

حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی با تأکید بر استقلال اداری و مالی

زینب عصمتی^{۱*}، حامد کرمی^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۸/۰۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۵/۰۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.236

چکیده

با بررسی مقوله تأمین اجتماعی، نحوه اداره سازمان تأمین اجتماعی، تعیین تکلیف متولی اصلی و استقلال اداری و مالی آن نیز مطرح بوده است. تأمین اجتماعی به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی، وظیفه خاص و غیرقابل انتزاع دولت است و مدیریت بر این بخش نمی‌تواند به‌کلی از دولت منفک شود. هرچند در طراحی نظام‌های مدیریتی تأمین اجتماعی می‌توان و باید از مشارکت و نظارت کارفرمایان و بیمه‌شدگان بهره گرفت. هدف اصلی پژوهش حاضر، تبیین حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی با تأکید بر استقلال اداری و مالی آن است. مبتنی بر مطالعات توصیفی-تحلیلی، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که شاکله اصلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی بر مبنای ساختار مشارکتی اداره تأمین اجتماعی تأکید داشته، اما در طول زمان، تغییراتی در نحوه انتخاب، تعداد و عملکرد این ارکان به‌وجود آمده است، ولی آنچه به‌خصوص پس از پیروزی انقلاب اسلامی کاملاً محسوس است، حضور بیشتر دولت در حوزه تأمین اجتماعی و پررنگ شدن نقش آن در حوزه‌های تأمین و رفاهی است. همچنین با وجود نص صریح قانون، به دلایلی استقلال اداری و مالی سازمان از سوی دولت مخدوش شده و گاهی نادیده انگاشته می‌شود که این مسئله ناشی از نقص در قوانین و مقررات مرتبط با استقلال اداری و مالی سازمان و همچنین وجود اشکال در اجرای برخی قوانین از سوی دولت است؛ از این‌رو سازمان در شرایطی قرار گرفته است که به احیای استقلال اداری و مالی نیاز دارد.

واژگان کلیدی: استقلال اداری، استقلال مالی، بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، مداخله دولت.

استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: esmati_tehranbar@yahoo.com

استادیار حقوق عمومی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران

** Email: H.karami@shahed.ac.ir



Limits of Government's Involvement in Iran's Social Security Organization (SSO) Emphasising on SSO's Administrative & Financial Independence

Zainab Esmati^{1*} & Hamed Karami^{2}**

1-Assistant Professor of Law, Azad Islamic University (Karaj Branch), Iran

2-Assistant Professor of Law, Shahed University, Tehran, Iran

Abstract

By examining the category of social security, Challenges like how to manage SSO, or how to determine the duties of the main trustee, its administrative and financial independence have also been discussed. However, in designing social security management system, the participation and supervision of employers and the insured can and should be used. The main purpose of this study is to explain the extent of the government's intervention in the SSO, by emphasising its administrative and financial independence. Based on descriptive-analytical studies, the present results of the research show that the main structure of social security laws and regulations, has emphasized the participatory structure of the Social Security Administration, but over time, there have been changes in the selection, number and functions of these pillars. Meanwhile, what is quite noticeable, especially after the victory of the Islamic Revolution, is the government's presence in the field of social security and its increasing role in the field of security and welfare. Also for some reason, despite the explicit text of the law, the administrative and financial independence of the organization is violated by the government and is sometimes ignored. This issue is due to the existence of defects in the laws and regulations related to the administrative and financial independence of the organization, as well as the existence of problems and challenges in the implementation of some laws by the government. Therefore, the organization is in a situation that needs to restore administrative and financial independence.

Keywords

Social Security Organization, Government Intervention, Administrative Independence, Financial Independence, Social Insurance

* **Email:** esmati_tehranbar@yahoo.com

** **Email:** H.karami@shahed.ac.ir

Corresponding Author

مقدمه

بیمه‌های اجتماعی در آغاز شکل‌گیری، بیشتر رابطه اقتصادی و مالی دوجانبه‌ای بین کارگر و کارفرما بود و دولت‌ها در این زمینه دخالتی نداشتند، لیکن به لحاظ اثربخشی آن، در کانون توجه دولت‌ها نیز قرار گرفت و دولت‌ها با ورود به تفاهمات دوجانبه «کارگر-کارفرما» آن را به تفاهم سه‌جانبه «کارگر-کارفرما-دولت» تبدیل و به‌عنوان «حقی عمومی» (که انجام آن تکلیف و وظیفه دولت است) بر عهده دولت‌ها نهاده شد (عصمتی، ۱۳۸۸: ۱۱). حمایت اجتماعی یا امنیت اجتماعی، حق انسانی است و به‌عنوان مجموعه‌ای از سیاست‌ها و برنامه‌ها تعریف می‌شود که برای کاهش و جلوگیری از فقر و آسیب‌پذیری در طول چرخه زندگی طراحی شده است. حمایت اجتماعی شامل مزایای کودک و خانواده، حمایت از بارداری، حمایت از بیکاری و اشتغال است (International Labour Organization, 2019: 1).

با بررسی تأمین اجتماعی در ایران از شصت سال قبل تاکنون، نحوه اداره سازمان تأمین اجتماعی، تعیین تکلیف متولی اصلی و استقلال اداری و مالی آن نیز مطرح بوده است؛ سازمانی که بزرگ‌ترین صندوق بیمه اجتماعی و بزرگ‌ترین سازمان اقتصادی و اجتماعی کشور نیز محسوب می‌شود. در سال‌های اخیر سازمان تأمین اجتماعی با تعارضات بین قوا به‌سبب مسائل سیاسی، عدم رسمیت‌بخشی به شخصیت مستقل حقوقی سازمان، عدم تناسب بین اختیار و مسئولیت سلسله‌مراتب عالی سازمان تأمین اجتماعی (مدیر عامل، هیأت مدیره، هیأت امنا، هیأت نظارت) و نبود تشکلهای کارگری و کارفرمایی (فقدان سه‌جانبه‌گرایی واقعی) روبه‌رو بوده است، به‌ترتیبی که این عوامل از جمله عواملی است که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم سبب بروز خدشه در استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی شده است، به‌طوری‌که هم‌اینک سازمان در شرایطی قرار گرفته است که به احیای استقلال اداری و مالی نیاز دارد. از سوی دیگر، از دیرباز به‌واسطه حجم منابع کلانی که وارد این سازمان می‌شد، کمتر کسی به حجم تعهدات سازمان که بسیار بیشتر از حجم نقدینگی آن است، توجه کرده است. این موضوع سبب توجه و تمایل نهادهای مختلف به‌منظور تسلط بر این سازمان بوده است. این مسئله به انضمام تجارب جهانی مرتبط، تأکیدی بجا بر ضرورت استقلال اداری و مالی این سازمان از نهادهای دیگر و به‌خصوص نهادهای مرتبط با قدرت سیاسی است.

قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ را معین کرده و به موجب ماده ۱۰، سازمان تأمین اجتماعی را از جمله نهادهای عمومی غیردولتی دانسته است. ماده ۵ قانون محاسبات، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را واحدهای سازمانی مشخصی

می‌داند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند، تشکیل شده یا می‌شوند. با تصویب قانون فهرست نهادها مصوب ۱۳۷۳، سازمان تأمین اجتماعی که تا قبل از آن مؤسسه دولتی به حساب می‌آمد، به مؤسسه عمومی غیردولتی تبدیل شد، بدون آنکه از بخش دولتی (به معنای اعم) اقتصاد جمهوری اسلامی ایران موضوع بند ۱ اصل ۴۴ قانون اساسی خارج شود و از این رو جزء «دولت به معنای عام» که تمامی اشخاص حقوقی عمومی را در برمی‌گیرد، محسوب می‌شود. سازمان تأمین اجتماعی بنا به تصریح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، «عمومی» است و وجوه و اموال آن، مطابق ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی جزء وجوه و اموال عمومی تلقی می‌شود. علاوه بر آن، بنابر بند «د» ماده ۷ قانون ساختار، وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق بیمه اجتماعی و درمانی در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش دانسته شده است. از این رو شرط اول مذکور در اصل ۴۴ قانون اساسی، در خصوص سازمان تأمین اجتماعی ایران صادق است. در خصوص شرط دوم یعنی «در اختیار دولت قرار داشتن» نیز باید گفت که سازمان تأمین اجتماعی ایران با وجود داشتن شخصیت حقوقی مستقل زیر نظر وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و در واقع تحت نظر دولت قرار دارد (نعیمی و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۱). شاکله اصلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، به خصوص از سال ۱۳۲۸، بر مبنای ساختار مشارکتی اداره تأمین اجتماعی تأکید داشته، اما در طول زمان، تغییراتی در نحوه انتخاب، تعداد و عملکردهای این ارکان به وجود آمده است، ولی آنچه به خصوص پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی کاملاً محسوس است، حضور بیشتر دولت در حوزه تأمین اجتماعی و پررنگ شدن نقش آن در حوزه‌های تأمین و رفاهی است. در عصر حاضر نقش دولت‌ها در رسیدن به تأمین اجتماعی مطلوب، بسیار حائز اهمیت و اساسی است و با توجه به این نقش، پرسش‌هایی نیز مطرح می‌شود. نقش دولت چگونه باید باشد؟ دولت چه کارهایی می‌تواند انجام دهد؟ و در چه کارهایی نباید دخالت کند؟ میزان و حدود نقش دولت با توجه به استقلال اداری و مالی سازمان چگونه است؟ فرضیه نویسنده بر این است که با وجود نص صریح قانون، به دلایلی استقلال اداری و مالی سازمان هم از سوی دولت و هم از سوی مجلس شورای اسلامی مخدوش شده و گاهی نادیده انگاشته می‌شود که این مسئله ناشی از وجود نقص در قوانین و مقررات مرتبط با استقلال اداری و مالی سازمان و همچنین وجود اشکال در اجرای برخی قوانین از سوی دولت است. با اینکه در سال‌های اخیر برخی پژوهشگران، آثاری در زمینه تأمین اجتماعی به رشته تحریر درآورده‌اند، لیکن این پژوهش به مطالعه نقش و حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی می‌پردازد که تنها در برخی کتاب‌ها و مقالات به صورت پراکنده و مختصر به این موضوع اشاره شده است. جدول ۱ مهم‌ترین پژوهش‌های انجام گرفته مرتبط با موضوع را نشان می‌دهد.

جدول ۱. پیشینه تحقیق

پژوهشگر/سال	نتیجه
نیکوپور، حسام، ۱۳۸۴	براساس نهادهای ارائه‌دهنده خدمات، نظام‌های مختلف تأمین اجتماعی را می‌توان در چهار نوع نظام، طبقه‌بندی کرد: نظام‌های متکی بر دولت، بازار، مشارکت و عضویت افراد.
عنوان پژوهش	مقاله: طبقه‌بندی نهادی نظام‌های تأمین اجتماعی
پژوهشگر/سال	نتیجه
جمالزاده، مهدی، ۱۳۸۷	سازمان از یک سو عهده‌دار یک عمل حاکمیتی (بیمه‌های اجتماعی) و از سوی دیگر اعمال تصدی‌گری (سرمایه‌گذاری اقتصادی) است؛ بنابراین جایگاه حقوقی سازمان باید به نحوی باشد که علاوه بر برخورداری از یک قدرت عمومی برای ادای یک حق و امر عمومی، از آزادی عمل کافی برای انجام فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی نیز برخوردار باشد؛ در عین حالی که نظارت‌های قانونی قوای سه‌گانه بر این سازمان نیز لازم و مسلم است.
عنوان پژوهش	پایان‌نامه ارشد: مبانی، جایگاه و وظایف سازمان تأمین اجتماعی در حقوق اداری ایران
پژوهشگر/سال	نتیجه
نعیمی و همکاران، ۱۳۹۲	سازمان از شمول قوانین و مقرراتی که برای مراجع دولتی وضع می‌شود، خارج است و قوانین و مقررات دولت به معنای اخص آن در صورتی به سازمان تأمین اجتماعی تسری می‌یابد که در آن‌ها به شمول قانون نسبت به سازمان تصریح شده باشد.
عنوان پژوهش	کتاب: قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوق کنونی
پژوهشگر/سال	نتیجه
مشیری تبریزی و	چالش تمام سازمان‌های تأمین اجتماعی، فراهم ساختن خدمات مؤثر و

مطلوب به مشتریان خود است و هیچ‌گونه مدل خاص، ویژه یا طرح استاندارد در مورد ساختارهای اجرایی تأمین اجتماعی وجود ندارد.	ماهر، ۱۳۹۵
	عنوان پژوهش
	کتاب: اداره امور تأمین اجتماعی

در این پژوهش، ابتدا چارچوب نظری ارائه می‌شود، سپس انواع نظارت اداری و مالی دولت بر سازمان تأمین اجتماعی تبیین می‌شود و در ادامه به مصادیق نقش حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی می‌پردازیم. ویژگی خاص مطالعات حقوقی به‌ویژه در زمینه مطالعات تئوری حقوقی و انتقادی، موجب می‌شود تا مناسب‌ترین روش در مطالعات حقوقی روش تحلیلی، توصیفی باشد. در این پژوهش نیز از همین روش استفاده شده است. روش جمع‌آوری اطلاعات، کتابخانه‌ای است، از این رو اطلاعات مورد نیاز این پژوهش از کتاب‌ها، مقالات و اسناد موجود در کتابخانه‌ها و سایت‌های معتبر، گردآوری شده و سپس اطلاعات به روش توصیفی-تحلیلی پردازش و تحلیل شده است.

۱. مبانی نظری

۱-۱. ماهیت نهادهای تأمین اجتماعی

نهادهای تأمین اجتماعی اغلب دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی‌اند و ممکن است به لحاظ ماهیت «دولتی» یا «خصوصی» باشند یا همانند سازمان تأمین اجتماعی ایران «نهاد عمومی غیردولتی» (نصیری، ۱۳۸۲: ۶۹). ماهیت نهادهای تأمین اجتماعی هرچه باشد، خدماتی که این‌گونه نهادها ارائه می‌کنند، جزء «خدمات عمومی اداری» است و این امر سبب می‌شود تا آثار و احکام خدمات مزبور بر نهادهای تأمین اجتماعی بار شود. بر این اساس نهادهای تأمین اجتماعی، انحصار قانونی انجام این خدمت عمومی را دارند و از قواعد حقوق رقابت تجاری خارج‌اند. در این زمینه دادگاه اتحادیه اروپا در یکی از آرای خود در سال ۱۹۹۳ اطلاق عنوان بنگاه به تشکیلات تأمین اجتماعی را در صورتی که برای اجرای نظام بیمه اجباری با هم رقابت کنند و خدمتی اجتماعی را که مبتنی بر همبستگی است انجام دهند، مردود دانسته است (Matt, 2001: 8).

معمولاً در رأس ساختار اداری نظام‌های مشارکتی تأمین اجتماعی یا صندوق‌های احتیاط، هیأت مدیره‌ای وجود دارد که در عمل به‌عنوان امین بیمه‌گذاران عمل می‌کند. هیأت مدیره

متشکل از نمایندگان مزدبگیران، نمایندگان کارفرمایان و مقاماتی از وزارتخانه‌ها و واحدهای دولتی مربوط است. نمایندگان کارگران و کارفرمایان توسط اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی انتخاب یا مستقیماً توسط وزیر مربوط و پس از مشورت با ارگان‌های مذکور تعیین می‌شوند. چنین ترکیبی به «سه‌جانبه‌گرایی» موسوم است (بادینی، ۱۳۸۶: ۱۲۰). مهم‌ترین ویژگی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را می‌توان در استقلال آن‌ها نسبت به قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی دانست، به‌گونه‌ای که دارای انفکاک کلی با سازمان اصلی و مؤسسات وابسته به قوای سه‌گانه بوده و دارای سازمان کاملاً مستقل‌اند. البته این استقلال مطلق نبوده و در تمام این مؤسسات به یک شکل نیست، به‌گونه‌ای که درجه استقلال برخی از آن‌ها به اندازه‌ای است که شائبه داشتن یک شخصیت حقوق خصوصی را دارند و برخی دیگر نیز از وابستگی کامل نسبت به ارکان حاکمیت برخوردارند. به‌طور کلی شناخت شخصیت حقوقی سبب می‌شود که به مؤسسات عمومی استقلال اداری و مالی اعطا شود (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۴۲).

۱-۲. انواع نظام‌های تأمین اجتماعی متکی بر دولت

امروزه در بیش از ۱۷۲ کشور جهان، تأمین اجتماعی متکی بر دولت است و این نوع اداره تأمین اجتماعی بر سایر الگوهای اداری غالب است. علل مداخله دولت‌ها در تأمین اجتماعی را می‌توان در سه دلیل کلی زیر خلاصه کرد (نیکوپور، ۱۳۸۴: ۹):

۱. عمومی بودن کالای تأمین؛ همان‌طور که می‌دانیم کالای عمومی کالایی غیررقابتی است که افراد را نمی‌توان از مصرف آن محروم کرد، از این‌رو معمولاً بخش خصوصی انگیزه‌ای به تولید و ارائه کالای عمومی نظیر دفاع ملی ندارد؛

۲. کمبودی که از بی‌اعتنایی یا عدم احساس مسئولیت فردی برخی افراد جامعه ناشی می‌شود که به موجب آن برخی افراد جامعه به دلایل مختلف اجتماعی و اقتصادی، ضرورت یا نیازی به تأمین فردی خود یا خانواده خود احساس نمی‌کنند؛

۳. در هر جامعه‌ای ممکن است اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیری وجود داشته باشند که به دلیل ضعف اقتصادی، کمبود درآمد و سایر مشکلات اقتصادی و اجتماعی، قادر به تأمین معیشت خود و خانواده خود نبوده و بنابراین به حمایت‌های اجتماعی نیازمندند.

امروزه نظام‌های تأمین اجتماعی متکی بر دولت به چهار دسته تقسیم می‌شوند: نظام بیسمارکی، نظام بورجی، نظام عمومی غیردولتی و نظام‌های مختلط. در ادامه هریک از چهار نظام پیش‌گفته به‌طور مشروح بررسی می‌شوند (نیکوپور، ۱۳۸۷: ۹).

۱-۲-۱. نظام بیسمارکی

نظام بیسمارکی، نوعی بیمه حرفه‌ای اجباری است که به نظام بیمه اجتماعی هم موسوم است. تأمین منابع مالی نظام بیسمارکی، از حق بیمه‌های مأخوذه برابر درصدی از دستمزد است. تحت پوشش قرار گرفتن فرد و خانواده تحت تکفل وی در این نظام، بر مبنای اشتغال فرد است. در سال ۱۸۸۱ میلادی در پاسخ گیرودار مجادلات اتحادیه‌های کارگری و سوسیالیست‌ها، صدر اعظم آلمان (بیسمارک) چنین گفت:

«وقتی مردم ببینند شاهزادگان به رفاه آنها می‌اندیشند، دیگر آقایان دموکرات‌ها دشمنان را روی کولشان خواهند گذاشت». چندی بعد این سخن بیسمارک، به بنیان خط‌مشی‌گذاری‌های حوزه رفاه اجتماعی آلمان تبدیل شد. بدیهی است از الزامات اجرای این رویه، قبول دیدگاه «هگلی» در خصوص حدود و میزان دخالت دولت در تأمین اجتماعی بود. هگل، معتقد به افزایش عینی رفاه آحاد جامعه (شامل نیازمندان و فقرا) توسط مؤسسه‌هایی ویژه و از طریق کاربست تمام امکانات و ابزار موجود بود (International labour office, 1997: 8). فلسفه بیسمارکی تا پایان سده نوزدهم حکمفرما بود تا اینکه در اواخر این سده، قدرت اجرایی این طرح کاهش یافت. با این حال از آنجا که این طرح، مسئولیت را به‌طور مشارکتی به ذی‌نفعان واگذار می‌کند و موجب کاهش بوروکراسی دولتی می‌شود، امروزه، کشورهای بلوک شرق نیز به آن تمایل دارند (Tauran, 2000: 22).

۱-۲-۲. نظام بورجی

نظام بورجی موسوم به «نظام ملی» است. تأمین منابع مالی نظام بورجی از محل مالیات و بنیان این نظام بر همبستگی عامه استوار است. پیشنهاد بورج این بود که وزارتخانه‌ای به‌منظور انجام سیاست‌ها و اقدامات تأمین اجتماعی ایجاد شود تا تمامی ادارات تأمین اجتماعی با نظارت آن وزارتخانه فعالیت کنند (Ogus & Barendt, 2000: 87)؛ امری که در کشور ما با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ و تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محقق شد.

گزارش بورج بر مبنای این اندیشه ساده بنا نهاده شده است که به‌منظور تحقق آرامش در جامعه صنعتی، می‌بایست از تمامی عوامل تولید، از جمله کارگران استفاده شود و این کارگران هرگز نباید از معضلاتی همچون جهل، فقر، وابستگی، بیماری و بی‌خانمانی که در طول تاریخ آنها را معذب کرده است، آزار ببینند. لرد بورج محقق شدن چنین اندیشه متعالی را منوط به وجود اعتقاد و انسجام ملی در جامعه می‌داند. گزارش بورج برگرفته از اندیشه‌های کینزی در حوزه میزان و حدود دخالت دولت در اقتصاد است (نیکوپور، ۱۳۸۴: ۱۱).

۱-۲-۳. نظام عمومی غیردولتی

نظام عمومی غیردولتی را می‌توان از جدیدترین انواع نظام‌های تأمین اجتماعی متکی بر دولت دانست که پدیده‌ای نوین در اداره بیمه‌های اجتماعی است. به‌عنوان یکی از واحدهای اداره‌کننده امور عمومی (مانند تأمین اجتماعی)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی وظیفه تأمین نیازها و ارائه خدمات عمومی را به آحاد مردم بر عهده دارند. بدیهی است که تحقق چنین هدف خطیری، فارغ از دخالت و نظارت مؤثر نهادهایی همچون دولت، امکان‌پذیر نیست. وفق اصول پذیرفته‌شده دموکراسی و اصل تفکیک قوا، تکالیف و نقش نهادها از یکدیگر مجزا شده، بنابراین از یک طرف با تفکیک وظایف و نهادهای اعمال‌کننده این وظایف از یکدیگر به‌منظور اجتناب از تجمع اختیارات در دست مرجعی واحد، مراکز مختلف سیاستگذاری بنیان نهاده شده است و از سویی سعی بر این است که نظارت دائم بر این نهادها اعمال شود و اصولاً کارکرد اصلی حقوق عمومی به‌عنوان شاخه‌ای از حقوق، نظارت و کنترل قدرت زمامداران و کارگزاران عمومی است (Ogus, A.I. & Barendt, E.M, 2000: 4).

نهادهای مجری و متولی مدیریت امور عمومی هم می‌بایست از هماهنگی لازم برخوردار باشند که نظارت از ابزارهای این هماهنگی محسوب می‌شود، زیرا همواره ممکن است مسئولان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با این اندیشه که خدمات عمومی تحت مسئولیت ایشان در مقایسه با سایر امور و خدمات عمومی مهم‌تر است، دچار افراط و تفریط شوند. از سویی هم این امکان وجود دارد که با انجام ندادن پاره‌ای امور عمومی فرایند امور مذکور با مشکل مواجه شود (Foulkes, 1990: 44). امروزه به‌منظور اداره وظایف عمومی، مؤسساتی با شخصیت مستقل از سازمان‌های حکومت مرکزی شکل می‌گیرند. چنین مؤسساتی، برای دولت‌ها، سازوکارهای اثربخشی به‌منظور انجام نقش‌های اجرایی و عمومی تخصصی نیازمند استقلال که می‌بایست دور از هیاهوی مسائل سیاسی انجام گیرند، هستند. شایان ذکر است که الگوی همسانی در این خصوص مشاهده نشده است (Wade, 2004: 144).

۱-۲-۴. نظام مختلط

بدیهی است که امکان دارد در بعضی کشورها، نظام‌های بیسمارکی، بورجی و نظام عمومی غیردولتی به‌طور مطلق و خالص اجرا نشود و برخی دولت‌ها ترکیبی از این نظام‌ها را در ارائه خدمات بیمه‌ای خود برگزینند. در این نوع از نظام تأمین اجتماعی، در عین دریافت حق بیمه از افراد، سهمی از مالیات‌ها نیز از سوی دولت تأمین می‌شود و به آن تعلق می‌گیرد. جمهوری اسلامی ایران و برخی کشورهای اروپای مرکزی و شرقی از این نظام تبعیت می‌کنند،

بدین ترتیب که سازمان تأمین اجتماعی ایران از طریق روش مختلط، حق بیمه بیمه‌پردازان خود را جمع‌آوری می‌کند و برخی سرمایه‌گذاری‌ها را انجام می‌دهد و مستمری بازنشستگان را نیز می‌پردازد. در نظام‌های مختلط، ممکن است حساب‌های انفرادی در کنار برخی انواع طرح‌های عمومی وجود داشته باشد (همایون‌پور، ۱۳۸۶: ۸۲).

۱-۳. فلسفه استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی

از آنجا که مهم‌ترین علت ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی (نظیر سازمان تأمین اجتماعی) اداره بهتر امور عمومی است و تمامی ابزارها و لوازم موجود اعم از استقلال اداری و مالی نیز برای این منظور در خدمت این مؤسسات قرار داده شده است، از این‌رو چنانچه مفاهیمی همچون استقلال (اداری و مالی) و شخصیت حقوقی مستقل و ... به دنبال نام این مؤسسات قرار داده شده است، همه و همه برای اداره بهتر امور عمومی است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۲۴). پس از بررسی ماهیت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی ایران که به‌نوعی تقلیدی، تلفیقی از کشورهای غربی است، می‌توان دلایل تشکیل (فلسفه و ضرورت استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی) چنین سازمانی را در این قالب حقوقی به شرح زیر خلاصه کرد:

الف- از آنجا که وظیفه و هدف اصلی سازمان، ارائه و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی است و یکی از اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی، اصل مشارکت است، از این‌رو قالب حقوقی سازمان مجری بیمه، باید به‌نحوی باشد که تمامی شرکا بتوانند در نظارت و هدایت این سازمان ایفای نقش کنند. با توجه به اینکه از شاخصه‌های مهم مؤسسات عمومی، استقلال اداری و مدیریت شورایی است، قانونگذار این قالب حقوقی را برای دستگاه اجرایی بیمه‌های اجتماعی برگزیده است.

ب- به دلیل اینکه فعالیت بیمه‌گری اجتماعی نوعی فعالیت تخصصی پیچیده، به‌منظور ایجاد تناسب و تعادل منابع مالی و تعهدات قانونی است، از این‌رو بهتر است دستگاه مجری، دارای استقلال اداری و مالی باشد تا بتواند فارغ از برخی مقررات و تشریفات خشک و دست‌وپاگیر دولتی، اقدام به تصمیم‌سازی تخصصی و استفاده از خلاقیت‌ها و ابتکارات به‌منظور دستیابی به نتایج مطلوب‌تر کند.

ج- از آنجا که ارائه خدمات بیمه‌های اجتماعی همگانی جزء وظایف و اعمال حاکمیتی دولت است و دولت در قبال آن مسئول و ضامن است، پس باید دستگاه اجرایی که این وظیفه را به نمایندگی از دولت انجام می‌دهد، از اشخاص حقوق عمومی باشد تا با استفاده از امتیازات قدرت عمومی بتواند این حق عمومی را اعاده کند و از این‌رو بهره‌مندی از امتیاز قدرت عمومی همراه با نظارت دولت از ویژگی‌های مؤسسات عمومی است.

د- در کنار وظیفه اصلی و حاکمیتی سازمان تأمین اجتماعی، وظیفه سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از ذخایر سازمان نیز بر عهده سازمان است که از جمله اعمال تصدی‌گری سازمان محسوب می‌شود. برای انجام سرمایه‌گذاری سودده و رقابت در عرصه اقتصادی باید دستگاه مجری، از استقلال اداری و مالی برخوردار بوده باشد تا بتواند با اتخاذ سیاست‌ها و راهکارهای مناسب به اهداف مورد نیاز دست یابد و به‌نوعی آینده و ثبات صندوق بیمه اجتماعی را تضمین کند.

ه- از جمله منابع مالی به‌منظور گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی، جذب کمک‌ها، اعانات، صدقات و نذورات مردم است که در این خصوص، مؤسسات عمومی با شخصیت حقوقی مستقل از دولت بهتر می‌توانند مردم را به این امر راغب کرده و این منابع را جمع‌آوری کنند، از این‌رو سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی در این امر موفق‌تر خواهد بود (جمالزاده، ۱۳۸۷: ۵۸).

۱-۴. نحوه و چگونگی تأمین منابع مالی

افزایش انتظارات مردم از دولت رفاه و بالا رفتن هزینه‌های اداره تأمین اجتماعی به‌دلیل افزایش بیکاری، پیر شدن جمعیت و افزایش هزینه‌های نظام سلامت، چالش‌های جدیدی را برای نظام تأمین اجتماعی به‌وجود آورده است، به‌نحوی که امروزه بخش عظیمی از تولید ناخالص ملی کشورها صرف تأمین اجتماعی می‌شود (بادینی، ۱۳۸۶: ۱۴۴). امروزه کشورهایی که اقتصاد پررونق و پیشرویی دارند و ۲۵ تا ۳۰ درصد از درآمد ناخالص ملی سالیانه خود را به تأمین اجتماعی اختصاص می‌دهند، در کشورهای نادر و کمتر توسعه‌یافته این میزان از مرز ۵ یا ۶ درصد فراتر نمی‌رود. باید بر این نکته نیز تأکید شود که تاکنون الگوی نمونه و ایده‌آلی در هیچ‌یک از کشورهای جهان برای تأمین اجتماعی به‌دست نیامده است، زیرا با رشد و تکامل جوامع، روش، اصول و راهبردهای آن نیز پیوسته در حال تغییر و تحول است (Eurostate, 1999: 47).

بسیاری از کشورهای جهان به‌منظور دستیابی به مدل مطلوب «تأمین اجتماعی» به لحاظ نقش و حدود دخالت دولت‌ها در تأمین اجتماعی پیوسته در فعالیت و تلاش‌اند. در این حوزه می‌توان از دو کشور فرانسه و استرالیا و همچنین کشورهای حوزه اسکاندیناوی نام برد که جزء کشورهایی هستند که گام‌های مهم و مؤثری برداشته‌اند. سازمان تأمین اجتماعی فرانسه متشکل از ارکان دوگانه اداری ستادی و اجرایی است. وظایف برنامه‌ریزی، نظارت و سرپرستی بر عهده بخش ستادی سازمان است. بخش اجرایی نیز مبادرت به ارائه خدمات تأمین اجتماعی و وصول حق بیمه‌های مصوب به‌صورت غیرمتمرکز در سطح منطقه‌ای و محلی می‌کند. کارگران

و کارفرمایان در فرانسه، به طور سنتی توسط مؤسسات بیمه‌های اجتماعی، مسئولیت خطیری در اداره طرح‌های تأمین اجتماعی دارند، این در حالی است که پارلمان نیز صرفاً می‌تواند برنامه‌های ذی‌ربط و هزینه‌های آن را بررسی کند، لیکن نمی‌تواند آن را کنترل کند؛ دولت نیز موافقت‌نامه چندساله‌ای را به منظور پوشش اهداف هزینه و تحقق استانداردهای خدمتی با صندوق‌های تأمین اجتماعی منعقد می‌کند که این موافقت‌نامه‌ها را باید کمیته نظارتی و مستقل کنترل کند (حاجی حسینی و همکاران، ۱۳۹۲: ۸۷). چون سازمان تأمین اجتماعی، خدمتی عمومی را اداره می‌کند، بنابراین به منظور صیانت از منافع عمومی و مراقبت از حسن استفاده از حق بیمه‌های اجتماعی، این سازمان باید توسط وزیر تأمین اجتماعی و ادارات تابعه (اداره مرکزی و مدیریت‌های منطقه‌ای امور بهسازی اماکن بهداشتی درمانی و خدمات اجتماعی)، تحت کنترل و نظارت اداری قرار گیرد. البته به دلیل خصوصی بودن نهاد تأمین اجتماعی در فرانسه که با وجود همکاری در عرصه خدمت عمومی از استقلال اداری و مالی برخوردار است، نقش و میزان دخالت دولت، محدود است (نیک‌گهر، ۱۳۹۳: ۳۴۹). نقش و مداخله دولت به دلیل خصوصی بودن نهاد تأمین اجتماعی در فرانسه که از پاره‌ای استقلال برخوردار است، با وجود همکاری در عرصه خدمات عمومی، محدود است و این دخالت توسط وزیر تأمین اجتماعی و ادارات تابعه اعمال می‌شود. برخی رژیم‌های بیمه‌ای به استثنای رژیم عمومی، ممکن است به حوزه اختیارات وزرای دیگر (صنعت، حمل‌ونقل، بازرگانی و پیشه‌وری و ...) نیز مربوط شود. وزیر اقتصاد و دارایی برحسب صلاحیتش در سرپرستی تعدادی از صندوق‌های تأمین اجتماعی نیز مشارکت می‌کند. «بازرسی کل امور اجتماعی» صندوق‌ها و خدمات را کنترل می‌کند. مدیران عامل صندوق‌های ملی رژیم عمومی با حکم وزارتی منصوب می‌شوند. برای نصب مدیر یا ذی‌حساب مالی صندوق‌های دیگر، اخذ موافقت وزیر تأمین اجتماعی الزامی است. وزیر می‌تواند در صورت مشاهده سوء مدیریت، کسری یا بی‌نظمی‌های فاحش، شوراها را منحل سازد. همچنین وزیر می‌تواند در صورتی که بی‌نظمی‌ها یا سوء مدیریت از ناحیه مدیران سازمان‌های تأمین اجتماعی باشد، آنان را عزل کند. ممکن است تصمیمات مغایر با قانون و تصمیماتی که احتمال می‌رود تراز مالی صندوق‌های بیمه‌ای را به مخاطره بیندازد، با اختیارات وزیر لغو شود. همچنین مصوبات شورای اداری صندوق‌های ملی صرفاً پس از تأیید وزیر اقتصاد و دارایی یا وزیر تأمین اجتماعی اجرایی است. در ضمن صندوق‌های تأمین اجتماعی تحت نظارت حسابرسی بازرسی کل دارایی و کنترل «دیوان محاسبات» و حساب‌رسان دولتی «خزانه‌داری» است. نظارت‌های کنونی بیشتر در جهت کنترل «پس از عملیات» است تا کنترل «پیش از عملیات» (نیک‌گهر، ۱۳۹۳: ۳۴۹).

وزارت همبستگی و بهداشت و وزارت اقتصاد و دارایی، اعمال نظارت کرده و آیین‌نامه‌های مورد نیاز را صادر می‌کند. اتحادیه ملی صندوق‌های بیمه بیماری با پزشکان در مورد توافق‌نامه مذاکره و کمک کرده و برنامه بازپرداخت هزینه‌های پزشکی را تنظیم می‌کند. آژانس مرکزی مؤسسات تأمین اجتماعی بر آژانس‌های جمع‌آوری مشترک نظارت کرده و حساب‌های مرکزی را برای انجام مشارکت اداره می‌کند (Issa, 2018: 123).

کشورهای حوزه اسکاندیناوی (سوئد، نروژ، فنلاند و دانمارک) نیز اغلب به دلیل سیاست‌های مطلوب تأمین اجتماعی شهرت دارند. این کشورها در بین ثروتمندترین کشورهای جهان هستند و در عین حال دولت، بخش چشمگیری از منابع اقتصادی خود را به صورت هدفمند در امور حمایت‌های اجتماعی مصرف می‌کند. این کشورها دارای بالاترین میزان مالیات بر درآمد به‌عنوان منبع اصلی تأمین هزینه‌های تأمین رفاه بوده‌اند. این میزان حدود دو برابر کشورهای دیگر بوده است. همچنین این کشورها دارای بیشترین هزینه‌های رفاهی‌اند (بشیریه، ۱۳۸۴: ۱۹۷).

در قاره اقیانوسیه نیز که کوچک‌ترین قاره دنیا (شامل کشورهای نظیر استرالیا و زلاندنو) محسوب می‌شود، طرح‌های تأمین اجتماعی با تنوع فراوانی از اشکال ساختاری نضج پیدا کرده است. در این کشورها، مسئولیت اداره طرح‌های تأمین اجتماعی را مستقیماً دولت بر عهده دارد. در سال ۱۹۰۸ قوانین اولیه تأمین اجتماعی شامل مستمری بازنشستگی و ازکارافتادگی استرالیا پدیدار شد و قانون جاری تأمین اجتماعی استرالیا که برنامه‌های آن شامل سیستم حمایت‌های اجتماعی و مستمری اجباری حرفه‌ای است، در سال ۱۹۹۱ مصوب شد. تأمین اجتماعی این کشور، مبلغی از آحاد جامعه دریافت نمی‌کند. کل هزینه‌های تأمین اجتماعی نیز از محل درآمدهای عمومی دولت تأمین می‌شود (Issa, 2018: 37). همچنین سیستم تأمین اجتماعی ایتالیا از طریق کمک‌هزینه‌های کارگران شاغل، کارفرمایان، کارگران مستقل و مالیات عمومی و خدمات بهداشت ملی نیز از طریق مالیات تأمین مالی می‌شود (European Commission, 2018: 7).

۲. انواع نظارت دولت بر سازمان تأمین اجتماعی

۲-۱. نظارت‌های اداری دولت بر سازمان تأمین اجتماعی

پس از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ۲۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۳، سازمان تأمین اجتماعی در زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفت (فیروزی‌مندی و احمدی، ۱۳۸۸: ۵۵). همچنین برابر «اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری»، سازمان تأمین اجتماعی زیرمجموعه «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» است و وزیر در

برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگوست و نصب و عزل مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی نیز با پیشنهاد هیأت امنای سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌گیرد. شایان ذکر است نظارت دولت (قوه مجریه) از طریق وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و در اینجا سازمان تأمین اجتماعی به صورت نظارت قیمومیتی است و فقط در چارچوب قانون است. بر این اساس نظارت اداری دولت بر ساختار کلان سازمان به صورت ذیل بررسی می‌شود:

۲-۱-۱. تصویب اساسنامه

به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی، تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت از اختیارات مجلس شورای اسلامی است و مجلس می‌تواند این اختیارات را حتی به صورت دائمی به دولت تفویض کند. براساس این اصل، قانونگذار در ماده ۱ قانون اصلاح تشکیل سازمان مصوب ۱۳۵۸ این وظیفه را به عهده هیأت وزیران گذاشته است. پس دولت این اختیار را دارد که چارچوب مراجع تصمیم‌گیری، اداری، مالی و نظارتی این سازمان را در قالب اساسنامه، تدوین یا اصلاح کند که خود نوعی نظارت است، البته باید توجه داشت که تدوین این اساسنامه نیز باید با توجه به ماهیت حقوقی سازمان و در چارچوب قوانین مرتبط موجود باشد.

۲-۱-۲. مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی

در بسیاری از موارد، اجرای قوانینی که در مورد تأمین اجتماعی و تعهدات سازمان به تصویب مجلس می‌رسد، مستلزم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی توسط هیأت دولت است که در خود قانون تصریح شده است و ارکان سازمان ملزم به پیروی از آنها هستند. در برخی موارد نیز قانون، سازمان را مکلف به تبعیت از مصوبات مرتبط هیأت وزیران کرده است. برای مثال در ماده ۹۶، سازمان مکلف شده است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یکبار کمتر نباشد، با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد. از این رو ارکان سازمان در تصمیم‌گیری‌های خود، در موارد یادشده، باید تابع مصوبات هیأت وزیران باشند یا از آنها کسب مجوز کنند. با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ به نظر می‌رسد مجلس اختیارات نظارتی وسیع‌تری را به دولت و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محول کرده است، از جمله ایجاد هماهنگی و انسجام بین بخش‌های مختلف بیمه‌های اجتماعی و درمانی (بند «ب» ماده ۳)، نظارت بر عملکرد صندوق‌های بیمه‌ای (بند «ز»

ماده ۳)، هماهنگی حوزه‌های سه‌گانه تأمین اجتماعی با محوریت نظام بیمه‌ای (بند «ب» ماده ۶)، نظارت بر هر دو بخش دولتی و غیردولتی مرتبط با نظام جامع تأمین اجتماعی براساس معیارهای مندرج در اساسنامه آنها (بند «ح» ماده ۶)، بررسی و اصلاح اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای (بند «ح» ماده ۳ و ماده ۱۷).

۲-۱-۳. حضور نمایندگان دولت در ارکان سازمان

حضور تعدادی از وزرا یا نمایندگان دولت در شورای عالی تأمین اجتماعی نوعی نظارت اداری دولت تلقی می‌شود. علاوه بر اینکه ریاست این شورا نیز با وزیر رفاه و تأمین اجتماعی است. در حال حاضر براساس اساسنامه جاری عزل و نصب مدیر عامل نیز با تصویب هیأت وزیران است و این اختیار حاکی از نظارت یکجانبه دولت بر بالاترین مقام اجرایی سازمان است (جمالزاده، ۱۳۸۷: ۱۲۴).

۲-۱-۴. تشخیص صلاحیت اعضای ارکان

براساس تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع، شرایط عضویت در تمامی سطوح ارکان، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از احراز شرایط سمت از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور است.

۲-۲. نظارت‌های مالی دولت بر سازمان تأمین اجتماعی

استقلال مالی سازمان تأمین اجتماعی به صورت نسبی و محدود در چارچوب قوانین است، چراکه اولاً، سازمان، وکیل دولت در انجام یک امر حاکمیتی است؛ ثانیاً اموالی که در اختیار سازمان جزء اموال عمومی است و مصرف سرمایه‌گذاری آن دقت نظر و نظارت‌هایی را می‌طلبد. از این رو قانونگذار به دولت که متولی اصلی امر تأمین اجتماعی در کشور است، اختیاراتی داده است تا با نظارت و حمایت در امور مالی سازمان، این سازمان را در انجام وظیفه خود حمایت و پشتیبانی کند. از جمله این اختیارات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۲-۲-۱. نظارت بر بودجه و گزارش مالی و ترازنامه سازمان

مطابق ماده ۳۹ آیین‌نامه مالی سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ هیأت امنای سازمان) بودجه تفصیلی سازمان در هر سال مالی در مهلت مقرر قانونی براساس اهداف، برنامه‌ها و وظایف سازمان توسط معاونت اداری و مالی با رعایت دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه پیشنهادی، جمع‌آوری و تنظیم می‌شود و با پیشنهاد مدیر عامل و تأیید هیأت مدیره

به منظور تصویب تقدیم هیأت امنای می‌شود و مبرا از رسیدگی و نظارت مجلس و دیوان محاسبات است؛ اما دولت بر تنظیم این بودجه و ترازنامه مالی سازمان، نظارت دارد. به صورتی که براساس ماده ۱۷ قانون ساختار، نصف به اضافه یک اعضای هیأت امنای، نمایندگان دولت هستند. بنابراین نظر غالب در نظارت بودجه سازمان، نظر نمایندگان دولت است. از سوی دیگر، به موجب بند «ظ» ماده ۳ و قسمت ۳ بند «الف» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، موظف به نظارت و ایجاد تعادل بین منافع و مصارف سازمان براساس علم محاسبات بیمه‌ای و نیز حفظ شخصیت حقوقی و استقلال منابع مالی است. این ماده بیانگر تعهد دولت در فراهم کردن سازوکارهای علمی مناسب و نیز جبران کاهش منابع مالی سازمان است. در راستای انجام همین وظیفه بند «ک» ماده ۱۶ این قانون وزارت رفاه را مکلف به بررسی و ارزیابی مستمر به منظور اطمینان از ثبات وضعیت مالی (منابع و مصارف) سازمان تأمین اجتماعی برای اجرای تعهدات جاری و آتی و ارائه گزارش‌های لازم به مراجع ذی‌ربط کرده است.

۲-۲-۲. نظارت بر سرمایه‌گذاری‌های سازمان

از دیگر نظارت‌های دولت بر اموال سازمان، نظارت بر سرمایه‌گذاری صورت‌گرفته توسط سازمان است. یکی از راه‌های این نظارت، تصویب پیشنهاد هیأت مدیره سازمان در خصوص سرمایه‌گذاری و به کار انداختن وجوه و ذخایر سازمان توسط شورای عالی است (که غالب اعضای آن را نمایندگان دولت تشکیل می‌دهند). دیگر نظارت دولت، مطابق بند «ه» ماده ۱۵ قانون ساختار نظام جامع به این صورت است که نحوه مدیریت وجوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های سازمان توسط شورای عالی رفاه، پیشنهاد می‌شود و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید (جمالزاده، ۱۳۸۷: ۱۲۹). شایان ذکر است که این مهم در قالب مصوبه اخیر شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی با عنوان «آیین‌نامه نحوه مدیریت وجوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی غیردولتی فعال در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی و سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های اجتماعی و بازنشستگی کشور» مشتمل بر ۱۸ ماده و ۲۷ تبصره در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۴ به تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی رسید و در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۳۱ از سوی مقام محترم ریاست جمهوری تأیید و به منظور اجرا به صندوق‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط ابلاغ شد.

۲-۲-۳. نظارت بر کمک‌های مالی مردم به سازمان

به موجب بند «ه» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع، کمک‌های داوطلبانه مردمی به منظور

تأمین منابع مالی دستگاه‌های فعال قلمروهای تأمین اجتماعی مجاز است، مشروط بر اینکه این امر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران صورت گیرد و امکان نظارت نظام تأمین اجتماعی فراهم باشد. هنوز آیین‌نامه این بند از قانون تصویب نشده، اما به نظر می‌رسد منظور قانونگذار این بوده است که کمک‌های مردمی به وسیله سازوکار تعیین‌شده هیأت وزیران توسط خود دولت دریافت شود و با توجه به اهمیت فعالیت و نیاز دستگاه‌های فعال در قلمروهای تأمین اجتماعی (همچون سازمان تأمین اجتماعی) به آن‌ها تزریق شود.

۲-۲-۴. نظارت بر معاملات سازمان

افزون بر نظارت نمایندگان دولت در شورای عالی در مورد تصویب خرید و فروش اموال غیرمنقول سازمان، به موجب ماده ۳ اساسنامه این سازمان نیز، آیین‌نامه انجام امور مالی و معاملاتی سازمان با پیشنهاد هیأت مدیره و تأیید شورای عالی و در نهایت تصویب هیأت وزیران خواهد بود.

۲-۳. نظارت دولت بر بخش درمان سازمان

در حال حاضر می‌توان گفت علاوه بر قانون تأمین اجتماعی، قانون الزام سازمان به انجام تعهدات درمانی (مصوب ۱۳۶۸)، قانون بیمه همگانی خدمات درمانی (مصوب ۱۳۷۳) و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم تأثیرات تعیین‌کننده‌ای در تعهدات درمانی سازمان و نظارت دولت بر آن‌ها دارند که در ادامه به برخی نظارت‌های دولت بر اساس قوانین و آیین‌نامه اجرایی آن‌ها اشاره می‌شود:

۲-۳-۱. حضور نمایندگان دولت در ستاد نظارت

چنانکه گفتیم، مطابق ماده ۵ آیین‌نامه قانون الزام سازمان به انجام تعهدات درمانی (مصوب ۱۳۶۸) چهار نفر از اعضای ستاد نظارت بر درمان سازمان به نمایندگی از سوی دولت در این ستاد، کار نظارت و تصمیم‌گیری در مورد عملکرد بخش درمان سازمان را بر عهده دارند، این در حالی است که فقط یک نفر از نمایندگان دیگر شرکای تأمین اجتماعی در این ستاد حضور دارند؛ این مطلب حاکی از نظارت مطلق دولت در این بخش است. با توجه به تمایز مدیر عامل و رئیس هیأت مدیره در اساسنامه جدید لازم است اصلاحاتی در قانون الزام صورت گیرد، ضمن اینکه شایسته است در ارکان بخش درمان سازمان، حق نظارت، اظهارنظر و تصمیم‌گیری برای همه شرکای سازمان لحاظ شود.

۲-۳-۲. لازم‌الاجرا بودن مصوبات وزارت بهداشت و درمان در امور

بهداشتی و درمانی توسط سازمان

برابر تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع، خط‌مشی مصوب وزارت بهداشت و درمان در زمینه امور بهداشتی، درمانی، سطح‌بندی خدمات درمانی و سامانه ارجاع برای وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و قلمروهای آن لازم‌الاجراست. مطابق این تبصره، سازمان تأمین اجتماعی نیز که جزء حوزه بیمه‌ای وزارت رفاه است، باید از این مصوبات پیروی کند.

۲-۳-۳. اجرای مصوبات هیأت وزیران در مورد خدمات درمانی همگانی

براساس مواد ۸، ۹ و ۱۰ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی مصوب ۱۳۷۳، سازمان تأمین اجتماعی موظف شده است از تصمیمات شورای عالی بیمه که به تصویب هیأت وزیران رسیده است، تبعیت کند.

۲-۳-۴. تأیید صلاحیت برخی مسئولان بخش درمان سازمان توسط

مقامات دولتی

طبق ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون الزام، رؤسای واحدهای درمانی و بیمارستان‌های سازمان به پیشنهاد معاون درمان سازمان و با تأیید و حکم مسئولان وزارت بهداشت و درمان خواهد بود. همین‌طور طبق بند «الف» تبصره ۱ قانون الزام سازمان، صاحب جمع اموال و مسئول امور مالی هر یک از واحدهای درمانی و بیمارستانی سازمان به پیشنهاد مدیر عامل و تأیید وزارت بهداشت و درمان خواهد بود. البته به نظر می‌رسد با توجه به تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون ساختار جامع از این پس این اختیارات به وزیر رفاه و تأمین اجتماعی واگذار شده است.

۳. مصادیق حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی

عمده‌ترین مصادیق مستخرج از برخی قوانین و مقررات را که تأییدکننده حدود دخالت دولت در تأمین اجتماعی است، می‌توان در عناوین زیر خلاصه کرد:

۳-۱. تأمین اجتماعی به‌عنوان خدمتی عمومی

مطابق اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۰ فلسفه وجودی دولت در حقوق اداری ایران، ارائه خدمات عمومی است. این اصول دلالت بر این موضوع دارند که مبنای حقوق اداری در قانون اساسی، نظریه خدمات عمومی است و این نظریه مهم‌ترین مبنای حقوق اداری محسوب می‌شود. در چارچوب این اصول، خدماتی چون تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی، درمانی، بیمه و... بیان شده‌اند (رضایی‌زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۳).

مشروعیت دولت وابسته به میزان خدمات عمومی است که انجام می‌دهد. برخی اصول از جمله اصل برابری و رایگان بودن خدمات عمومی در قانون اساسی ایران به‌صراحت آمده است (محمدنژاد، ۱۳۹۵: ۱۰۴).

۲-۳. اعمال حاکمیت دولت

به موجب احکام مصرح در قانون اساسی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مجلس و به‌ویژه دولت حق دخالت در منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی را خارج از اصول و قواعد بیمه‌ای ندارند. اختیارات دولت در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مشخص است و در همان قانون تصریح شده است که اگر تصمیمات دولت برای سازمان بار مالی داشته باشد یا هزینه‌ها و مصارفی را علاوه بر گذشته و مغایر با اصول و قواعد و محاسبات بیمه‌ای به سازمان تحمیل کند یا منابع آن را کاهش دهد، می‌بایست قبل از اجرا، بار مالی معادل آن توسط دولت، تأمین و به سازمان پرداخت شود. همچنین برابر «ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵» تصمیمات و مصوبات هیأت‌های امانا و مراجع و مقامات اجرایی و دستگاه‌های اجرایی به استثنای احکام قضایی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرایی و دولت است، در صورتی قابل اجراست که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذی‌ربط تأمین شده باشد و ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی یا صندوق ذی‌ربط ممنوع است، در غیر این صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق‌های مربوطه نیست. دستگاه‌ها و صندوق‌های مربوط مجاز به اجرای احکام مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یادشده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است. در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌ها غیرقابل پذیرش است. مسئولیت اجرای احکام این ماده بر عهده رؤسای دستگاه‌ها و صندوق‌ها و مدیران و مقامات مربوط است.

مطابق اصل ۲۹ قانون اساسی در ایران نیز تأمین اجتماعی برای همه افراد جامعه یک حق و برای دولت یک تکلیف دانسته شده است و علاوه بر سند چشم‌انداز بیست‌ساله، در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جزء وظایف حاکمیتی دولت برشمرده شده است. بدیهی است که تأمین اجتماعی

به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی وظیفه خاص و غیرقابل انتزاع دولت است و مدیریت بر این بخش نمی‌تواند به‌کلی از دولت منفک شود. هرچند در طراحی ساختارهای کلان و نظام‌های مدیریتی تأمین اجتماعی می‌توان و باید از مشارکت و نظارت مؤثر کارفرمایان و بیمه‌شدگان بهره گرفت. البته درگذشته چنین سازوکاری از طریق شورای عالی تأمین اجتماعی وجود داشته و نظارت مثبت تشکل‌های کارفرمایی و کارگری نسبت به آن ساختار مؤید اثربخشی آن است. درحالی‌که با تصویب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه بعدی آن (مصوب اسفند ۱۳۸۸) آن سازوکار به‌کلی لغو و نقش دولت در هیأت امنای تأمین اجتماعی پررنگ‌تر شده است.

۳-۳. تضمین تعهدات

بنابر «اصل تضمین»، دولت ضمانت تمامی تعهدات و تکالیف صندوق‌ها، سازمان‌ها و نهادهای تأمین اجتماعی را عهده‌دار است که در این موارد پرداخت حق بیمه سهم دولت یا کمک خاص دولت باید از محل درآمدهای عمومی و مالیات محقق شود و در بودجه سالانه اعتبار لازم برای آن کنار گذاشته شود (بادینی، ۱۳۸۶: ۱۴۷) و دولت باید در هر حال هزینه نظام تأمین اجتماعی را بپردازد. البته از طریق نظام بیمه‌ای، خود افراد نیز مشارکت می‌کنند، اما امکان مشارکت افراد به معنای سلب مسئولیت از دولت نیست. دولت باید بخشی از حق بیمه در نظام بیمه‌ای را بپردازد. همچنین در نظام حمایتی مستقیماً هزینه‌ها را تأمین می‌کند، همچنین ممکن است در نظام بیمه‌ای صندوق‌های تأمین اجتماعی با بحران مواجه شوند و نتوانند به تعهداتشان عمل کنند.

چنانچه سازمان تأمین اجتماعی که مهم‌ترین سازمان ارائه‌دهنده بیمه‌های اجتماعی در ایران است، دچار بحران مالی شود و از عهده ارائه خدمات به بیمه‌شدگان برنیاید، دولت مسئولیت برقراری کمک‌های قانونی به بیمه‌شدگان مذکور را بر عهده خواهد داشت. براساس اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت مکلف است رأساً یا از طریق مشارکت با مردم در برقراری تأمین اجتماعی اقدام کند، از این رو بیمه‌های اجتماعی، نظامی است که در چارچوب آن، دولت (با مشارکت مردم، کارفرمایان و کارگزاران) به اجرای تعهدات و تکالیف قانونی خود در برقراری مزایای تأمین اجتماعی اقدام می‌کند. این معنا که به‌خوبی از اصل ۲۹ قانون اساسی استنباط می‌شود نیز در بند «د» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مجدداً به‌صراحت تأکید شده است. بند اخیرالذکر، مشارکت بخش غیردولتی - و از جمله مشارکت خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته - را از جمله اصول و سیاست‌های ساختار نظام جامع تلقی کرده است که در سطوح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی جریان

خواهد داشت، ولی در ذیل بند «د» ماده ۶ قانون اخیرالذکر تبیین شده است که «این مشارکت به معنای رفع مسئولیت از دولت نیست و دولت در همه حال، مسئولیت تأمین اجتماعی را عهده‌دار است». همچنین بند ۳ ماده ۱۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نهادها، مؤسسات، سازمان‌ها و صندوق‌های اصلی هریک از قلمروهای «بیمه‌های اجتماعی» را از جمله ارکان نظام جامع تأمین اجتماعی تلقی کرده‌اند که تکلیف اداره منابع این نظام، اعم از یارانه‌های تخصیصی از سوی وزارتخانه و منابع عمومی و همچنین منابع حاصل از مشارکت شرکای خود یا تصدی وظایف اجرایی در قلمروهای مذکور را به نمایندگی از دولت عهده‌دار است. تصویب قوانین مختلف و متعددی که تکالیف خارج از ساختار نظام بیمه‌های اجتماعی و علم محاسبات بیمه‌ای و وظایف فوق‌العاده‌ای را بر عهده سازمان تأمین اجتماعی می‌نهد، لزوم توجه به اصل تضمین دولت را بیشتر می‌کند. با امعان نظر به این اصل، در شمول اصل ۷۵ قانون اساسی بر مصارف و منابع سازمان تأمین اجتماعی نیز تردید نمی‌توان کرد. براساس این اصل: «پیشنهادات، اصلاحات و طرح‌های قانونی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به افزایش هزینه عمومی یا کاهش درآمد عمومی منجر می‌گردد، در صورتی قابل طرح در مجلس شورای اسلامی است که در آن، طریق جبران این کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز تعیین گردد». از این رو سازمان تأمین اجتماعی با آنکه براساس ماده واحده فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳) در جرگه مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شود، لیکن از نظام و ساختار اداری کشور خارج نیست و در زمره دستگاه‌های اجرایی به حساب می‌آید و پیشی گرفتن مصارف سازمان بر منابع آن در نتیجه متوجه دولت خواهد بود و تعهدات سازمان مذکور نیز، چنانکه گفته شد، در تضمین دولت است (عراقی، ۱۳۸۶: ۱۰۹).

۳-۴. تحقق مشارکت

اصل مشارکت به‌عنوان یکی از اصول حاکم بر نظام تأمین اجتماعی نیز به‌عنوان یکی دیگر از مصادیق میزان و نقش دولت در تأمین اجتماعی قابل طرح است. مشارکت که معمولاً با واژه «جمعی» یا «همگانی» به‌صورت ترکیب «مشارکت جمعی» یا «مشارکت همگانی» به‌کار می‌رود، بارزترین سازوکار دولت دموکراتیک به‌منظور تأمین دموکراسی در نظام‌های سیاسی است. اصل مشارکت که در بندهای «د» و «ه» ماده ۶ قانون ساختار جامع رفاه مورد توجه قرار گرفته است، حلقه اتصال آن در مفهوم عام آن به نظام حقوقی تأمین اجتماعی، درج 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 (بادینی و پشت‌دار، ۱۳۸۸: ۳۰۸).

اصل مشارکت، خود مقدمه اصل «استقلال نظام تأمین اجتماعی» است؛ بدین صورت که اعمال قدرت عمومی در مجاری اجتماعی از طریق دو سامانه صورت می‌گیرد؛ 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 عبارت دیگر، تمرکززدایی، رویکردی کثرت‌گراست که با تأسیس شخصیت‌های حقوقی متنوع به اعمال قدرت عمومی می‌پردازد و بر آن نظارت می‌کند. منشأ تأسیس این شخصیت‌های حقوقی مستقل، قانونی است که حاکمیت عمومی از طریق مراجع ذیصلاح تصویب کرده است و این معنای اصل قانونی بودن 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 غیره) به نهادهای حقوقی مستقل بسیار حائز اهمیت است. انتقال قدرت به لحاظ کارکردی بدین معناست 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 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 عدم تمرکز، سازمان‌ها و نهادهای مستقل از دولت است و از همین جا پیوند اصل استقلال نظام تأمین اجتماعی با اصل مشارکت روشن می‌شود. چه تأسیس این سازمان‌ها و نهادهای مستقل تنها با امکان مشارکت میسر می‌شود؛ سازمان‌ها و نهادهایی که دارای استقلال مالی و اداری‌اند (بادینی و پشت‌دار، ۱۳۸۸: ۳۱۰).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که در برخی کشورها، استقلال اداری، مالی و عدم تمرکز تأمین اجتماعی، اقبال یافته است و در برخی دیگر، تمایل بیشتری به کنترل مرکزی همه فعالیت‌ها در بخش دولتی وجود دارد. اگرچه شرایط کنونی جهان بیانگر آن است که در سراسر دنیا توافقی‌های نهادی بسیار گسترده‌ای به‌منظور ارائه چارچوبی یکسان برای اداره تأمین اجتماعی حاصل شده و این ترتیبات در بیشتر موارد به اثربخشی و کارآمدی در نظام‌های تأمین اجتماعی انجامیده است، لیکن باید گفت آنچه در یک کشور قابلیت اجرا دارد و اثربخش است، ضرورتاً

ممکن است در کشور دیگر آن‌طور که باید، عمل نکند. مدل و الگوی مخصوص، استاندارد، یکسان و مشترکی، برای ساختار سازمانی و تشکیلات اداری نظام تأمین اجتماعی همه کشورها وجود ندارد و بنا به شرایط اقتضایی کشورهای مختلف جهان، ساختارها و الگوهای متفاوتی برای موقعیت‌های خاصی کاربرد دارند و ساختار سازمانی بیشتر نظام‌های امروزی تأمین اجتماعی بیشتر برای برآورده ساختن مقتضیات و نیازهای خاصی در زمان خاصی براساس ملاحظات تاریخی، سیاسی و اجتماعی بنا شده است. همچنین با توجه به مفهوم اعمال حاکمیت و ویژگی‌های آن مانند تضمین نفع عمومی، رجحان بر منافع فردی و خارج بودن آن از چارچوب توافقات خصوصی و با امعان نظر به حقوق بیمه‌های اجتماعی از جمله اجباری بودن، طبق قانون و بنا به مصالح عمومی بودن آن، عدم پایه‌گذاری آن براساس سود مادی، استمرار، تداوم و غیرقابل تعطیل شدن آن و تضمین آن توسط دولت، می‌توان نتیجه گرفت که بیمه‌های اجتماعی جزء اعمال حاکمیت دولت است و فقط این دولت یا نمایندگان دولت هستند که می‌توانند به برقراری بیمه‌های اجتماعی اقدام کنند. بر این اساس در اغلب کشورهای جهان نیز، ایجاد این نهاد را دولت‌ها به‌عنوان جزئی از وظایف خود تقبل کرده‌اند. بدیهی است که اشخاص و مؤسسات حقوق خصوصی نیز بدون نظارت دقیق دولت و شرایط خاص، قادر به انجام این عمل حاکمیتی دولت نیستند. به‌عبارت دیگر، بیمه‌های اجتماعی از جمله اعمال حاکمیتی دولت است و اداره و اجرای آن باید توسط قدرت حاکمه، دولت یا تحت نظارت دقیق دولت انجام گیرد؛ از سوی دیگر، با توجه به تأمین منابع اولیه مالی بیمه‌های اجتماعی از طریق اصل مشارکت حداکثری مردم (کارفرما و کارگر) و الزامات فعالیت بیمه‌گری (برخی امور تخصصی و فعالیت‌ها در قالب حقوق خصوصی چون سرمایه‌گذاری)، اداره این امور می‌بایست با مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در بیمه‌های اجتماعی و در برخی موارد فارغ از مقررات حقوق عمومی و اداری و در قالب حقوق خصوصی انجام پذیرد. بنابراین می‌بایست قانونگذار نهادی را مسئول اداره و اجرای این امور کند که قالب حقوقی آن بتواند جمع بین اقتضائات مذکور را ایجاد کند. از این‌رو سازمان تأمین اجتماعی با قالب حقوقی «مؤسسه عمومی غیردولتی» به نمایندگی از دولت متولی اداره امور بیمه‌های اجتماعی است. از خصوصیات این قالب حقوقی این است که از یک طرف این سازمان از جمله نهادهای حقوق عمومی و برخوردار از قدرت حاکمه دولت است و از سوی دیگر، دارای استقلال اداری و مالی از مقررات عمومی و شخصیت حقوقی مستقل از دولت است. مدیریت آن به‌صورت شورایی است و براساس استقلال اداری و مالی آن باید مقررات مربوط به چگونگی مدیریت و انجام تکالیف سازمان در چارچوب قانون در این شورا وضع شود.

با توجه به وظیفه اصلی تأمین اجتماعی که انجام یک امر عمومی و حاکمیتی را بر عهده دارد و در راستای انجام آن دارای اختیارات و قدرت حاکمیتی است، لازم است نظارت‌هایی از سوی دولت (قوای سه‌گانه) بر این نهاد صورت گیرد؛ این نظارت‌ها باید در چارچوب موازین قانونی انجام گیرد. به نظر می‌رسد با امعان نظر به هویت سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک «مؤسسه عمومی غیردولتی» و خصوصیتی که برای این‌گونه اشخاص برشمرده شد (از جمله استقلال اداری و مالی و فارغ بودن از مقررات عمومی دولت) و با حفظ جایگاه واقعی این سازمان و همیاری بخش خصوصی در پاره‌ای وظایف اجرایی آن، می‌توان انتظار انجام این وظیفه حاکمیتی دولت را با کمیت بیشتر و کیفیت بهتر در سطح عمومی جامعه برآورده کرد. در ادامه پیشنهادهای کاربردی به‌منظور تحقق استقلال اداری و مالی سازمان در قالب جدول ۲ ارائه می‌شود:

جدول ۲. پیشنهادهای کاربردی حقوقی

ردیف	عنوان پیشنهاد	توضیحات	ماده جایگزین / شرح پیشنهاد
۱	اصلاح موادی که هریک به‌نوعی استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی را نقض کرده است	در ماده ۹۶، سازمان مکلف شده است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، ازکارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کمتر نباشد با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد. از این‌رو ارکان سازمان در تصمیم‌گیری‌های خود، در موارد یادشده، باید تابع مصوبات هیأت وزیران باشند یا از آنها کسب مجوز کنند.	در ماده ۹۶، با تصویب هیأت امنای یا شورای عالی تأمین اجتماعی به همان نسبت از آنها کسب مجوز کنند.
		به‌نوعی بند «ه» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع؛ کمک‌های داوطلبانه مردمی به‌منظور تأمین منابع مالی دستگاه‌های فعال قلمروهای تأمین اجتماعی مجاز است مشروط بر اینکه این امر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران صورت گیرد و امکان نظارت نظام تأمین اجتماعی فراهم باشد. هنوز آیین‌نامه این بند از قانون تصویب نشده است، اما به نظر می‌رسد منظور قانونگذار این بوده است که کمک‌های مردمی به‌وسیله سازوکار تعیین‌شده هیأت	به‌نوعی بند «ه» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع؛ طبق تصمیمات هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی صورت گیرد و به آنها تزریق شود.

	وزیران توسط خود دولت دریافت و با توجه به اهمیت فعالیت و نیاز دستگاه‌های فعال در قلمروهای تأمین اجتماعی (همچون سازمان تأمین اجتماعی) به آنها تزریق شود.		
چنین ترتیبی معارض با اصل سه‌جانبه‌گرایی در بیمه‌های اجتماعی است و عملاً اداره صندوق‌ها را به اعضای پیشنهادی وزیر رفاه و تأمین اجتماعی محول می‌کند. پیشنهاد می‌شود نمایندگان دولت، کارگر و کارفرما، هر یک به‌طور مساوی، حق رأی داشته باشند.	بند «الف» ماده ۱۷ که ترکیب شورا، مجمع یا هیأت امنای نهادهای تأمین اجتماعی را تعیین کرده و انتخاب نصف به‌علاوه یک اعضای آنها را به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تصویب هیأت وزیران دانسته است.		
---	سازمان تأمین اجتماعی «مؤسسه عمومی غیردولتی» و به لحاظ ساختاری، دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال اداری و مالی است، از این رو می‌بایست با قواره و شاکله ساختار عدم تمرکز اداری منطبق باشد و از ویژگی‌ها و خصوصیات سیستم عدم تمرکز اداری نیز برخوردار شود.	طراحی مجدد ساختار سازمانی تأمین اجتماعی با رویکرد عدم تمرکز اداری	۲
---	برابر قانون، حکم مدیر سازمان می‌بایست توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تأیید شود، از این رو نمایندگان کارگر و کارفرما نقش چندانی در نصب مدیر عامل ندارند.	عزل و نصب مدیر عامل سازمان با رویکرد سه‌جانبه‌گرایی واقعی (عزل و نصب مدیر عامل توسط تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و نماینده دولت)	۳

منابع

الف) فارسی

۱. بادینی، حسن (۱۳۸۶)، «جایگاه حقوق تأمین اجتماعی در نظام حقوقی»، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، ش ۳۰، ص ۱۲۰
۲. بادینی، حسن؛ پشت‌دار، حسین (۱۳۹۲)، «نظام حقوقی تأمین اجتماعی؛ گذار از دولت رفاه به ایده حکمرانی مطلوب»، فصلنامه علمی پژوهشی تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ش ۶۱، ص ۳۰۸
۳. پیترز، دنی (۱۳۸۸)، «تأمین اجتماعی (مقدمه‌ای بر اصول اساسی)»، ترجمه فراز فیروزمندی و سمیره احمدی، تهران: شهر دانش.
۴. جمال‌زاده، مهدی (۱۳۸۷)، مبانی، جایگاه و وظایف سازمان تأمین اجتماعی در حقوق اداری ایران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۵. حسینی پوراردکانی، سید مجتبی (۱۳۸۹)، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، تهران: جنگل، چ اول.
۶. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ کاظمی، داود (۱۳۹۱)، بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دوره ۳، ش ۵، ص ۲۳.
۷. عراقی، سید عزت‌اله و همکاران (۱۳۸۶)، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهشی سازمان تأمین اجتماعی، چ اول.
۸. عصمتی، زینب (۱۳۸۸)، بررسی اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، پردیس فارابی دانشگاه تهران.
۹. محمدنژاد، حیدر (۱۳۹۵)، «نظریه خدمت عمومی و اصول حاکم بر آن در قوانینی و رویه قضایی ایران»، دوفصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری، سال سوم، ش ۱۰، ص ۱۰۴
۱۰. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: دادگستر.
۱۱. نعیمی، عمران؛ جوان جعفری، محمدرضا؛ فدایی‌جویباری، حمید؛ قاسمی، محسن؛ رضوانی منفرد، احمد؛ رشوند بوکانی، مهدی؛ جعفری، زهرا؛ طباطبایی حصار، نسرین (۱۳۸۹)، قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، تهران: جنگل، چ دوم.
۱۲. نصیری، مرتضی (۱۳۸۲)، مبانی حقوق تأمین اجتماعی در ایران، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چ اول.
۱۳. نعیمی، عمران؛ پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۴)، حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه

بیمه‌ای، تهران: سمت، چ دوم.

۱۴. نیکوپور، حسام (۱۳۸۴)، «طبقه‌بندی نهادی نظام‌های مختلف تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال ششم، ش ۲۲، ص ۹-۱۱.
۱۵. وصالی، سید سعید؛ صفری شالی، رضا؛ معیری، مجتبی (۱۳۹۴)، «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (بررسی مسائل موجود در تدوین، تصویب و اجرا و مشکلات)»، فصلنامه پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، سال اول، ش ۳.
۱۶. همایون‌پور، هرمز (۱۳۸۶)، تأمین اجتماعی در ایران و جهان، تهران: مؤسسه عالی پژوهشی تأمین اجتماعی، چاپ اول، چاپ دوم.

ب) لاتین

27. Eurostate, Basic (1992), **statistics of community**, 2 Th, Edition, Averating the old Adges crises. Apendix, Living conditions in Europe. European commission, Luxemburg.
28. European Commission (2018), **Directorate-General for Employment**, Social Affairs and Inclusion, Directorate C — Social Affairs, Unit C.2 — Modernisation of social protection systems Contact: Valdis Zagorskis, E-mail: Valdis.ZAGORSKIS@ec.europa.eu B-1049 Brussels, Your social security rights in Italy.
29. Foulkes, David Llewelin (1990), **Administrative Law**, London, Butterworth Press, Seven Ed.
30. **International Labour Office (1992)**, Social Security (A Workers' education guid), Geneva
31. **Issa (2018)**, Social Security Programs throughout the World, **Australia, Asia & Pacifis**.
- International Labour Organization (2019), **World Social Protection Report 2017–19**, Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.
- 32-Matt, Jean-Luc (2001), **Social Security: Organization financement**, L.G.D.J.,
- 33.Ogus,A.I. & Barendt, E.M, (2000), **The Law of Social Security, Third edition**, Third Cumulative Supplement, Butterworths Low, London, pp.4-87.
- 34.Tauran, Thierry (2000), **Droit de la Securite Sociale**, Presses Universitaires de Grenoble.
35. Wade (H.W.R) Henry Wiliam rawson, (2004), **Administrative Law**, New York, Oxford University Press, ninth Ed.
- 36.Wikeley, N J & Ogus (2002), An I, **The Law of Social Security**, Fifth edition, Butterworths, London.

References

1. Hoseini poor Ardakani, Sayed Mojtaba (2010), **Legal System ruled on Non-governmental public intites**, Jungle pub.
2. Peters, Dany (2009), **Social Security**, translator Firouzmandi, Faraz, Ahmadi, Samireh, Shahredanesh pub.
3. Araghi, Sayed Ezatollah and others (2007), **Introduction in Social Security Law**, Social Security Organization Research Institute.
4. Musazade, Ebrahim (2012), **Administrative Law**, Dadgostar pub.
5. Naemi, Omran and Others (2010), **Social act in actual legal system**, Jungle pub.
6. Nasiri, Morteza (2003), **Bases of Social Security Law in Iran**, Social Security Organization Research Institute.
7. Naemi, Omran; Parto, Hamidreza (2015), **Social Security with emphasis on Insurance part**, Samt pub.
8. Homayonpoor, Hormoz (2007), **Social Security in World and Iran**, Social Security Organization Research Institute.
9. Badini, Hasan (2007), "the status of social security rights in the legal system", **Quarterly Journal of Social Security**, No. 30, p 120.
10. Badini, Hasan; Poshtdar, Hosein (2013), "Legal system of Social Security", **Quarterly Journal of Law Researches**, No. 61, p 308.
11. Rezaeezade, Mohamadjavad, Kazemi, Davoud (2012), "Recognition of the theory of "public services" and the principles governing it in the Constitution of the Islamic Republic of Iran", **Quarterly Journal of contemporary Legal researches**, No. 5, p 23.
12. Mohamadnejad, Heydar (2016), "Theory of Public Service and its Principles in Iranian Laws and Judicial Procedure", **Journal of Administrative Law**, Third Year, No. 10, p.104
13. Nikopour, Hesam (2005), "Institutional Classification of Different Social Security Systems", **Social Security Quarterly**, Year 6, No. 22, p.
14. Vesali, Seyed Saeed; Safari Shali, Reza; Moayeri, Mojtaba (2015), "The law of the structure of the comprehensive system of welfare and social security (review of existing issues in the formulation, approval and implementation and problems)", **Quarterly Journal of Social Work**, First Year, No. 3.
15. Jamalzadeh, Mehdi (2008), **Principles, position and duties of the Social Security Organization in Administrative Law of Iran**, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran.
16. Esmati, Zeinab (2009), **A Study of the Principles of Social Security Law**, M.Sc. Thesis, Faculty of Law, Farabi Campus, University of Tehran.

