت بر آن سرزمین را خواستار بود.

نماینده از سوی امام، ایشان یکی از بهترین و وفادارترین صحابه خویش را به این عرصه اعزام کرد تا در اولین تجربه فرمانروایی غیرمعصوم^۱ بر اساس آموزه‌های دینی، بیشترین تلاش و دقت روا داشته شود و اولین تجربه با موفقیت قرین باشد.

با این تحلیل به نظر می‌آید عهدنامه مالک نقشه راه کارگشایی برای حاکمیت فردی غیرمعصوم بر اساس آموزه‌های دینی و فرمان‌های یک معصوم است. در این نامه امام علیه السلام به هر آنچه که باید برای مدیریت کلان یک جامعه عملیاتی شود، با دقت نظر و حتی جزئی‌نگری توجه و نماینده خود را به اجرای آن سفارش کرده است.

با این توضیحات به عنوان مقدمه، پاسخ مفصل به سؤال اولیه را با تحلیل ارکان تأمین اجتماعی در این عهدنامه، می‌توان در چند تیترا اصلی تقسیم کرد. دستورات امام علیه السلام برای مدیریت این امر، مشمولان این حق، اصول چهارگانه تأمین اجتماعی و منابع مالی آن در این عهدنامه، موضوعات اصلی این تحقیق هستند. طبعاً مخاطرات و مسائل دیگری از این قبیل، در تأمین اجتماعی مورد نظر امام روشن خواهد شد.

در ابتدا، ترجمه این بخش از عهدنامه مالک اشتر آورده می‌شود.

خدا را خدا را در خصوص طبقات پایین و محروم جامعه، که هیچ چاره‌ای ندارند، [که عبارتند] از زمینگیران، نیازمندان، گرفتاران و دردمندان. همانا در این طبقه محروم، گروهی خویشتنداری کرده و گروهی به گدایی دست نیاز برمی‌دارند، پس برای خدا پاسدار حقیقی باش که خداوند برای این طبقه معین فرموده است:

۱. با توجه به وسایل ارتباطی و رسانه‌ای آن دوران و عدم ارتباط مؤثر و کارآمد با مرکز، به نظر می‌آید، ادعای حکومت غیرمعصوم به نیابت از سوی امام معصوم ادعای گزافی نباشد و امام با اعزام نماینده خاص خود و اعطای ولایت به جناب مالک اشتر، به دنبال بنیانگذاری نوعی حکومت دینی توسط فردی غیرمعصوم در آن سرزمین بوده است.

بخشی از بیت‌المال و بخشی از غله‌های زمین‌های غنیمتی اسلام را در هر شهری، به طبقات پایین اختصاص ده. زیرا برای دورترین مسلمانان همانند نزدیک‌ترین آنان سهمی مساوی وجود دارد و تو مسئول رعایت آن می‌باشی. مبدا سرمستی حکومت، تو را از رسیدگی به آنان بازدارد که هرگز کارهای فراوان و مهم عذری برای ترک مسئولیت‌های کوچک‌تر نخواهد بود. همواره در فکر مشکلات آنان باش و از آنان روی برمگردان، به‌ویژه امور کسانی را از آنان بیشتر رسیدگی کن که از کوچکی به چشم نمی‌آیند و دیگران آنان را کوچک می‌شمارند و کمتر به تو دسترسی دارند. برای این گروه، از افراد مورد اطمینان خود که خداترس و فروتنند، فردی را انتخاب کن تا پیرامونشان تحقیق و مسائل آنان را به تو گزارش کنند. سپس در رفع مشکلاتشان به‌گونه‌ای عمل کن که در پیشگاه خدا عذری داشته باشی، زیرا این گروه در میان رعیت بیشتر از دیگران به عدالت نیازمندند و حق آنان را به‌گونه‌ای بپرداز که در نزد خدا معذور باشی، از یتیمان خردسال و پیران سالخورده که راه چاره‌ای ندارند و دست نیاز برنمی‌دارند، پیوسته دلجویی کن که مسئولیت سنگینی بر دوش زمامداران است^۱ (دشتی، ۱۳۷۹: ۵۸۳).

۱. رهنمودهای امام در مدیریت تأمین اجتماعی

- رسیدگی به کار محرومان از کارهایی است که به‌سرعت تحت تأثیر کارهای بزرگ‌تر قرار می‌گیرد و نزد حاکمان به فراموشی سپرده می‌شود. چون اغلب این افراد در وضعیتی

۱. اللَّهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ مِنَ الْمَسَاكِينِ وَالْمُحْتَاجِينَ وَأَهْلِ الْيُوسَى وَالزَّمْنَى فَإِنَّ فِي هَذِهِ الطَّبَقَةِ قَانِعًا وَمُعْتَرًا وَاحْفَظْ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْوَ اجْعَلْ لَهُمْ قِسْمًا مِنْ بَيْتِ مَالِكٍ وَقِسْمًا مِنْ غَلَّتِ صَوَافِي الْإِسْلَامِ فِي كُلِّ بَلَدٍ فَإِنَّ لِلْأَقْصَى مِنْهُمْ مِثْلَ الَّذِي لِلْأَدْنَى وَكُلُّ قَدْرٍ اسْتُرْعِيَتْ حَقَّهُ وَ لَأَ يَسْغَلَنَّكَ عَنْهُمْ بَطْرُ فَإِنَّكَ لَأَتَعَذَّرُ بِتَضْيِيعِكَ التَّافَةَ لِاحْكَامِكَ الْكَثِيرِ الْمُهْمِّ فَلَا تُشْخِصْ هَمَّكَ عَنْهُمْ وَ لَأَ تُصَعِّرَ خَدَّكَ لَهُمْ وَ تَفْقُدَ أُمُورَ مَنْ لَأَ يَصِلُ إِلَيْكَ مِنْهُمْ مِمَّنْ تَقْتَنِمُهُ الْعُيُونُ وَ تَحْقِرُهُ الرِّجَالُ فَفَرِّغْ لَأَوْلِيكَ يَتَّقَكَ مِنْ أَهْلِ الْخَشْيَةِ وَ التَّوَاضِعِ فَلْيَرَفِعْ إِلَيْكَ أُمُورَهُمْ ثُمَّ أَعْمَلْ فِيهِمْ بِالْإِعْذَارِ إِلَى اللَّهِ يَوْمَ تَلْقَاهُ فَإِنَّ هَوْلَاءَ مِنْ بَيْنِ الرَّعِيَّةِ أَحْوَجُ إِلَى الْإِنْصَافِ مِنْ غَيْرِهِمْ وَكُلُّ قَدْرٍ فَاعْذِرْ إِلَى اللَّهِ فِي تَأْدِيَةِ حَقِّهِ إِلَيْهِمْوَ تَعَاهَدْ أَهْلَ الْيَتِيمِ وَ ذَوِي الرَّقَّةِ فِي السَّمِيمِ لَأَ حِيلَةَ لَهُمْ وَ لَأَ يُنْصَبُ لِلْمَسْأَلَةِ نَفْسُهُ وَ ذَلِكَ عَلَى الْوَلَاءِ ثَقِيلٌ.

هستند که زبان گویایی برای شکایت و مشت محکمی برای دادخواهی ندارند. امام علیه السلام ضمن آنکه مالک را نهی می‌کند از اینکه «کارهای فراوان و مهم عذری برای ترک مسئولیت‌های کوچک‌تر نخواهد بود. همواره در فکر مشکلات آنان باش و از آنان روی برمگردان. به ویژه امور کسانی را از آنان بیشتر رسیدگی کن که از کوچکی به چشم نمی‌آیند و دیگران آنان را کوچک می‌شمارند و کمتر به تو دسترسی دارند»^۱ بلکه وی را مسئول مستقیم این امر قرار می‌دهد و می‌فرماید که درباره رسیدگی به وضع اینان «تو مسئول رعایت آن می‌باشی»^۲ و بنابراین در اندیشه امام علی علیه السلام، خود حاکم، مسئول مستقیم وضعیت زندگی نیازمندان است.

- بنا به فرمان امام علیه السلام، حاکم باید برای امر خطیر تفقد از حال محرومان و رسیدگی به آنان، منصبی اجتماعی تعریف کند و با اینکه خود مسئول مستقیم این کار است، جایگاه مزبور را به فرد خداترس و متواضعی اختصاص دهد.^۳ تعبیری که در این قسمت از عهدنامه به کار رفته، بیانگر این است که این یک کار معمولی نیست که از عهده هر کسی برآید، بلکه حاکم باید فرد مورد اطمینان خود را برای این مهم بگمارد تا از انجام دادن این کار مطمئن شود. البته این شخص باید دارای این ویژگی‌هایی باشد. نخست آنکه عالم و آگاه به این مسئولیت خطیر باشد و خدا را در همه حال در این منصب به یاد داشته باشد، تا اهل خشیت و خداترسی شود. همچنین در ارتباطات خودش با دیگران، همه را برتر از خود بداند تا ملکه تواضع در جان او رسوخ کامل کند و به این صفت متصف شود.

۱. لَا يَسْأَلَنَّكَ عَنْهُمْ بَطْرًا فَإِنَّكَ لَا تُعَذِّرُ بِتَضْيِيعِكَ التَّائِبَةَ لِإِحْكَامِكَ الْكَثِيرِ الْمُهْمَّ فَلَا تُشْخِصْ هَمَّكَ عَنْهُمْ وَلَا تُصَعِّرْ خَدَّكَ

لَهُمْ وَتَفَقَّدْ أُمُورَ مَنْ لَا يَصِلُ إِلَيْكَ مِنْهُمْ مِمَّنْ تَقْتَحِمُهُ الْعُيُونُ وَتَحْفَرُهُ الرَّجَالُ.

۲. كُلُّ قَدِ اسْتَرْعَيْتَ حَقَّهُ.

۳. فَرَّغْ لِأَوْلِيكَ يَتَّقَكَ مِنْ أَهْلِ الْخَشْيَةِ وَالتَّوَّاضِعِ.

- ضمانت اجرایی که امام برای این مهم در نظر گرفته، این است که رسیدگی به امور افراد مذکور و تفقد از حال اینان و تلاش برای بهبودی وضعیت معیشت آنان، حق الله است.^۱

«پس برای خدا پاسدارحقی باش که خداوند برای این طبقه معین فرموده است» (دستی، ۱۳۷۹: ۵۸۳). بنابراین حقی که این افراد در رابطه با وضعیت خودشان بر حکومت دارند، حق الله است.

حق الله بودن این امر یعنی ایفای این حق برای آن افراد، ایفای حق خداست و تخطی از آن، عصیان از فرمان خدا یا به تعبیر دقیق‌تر، تضییع حق خداست. با این وصف، ادای این وظیفه نه تنها منتهی از سوی حکومت بر این افراد نیست، بلکه انجام دادن وظیفه‌ای الهی از سوی آنان است. با این نگاه مجریان باید وامدار این افراد باشند که وسیله‌ای برای انجام عبادت و ادای وظیفه دینی آنها شده‌اند. با این تحلیل، تکلف و مشقتی که از انجام دادن این امر بر مجریان است و امام آنرا بر زمامداران ثقیل اعلام کردند، تحمل‌پذیر می‌شود.

در ادامه امام این نکته را با عبارات دیگر توضیح می‌دهند و با تأکید بیشتری می‌فرمایند: «سپس با آن گروه طوری رفتار کن که به هنگام ملاقات پروردگار عذرت پذیرفته باشد، چرا که از میان رعایا، این گروه از همه به احقاق حق محتاج‌ترند و باید در ادای حق تمام افراد، در پیشگاه خداوند عذر و دلیل داشته باشی» (آشتیانی، امامی، بی تا: ۱۵۵) و در نهایت ایشان سرنوشت تضییع‌کنندگان حق را به این ترتیب بیان می‌کند که: «بدا به حال کسی که نزد خداوند، دشمنانش تهیدستان، تنگدستان، درخواست‌کنندگان، رانده‌شدگان، بدهکاران و در راه ماندگان باشند» (محمدی ری شهری، ۱۳۸۲: ۲۴۶).

۱. احْفَظْ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْ.

- همچنین امام علیه السلام نوعی آمادگی ذهنی برای مجریان این امر ایجاد می‌کنند و بیان می‌فرمایند: انجام دادن این کار بر زمامداران سنگین است^۱. ثقل و سنگینی این امر ممکن است از آنجا ناشی شود که این کار به لحاظ اقتصادی کاری کاملاً هزینه‌بر است و در روزگار فقدان منابع مالی که دولت‌ها حتی در انجام دادن وظایف حاکمیتی هم در مضیقه به سر می‌برند، تصدی امر هزینه‌بری مانند تأمین اجتماعی به وسیله دولت‌ها، هیچ توجیه اقتصادی ندارد و ایجاد چنین وظیفه‌ای برای دولت، امری پرتکلف و ثقیل برای حکومت‌هاست.

اما شاید این تکلف به دلیل دیگری باشد. چون «خدمت به گروه‌هایی غیر از اینان به جهت خدماتی که انجام می‌دهند، آسان است. اما گروه نیازمندان، بدون خدمت متقابل باید برای آنان کار کرد و به آنان خدمت شود، بی‌آنکه انتظار خدمتی از سوی آنان بود. همچنین چون از فشار زندگی عصبانی و ناراحتند، ممکن است تعابیر زشت و سنگین بر زبان جاری کنند که تحمل آن کار آسانی نیست» (مکارم شیرازی، ۱۳۹۰: ۶۹).

۲. مضمونان تأمین اجتماعی

در نظام تأمین اجتماعی معاصر، فرد را صاحب این حق برشمردند و تلاش شده است که این حق برای همه به رسمیت شناخته شده و در قوانین موضوعه نهادینه شود. ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر در این زمینه مقرر می‌دارد: «هر کس به عنوان عضوی از جامعه حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارد و می‌تواند با استفاده از تلاش‌های ملی و همکاری‌های بین‌المللی، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را که لازمه حفظ کرامت و رشد آزاد شخصیت اوست، با رعایت تشکیلات و منافع کشور خود به دست آورد».

۱. وَ ذَلِكَ عَلَى الْوَالِيَةِ ثَقِيلٌ.

همچنین ماده ۹ کنوانسیون حق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی در این زمینه مقرر کرده است: «کشورهای طرف این میثاق حق هر شخص را به تأمین اجتماعی از جمله بیمه‌های اجتماعی، به رسمیت می‌شناسند». با توجه به بستر فلسفی اعلامیه جهانی حقوق بشر که لیبرالیسم مبتنی بر اومانیسم است، تعبیر «هر شخص» بیانگر انسان با تأکید بر فردگرایی لیبرالیستی است.

افراد مورد نظر امام علی علیه السلام بخشی از جامعه هستند که در هر زمان و هر جامعه‌ای پیدا می‌شوند. امام علیه السلام از آنها به عنوان طبقه پایین جامعه و نیازمندان یاد می‌کند که بنا بر یک دستور و قاعده کلی باید به آنان بخشش و یاری کرد.

توضیح بیشتر اینکه «امام در این نامه صاحب این حق را طبقه تهیدستان قرار داده است. استفاده از این تعبیر برای گروه مورد نظر این مقاله در راستای تقسیماتی است که امام در این نامه برای اقشار مختلف جامعه به تناسب نقش اجتماعی آنان بیان کرده است، همچنان که قضات، نظامیان، کشاورزان، کارگزاران اداری و بازرگانان و ... گروهی از مردم هستند که امام از آنان در این نامه یاد کرده و برای تعامل با ایشان به مالک سفارشات کرده است» (ابن ابی‌الحدید، ۱۴۱۸: ۲۹).

امام علیه السلام گروه مورد نظر را چنین توصیف می‌کند: «دسته هفتم: گروه زیردستان است و آنها را با ویژگی‌هایی معین کرده و درباره آنها بیان فرموده است: اما ویژگی‌ها: بیچاره، ناتوان از کسب و کار، تهیدست، نیازمند و گرفتار رنج و زحمتند و تمام این ویژگی‌ها - هر چند که بعضی از آنها در ضمن بعضی دیگر وجود دارد - را به جهت توجه زیادی که به اینان داشته، برشمرده است، تا مبادا حتی یک مورد آنها را فراموش و سهل‌انگاری کند» (البحرانی، ۱۳۷۴: ۲۸۳).

از این توصیف‌ها و تعبیرها چند نکته استنباط می‌شود:

- نخست آنکه طبقه سفلی و گروه زیردستان عنوان عام و تطبیق‌پذیر بر همه افراد است. عمومیت این عبارت سبب می‌شود که همه افراد بدون هیچ تشخیصی و بدون

اینکه تحت تأثیر مخاطره‌ای خاص یا عناوین مرسوم نام برده شوند، در این گستره جای بگیرند.

- دیگر آنکه، ابتکاری که در کلام امام علیه السلام وجود دارد، این است که بر خلاف متون و قانون‌های مربوط به نظام تأمین اجتماعی، نامی از مخاطرات مختلف برده نشده و همه مشمولان این موضوع با عنوان طبقه سفلی نامیده شده‌اند. توضیح آنکه؛ در قانون‌های معاصر معمولاً از همه مخاطراتی که تأمین اجتماعی قرار است آنها را پوشش دهد، نام برده شده است^۱. اثر حقوقی بیان مخاطرات مزبور این است که صلاحیت و گستره عمل اجرا کنندگان قانون مشخص می‌شود. بدیهی است آنان در خارج از آن گستره صلاحیتی ندارند. به تعبیر دقیق‌تر، بیان مخاطرات در قوانین به نوعی افاده حصر می‌کند به این معنا که چیزی غیر از موارد ذکر شده، در این عنوان نمی‌گنجد و نمی‌توان چیز دیگری غیر از آنچه که قوانین از آنان به عنوان مخاطره نام برده است را به مخاطرات اضافه کرد. اشکالی که در تصریح به مخاطرات وجود دارد، این است که گاه قانونگذار نمی‌تواند به‌خوبی مخاطرات را پیش‌بینی کند یا در گذر زمان، مخاطرات مطروحه در قانون، جایگاهشان را از دست می‌دهند. این مسئله موجب می‌شود که بعضی از افرادی که واقعاً نیازمند هستند، به‌راحتی از شمول نظام تأمین اجتماعی خارج و در گذران زندگی دچار مشقت تحمل‌ناپذیر شوند یا بعضی دیگر که از وضعیت مخاطره خارج شده‌اند، چون این عنوان سابقاً بر آنها صدق می‌کرده است، هنوز از آن خدمات بهره‌مند شوند.

۱. مثلاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تلاش موفقی شده است تا از مخاطرات موجود در جامعه آن دوران نام برده شود. در این زمینه اصل ۲۹ مقرر می‌دارد: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی‌درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک فرد کشور تأمین کند.

- علاوه بر این، عبارت بدون چاره بودن^۱ در کلام امام، راه را برای هر گونه ابتکار در راستای بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی این افراد باز می‌کند. چرا که ممکن است افراد طبقه فرودست بتوانند با راهکارها و چاره‌جویی‌هایی نظیر تکیه بر حمایت خویشاوندان و بستگان خود، حتی نیکوکاران و خیران، راهی را برای چاره‌جویی وضعیت فلاکت‌بار خود بیابند. چنانکه معمولاً همه افراد قبل از آنکه به این وضعیت نامطلوب در زندگی خود برسند و در طبقه فرودستان قرار بگیرند، مثلاً بیمار شوند یا به سن بازنشستگی یا از کارافتادگی برسند و در نتیجه به این طبقه اجتماعی تنزل یابند، می‌توانند با استفاده از عقد بیمه برای اینها راهکارهایی را بیابند. در این صورت بنا به فرمایش امام علیه السلام برای آنها چاره وجود دارد و طبعاً از همان طریق باید مشکلشان حل شود. وجود بیمه‌های تأمین اجتماعی که در آنها بیمه‌گران بخشی از بهای خدمات مصرفی را، خود پرداخت می‌کنند، مثالی برای چاره‌جویی است که امام آن را مجاز دانسته‌اند. پس با این تعبیر، هر گونه راهکاری که با آن افراد می‌توانند از وضعیت مضیق در معاش خارج شوند و به تعادل برسند، به رسمیت شناخته می‌شود. طبعاً در این موارد، افراد مشمول تأمین اجتماعی در معنای مورد نظر امام در این متن نمی‌شوند و به نحوی با استفاده از راهکارهای دیگر برای خروج از مخاطره اقدام می‌کنند.

در هر حال قوانین موضوعه به فراخور ویژگی‌های جامعه‌شناختی جوامع مختلف، از مخاطرات معینی نام برده‌اند که در آن وضعیت‌ها، خدمات تأمین اجتماعی را ارائه می‌کنند. در نامه امام علیه السلام با استفاده از تعبیر طبقه فرودستان، راه را برای شمول همه گونه مسئله و مشکلی که فرد نتواند از پس مخارج زندگی عادی خود برآید، هموار کرده است و بر اساس آن، هر زمان که فرد در این طبقه جای گرفت و مصداق این عنوان شد، مستحق بهره‌مندی از این خدمات است و طبعاً هر زمان که برای حل مشکل آنان راهکاری

۱. مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ.

پیدا شد، به نحوی که می‌توانستند از این قشر جدا شوند، از فهرست نیازمندان خارج می‌شوند.

- اما با وجود عنوان عام طبقه سفلی که امام به این عده داده‌اند، بخشی از آنان را به دلیل محرومیت‌های خاصی که دارند، از دیگران متمایز می‌کند و برای آنان دستورات خاص می‌دهد. این افراد به این شرحند؛ مساکین^۱، محتاجین^۲، اهل بوئس^۳ و زَمَنی^۴، یتیمان و پیران از کار افتاده از کسانی هستند که خدمات تأمین اجتماعی باید شامل آنان شود.

۳. اصول و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

در این بند قواعد کلی بررسی می‌شوند که بر اساس آنها تأمین اجتماعی مدیریت می‌شود. در ابتدا باید گفت این اصول به اصول عام و خاص تقسیم می‌شوند. اصول عام تأمین اجتماعی اصولی است که در حوزه‌های سه‌گانه تأمین اجتماعی جریان دارد و نظام تأمین اجتماعی بر اساس آن اصول اداره و مدیریت می‌شود. در مقابل اصول خاص تأمین اجتماعی است که به آن حوزه‌های سه‌گانه اختصاص دارد و هر اصلی در حوزه خودش باید مطالعه و بررسی شود (بادینی و عصمتی، ۱۳: ۲۰۱ - ۲۰۲). بررسی اصول عام تأمین اجتماعی (که عبارت از فراگیری، جامعیت، کفایت و برابری است) در عهدنامه مالک اشتر امکان دارد.

۱. مسکنة: فقر، ذلت، درماندگی؛ مساکین: جمع مسکین، درماندگان.

۲. محتاجین: نیازمندان. نیازمندی که به لحاظ شدت فقر در حد مسکین نیستند، ولی از نظر معیشت و زندگی گرفتارند.

۳. بوس: سختی و شدت حاجت. بوسی: جمع بئس، شخص بسیار فقیر.

۴. زَمَنی: زمینگیر و معیوب. زَمَنی: جمع زَمَن. کسانی که بر اثر بیماری از کار افتاده‌اند (قرشی، ۱۳۷۷).

- فراگیری به معنای عمومیت داشتن تأمین اجتماعی، به نحوی که همه افراد جامعه خودشان را تحت پوشش این نهاد حس کنند و مطمئن باشند در صورت بروز عدم تعادل در معیشت، از خدمات این نهاد بهره‌مند می‌شوند. بند ج از ماده ۹ مربوط به اصول و سیاست‌های اجرایی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در این رابطه مقرر می‌دارد: «ج - سیاست فراگیری (عمومیت): که براساس آن خدمات نظام تأمین اجتماعی باید برای کلیه آحاد ملت تأمین و تضمین شود».

در این متن، عمومیت مورد نظر، در عبارت طبقه سفلی تطبیق‌پذیر نیست. به این معنا که هر کس در این تعبیر گنجد و توانست مصداق این طبقه قرار بگیرد، می‌تواند از تأمین اجتماعی مورد نظر در این عهدنامه بهره‌مند شود. بنابراین از آنجا که همه افراد جامعه جزو طبقه فرودستان نیستند، در این ظرف نمی‌گنجد. از این مطلب چنین نتیجه می‌شود که عمومیت و فراگیری در تأمین اجتماعی مورد نظر امام راه ندارد و فقط افراد خاصی که مصداق عنوان نیازمند باشند، از این موضوع برخوردارند.

- جامعیت دومین اصل از اصول کلی است. «مفهوم این اصل این است که نظام تأمین اجتماعی باید به‌منظور تأمین حداقل استانداردهای زندگی، همه وضعیت‌ها و اوضاع و احوالی را که درآمد شخص را تهدیدی می‌کند، تحت پوشش قرار دهد» (شهبازی‌نیا: ۵۶). در مقاله‌نامه ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار مربوط به تأمین حداقل‌های تأمین اجتماعی، به ۹ گونه حمایت اشاره شده است. مراقبت پزشکی، حمایت ایام بیماری، حمایت ایام بیکاری، حمایت ایام سالمندی، حادثه کار، حمایت خانواده، حمایت ایام بارداری، حمایت از کارافتادگی و حمایت از بازماندگان. همان‌طور که قبلاً گذشت در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز به هشت مورد مخاطره اشاره شده است.

جامعیت در این متن، از عبارت طبقه سفلی و کسانی که مصداق افراد فرودست قرار می‌گیرند، فهمیده می‌شود. زیرا این عنوان چنان عمومیتی دارد که همه حوادثی را پوشش

می‌دهد که در قانون‌های موضوعه به مخاطره مشهور شده‌اند. بر این اساس تفاوتی ندارد که نیازمندی مورد نظر این عبارت چگونه به وجود آمده، مانند پیری که به دلیل وجود عوامل قهری و شخصی است یا از کار افتادگی و رسیدن به سن بازنشستگی که به دلیل عوامل اجتماعی خواهد بود.

- برابری که به معنای تساوی همه کسانی است که داوطلب دریافت این خدمات هستند. این اصل در صورت وجود، راه را برای بهره‌مندی همه افراد از این موضوع باز می‌کند. در حقیقت برابری «به معنای عدم تبعیض بین برخوردارشوندگان از تأمین اجتماعی به علل جنسیتی، نژادی، مذهبی، سیاسی، طبقه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یا علل تابعیتی است که البته مورد اخیر مشروط به اقامت و شرایط عمل متقابل است» (شهبازی‌نیا: ۵۷). امام در این موضوع از مالک اشتر می‌خواهد همه افراد را مساوی قرار دهد. دور و نزدیکی به مرکز حکومت که در آن دوره به‌طور معمول شاخصه و دلیلی برای برخوردارگی عده‌ای و محرومیت عده دیگری بوده، مورد توجه امام قرار گرفته است و برای حاکم لزوم رعایت تساوی را مقرر می‌دارد.

«برای دورترین مسلمانان همانند نزدیک‌ترین آنان سهمی مساوی وجود دارد» تا از این رهگذر همه کسانی که مستحق دریافت این خدمات هستند، به‌طور برابر از آن بهره‌مند شوند. در حکومت امام علیه السلام در این مورد، هیچ فرقی بین افراد مختلف اعم از زن و مرد یا مسلمان و غیرمسلمان وجود ندارد و همه این افراد به‌طور برابر از این موهبت برخوردارند. «پیرمرد نابینایی که گدایی می‌کرد، عبور کرد. امام پرسید: این کیست؟ گفتند نصرانی است. امام فرمود او را به کار گرفتید تا پیر و ناتوان شد و اکنون دریغ می‌کنید! بر او از بیت‌المال انفاق کنید» (محمدی ری‌شهری، ۱۳۸۲: ۲۴۴). عدم طرح تمایزاتی مانند سن، جنسیت، تفکرات سیاسی و مذهبی، همه تأکیدی بر راهبرد برابری در تأمین اجتماعی به‌عنوان یک اصل است.

- کفایت که از اصول مهم تأمین اجتماعی است، به معنای بهره‌مندی افراد مستحق از این موهبت است، چنانکه معیشت فرد که به دلیل مسئله‌ای در مضیقه قرار گرفته است، سامان مجدد یابد و روال عادی خود را پیدا کند. بند ب از ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که به اصول و سیاست‌های اجرایی نظام جامع تأمین اجتماعی اختصاص یافته است، آن را چنین تعریف می‌کند: «ب - سیاست کفایت: که براساس آن در مرحله اول حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه تأمین و در مرحله دوم کمیّت و کیفیت خدمات ارتقا می‌یابد^۱». بر این اساس کفایت بهره‌مندی از این خدمات در یک فرآیند است که اگر در مرحله‌ای به لحاظ کمیّ حداقل‌ها تأمین شد، نباید به همان مقدار بسنده کرد، بلکه باید از کمیّت عبور کرد و کیفیت‌ها را ارتقا بخشید تا کفایت واقعی مصداق پیدا کند. امام علیه السلام در این مورد وظیفه ساماندهی زندگی این طبقه را مطرح می‌کند و در حقیقت حد کفایت را معین می‌کند. «هر یک از تهیدستان را بر زمامدار حقی است، به اندازه‌ای که زندگیش را سامان دهد» (محمدی ری‌شهری، ۱۳۸۲: ۱۷۴). طبعاً در این ساماندهی هم کمیّت و هم کیفیت مورد نظر است. به این ترتیب تا زمانی که زندگی افراد نیازمند، سامان نیافته است، مستحق برخورداری از تأمین اجتماعی هستند و با این گستره‌ای که برای کفایت مطرح شد، وقتی زندگی این افراد به سامان می‌رسد که از این طبقه خارج شوند.

۴. منابع مالی

تأمین هزینه‌های مالی تأمین اجتماعی، از بزرگ‌ترین دغدغه‌های هر نظام حکومتی است. در حقیقت این مؤلفه از تأمین اجتماعی است که گستره آن را معین می‌کند و البته بهانه کافی برای دولت‌هاست تا از انجام دادن وظایف خود شانه خالی کنند. «بودجه نظام تأمین

۱. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

اجتماعی یا یک طرح تأمین اجتماعی توسط مقامات سیاسی یا هیأت مدیره آن سازمان تعیین می‌شود. بدیهی است هر چقدر منابع مالی نظام یا طرح مورد نظر بیشتر با منابع عمومی تأمین گردد، نظارت دولتی بر آن بیشتر است» (پیترز، ۱۳۸۸: ۱۹۴).

هزینه‌های این نظام برای جوامع مختلف آنقدر زیاد است که برخی از نظام‌های حقوقی، بار اصلی تأمین مالی تأمین اجتماعی را بر مشارکت‌های مردمی قرار می‌دهند که در قالب حق بیمه پرداخت می‌شود و تقریباً همه نظام تأمین اجتماعی در قالب نظام بیمه‌ای اداره می‌شود. مثلاً در ماده ۲ و ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به‌صراحت به این رویکرد اشاره شده است.^۱

اما امام علیه السلام در این عهدنامه دقیقاً منابع مالی این برنامه را بیان می‌کند و می‌فرماید هزینه‌های این بخش از تأمین باید از منابع عمومی (بیت‌المال) تأمین شود. حتی برای اینکه جای هیچ‌گونه گریزی برای مدیران اجرایی نباشد، دقیقاً محل این منابع را مشخص کرده است.

«قسمتی از بیت‌المال که در دست داری و قسمتی از غلات و بهره‌هایی که از زمین‌های غنیمتی اسلام به دست آمده در هر شهری برای ایشان مقرر دار^۲» (فیض‌الاسلام، ۱۳۷۹: ۱۰۲۱). در توضیح این نوع از منابع مالی باید گفت: «غیر از بیت‌المال که عنوان عامی است که در آن صدقات واجب و مستحب و همچنین خراج اراضی که با فتح

۱. ماده ۲ این قانون در تبیین حوزه‌های مختلف تأمین اجتماعی، بخش عمده‌ای از آن را به‌صورت بیمه‌ای مقرر می‌کند. الف - حوزه بیمه‌ای: شامل بخش بیمه‌های اجتماعی از جمله بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، از کارافتادگی و بازماندگان و بخش بیمه‌های درمانی (بهداشت و درمان) می‌باشد. بنا بر وظیفه‌ای که این قانون به عهده دولت گذاشته است، این حوزه از تأمین اجتماعی باید گسترش پیدا کند. ماده ۳ قانون ساختار مقرر می‌دارد: «ماده ۳- اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای به شرح زیر می‌باشد: الف - گسترش نظام بیمه‌ای و تأمین سطح بیمه همگانی برای آحاد جامعه با اولویت دادن به بیمه‌های مبتنی بر بازار کار و اشتغال».

۲. اجْعَلْ لَهُمْ قِسْماً مِنْ بَيْتِ مَالِكِ وَ قِسْماً مِنْ غُلَّتِ صَوَافِي الْاِسْلَامِ

نیروهای مسلح برای مسلمین به دست آمده، جمع آوری می شود. شامل اموالی است که ملک پیامبر است و پس از ارتحال ایشان به فقرا اختصاص می یابد^۱ (هاشمی خویی، ۱۳۵۶: ۲۷۷).

نتیجه گیری

- رسیدگی به حال محرومان جامعه، مانند سایر موضوعات حقوق عمومی در اندیشه امام علی علیه السلام جایگاه ویژه ای داشته است. این اهمیت در عهدنامه مالک اشتر به این صورت منعکس شده که ایشان آنان را بخشی از جامعه مانند سایر اقشار دانسته است و همان طور که برای مالک در تعامل با اقشار مختلف اجتماعی راهکارهایی را معین می کند، برای تعامل با آنان نقشه راهی طرح کرده اند.

- در این عهدنامه راهکارهایی به رسمیت شناخته شده است که افراد بدون اتکا به منابع عمومی، از وضعیت مضیق در معیشت خارج شوند، پس در هر راه حلی این مهم باید مورد توجه قرار بگیرد. بیمه های اجتماعی، راهکاری عمومی است که در عصر حاضر به آن عمل می شود. به نظر می آید با وجود راهکارهایی از این قبیل، بخش معتناهی از جامعه، موقعیت ورود در عنوان طبقه سفلی را پیدا نخواهند کرد.

- از ابداعات این عهدنامه بر خلاف قانون های معاصر، عدم تعیین مخاطره برای تأمین اجتماعی است. با این ابتکار مخاطرات نام برده شده در گذر زمان، کهنه نمی شوند و به این

۱. - جعل لهم قسما من بیت المال العام الّذی یجمع فیہ الصدقات الواجبة و المستحبة و أموالا لخراج من الاراضی المفتوحة عنوة.

- جعل لهم قسما من صوافی الاسلام فی کل بلد، قال فی الشرح المعتزلی: و هی الارضون الّتی لم یوجف علیها بخیل و لا رکاب و کانتصافیة رسول الله صلی الله علیه و آله، فلما قبض، صارت لفقراء المسلمین و لما یراه الامام من مصالح الاسلام.

ترتیب قوانین مربوط از حیز انتفاع خارج نمی‌شوند، بلکه همیشه و در همه جا مصادیق این عنوان کلی وجود خواهد داشت.

- تأمین اجتماعی مورد نظر در این سطح، حقی همگانی نیست. بلکه فقط شامل کسانی می‌شود که این عنوان بر آنها صدق می‌کند، پس این نامه فقط به راهبرد دوم از تأمین اجتماعی اختصاص دارد که مربوط است به کسانی که باید از خدمات حمایتی و توانبخشی تأمین اجتماعی بهره‌مند شوند.

منابع

کتاب و مقالات

۱. آشتیانی، محمدرضا و امامی، محمدجعفر (۱۳۸۸)، *بی‌نا، ترجمه گویا و شرح فشرده‌ای بر نهج‌البلاغه*، جلد سوم، قم، انتشارات هدف.
۲. ابن ابی‌الحدید، ابوحامد (۱۴۱۸)، *شرح نهج‌البلاغه*، جلد هفتم، بیروت، دارالکتب العلمیه.
۳. اکبری، سیدحامد (گردآوری و پژوهش) (۱۳۹۰)، *متن قوانین اساسی کشورهای جهان به-مراه اسناد مهم بین‌المللی*، شیراز، انتشارات نوید شیراز.
۴. بادینی، حسن و عصمتی، زینب (بی‌تا)، *زمینه‌های تحقق اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران*، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، تهران، سال دوازدهم، شماره ۴۴.
۵. البحرانی، میثم بن علی بن میثم (۱۳۷۴)، *ترجمه شرح نهج‌البلاغه*، جلد پنجم، ترجمه محمدرضا عطایی، مشهد، بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی.
۶. پیترز، دنی (۱۳۸۸)، *تأمین اجتماعی مقدمه‌ای بر اصول اساسی*، ترجمه فراز فیروزمند و سمیره احمدی، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۷. دشتی، محمد (۱۳۷۹)، *شرح ترجمه امام علی علیه السلام*، قم، موسسه انتشارات مشهور.
۸. سپهری، محمدرضا و همکاران (۱۳۸۳)، *مقاله نامه‌های بین‌المللی کار (۲۰۰۴-۱۹۱۹)*، تهران، موسسه کار و تأمین اجتماعی.
۹. شهبازی‌نیا، مرتضی (بی‌تا)، *حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن*، فصلنامه تأمین اجتماعی، تهران، سال نهم، شماره سی.
۱۰. فیض‌الاسلام، سیدعلی نقی (۱۳۷۹)، *ترجمه و شرح نهج‌البلاغه*، جلد پنجم، چاپ پنجم، تهران، انتشارات فقیه.

۱۱. قرشی، سید علی اکبر (۱۳۷۷)، *مفردات نهج البلاغه*، جلد اول، تهران، موسسه فرهنگی نشر قبله.
۱۲. محمدی‌ری شهری، محمد (۱۳۸۲)، *دانشنامه امام علی علیه السلام*، ترجمه مهدی مهریزی، جلد چهارم، قم، انتشارات دارالحدیث.
۱۳. مکارم شیرازی، ناصر و همکاران (۱۳۹۰)، *پیام امام امیرالمؤمنین (شرح تازہ و جامعی بر نهج البلاغه)*، چاپ سوم، جلد ۱۱، قم، انتشارات امام علی بن ابیطالب.
۱۴. هاشمی خوئی، میرزا حبیب‌اله (۱۳۵۶)، *منهاج البراعه فی شرح نهج البلاغه*، ترجمه سیدابراهیم میانجی، جلد ۲۰، تهران انتشارات اسلامیہ.

قوانین

۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی.
۱۶. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
۱۷. مقاله‌نامه ۱۰۲ سازمان بین المللی کار.
۱۸. نرم‌افزار دانشنامه علوی، ۱۳۸۸، قم، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی.