

گزارشی از کتاب امکان‌سنجی بهره‌گیری از انفال برای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

کمیسیون مشترک

اصل ۴۵ قانون اساسی به موضوع انفال و مصادیق آن می‌پردازد و بیان می‌دارد که عواید حاصل از انفال بایستی صرف "مصلح عامه" شود. این اصل یکی از اصول بنیادین قانون اساسی در پی‌ریزی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی است که حتی می‌تواند در نحوه تحقق اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی نیز تاثیر بگذارد. به هر تقدیر یک نظام واحد برای مدیریت و ساماندهی انفال در کشور وجود ندارد و به‌ویژه آنکه مردم و یا حصه‌ای از انفال که بایستی صرف مصلح عامه شود، مشخص نشده است؛ بر همین اساس یک پژوهش کاربردی به سفارش مرکز مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی در این زمینه انجام و نتایج حاصله در قالب یک کتاب از سوی انتشارات علمی و فرهنگی منتشر شده است.

گزارش کتاب امکان‌سنجی بهره‌گیری از انفال برای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی (انفال و تأمین اجتماعی)

موضوع کتاب مزبور تحقق عدالت اجتماعی از طریق تخصیص بخشی از منابع انفال به حوزه مصلح عام و بطور مشخص نظام رفاه و تأمین اجتماعی است. در ادامه گزارش مختصری از آن ارائه می‌شود.

عدالت یکی از اصول و اهداف غایی دین اسلام و سایر ادیان است و حرکت در جهت تحقق آن بطور اعم و عدالت اجتماعی بطور اخص یکی از وظایف حاکم اسلامی است و مقوله خدمات و مساعدت‌های اجتماعی و در یک کلام، تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی یکی از ابزارهای اساسی تحقق عدالت اجتماعی است.

پر واضح است که هر دولت اسلامی یا غیراسلامی برای ایفای وظایف و تکالیف خود در قبال مردم که همانا تکافل اجتماعی (کفالت افراد دارای پریشانی‌ها و نارسایی‌های جسمی و روحی و مالی از محل منابع عمومی اسلامی) و توازن اجتماعی (انجام طرح‌های بازتوزیعی نظیر مالیات و حق بیمه تأمین اجتماعی برای کاهش شکاف فاحش درآمدی جامعه) و برخورداری مردم از تأمین اجتماعی، نیازمند تحصیل منابع است.

انفال یکی از منابع عمده تبیین شده در اسلام و قانون اساسی برای مردم است. همان‌طور که اشاره شد، هدف از انجام پژوهش مزبور، تهیه و تدوین یک قانون مدون و جامع برای احیا و عملیاتی نمودن اصل ۴۵ قانون اساسی به منظور سمت‌دهی بخشی از منابع حاصل از انفال به سوی خدمات اجتماعی و تأمین اجتماعی برای مردم است. در این پژوهش کاربردی- توسعه‌ای که با روش توصیفی-کیفی و از طریق مطالعات کتابخانه‌ای صورت پذیرفته است، پس از طرح کامل مبانی نظری از جمله تعریف جامع و کامل انفال و مصادیق آن، معیار تشخیص و تمییز آن با اموال عمومی و دولتی، احصای احکام اسلامی معطوف به مصالح عامه، مبانی تأمین اجتماعی در اسلام، احصای احکام و نظامات فقهی متناسب با اهداف تأمین اجتماعی، بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی موضوع تکافل اجتماعی در بستر تاریخ اسلامی- ایرانی و نیز بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر انفال (منابع عمومی و ملی) در کشورهای اسلامی و غیر اسلامی، به شناخت وضع موجود پرداخته شده است و ضمن لایه‌بندی خدمات اجتماعی و جا‌نمایی افشار مردم و گروه‌های هدف، در نهایت ضمن طراحی مدل کلان به تبیین سیاست‌ها و ضوابط پیشنهادی شامل ساختار، نحوه وصول و تهیه پیش‌نویس احکام قانونی مورد نیاز جهت تحصیل و هزینه‌کرد سهم خدمات اجتماعی و تأمین اجتماعی از منابع حاصل از احکام اسلامی پرداخته شده است.

نتایج حاکی از آن است که کشور ایران فاقد یک نظام جامع مدیریت و ساماندهی

منابع و منافع ناشی از انفال است و به لحاظ خलाهاى قانونى و اجرائى، فقدان يك متولى مشخص، فقدان پايگاه‌هاى اطلاعات مى يکپارچه در حوزه منابع انساني کشور، اقدامات متفرق برخى از نهادها و بنيادهاى شکل گرفته در استفاده از انفال در زمينه ارائه خدمات اجتماعى، ضمن از بين رفتن اثربخشى و کارايى اقدامات صورت پذيرفته به دليل عدم فراگيرى، جامعيت و کفايت نسبي، بخش قابل توجهى از انفال رها شده و يا حق انتفاع متناسبى از بابت آنها دريافت نمى شود و از همه مهمتر آنکه غالبا انفال به عنوان اموال دولتى تلقى و در جوف درآمدها و هزينه‌هاى جارى و عمرانى دولت قرار مى گيرد و سهم متناسبى از آن براى مصالح عامه در زمينه خدمات اجتماعى اختصاص نمى يابد.

در مدل پيشنهادهى کتاب، تحت عنوان نظام تکافل و تأمين اجتماعى افراد نيازمند از مرحله تولد تا فوت با توانمندسازى، کارگستري و کسب مهارت و قابليت براى نيل به فرصت‌هاى برابر و... به مرحله خوداتکايى و خودگردانى رسيده از حوزه امداد اجتماعى به حوزه مساعدت اجتماعى و افراد مددجو از حوزه مساعدت و حمايت اجتماعى به حوزه بيمه‌هاى اجتماعى منتقل مى شوند و در واقع نيازمندان به مددجويان و سپس به بيمه‌شدگان و سپس بيمه‌پردازان تبديل مى شوند و به همين نسبت ميزان استفاده از انفال و منابع عمومى در قبال اين افراد کاهش يافته و به ميزان منابع حاصل از مشارکت افراد يعنى کارفرما و بيمه شده (کارگر، کارفرما و خویش فرما) افزوده مى شود.

در فصل آغازين کتاب مباني نظرى مورد بحث و بررسى قرار گرفت. چکيده آنکه انفال (ANFAL or Public Finance) از مواهب خدادادى است که نزد بشر به وديعه نهاده شده است و اگرچه به خدا تعلق دارد، اما براى اداره امور حاکميت اسلامى در اختيار حاکم اسلامى است تا آن را براى مصالح عامه مصرف نمايد و بايستى آنها را بطور عادلانه بين مردم تقسيم و توزيع نمايد. در اين تسهيم اگرچه بايستى مساوات را براى برخوردارى از انفال بين همگان رعایت نمود، ولى اين موضوع نافی حمايت ويژه افراد

نیازمند و کفالت آنان در قبال پریشانی‌های جسمی، روحی، اقتصادی و خانوادگی نیست. به این دلیل نمی‌توان انفال را مساوی بین همه تقسیم کرد؛ چرا که افراد برخوردار بطور طبیعی و به لحاظ دسترسی و قابلیت بالاتر به میزان بیشتری از محل انفال و ارزش افزوده‌های آن برخوردار می‌شوند؛ لذا پرداخت بیشتر از محل انفال به نیازمندان نه تنها مغایر با عدالت نیست، بلکه عین عدالت است. در واقع یارانه‌های تامینی، جبرانی و صیانتی که در قالب نظام تکافل و تأمین اجتماعی به نیازمندان داده می‌شود، بابت رفع محرومیت و تبعیض و ایجاد قابلیت برای نیل به فرصت برابر جهت برخورداری از انفال است. در نتیجه پرداخت یارانه غیرهدفمند (یعنی ارزان نگهداشتن انرژی، حامل‌های انرژی، خدمات عمومی و...) به لحاظ توان، قابلیت و دسترسی استفاده بیشتر عملاً یک نوع عدالت معکوس است و اغنیا را بر سر سفره فقرا می‌نشانند و با توجه به اینکه نمی‌توان تمام یارانه‌ها را بطور دقیق هدفمند کرد، یا افراد برخوردار را از افراد نیازمند بازشناخت، بعضاً به پرداخت یارانه مساوی به همگان روی می‌آورند که این امر نیز یک نوع عدالت معکوس است؛ چرا که یارانه مساوی به دو گروه افراد مساوی پرداخت می‌شود، یک گروه که به لحاظ برخورداری از فرصت‌ها و دسترسی بیشتر به آنها، برخورداری بیشتر از منابع ملی و خدمات عمومی دارند و گروه دیگر نیز افرادی که به لحاظ محرومیت و عدم دسترسی و عدم برخورداری از فرصت برابر، برخورداری کمتری از منابع ملی و خدمات عمومی دارند. پس می‌توان نتیجه گرفت که پرداخت یارانه بیشتر (متناسب با نیاز) به افراد نیازمند عین عدالت است و پرداخت یکسان منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها به همه افراد (برخوردار و غیربرخوردار) نمی‌تواند متناسب با عدالت اجتماعی باشد.

مراد از مبانی تأمین اجتماعی در اسلام، اهداف، اصول و قواعد کلی و عمومی است که شالوده احکام و قوانین دینی تأمین اجتماعی به‌شمار می‌آید و با اتکا به این مبانی جهت‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های دینی در حوزه تأمین اجتماعی تعیین می‌شود و در

مواردی که از جانب دین، حکم الزامی صادر نشده است، یعنی در مسائل مستحدثه، این مبانی راهنمای وضع قوانین لازم برای حوزه تأمین اجتماعی خواهد بود. این مبانی برگرفته از آرای کلامی و فقهی و تفاسیر قرآن و شرح‌های روایات است که در آن ۵ اصل نوع دوستی، قسط و عدالت، مذموم بودن فقر، احسان و انفاق و برادری ایمانی رعایت می‌شود. مطالعات مبانی نظری و تفحص در احکام شرعی و ابواب مختلف فقهی نشان می‌دهد که برخی از احکام و نظامات فقهی تناسب مستقیمی با اهداف تأمین اجتماعی دارند که از جمله می‌توان به: (۱) زکات، (۲) خمس، (۳) کفارات، (۴) زکات فطره، (۵) صدقه، انفاق، احسان و هبه، (۶) امور حسبه، (۷) وقف، (۸) نذر، عهد و قسم، (۹) وصیت در ثلث ماترک، (۱۰) قرض الحسنه، (۱۱) اموال بدون صاحب، (۱۲) انفال و فی، (۱۳) خراج و جزیه و (۱۴) مالیات اشاره نمود.

با عنایت به سیزده مورد مصرف اختصاصی در نظامات شرعی مرتبط با تأمین اجتماعی و با عنایت به مبانی نظری فقط می‌توان انفال و اموال بلاصاحب را قابل هزینه شدن در امور تأمین اجتماعی از ناحیه دولت و حاکمیت دانست؛ چرا که سایر احکام دارای مورد مصرف خاص هستند.

پس از عبور از تعریف انفال، مصادیق آن، معیار تشخیص و تمییز آن با اموال عمومی و دولتی و مصالح عامه‌ای که بایستی انفال صرف آن شود، از منظر وظایف حاکمیت، عدالت، مردم‌سالاری دینی، حکمرانی خوب و مفاهیم حقوق بشر طرح و در ادامه مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی و قلمروهای امداد اجتماعی، مساعدت اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی تشریح شد و به عنوان تکمیل بحث علاوه بر موضوع تکافل اجتماعی، به بحث توازن اجتماعی (سیاست‌های بازتوزیعی) پرداخته شده است.

سپس بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی موضوع تکافل اجتماعی در بستر تاریخ اسلامی - ایرانی و نیز تجربیات کشورهای اسلامی و غیراسلامی اقدام و نتیجه آن شد که موضوع

تکافل اجتماعی از محل انفال و بیت‌المال در صدر اسلام و حکومت‌های حضرت پیامبر اکرم (ص) و حضرت علی (ع) وجود داشته ولی بعدها مطابق با آن اقدام نشده است و دیگر اینکه موضوع و مفهوم تکافل و بیمه‌های تکافل که در کشورهای اسلامی دایر است با موضوع این تحقیق متفاوت است و بیمه‌های تکافل در کشورهای اسلامی جایگزین بیمه‌های تجاری است (به سبب حرمت صنعت بیمه‌های تجاری در نزد اهل تسنن) و از نظر مکانیسم پیشنهادی موضوع این تحقیق، تجربیات برخی از کشورهای اروپایی دارای درآمد‌های نفتی (نروژ و سوئد) دارای قرابت و تناسب بیشتری است.

در فصل دوم به شناخت وضع موجود پرداخته و تشریح شده است که از ابتدای انقلاب برخی بنیادها و نهادهای انقلابی متکفل مدیریت و بهره‌برداری از انفال شده‌اند (در ارتباط با اموال بلاصاحب، مصادره‌ای و...) و در زمینه انفال مربوط به معادن، منابع طبیعی و نیز مشاعات و مباحات عمومی، راه‌ها، جاده‌ها و... نیز کشور فاقد یک نظام جامع مدیریت و ساماندهی منابع و منافع ناشی از انفال است.

در ادامه آمده است که در حال حاضر به لحاظ خلاهای قانونی و اجرایی و فقدان یک متولی مشخص، بخش قابل توجهی از انفال رها شده و یا حق انتفاع متناسبی از بابت آنها دریافت نمی‌شود و از همه مهمتر آنکه غالباً انفال به‌عنوان اموال دولتی تلقی و در جوف درآمد‌ها و هزینه‌های جاری و عمرانی دولت قرار گرفته است و در هر حال سهم متناسبی از آن برای مصالح عامه در زمینه خدمات اجتماعی اختصاص نمی‌یابد.

همچنین که به لحاظ عدم یکپارچگی و انسجام ساختاری و قانونی مدیریت منابع و مصارف انفال و به‌ویژه فقدان پایگاه‌های اطلاعات ملی یکپارچه در حوزه منابع انسانی کشور، اقدامات متفرق برخی از نهادها و بنیادها شکل گرفته از محل انفال در زمینه خدمات اجتماعی از اثر بخشی و کارایی لازم برخوردار نیست و نتوانسته به فراگیری، جامعیت و کفایت نسبی خدمات منجر شود.

برخی منابع بالقوه در حوزه انفال وجود دارد که می‌توان با به روزرسانی و بازتعریف انفال از محل آنها منابع جدیدتری را برای صرف در مصالح عامه شکل داد. یکی از محدودیت‌های این تحقیق دسترسی به اطلاعات مربوط به نهادها و بنیادهای انقلابی فعال در حوزه انفال بود که دسترسی به آن مقدور و میسر نیست و چنانچه کلیات ایده پیشنهادی مورد قبول قرار گیرد و در مرحله عملیاتی‌سازی آن شاید بتوان از طریق مصادر و مراجع مربوطه به اطلاعات مربوط به دارایی‌ها و سرمایه‌ها و منابع و مصارف این بخش از انفال دسترسی پیدا کرد که تحقق این مهم به غنای بحث خواهد افزود و در حوزه انفال طبیعی که در این حیطة معادن به‌ویژه نفت و گاز، جنگل‌ها، مراتع و... قرار دارند نیز از آنجا که خلا قانونی زیادی وجود دارد؛ غالباً یا حق انتفاع و حق مالکانه دریافت نمی‌شود و چنانچه احیاناً دریافت شود، غالباً به‌عنوان درآمد اختصاصی دستگاه‌ها یا وزارتخانه‌ها منظور و هزینه می‌شود و یا درآمد اختصاصی دولت تلقی و به حساب خزانه واریز می‌شود و در بطن بودجه و اعتبارات دولتی هزینه می‌شود.

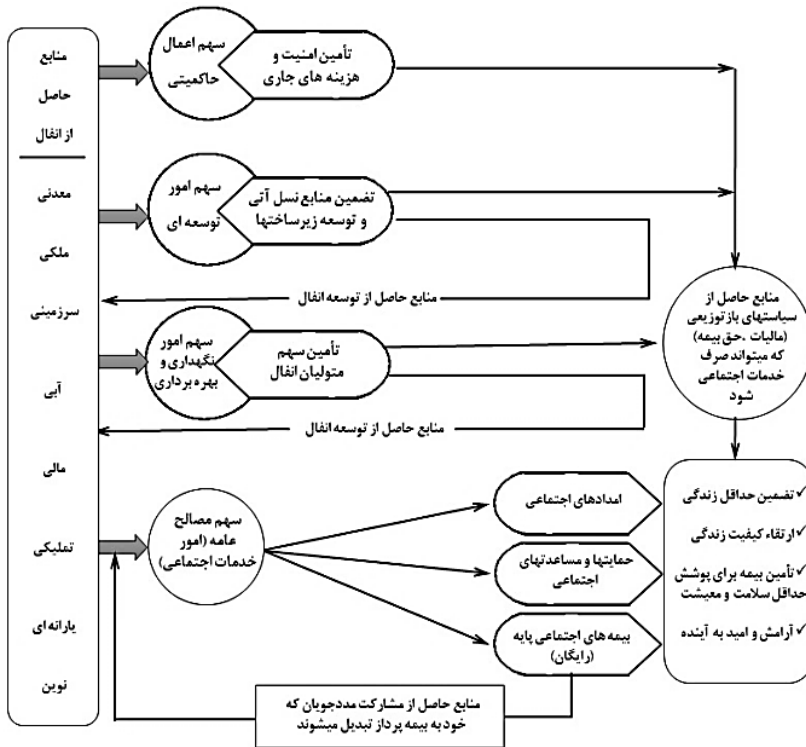
در ارتباط با درآمد حاصل از نفت و گاز و سایر معادن طبیعی نیز به‌لحاظ عدم تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت و با توجه به اینکه فرایند ملی شدن نفت تاکنون به دولتی شدن نفت تعبیر شده است و منابع حاصل از آن یا مستقیم در اختیار شرکت‌های ملی نفت و گاز و... قرار گرفته و صرف طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و جاری نفت شده و یا مستقیم به حساب خزانه واریز و صرف هزینه‌های جاری و عمرانی دولت شده است.

کارکرد مصالح عامه و یا ارائه خدمات اجتماعی از ناحیه انفال چندان شفاف و قابل برآورد و محاسبه نیست. در بهترین حالت و در برخی مقاطع تاریخی مبالغی از منابع حاصل از فروش نفت، در قالب صندوق ذخیره ارزی یا صندوق توسعه ملی جمع شده است ولیکن همان مبالغ نیز بعد و به طرق مختلف صرف طرح‌های عمرانی یا هزینه‌ها و جاری دولت شده و در هر حال کارکرد خدمات اجتماعی معطوف به مصالح عامه از این منابع

حاصل نیامده است.

مدل کلان پیشنهادی در پژوهش انجام شده و کتاب منتشره برای مدیریت و ساماندهی انفال و نحوه تقسیم‌بندی عواید حاصل از آن به شکل زیر است که در قالب این مدل چرخه انفال و نیز نحوه گردش و منابع و مصارف حاصل از انفال به نمایش درآمده است.

در فصل سوم پس از تقسیم‌بندی انفال از منظر منشأ و نحوه شکل‌گیری، از منظر پایداری بیان شده است که توازن اجتماعی و تکافل اجتماعی دو وظیفه حاکم اسلامی است که توازن اجتماعی را می‌توان معادل یا متناظر عدالت توزیعی یا عدالت اقتصادی و در یک کلام سیاست‌های بازتوزیعی دانست. از مالیات‌ها، حق بیمه‌ها، عوارض و تعرفه‌ها و هدفمندسازی یارانه‌ها به عنوان ابزارهای اجرایی اصل توازن اجتماعی یاد شده است. همچنین بیان شده است که اگر نظام رفاه و تأمین اجتماعی را معادل نظام تکافل و تأمین اجتماعی فرض کنیم، این نظام دارای قلمروهای عمده، امداد اجتماعی (امور امدادی)؛ مساعدت اجتماعی (امور حمایتی و توانبخشی) و بیمه‌های اجتماعی است و بایستی تلاش شود تا در یک پیوستار افراد نیازمند از حوزه امداد اجتماعی به حوزه مساعدت اجتماعی و افراد مددجو از حوزه مساعدت و حمایت اجتماعی به حوزه بیمه‌های اجتماعی منتقل شوند و در واقع نیازمندان به مددجویان و سپس به بیمه‌شدگان و سپس بیمه‌پردازان تبدیل شوند و به همین نسبت میزان استفاده از انفال و منابع عمومی در قبال این افراد کاهش یابد و به میزان منابع حاصل از مشارکت افراد یعنی کارفرما و بیمه شده (کارگر، کارفرما و خویش فرما) افزوده شود.



در بخش مدل کلان نظام جامع تکافل و تأمین اجتماعی می‌تواند یک هرم جمعیتی را ترسیم نمود که در مراحل اولیه اجرایی طرح قاعده آن بیشترین بخش از جامعه را در برمی‌گیرد و تعداد قابل توجهی از مردم در قاعده آن از انفال برای رفع نیازهای اولیه خود استفاده می‌کنند، ولی در مراحل بعدی طرح و با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از مددجویان با توانمندسازی، کارگستری و کسب مهارت و قابلیت برای نیل به فرصت‌های برابر و... به مرحله خوداتکایی و خودگردانی رسیده و حتی امکان کسب درآمد و بیمه‌پردازی یافته‌اند؛ به تدریج از حجم قاعده هرم کاسته شده و بخش میانی و بالایی آن جمعیت بیشتری را در برمی‌گیرد.

پس از شکل‌دهی نظام جامع تکافل و تأمین اجتماعی بر پایه انفال، وضعیت جا نمایی مردم و اقشار خاص به نحوی ساماندهی خواهد شد که علاوه بر تحقق مولفه‌های فراگیری

(آحاد مردم)، جامعیت (خدمات مورد نیاز) و کفایت (تکاپو و بسندگی کمیت و کیفیت خدمات)، یک چتر ایمنی و تامینی در قالب یک پیوستار چابک، در دسترس و پاسخگو در سطح جامعه ایجاد می‌شود تا بتواند به کفالت افراد در هر زمان و مکان پرداخته و از آنان در مقابل پریشانی‌های روحی و جسمی، خانوادگی و اقتصادی صیانت و حفاظت نموده و آنان را از قعر و حضيض فلاکت به اوج و قله سرفرازی فردی، خانوادگی و ملی برساند.

کتاب پس از تدوین دیدمان (پارادایم)، چشم‌انداز، اصول، راهبردها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی، برنامه‌ها و طرح‌ها، تبیین بسته فرهنگی لازم جهت بسترسازی فرهنگی و فرهنگ‌سازی مدل پیشنهادی، براساس نوع نگاه به مقوله انفال که یک موضوع "فراقوه‌ای"، "فرابخشی"، "بین بخشی" و "بخشی" یا "تعاملی سلسله مراتبی" ببینیم، ساختار متناسب پیشنهاد شده است. پس از آن، طراحی فرایندهای کلی براساس مدل کلان صورت پذیرفته است و در نهایت پیش‌نویس لایحه قانون نظام جامع مدیریت و ساماندهی منابع و مصارف انفال / نظام جامع تکافل و تأمین اجتماعی ارائه شده است.