

نظارت مالی بر سازمان تامین اجتماعی

نسرين طباطبائی حصارى^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۴/۲۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۹/۲۹

چکیده

سازمان تامین اجتماعی در تامین امنیت اقتصادی اشخاص تحت پوشش خود و در نتیجه بهبود شاخصه‌های رفاه و توسعه اجتماعی نقش موثری دارد. درآمد اصلی این سازمان به شیوه اخذ حق بیمه از افراد تحت پوشش تامین می‌شود که مدیریت صحیح آن در «تامین منابع مالی» برای ارائه خدمات توسط سازمان نقش موثری دارد. با این وجود، جایگاه این سازمان در ساختار نظام حقوقی ایران و گستره خدمات مورد انتظار از آن، به طور دقیق مشخص نشده و همین امر سبب تردیدهایی در خصوص ماهیت حقوقی این سازمان و در نتیجه تعیین نهاد صالح جهت نظارت مالی بر درآمدها و مصارف آن شده است. به گونه‌ای که سال‌هاست نهادهای نظارتی در کشور در خصوص امکان نظارت مالی بر این نهاد با سازمان مزبور اختلاف نظر دارند. این پژوهش با تحلیل قوانین و مقررات مربوطه و با توجه به مشکلات عملی که سازمان تامین اجتماعی با نهادهای مدعی نظارت مالی بر آن دارد، جایگاه سازمان مزبور را در نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی با توجه به «اصل ۲۹ قانون اساسی» و «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی» مشخص نموده است و با توجه به جایگاه حقوقی آن به این نتیجه دست یافته است «هیأت نظارت سازمان تامین اجتماعی» و «سازمان بازرسی کل کشور» تنها نهادهای قانونی هستند که حق نظارت بر سازمان مزبور را دارند.

واژگان کلیدی: حقوق تامین اجتماعی، نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، اصل ۲۹ قانون اساسی، مراجع نظارت مالی، نهاد عمومی غیردولتی

۱. مقدمه

تقریباً در همه کشورها نظام تأمین اجتماعی نوعی امنیت اقتصادی را برای اشخاص تحت حمایت خود تضمین می‌کند (Dupeyroux, 1975: 2) و یکی از اهداف اولیه آن، تدارک حمایت مالی از اشخاصی است که فقیر یا مواجه با تهدید فقر به نظر می‌رسند که معمولاً در قالب پرداخت مزایا صورت می‌گیرد (East, 1999: 15). نظام تأمین اجتماعی با توجه به نقشی که در ارائه خدمات و حمایت‌های اجتماعی ایفا می‌کند، به‌عنوان شاخص و معیار عمده‌ای در تحقق و تضمین توسعه جوامع محسوب می‌شود و همچنین به‌عنوان یکی از شاخصه‌های حقوق بشر، یک ضرورت اقتصادی و اجتماعی در دنیای مواجه با بحران‌های اقتصادی و مالی امروز است که این امر در توصیه‌نامه حداقل حمایت اجتماعی سازمان بین‌المللی کار^۱ در سال ۲۰۱۲ (شماره ۲۰۲) نیز منعکس شده است (International Labour Organization, 2014: 25). این نظام بر حسب امکانات هر کشور ممکن است با روش‌های متفاوتی اجرا شود. علی‌الاصول، حمایت‌های نظام مزبور در دنیا در دو قالب نظام مشارکتی^۲ (مبتنی بر اشتغال و پرداخت حق بیمه توسط افراد ذینفع) (استوار سنگری، ۱۳۹۰: ۷۰) و نظام غیرمشارکتی^۳ (مبتنی بر همبستگی اجتماعی و درآمدهای عمومی) به صورت موازی ارائه می‌شود (East, 1999: 16).

در ایران، سازمان تأمین اجتماعی محوری‌ترین سازمان بیمه‌ای است که در قالب نظام مشارکتی عهده‌دار ارائه خدمات و حمایت‌های قانونی است و تعداد وسیعی را تحت پوشش قرار می‌دهد.^۴ با این همه، جایگاه این سازمان در ساختار نظام حقوقی ایران چندان مورد توجه واقع نشده است و در این خصوص ابهامات زیادی وجود دارد. همین ابهامات سبب تردیدهایی در خصوص گستره خدمات مورد انتظار از سازمان مزبور، بویژه با توجه به اصل ۲۹ قانون اساسی که حق برخورداری از تأمین اجتماعی را در معنایی وسیع قابل ارائه دانسته، شده و همچنین موجب ابهام در جایگاه حقوقی این سازمان در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شده است. عدم توجه به جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در ساختار حقوقی، در کنار عدم تدقیق در ماهیت حقوقی این سازمان سبب تردید در صلاحیت مراجع نظارت مالی بر فعالیت‌های این سازمان و تعدد مدعیان

1. Social Protection Floors
2. contributory
3. non- contributory

۴. مطابق آمار اعلام شده در سایت رسمی این سازمان، تعداد افراد تحت پوشش اعم از اصلی و تبعی در سه ماهه اول سال ۱۳۹۴، ۴۰۲۴۰۷۹۲ نفر بوده است که نسبت به دوره مشابه سال قبل ۲/۱ درصد رشد داشته است (دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۴: ۱۳).

نظارت مالی و آشفته‌گی در عملکرد این نهادها شده است. امری که در خدمت‌رسانی سازمان تأمین اجتماعی به افراد تحت پوشش، تاثیرگذار بوده و می‌تواند موجب خلل در عملکرد نهاد مزبور شود. این نوشتار به منظور حل این ابهامات، به بررسی جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در نظام تأمین اجتماعی ایران با لحاظ اصل ۲۹ قانون اساسی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته و در صدد است که با تعیین و تدقیق ماهیت حقوقی سازمان، نحوه نظارت مالی بر عملکرد سازمان و مراجع صالح بر این امر را تبیین کند.

۲. جایگاه سازمان تأمین اجتماعی

۲-۱. سازمان تأمین اجتماعی و اصل ۲۹ قانون اساسی

اصل ۲۹ قانون اساسی به بیان یکی از مهم‌ترین مصادیق «حقوق انسانی» مذکور در اصل ۲۰ قانون اساسی، یعنی «حق برخورداری از تأمین اجتماعی» پرداخته است و برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره را حقی همگانی دانسته و دولت را مکلف ساخته تا از محل درآمدهای عمومی و یا درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای همه افراد کشور تأمین کند. این اصل بر مبنای نظریه دولت رفاه، ایجاد امنیت اقتصادی و مبارزه با فقر را جز وظایف دولت دانسته است (بادینی، ۱۳۸۶: ۱۲۶).

مراد از تأمین اجتماعی مذکور در اصل ۲۹، مفهوم غیرمشارکتی تأمین اجتماعی می‌باشد که در بردارنده مجموعه نهادها و سازمان‌هایی است که بر مبنای همبستگی اجتماعی در صدد رفع نیاز کلیه شهروندان و تأمین اقتصادی آنان در مقابل مخاطرات اجتماعی است و تأمین اجتماعی در این معنا تنها شاغلین را در بر نمی‌گیرد بلکه شامل کلیه آحاد ملت و نیازمندان می‌شود و منابع مالی آن نیز معمولاً از محل گرفتن مالیات و درآمدهای عمومی تأمین می‌شود. در واقع اصل ۲۹ قانون اساسی برقرارکننده «نظام غیرمشارکتی» یا «نظام بورجی» یا «نظام ملی» می‌باشد و تعریف کاملی از تأمین اجتماعی ارائه می‌کند (بادینی، ۱۳۸۴: ۲).

علاوه بر آن، اصل ۲۹ قانون اساسی با مکلف کردن دولت به ارائه خدمات و حمایت‌های مالی به همه ملت، بیانگر اصل تضمین مالی صندوق‌های بیمه اجتماعی از سوی دولت می‌باشد که از

اصول اساسی و بنیادین نظام تأمین اجتماعی است. با توجه به اصل مذکور چنانچه سازمان‌های ارائه‌دهنده بیمه‌های اجتماعی در ایران دچار بحران مالی شده و از عهده ارائه خدمات به بیمه شدگان برنایند، دولت مسئول برقراری کمک‌های قانونی برای بیمه‌شدگان مذکور است. زیرا براساس اصل ۲۹ دولت مکلف است رأساً یا با مشارکت مردم نسبت به برقراری تأمین اجتماعی اقدام کند (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۰۷).

بررسی‌ها نشان می‌دهد نهادها و سازمان‌های متعددی همچون کمیته امداد، بنیاد شهید، سازمان بهزیستی و ... در ایران متولی تأمین اجتماعی به مفهوم عام آن بوده و در راستای تحقق آن فعالیت می‌کنند. لذا سازمان تأمین اجتماعی که مسئول اجرای قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ است، تنها سازمان متولی تأمین اجتماعی مورد نظر در اصل ۲۹ قانون اساسی نیست.

در واقع، قانون تأمین اجتماعی سال ۱۳۵۴ در مقایسه با اصل ۲۹ قانون اساسی به خوبی بیان‌گر این امر می‌باشد که قلمرو محدودتری را نسبت به آنچه در اصل ۲۹ قانون اساسی مدنظر بوده است چه از لحاظ قلمرو شخصی و چه از لحاظ قلمرو موضوعی، پوشش می‌دهد. در حالی که اصل ۲۹ قانون اساسی در برگیرنده آحاد ملت می‌گردد و برخورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی می‌داند و بیانگر اصل فراگیری یا عمومیت در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی به معنای دسترسی هر شخص به حمایت اجتماعی ارائه شده توسط نظام تأمین اجتماعی در چهارچوب قانون می‌باشد (عصمتی و بادی، ۱۳۹۱: ۱۹) (نظام غیر مشارکتی). قانون تأمین اجتماعی حمایت از شاغلینی که حق بیمه پرداخت می‌نمایند را مبنا قرار داده است (ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی). شیوه‌ای که در دنیا تحت عنوان نظام مشارکتی معروف است و از کارگرانی حمایت می‌کند که قسمتی از دستمزد خود را به‌عنوان سهم مشارکت خود در نظام بیمه‌ای به امید استفاده از مزایای آن در آینده به طور اجباری به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌کنند. (Ball, 2009: 11) علاوه بر آن، باوجود آنکه حمایت‌های تأمین اجتماعی؛ مذکور در اصل ۲۹ قانون اساسی به صورت «بیمه و غیر آن» حقی همگانی دانسته شده، حمایت‌های مذکور در قانون تأمین اجتماعی صرفاً به «بیمه شدگان آن» (اعم از اصلی و تبعی) تعلق می‌گیرد و بنابر صراحت ماده یک قانون تأمین اجتماعی، یکی از مهمترین اهداف تشکیل سازمان، اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی است.

بنابراین علیرغم آن که همانند انگلستان (East, 1999: 16)، در نظام حقوقی ایران و بر اساس

اصل ۲۹ قانون اساسی هر دو روش نظام مشارکتی و غیرمشارکتی در ارائه حمایت‌های اجتماعی مورد نظر مقنن بوده است لکن قانون تامین اجتماعی با اتخاذ قلمرو شخصی و موضوعی محدودتر، ارائه حمایت‌های اجتماعی بر مبنای سیستم مشارکتی را بر عهده سازمان تامین اجتماعی قرار داده است. لذا این سازمان یکی از نهادهایی است که بر اساس اصل ۲۹، ارائه دهنده حمایت‌های اجتماعی در حقوق ایران است و تنها یکی از ابعاد مطروحه در اصل ۲۹ یعنی نظام مشارکتی را پوشش می‌دهد و سایر ابعاد اصل مزبور را نهادهای دیگری در نظام حقوقی ایران مورد پوشش قرار داده‌اند.

۲-۲. جایگاه سازمان در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

به منظور ایجاد انسجام در سیاست‌های رفاهی و اجتماعی و توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ۲۱ اردیبهشت ۱۳۸۳ به تصویب رسید که قدم بسیار مهمی در راستای تحقق تأمین اجتماعی، اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ارائه خدمات اجتماعی و رفاه اجتماعی محسوب می‌شود. ماده ۲ قانون فوق در راستای تحقق نظام غیرمشارکتی یا بورجی، تأمین اجتماعی را شامل سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و توانبخشی و حوزه امدادی می‌داند و ارکان چهارگانه‌ای را به منظور تحقق نظام مذکور پیش‌بینی کرده است که در رأس آنها وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی^۱ قرار دارد و در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و هماهنگی حوزه‌های آن، تنها «نقش نظارتی و سیاست‌گذاری» را عهده‌دار است.^۲ بنابراین «تمرکز وظایف اجرایی» مربوط به حوزه‌های تأمین اجتماعی (بازنشستگی، ازکارافتادگی، غرامت و ...) منصرف از وظایف این وزارت می‌باشد و ایفای تعهدات بیمه‌ای و اقدامات اجرایی در سازمان‌های مربوط از جمله سازمان تأمین اجتماعی انجام می‌گیرد. تبصره ظ ماده ۳ قانون ساختار نیز بیان می‌دارد: «تعهدات قبلی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر به افراد تحت پوشش ... کماکان به قوت خود باقی است ...»، مؤید این امر می‌باشد که با تشکیل ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی، تعهدات اجرایی کماکان متوجه سازمان‌های بیمه‌گر است که ماهیت و موضوع آنها

۱. به موجب قانون تشکیل وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی مصوب ۱۳۹۰/۴/۱۱ این وزارتخانه از ادغام سه وزارتخانه «تعاون»، «کار و امور اجتماعی» و «رفاه و تامین اجتماعی» تشکیل شده است و کلیه وظایف و اختیارات این سه وزارتخانه به وزارتخانه مزبور واگذار شده است.

۲. ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و تبصره‌های آن.

بیمه‌های اجتماعی است. واضح است محدود بودن قلمرو شخصی و موضوعی قانون تأمین اجتماعی نسبت به قانون ساختار، بارزترین تفاوت این دو قانون می‌باشد. همانطور که اشاره شد نظام تأمین اجتماعی مذکور در قانون ساختار، در برگیرنده سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و توانبخشی و حوزه امدادی می‌باشد، در حالی که سازمان تأمین اجتماعی در حوزه بیمه‌ای یا تأمین اجتماعی به معنای خاص (شهبازی نیا، ۱۳۸۶: ۵۰) فعال است. علاوه بر آن، در قلمرو شخصی نیز قانون تأمین اجتماعی مبنا را بر حمایت از شاغلینی که حق بیمه پرداخت می‌نمایند نهاده است، در حالی که به موجب تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار، برخورداری از تأمین اجتماعی حق همه افراد کشور و تأمین آن تکلیف دولت است. این تکلیف که در حقیقت همان «اصل تضمین» استنباط شده از اصل ۲۹ قانون اساسی است، در بند «ح» ماده «۹» قانون ساختار مورد تصریح واقع شده است. بند اخیرالذکر مقرر می‌دارد: «حقوق افراد عضو و تحت پوشش در قبال تعهدات قانونی سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای این نظام تحت ضمانت دولت خواهد بود و دولت مکلف است تمهیدات مالی، اعتباری و ساختاری لازم در این زمینه را اتخاذ نماید».

۳. ماهیت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی

۳-۱. شخصیت حقوقی سازمان

در علم حقوق، شخصیت عبارت است از: «قابلیت دارا شدن حق و تکلیف» و دارنده چنین خصیصه‌ای شخص نامیده می‌شود. انسان ذاتاً و به طور طبیعی واجد چنین ویژگی است. اما قانونگذار جهت دستیابی به برخی مصالح، برای مال یا اموال یا گروهی از انسان‌ها مجموعاً شخصیت قائل شده است و آنها را صرف‌نظر از اجزای تشکیل دهنده، موضوع حق و تکلیف قرار داده و از آن به‌عنوان «شخصیت حقوقی» نام برده است. (صفایی و قاسم زاده، ۱۳۷۷: ۳۴)

به منظور شناخت شخصیت حقوقی برای یک گروه و جمعیت، لازم است منافع مشترکی میان گروهی از اشخاص حقوقی که حکم واحد هستند؛ برای نیل به مقصود مشترک وجود داشته باشد، به گونه‌ای که این منافع از منافع شخصی آنها متمایز بوده و به وسیله نمایندگان صلاحیت‌دار آن اعمال شود (طباطبائی مومنی، ۱۳۸۳: ۲۵۲).

به موجب ماده ۱ اصلاحی قانون تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است. ماده ۱ اساسنامه اولیه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۶/۱۰ هیأت وزیران و همچنین ماده ۴ اساسنامه جدید این سازمان مصوب ۱۳۸۹/۴/۳۰ نیز

بر این امر تصریح دارد.

با تشکیل وزارت رفاه و تامین اجتماعی به موجب ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و سپس ادغام آن در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تغییری در وضعیت سازمان تامین اجتماعی به عنوان یک سازمان بیمه‌ای بویژه از لحاظ استقلال شخصیت حقوقی و توجه تکالیف و تعهدات آن ایجاد نشده است. بند «ل» ماده ۶ قانون مذکور مقرر می‌دارد: «سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای نظام، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و طبق ضوابط و مقررات مورد عمل خود، در چهارچوب این نظام فعالیت می‌نمایند».

بنابراین، سازمان تامین اجتماعی دارای شخصیت حقوقی مستقل از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشد که وظایف و اختیارات و تعهدات قانونی آن در چهارچوب مقررات حاکم بر فعالیت آن است.

اشخاص حقوقی به اعتبار هدف اصلی و وظایف و فعالیت‌هایشان به دو گروه کلی قابل تقسیم‌اند: اشخاص حقوقی موضوع حقوق عمومی و اشخاص حقوقی موضوع حقوق خصوصی. اشخاص حقوقی عمومی که به وسیله اشخاص و مقامات عمومی و دولتی ایجاد می‌شوند، هدف آنها تأمین نفع و فایده عمومی است و ورود و عضویت در آنها اختیاری نیست بلکه الزامی می‌باشد. علاوه بر آن اموال اشخاص عمومی از اموال عمومی یا مالکیت‌های جمعی است و احکام حقوقی ناظر به چنین مالکیتی متفاوت با مالکیت‌های خصوصی می‌باشد. در حالی که فعالیت اشخاص حقوقی خصوصی در زمینه حقوق خصوصی است و فاقد ویژگی‌های فوق‌الاشاره در مورد اشخاص حقوقی موضوع حقوق عمومی می‌باشند و اصولاً تابع مقررات حقوق خصوصی هستند و عمدتاً مقررات قانون تجارت و قانون مدنی بر آنها حکمفرماست (انصاری، ۱۳۸۳: ۱۲۶-۱۱۸).

شخصیت‌های حقوقی موضوع حقوق عمومی به چهار طبقه کلی زیر تقسیم‌پذیر هستند:

الف- سازمان‌های کشوری؛ ب- شوراهای محلی؛ پ- سازمان‌های فنی یا تخصصی؛ ت-

سایر اشخاص حقوقی موضوع حقوق عمومی.

تعداد اشخاص حقوقی که جزء دسته چهارم قرار می‌گیرند کم نبوده و از نظر دامنه کار وسیع

هستند. از جمله این اشخاص، اشخاص مذکور در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶

یعنی «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» می‌باشند (موسی زاده، ۱۳۷۸: ۷۲) که پدیده‌ای نوین در اداره امور عمومی و نشان‌دهنده حد اعلا‌ی عدم تمرکز در اداره امور عمومی هستند (رستمی و حسین پور، ۱۳۸۸: ۱۹۳) و به موجب قانون، فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ و اصلاحات بعدی آن مشخص شده‌اند. به موجب بند ۱۰ قانون اخیرالذکر «سازمان تأمین اجتماعی» نیز از جمله نهادهای عمومی غیردولتی ذکر شده است و بنابراین از اشخاص حقوقی عمومی محسوب می‌شود.

۲-۳. عمومی غیردولتی بودن سازمان

همانطور که اشاره شد قانون، فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹، نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ را معین نموده است و به موجب بند 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 و یا می‌شوند.

ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ نیز به تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی پرداخته و ضمن تصریح بر استقلال شخصیت حقوقی نهادهای مذکور که عهده‌دار وظایف و خدماتی هستند که دارای جنبه عمومی می‌باشند و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آنها از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد، به لزوم ایجاد آنها با تصویب مجلس شورای اسلامی تصریح نموده است.

با دقت در دو تعریف ارائه شده در فوق، آشکار می‌شود که تعریف مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری با تعریف مذکور در قانون محاسبات عمومی دارای تفاوت در یک نکته اساسی است. همانطور که اشاره شد، قانون مدیریت خدمات کشوری به «لزوم تصویب مجلس شورای اسلامی» به عنوان یکی از شرایط عمومی غیردولتی محسوب شدن این نهادها اشاره نموده، در حالی که قانون محاسبات به این نکته اشاره‌ای نکرده است. از آنجایی که قانون مدیریت خدمات کشوری مؤخرالتصویب می‌باشد، قید اخیر ممکن است در عمومی غیردولتی محسوب شدن سازمان تأمین اجتماعی با توجه به عدم تصویب اساسنامه آن توسط مجلس شورای اسلامی، تردید

ایجاد کند. لیکن به نظر می‌رسد، ایراد مذکور با این استدلال قابل رفع است که ماده مزبور به لزوم تصویب اساسنامه توسط مجلس اشاره نکرده است و علاوه بر آن، قانون؛ فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که سازمان تأمین اجتماعی را از جمله این نهادها دانسته است، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در واقع مجلس با تصویب قانون مذکور وجود همه سازمان‌های ذکر شده در آن را به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی، قانونی دانسته و تصویب کرده است.

نکته حائز اهمیت آن است که عنوان «غیردولتی» در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، به معنای «خصوصی بودن» نیست. قانون مذکور به «عمومی بودن» مؤسسات و نهادهای غیردولتی احصاء شده، تصریح کرده است. به این ترتیب، با تصویب قانون فهرست نهادها مصوب سال ۱۳۷۳، سازمان تأمین اجتماعی که تا قبل از آن یک مؤسسه دولتی به معنای خاص به حساب می‌آمد به مؤسسه عمومی غیردولتی تبدیل شد بدون آنکه از بخش دولتی (به معنای اعم) اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، موضوع بند اول اصل ۴۴ قانون اساسی، خارج گردد و لذا جزء «دولت به معنای عام» که کلیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی را در بر می‌گیرد، محسوب می‌شود. بدین توضیح که: به موجب اصل ۴۴، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار می‌باشد. بخش دولتی شامل کلیه امور و واحدهای اقتصادی است که دارای دو شرط باشند: ۱- به صورت مالکیت عمومی باشند؛ ۲- در اختیار دولت قرار داشته باشند. دو شرط مذکور با وجود عمومی غیردولتی بودن سازمان تأمین اجتماعی، در خصوص آن موجود می‌باشند. سازمان تأمین اجتماعی بنا به تصریح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، «عمومی» بوده و وجوه و اموال آن، مطابق ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی جزء وجوه و اموال عمومی تلقی می‌شود. علاوه بر آن، به استناد بند «د» ماده ۷ قانون ساختار، وجوه، اموال، ذخائر 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. لذا شرط اول مذکور در اصل ۴۴ قانون اساسی، در خصوص سازمان تأمین اجتماعی صادق می‌باشد. در خصوص شرط دوم یعنی «در اختیار دولت قرار داشتن» نیز باید خاطر نشان ساخت که سازمان تأمین اجتماعی علی‌رغم داشتن شخصیت حقوقی مستقل، زیر نظر وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و در واقع تحت نظارت دولت قرار دارد. این نظارت یک نظارت راهبردی است و سبب دولتی تلقی شدن سازمان به معنای

خاص نمی‌شود. بنابراین علی‌رغم تصریح بر استقلال این سازمان، نظارت‌های مختلفی برای حسن اجرای قوانین، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف کشوری، تحقق کارایی، اثربخشی و شفافیت در اداره امور عمومی نسبت به این سازمان صورت می‌گیرد (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۲ که محقق کننده شرط دوم فوق‌الذکر است).

ضمناً، مستفاد از اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش دولتی قسیم بخش خصوصی و تعاونی می‌باشد. لذا منظور از دولتی در اصل مذکور آن است که خصوصی و تعاونی نباشد و به عبارتی معادل با مفهوم عمومی است. در خصوصی و تعاونی نبودن سازمان تأمین اجتماعی با توجه به مباحث مطروحه در قبل، شکی نیست، لذا سازمان تأمین اجتماعی در عین آنکه به موجب قانون فهرست ۱۳۷۳، نهاد عمومی غیردولتی بوده و دولتی به معنای اخص به حساب نمی‌آید، از بخش دولتی به مفهوم اعم نیز منفک نشده است.

به همین دلیل است که قانونگذار در برخی قوانین بودجه سنواتی همانند بند «ک» تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ واگذاری سهام مؤسسات و شرکت‌های ملی شده به سازمان را تجویز نموده و این امر مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته است. در حالی که شرکت‌ها و مؤسسات ملی شده براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، قابل تملک خصوصی نمی‌باشند. همین امر نیز سبب شده است تا به هنگام تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با وجود صراحت اصل ۲۹ قانون اساسی، مبنی بر تکلیف دولت نسبت به تأمین و گسترش حمایت‌های تأمین اجتماعی برای یکایک افراد کشور «عمومی غیردولتی اعلام شدن سازمان» مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگیرد.

نهایتاً باید قائل بر آن شد که تبدیل سازمان تأمین اجتماعی به مؤسسه عمومی غیردولتی صرفاً به منظور آن بوده است تا از شمول مقررات عمومی ناظر بر وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی استثناء گردد. لذا سازمان تأمین اجتماعی 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.

متن ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ نیز نافی استدلال مذکور نمی‌باشد. شق (۱) بند الف سیاست‌های مذکور با عنوان «سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی» مقرر می‌دارد:

«دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم و سالانه با ۲۰٪ کاهش فعالیت، به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند». شق (۲) بند فوق‌الاشعار نیز امکان واگذاری فعالیت‌های مذکور در اصل ۴۴ قانون اساسی را با شرایطی به نهادهای عمومی غیردولتی، خصوصی و تعاونی پیش‌بینی نموده است. با توجه به آن که سیاست‌های مذکور در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد و با لحاظ آن که نظام اقتصادی ایران در اصل مذکور مبتنی بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی ذکر شده است و مطالب فوق‌الذکر نشان داد که بخش دولتی در اصل مذکور به معنای اعم به کار رفته و مراد از آن «عمومی» می‌باشد، لذا به نظر می‌رسد مراد از بخش دولتی مذکور در شق اول بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در کنار بخش تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی به کار رفته است و دولتی به معنای اخص می‌باشد. زیرا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در راستای اعمال اصل ۴۴ است نمی‌تواند بخشی را بر بخش‌های اقتصادی مذکور در اصل ۴۴ بیفزاید بلکه صرفاً به تفکیک بخش دولتی (به مفهوم اعم) پرداخته است و در راستای جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی (به معنای اخص) امکان واگذاری فعالیت‌های اصل ۴۴ را به بخش تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی (به‌عنوان قسمتی از بخش دولتی به مفهوم اعم) پیش‌بینی کرده است.

۳-۳. استقلال مالی و اداری سازمان

نتیجه شخصیت حقوقی سازمان، استقلال مالی و اداری آن است که مورد تصریح در ماده ۱ اصلاحی قانون تأمین اجتماعی و ماده ۴ اساسنامه فعلی آن قرار گرفته است. با تصویب قانون ساختار نیز به موجب بند «ل» ماده ۶ قانون مذکور سازمان‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای از جمله سازمان تأمین اجتماعی دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری شناخته شده‌اند. علاوه بر آن شق ۳ بند «الف» ماده ۷ قانون ساختار نیز یکی از سیاست‌های مالی نظام تأمین اجتماعی را ایجاد تعادل میان منابع و مصارف صندوق‌های بیمه‌ای ضمن حفظ شخصیت حقوقی و استقلال منابع مالی آنها اعلام کرده است. منظور از استقلال مالی آن است که سازمان هیچگونه وابستگی مالی به دولت نداشته و از بودجه عمومی کل کشور استفاده نمی‌نماید بلکه منابع درآمد سازمان

برابر ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی، تأمین می‌شود.

در خصوص استقلال مالی سازمان توجه به دو نکته حائز اهمیت می‌باشد:

الف- «اصل تضمین» به عنوان یکی از اصول حاکم بر تأمین اجتماعی (مستفاد از اصل ۲۹ قانون اساسی و مندرج در بند «ح» ماده ۹ قانون ساختار) می‌باشد و از تعهد دولت‌ها به تضمین دسترسی به حداقل سطح ضروری تأمین اجتماعی و دسترسی به نظام تأمین اجتماعی نشأت می‌گیرد (کولیوند و عصمتی، ۱۳۹۳: ۹۱ - ۹۰) و دولت را مکلف می‌نماید در صورتی که سازمان‌های ارائه دهنده بیمه‌های اجتماعی دچار بحران مالی شده و از عهده ارائه خدمات به بیمه‌شدگان بر نیایند، رأساً یا با مشارکت مردم نسبت به برقراری تأمین اجتماعی اقدام کند. این اصل ناقض استقلال مالی سازمان نیست زیرا در حالت فوق دولت در راستای ایفای وظیفه‌ای که به موجب اصل ۲۹ بر عهده وی نهاده شده است اقدام می‌کند و خدمات مذکور را به طور مستقیم به آحاد ملت و نه به سازمان تأمین اجتماعی ارائه می‌دهد.

ب- سه درصد حق بیمه‌ای که به استناد بند ۱ ماده ۲۸ باید به وسیله دولت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت شود، از باب بدهی دولت به سازمان می‌باشد و دولت به این اعتبار، تأمین‌کننده منابع مالی سازمان نیست بلکه بدهکاری است که به تأدیه دین خود مبادرت می‌نماید و دریافت طلب سازمان از دولت را نمی‌توان به معنای استفاده از بودجه عمومی دانست.

بنابر مقررات مندرج در ماده ۲۰ اساسنامه سازمان و فصل چهارم قانون تأمین اجتماعی تحت عنوان «مقررات مالی»، هیأت مدیره سازمان مکلف است تا پایان آذر هر سال بودجه کل سازمان را برای سال بعد تنظیم و به هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی پیشنهاد نماید، هیأت امنای مکلف است حداکثر تا پایان بهمن ماه همان سال بودجه سال بعد را تصویب و به هیأت مدیره ابلاغ نماید. بنابراین سازمان تأمین اجتماعی بودجه‌ای مجزا از بودجه عمومی کشور که در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود، دارد که توسط هیأت امنای تأمین اجتماعی و با پیشنهاد هیأت مدیره سازمان به تصویب می‌رسد. در نتیجه همین استقلال مالی سازمان است که مانده درآمدهای سازمان نیز به حساب ذخائر سازمان منظور می‌شود و به خزانه عمومی کشور پرداخت نمی‌شود. به موجب ماده ۵۳ قانون تأمین اجتماعی، ذخائر سازمان نزد بانک رفاه متمرکز می‌شود.

در خصوص استقلال اداری سازمان باید خاطر نشان ساخت که قانون تأمین اجتماعی و اساسنامه آن؛ مقرر خاصی را در خصوص استخدام و نحوه پرداخت به کارکنان آن نداشت، لذا

درخصوص امور اداری و استخدامی سازمان کماکان آیین‌نامه استخدامی سازمان بیمه‌های اجتماعی مصوب ۱۳۴۸/۲/۱۳ اجرا می‌گردید که شرایط و نحوه استخدام داوطلبان استخدامی را معین نموده و استخدام واجدین شرایط برابر مواد ۵ الی ۱۲ آن صورت می‌گرفت. درخصوص نحوه پرداخت به کارکنان سازمان نیز، سازمان تأمین اجتماعی مطابق ماده ۱۲ قانون «نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت» مصوب ۱۳۷۰/۶/۲۴ جزء مشمولین قانون مذکور به حساب آمده که مطابق «دستورالعمل اجرایی قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در سازمان تأمین اجتماعی» مصوب ۱۳۷۲/۴/۳۰ هیأت وزیران و اصلاحیه‌های بعدی آن، قانون فوق در سازمان نیز اجرا می‌شود.

پس از تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، با توجه به آن که بنابر صراحت ماده ۱۱۷ آن، نهادهای عمومی غیردولتی از جمله سازمان تأمین اجتماعی از شمول قانون مذکور خارج شده و همچنان قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در سازمان تأمین اجتماعی لازم‌الاجرا است.

لیکن با تصویب آیین‌نامه استخدامی سازمان تأمین اجتماعی مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۸، شرایط و نحوه استخدام داوطلبان استخدامی و همچنین طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل و نظام پرداختی آنها تابع آن قرار گرفت. لذا به نظر می‌رسد با تصویب آیین‌نامه فوق‌الاشعار، اجرای قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۲۴ در خصوص کارکنان سازمان وجهه قانونی ندارد.

۴. نظارت بر سازمان تأمین اجتماعی

۴-۱. نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

به موجب ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی وابسته به «وزارت بهداشتی و بهزیستی» دانسته شده است. این وزارتخانه با توجه به قانون تغییر نام وزارت بهداشتی و بهزیستی مصوب ۱۳۵۹ و قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۴، ابتدا به وزارت بهداشتی و سپس به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تغییر نام داد. لیکن این تغییر نام در اصل وابستگی سازمان به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تردیدی ایجاد نکرد و این امر تا زمان تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ادامه یافت. با

تصویب قانون مذکور در ۱۳۸۳/۲/۲۱، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و جهت اجرای اهداف این قانون تشکیل شد (ماده ۱۱) و به موجب تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون مذکور کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی، صندوق‌ها و نهادهای فعال در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی نظام، از وزرای مربوطه یا بالاترین مقام مسئول آنها سلب و به وزیر رفاه و تأمین اجتماعی تفویض شد. بنابراین با تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به موجب قانون ساختار، وزارت مذکور جایگزین وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مذکور در ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی گردید. وزارتخانه مزبور نیز به موجب قانون تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مصوب ۱۳۹۰، در وزارتخانه اخیرالذکر ادغام و کلیه وظایف آن به این وزارتخانه واگذار شد. هم‌اکنون سازمان تأمین اجتماعی وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی می‌باشد. البته ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی پس از بیان این وابستگی، شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری سازمان را مورد تصریح قرار داده است که این امر بیانگر آن است که منظور از این وابستگی تنها نظارت کلی و راهبردی بر سازمان می‌باشد. به موجب قانون ساختار نیز، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بر عملکرد و تعادل منابع و مصارف سازمان نظارت دارد زیرا به موجب تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون مذکور، استفاده از منابع مالی نظام جامع توسط صندوق‌ها، منوط به پذیرش نظارت و راهبری کلان وزارت مزبور است. در نتیجه سازمان تأمین اجتماعی از زمان تصویب قانون ساختار، تحت نظارت عالی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی سابق) قرار دارد و در راستای اعمال سیاست‌های کلی تعیین شده از سوی آن وزارت حرکت می‌کند. یعنی هر چند سازمان مزبور دارای استقلال است لکن این استقلال مطلق نیست و نوعی استقلال نسبی است. بدین صورت که در اجرای قوانین مربوطه از استقلال برخوردارند. لیکن برای تضمین اجرای مناسب این قوانین (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۲) و ایجاد وحدت رویه میان نهادهای اقدام کننده تحت نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.

۲-۴. نظارت سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده است و صلاحیت‌های آن ناظر به دو محور مبارزه با فساد اداری و ارائه پیشنهاداتی برای تقویت

حاکمیت قانون و الزامات قانونی است (پروین و دلبر، ۱۳۹۳: ۱۳۰). به موجب بند «الف» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹، یکی از وظایف سازمان مذکور، «بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است...» می‌باشد. تبصره الحاقی به ماده یک این قانون نیز، نظارت و بازرسی این سازمان را مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آنها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور دانسته است و اختیار جمع‌آوری اطلاعات قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور را نیز به این سازمان داده است.^۱

همانگونه که قبلاً اشاره شد، سازمان تأمین اجتماعی مطابق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قانون تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تحت نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار دارد و در واقع دولت از طریق وزارت مذکور بر سازمان نظارت می‌نماید. لذا سازمان تأمین اجتماعی در شمول سازمان‌هایی قرار می‌گیرد که «دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت» داشته و در بند «الف» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ذکر شده‌اند. بنابراین سازمان بازرسی کل کشور اختیار بازرسی از سازمان تأمین اجتماعی را دارا می‌باشد.

نکته قابل بحث در مورد اختیار نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مؤسسات و شرکت‌های وابسته به سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد که در ماده فوق‌الذکر به آنها اشاره‌ای نشده است. با توجه به آن که قانونگذار در مقام بیان و ذکر نهادها و سازمان‌هایی بوده است که سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در آنها، تشکیل شده است و علی‌رغم این امر، به مؤسسات و شرکت‌های وابسته به «سازمان‌هایی که دولت بر آنها به نحوی از انحاء نظارت دارد» در بند (ب) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اشاره‌ای ننموده است، به نظر می‌رسد سازمان بازرسی کل کشور حق نظارت بر مؤسسات و شرکت‌های

۱. قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳.

وابسته به سازمان تأمین اجتماعی را که از جمله سازمان‌های تحت نظارت دولت می‌باشد، نداشته باشد. اشاره صریح ماده فوق‌الذکر به مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها و عدم اشاره به مؤسسات وابسته به سایر نهادها و سازمان‌های مذکور در ماده نیز مؤید استنباط فوق است.

ضمناً مطابق تبصره ۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی «مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجاری و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد». لذا شرکت‌های تابعه سازمان و همچنین شرکت‌های تابع شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) که برای مقاصد تجاری تشکیل می‌شوند، مشمول عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان قرار نمی‌گیرند و اینگونه شرکت‌ها مطابق قانون تجارت تشکیل و اداره می‌شوند و براساس اساسنامه و قانون تجارت، از طریق بازرسی شرکت مورد بازرسی قرار می‌گیرند. لذا با توجه به مطالب مذکور به نظر می‌رسد سازمان بازرسی کل کشور به طور مستقیم اختیار بازرسی از شرکت‌هایی که سازمان، سهامدار آنها می‌باشد را نداشته و حق نظارت و بازرسی در مورد سهام سازمان در اینگونه شرکت‌ها را تنها از طریق نظارت بر خود سازمان دارا می‌باشد.

۳-۴. نظارت دیوان محاسبات

مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور پس از تهیه توسط دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. با توجه به حق نظارت مرجع تصویب کننده بودجه، اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی به پیش‌بینی دیوان محاسبات کشور پرداخته و بدین وسیله نحوه نظارت بر بودجه را مشخص نموده‌اند که نتیجه این نظارت در قالب گزارش تفریغ بودجه ارائه می‌شود و ابزاری برای اعمال شأن نظارتی مجلس است و می‌تواند مبنای مناسب برای ارزیابی عملکرد دولت و دستگاه‌های تحت نظارت دیوان محاسبات باشد (دانشفرد و قزلباش، ۱۳۸۹: ۹۳). اصل ۵۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند ... رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد».

با توجه به اصل مذکور همواره این مسأله مطرح بوده است که آیا دیوان محاسبات حق اعمال نظارت و کنترل بر عملکرد مالی و عملیاتی سازمان تأمین اجتماعی را دارد و یا خیر؟ درخصوص

این پرسش دو دیدگاه حقوقی در عمل مطرح شده و موجب اختلافاتی میان سازمان تامین اجتماعی و دیوان محاسبات شده است.

دیدگاه اول بر مبنای تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۸ و ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی قائل به آن است که دیوان محاسبات حق نظارت و کنترل بر عملکرد مالی سازمان را دارد زیرا از یک سو ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی، وجوه متعلق به نهادهای عمومی غیردولتی را «وجوه عمومی» تلقی نموده است و از سوی دیگر ماده ۲ قانون دیوان محاسبات و تبصره آن، حسابرسی و رسیدگی به عملکرد مالی کلیه دستگاه‌ها را وظیفه دیوان محاسبات به شمار آورده و منظور از دستگاه‌ها را تمامی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدهایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی «مالکیت عمومی» بر آنها مترتب شود، دانسته است. سازمان تامین اجتماعی نیز از نهادهای عمومی غیردولتی بوده و بنابراین مشمول ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی می‌گردد و وجوه متعلق به آن جزء وجوه عمومی محسوب می‌شود و بر همین اساس دیوان محاسبات حق نظارت بر عملکرد آن را دارا است.

دیدگاه فوق مورد انتقاد واقع شده است بدین ترتیب که شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی، نظریه تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ را درخصوص اصل ۵۵ و صلاحیت دیوان اعلام داشته است. به موجب نظر مزبور «اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر بر اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است». مطابق ماده ۷ قانون محاسبات عمومی کشور «اعتبار» عبارت از مبلغی است که برای مصارف معینی به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. براساس این تعریف «اعتبار» صرفاً به ارقامی اطلاق می‌شود که در بودجه کل کشور تحت عنوان بودجه عمومی دولت ذکر می‌شود. لذا، چون در بودجه عمومی دولت بدین مفهوم، اعتباری برای سازمان تامین اجتماعی در نظر گرفته نمی‌شود، نظارت دیوان محاسبات بر عملکرد مالی آن موضوعاً منتفی است.

در واقع، با ارائه نظریه تفسیری شورای نگهبان استدلال دیدگاهی که قائل بر نظارت دیوان محاسبات بر عملکرد مالی سازمان است، مخدوش گردیده و ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور و تبصره آن در حدودی که مغایر با تفسیر شورای نگهبان از اصل ۵۵ قانون اساسی است، اعتبار

خود را از دست داده و قابلیت استناد ندارد.

دیدگاه دوم قائل به عدم تسری صلاحیت دیوان محاسبات نسبت به سازمان تأمین اجتماعی و عملکرد مالی آن می‌باشد. دلایل و مستندات این دیدگاه عبارتند از:

الف- منابع مالی سازمان به ترتیب مقرر در ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی تأمین می‌گردد و با توجه به همین نکته قانونگذار در قانون تأمین اجتماعی و اساسنامه این سازمان، تصویب بودجه آن را بر عهده خود سازمان قرار داده است و بدین وسیله بودجه مستقلی را برای سازمان پیش‌بینی نموده است. در نهایت، با توجه به حق نظارت مرجع تصویب‌کننده بودجه، اساسنامه سازمان، نهاد نظارتی خاصی به نام «هیأت نظارت» پیش‌بینی کرده است که وظیفه نظارت بر بودجه سازمان را به عهده دارد.

لذا با توجه به آن که ارقام و موارد مصرف بودجه سازمان در مجلس شورای اسلامی به تصویب نمی‌رسد و با لحاظ آنکه مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی، رسیدگی دیوان محاسبات کشور بر عملکرد مالی دستگاه‌هایی که «از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند» به این منظور صورت می‌گیرد که «هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد»، موضوع رسیدگی دیوان محاسبات نسبت به امور مالی سازمان موضوعاً منتفی است.

ب- دامنه صلاحیت دیوان محاسبات محدود به «اعتبارات» مندرج در بودجه کل کشور است، لذا سایر ارقامی که در بودجه کل کشور منظور می‌شوند و جنبه «اعتبار» ندارند از دامنه رسیدگی خارج خواهند بود. مطابق ماده ۷ قانون محاسبات عمومی کشور، منظور از «اعتبار» مبلغی است که برای مصارف معینی به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. بنابراین «اعتبار» صرفاً به ارقامی اطلاق می‌شود که در بودجه کل کشور تحت عنوان بودجه عمومی دولت ذکر می‌گردد و پیش‌بینی و لحاظ سه درصد سهم دولت در قوانین بودجه سنواتی بابت حق بیمه بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی واجد اوصاف و شرایط تعریف «اعتبار» نیست بلکه صرفاً بدهی دولت به سازمان است که دولت همانند بدهکاری در مقام ایفای تعهد و تأدیه دین خود اقدام می‌نماید بنابراین درج مبالغ مذکور در قانون بودجه نیز نمی‌تواند مستند قانونی رسیدگی دیوان محاسبات به عملکرد مالی سازمان قرار گیرد.

پ- علاوه بر «هیأت نظارت» سازمان تأمین اجتماعی، «سازمان بازرسی کل کشور» نیز با توجه به صراحت قانون تشکیل سازمان بازرسی و نیز عام‌الشمول بودن صلاحیت آن در قانون اساسی، به

عنوان اصلی ترین دستگاه نظارتی کشور بر عملکرد مالی سازمان تأمین اجتماعی نظارت دارد. تعدد مراجع نظارتی بر عملکرد سازمان که اموال آن متعلق حق بیمه شدگان است و نمایندگان صاحبان آن بر عملکرد صندوق نظارت دارند، علاوه بر آن که توجیه قانونی کافی ندارد، سبب اختلال در جریان امور نیز می شود و از اینرو اگرچه اصل نظارت امری مستحسن است لیکن تعدد و ناهماهنگی این مراجع توان قابل توجهی از سازمان را که باید صرف اهتمام به امور بیمه شدگان شود، به خود اختصاص می دهد.

از میان دو دیدگاه فوق الذکر با توجه به مخدوش بودن استدلال دیدگاه اول و نظر به استدلال های ارائه شده از سوی طرفداران دیدگاه دوم، به نظر می رسد باید قائل به عدم امکان نظارت دیوان محاسبات بر عملکرد مالی سازمان گردید.

۴-۴. نظارت هیات نظارت سازمان تامین اجتماعی

به موجب اساسنامه سازمان تامین اجتماعی، هیات نظارت یکی از ارکان این سازمان و مرکب از نماینده دولت، نماینده کارفرمایان و نماینده بیمه شدگان می باشد. هیات نظارت وظیفه نظارت بر حسن اجرای اساسنامه و قانون تامین اجتماعی و تطبیق عملیات سازمان با مقررات قانونی، وظیفه اظهارنظر در مورد ترازنامه تنظیمی سازمان قبل از طرح در شورای عالی تامین اجتماعی و انجام وظایف دیگری که به موجب اساسنامه یا قانون تامین اجتماعی و مقررات دیگر در صلاحیت آن قرار گرفته است را برعهده دارد. بنابراین بر اساس اساسنامه سازمان تامین اجتماعی، هیات مزبور حق نظارت از جمله نظارت مالی بر سازمان تامین اجتماعی را دارد. آیین نامه داخلی هیات نظارت سازمان تامین اجتماعی نیز به منظور اجرای بهتر وظیفه نظارت مالی این نهاد، امکان استفاده از افرادی که در امور مالی و درآمد و فنی و حقوقی سابقه و تخصص دارند را برای انجام وظایف و اعمال اختیارات قانونی هیات پیش بینی کرده است.

۵. نتیجه گیری

سازمان تأمین اجتماعی، در قالب دریافت حق بیمه از مشمولان خود درآمد زیادی کسب می نماید که این درآمدها باید به منظور ارائه حمایت های کوتاه مدت و بلندمدت پیش بینی شده در قانون تامین اجتماعی به افراد تحت پوشش و یا برای سرمایه گذاری جهت تامین منابع لازم برای

ارائه خدمات به نسل‌های آینده حمایت‌گیرنده از این سازمان، هزینه شود. همین امر اهمیت نظارت بر عملکرد مالی سازمان تأمین اجتماعی را نشان می‌دهد و موجب شده است که نهادها و مراجع نظارتی متعدد در سطح کشور اقداماتی را برای نظارت بر این سازمان انجام دهند. امری که علی‌رغم هدف مثبت آن، در مواردی به دلیل عدم وجود مبنای قانونی برای نظارت، سبب اختلافاتی میان این سازمان و نهادهای نظارتی مزبور شده و حتی هزینه‌هایی را به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل کرده است. این پژوهش نشان می‌دهد که عدم توجه به ماهیت حقوقی این سازمان و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران سبب اختلاف نظرهای مزبور شده است و نتیجه می‌گیرد که شناخت و تعیین جایگاه حقوقی این سازمان در تعیین نهادهای صالح برای اعمال نظارت مالی بر سازمان تأمین اجتماعی نقش بنیادین دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که حمایت‌های ارائه شده توسط سازمان تأمین اجتماعی بر مبنای قانون تأمین اجتماعی پی‌ریزی شده است که بررسی قلمرو شخصی و موضوعی آن به خوبی بیان‌گر این امر است که نظام پیش‌بینی شده در قانون مذکور از قلمرو محدودتری نسبت به اصل ۲۹ قانون اساسی و نظام جامع تأمین اجتماعی مذکور در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برخوردار است. به گونه‌ای که از ۳ قلمرو پیش‌بینی شده در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، این سازمان صرفاً در قلمرو بیمه‌ای فعالیت می‌نماید.

سازمان تأمین اجتماعی شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری دارد و به موجب قانون، فهرست نهادهای عمومی غیردولتی، نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شود و نظارت کلی و راهبری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بر آن، این استقلال را مخدوش نمی‌کند. یکی از مهمترین آثار استقلال شخصیت حقوقی سازمان و در نتیجه استقلال مالی و اداری آن، بودجه مستقل سازمان مزبور از بودجه عمومی است. البته استقلال مالی سازمان بدان معنا نیست که هیچ مرجعی حق نظارت بر عملکرد مالی سازمان را ندارد بلکه نکته مهم آن است که مراجع نظارتی جهت نظارت بر عملکرد مالی این سازمان باید با توجه به ماهیت حقوقی آن، که همان قلمرو محدود و جایگاهش می‌باشد، در ساختار حقوقی تعیین شوند. «هیأت نظارت سازمان تأمین اجتماعی» به موجب اساسنامه سازمان و «سازمان بازرسی کل کشور» با توجه به صراحت قانون تشکیل سازمان بازرسی و نیز عام‌الشمول بودن صلاحیت آن در قانون اساسی، اصلی‌ترین مراجع نظارتی کشور بر عملکرد مالی سازمان تأمین اجتماعی می‌باشند. لیکن در خصوص امکان نظارت

دیوان محاسبات کشور بر عملکرد مالی سازمان، به دلایل عدیده‌ای از جمله ماهیت این سازمان، مفاد اصل ۵۵ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان در این خصوص و لحاظ این امر که سازمان از بودجه عمومی کشور استفاده نمی‌کند بلکه دارای بودجه خاص و مجزا می‌باشد، دلالت بر عدم پذیرش این امر می‌نماید.

منابع

الف- فارسی

کتاب‌ها

- استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۰)، *حقوق تامین اجتماعی*، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.
- انصاری، ولی اله، (۱۳۸۳)، *کلیات حقوق اداری*، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان.
- بادینی، حسن، (۱۳۸۴)، *حقوق تامین اجتماعی*، جزوه آموزشی دوره کارشناسی حقوق دانشگاه تهران، نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۴-۸۵.
- صفایی، سید حسین و قاسم زاده، سید مرتضی، (۱۳۷۷)، *حقوق مدنی (اشخاص و محجورین)*، چاپ سوم، تهران: سمت.
- طباطبایی مومنی، منوچهر، (۱۳۸۳)، *حقوق اداری*، چاپ نهم، تهران: سمت.
- عراقی، سید عزت‌اله و همکاران، (۱۳۸۶)، *درآمدی بر حقوق تامین اجتماعی*، چاپ ۱، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۷۸)، *حقوق اداری*، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.

مقاله‌ها

- بادینی، حسن، (۱۳۸۶)، «جایگاه حقوق تامین اجتماعی در نظام حقوقی»، *فصلنامه تامین اجتماعی*، سال نهم، شماره ۳۰.
- پروین، خیراله و دلبر، حسین، (۱۳۹۳)، «ارزیابی و اصلاح فرآیندهای اداری در آیین سازمان بازرسی کل کشور»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال پانزدهم، شماره ۴۲.
- جعفری، زهرا، (۱۳۸۷)، «کمک هزینه ازدواج»، *فصلنامه قوانین و مقررات تامین اجتماعی*، شماره ۹.
- دانشفرد، کرم اله و قزلباش، حسن، (۱۳۸۹)، «بررسی نقش گزارش تفریغ بودجه در اعمال نظارت پارلمانی بر عملکرد دولت»، *مجله حسابداری مدیریت*، سال سوم، شماره ۴.
- دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی، «گزیده آماری»، ۱۳۹۴، قابل دسترسی در www.tamin.ir/file/file/50949
- رستمی، ولی و حسینی پور، سید مجتبی، (۱۳۸۸)، «نظارت مالی بر موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، *فصلنامه حقوق*، دوره ۳۹، شماره ۴.
- شهبازی نیا، مرتضی، (۱۳۸۶)، «حق برخورداری از تامین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن»، *فصلنامه تامین اجتماعی*، شماره ۳۰.

- عصمتی، زینب و بادینی، حسن، (۱۳۹۱)، «نقدی بر آراء دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حاکم بر حقوق تامین اجتماعی»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۷۸.
- کولیوند، حسن و عصمتی، زینب، (۱۳۹۳)، «قابلیت دادرسی حق بر تامین اجتماعی؛ مطالعه تطبیقی حقوق ایران و انگلستان در پرتو اسناد بین‌المللی حقوق بشر»، *مجله حقوقی دادگستری*، سال هفتاد و هشتم، شماره ۸۰.

ب- انگلیسی

Books

- Ball, Robert M, (2009), *The Nine Guiding Principles of Social Security, Social Insurance and Social Justice: Social Security, Medicare and the Campaign against Entitlements*, Springer, New York: Springer Publishing Company.
- Dupeyroux, Jean- Jacques, (1975), *Droit de la securite sociale*, Sixieme Edition, Paris, Dalloz.
- East, Robert, (1999), *Social Security Law*, London, Macmillan Press LTD.
- International Labour Organization, (2014), *World Social Protection Report (Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice)*, First Published, Geneva, International Labour Office.

