

## Investigating the Requirements of the Decentralization System in the Social Security Organization

Mohammadreza Javan Jafari<sup>1</sup>, Aliakbar Gorji Azandaryani<sup>2</sup>, Morteza Nejabatkhah<sup>3</sup>

1. PhD student in public law; mjavanjaafari@yahoo.com

2. Faculty member of Shahid Beheshti University Faculty of Law; Tehran, Iran, A\_gorji@sbu.ac.ir (Corresponding Author)

3. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Political Sciences, Mazandaran University, Babolsar, Iran, m.nejabatkhah@umz.ac.ir

Date Received 2022/01/02

Date of correction 2022/04/05

Date of Release 2022/04/16

### Abstract

In a system of administrative decentralization, the central government delegates the right and authority to the local or professional institutions to make decisions. In our country, the government authorities are delegated to local institutions in the form of the Town and Village Councils and delegated to the Public Non-Governmental Organizations in specialty matters. Given that the Social Security Organization is run as a public non-governmental organization in the system of administrative decentralization framework and provides social security public services instead of government, it is essential to examine the requirements of the decentralized administrative system in the structure of this organization. In practice, it can be seen that some of the requirements of the administrative decentralization system in the social security organization are not properly met. In this research, after introducing the system of administrative decentralization, its requirements in social security organization have been studied and analyzed.

**Keywords:** Social Security Organization, administrative decentralization, legal personality, public nongovernmental organization

---

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

## فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، پاییز ۱۴۰۱، شماره ۳۲

مقاله علمی پژوهشی

### بررسی الزامات نظام عدم تمرکز اداری در سازمان تأمین اجتماعی

محمد رضا جوان جعفری<sup>۱</sup>؛ علی اکبر گرجی ازندریانی<sup>۲</sup>؛ مرتضی نجابت خواه<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۷

#### چکیده

در نظام عدم تمرکز اداری، دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری و گاهی امکانات مادی لازم را به نهادهای محلی یا تخصصی واگذار می‌کند. واگذاری این حقوق و اختیارات، در حقیقت نوعی توزیع امکانات مادی و اقتدارات حکومتی به ذی‌نفعان است و در صورتی که مطابق شرایط و معیارهای مربوط صورت گیرد با عدالت توزیعی سازگار خواهد بود. در کشور ما واگذاری اختیارات به نهادهای محلی در قالب شوراهای اسلامی شهر و روستا انجام می‌شود و واگذاری اختیارات به نهادهای تخصصی عموماً از طریق سازمان‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی صورت می‌گیرد. با توجه به اینکه سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی در چهارچوب نظام عدم تمرکز اداری (فنی) تأسیس گردیده است و به جای دولت به ارائه خدمت عمومی تأمین اجتماعی مبادرت می‌ورزد، بررسی الزامات نظام عدم تمرکز اداری در ساختار این سازمان مبین میزان پایبندی قدرت مرکزی به اصول و معیارهای نظام عدم تمرکز و عدالت توزیعی است. در عمل مشاهده می‌گردد که برخی از الزامات نظام عدم تمرکز اداری در سازمان تأمین اجتماعی به درستی رعایت نمی‌گردند و عدم رعایت الزامات مذکور، در مواردی موجب ناسازگاری با معیارهای عدالت توزیعی می‌گردد. در این پژوهش پس از معرفی نظام عدم تمرکز اداری، الزامات آن در سازمان تأمین اجتماعی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته‌اند.

**کلمات کلیدی:** سازمان تأمین اجتماعی، عدم تمرکز اداری، شخصیت حقوقی، نهاد عمومی غیردولتی.

۱. دانشجوی دکترای حقوق عمومی؛ دانشگاه آزاد تهران شمال، تهران، ایران، [mjavanjaafari@yahoo.com](mailto:mjavanjaafari@yahoo.com)

۲. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی؛ تهران، ایران. (نویسنده مسئول)؛ [A\\_gorji@sbu.ac.ir](mailto:A_gorji@sbu.ac.ir)

۳. دانشیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران.

[m.nejabatkhah@umz.ac.ir](mailto:m.nejabatkhah@umz.ac.ir)

## مقدمه

امروزه با گسترش نیازها و خدمات عمومی دیگر نمی‌توان دولت‌ها را مسئول اداره و ارائه کلیه خدمات عمومی دانست. در حال حاضر این اصل که دولت‌ها می‌بایست عهده‌دار انجام خدمات عمومی باشند جای خود را به اصلی داده است که مطابق آن دولت‌ها باید از انجام خدمات، اطمینان حاصل کنند. (منوچهری راد، ۱۳۹۶) بر این اساس، علم حقوق اداری که موضوع آن سازمان‌ها و تشکیلات تأمین کننده نظم و امنیت شهروندان و تعیین محدوده اقتدارات و اختیارات مقامات و مأموران عمومی است، (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۲۶) نظام عدم تمرکز یا تمرکز زدایی اداری را به عنوان شیوه مترقی و دموکراتیک در اداره امور عمومی معرفی می‌کند.

محتوا و مبنای اصلی فکر تمرکز زدایی این است که به یک جامعه انسانی که در داخل جامعه بزرگتر قرار دارد، مسئولیت داده شود که امور مخصوص به خود را مستقیماً اداره کند. بر این اساس، عدم تمرکز اداری به دو بخش تقسیم گردیده است: ۱ - عدم تمرکز منطقه‌ای یا محلی که به موجب آن صلاحیت تصمیم‌گیری در امور مربوط به نهادهای محلی و منطقه‌ای به این نهادها تفویض می‌شود. (مانند شوراهای اسلامی) ۲ - عدم تمرکز عملکردی و یا فنی و تخصصی که به موجب آن نقش و عملکرد خاصی برای یک واحد تخصصی در نظر گرفته می‌شود. (مانند نهادهای عمومی غیردولتی که عهده دار یک خدمت تخصصی عمومی هستند.)

از جمله ویژگی‌های نهادهای مشمول نظام عدم تمرکز اداری، اعطای شخصیت حقوقی و استقلال در تصمیم‌گیری و اجرا و به تبع آن تفویض اختیارات و اقتدارات عمومی و اعطای قواعد ترجیحی، آزادی عمل در شیوه انتخاب اعضا و ارکان آنها و اعمال نظارت خفیف و قیمومیتی دولت مرکزی بر نهادهای مذکور است. هدف تمام این تفویض اختیارات توزیع عادلانه امکانات و اقتدارات از سوی قدرت مرکزی است.

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی (موضوع بند ۱۰ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) که امر عمومی و حاکمیتی «تأمین اجتماعی» را بر عهده دارد، بدون تردید در زمره نهادهای عدم تمرکز فنی به شمار می‌آید و می‌باید تمامی الزامات و نتایج ناشی از اجرای نظام عدم تمرکز اداری در مورد آن مصداق داشته باشد. با بررسی قوانین و مقررات مربوط به ساختار و وظایف سازمان تأمین اجتماعی برخی از خصوصیات نظام عدم تمرکز در این سازمان مشهود است، اما به‌نظر می‌رسد در مواردی، ادعای اجرای کامل نظام عدم تمرکز، در سازمان تأمین اجتماعی چندان قابل دفاع نیست و نیازمند اهتمام بیشتر مقامات مرکزی در این خصوص است.

در راستای اجرای نظام عدم تمرکز فنی در سازمان تأمین اجتماعی، این سازمان از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار گردیده و برخی از وظایف و اختیارات دولت مرکزی به آن تفویض شده

است، حوزه فعالیت آن امری تخصصی و فنی است، بخشی از وظایف آن دارای خصوصیت حاکمیتی است، اعضا و ارکان آن تا حدودی مستقل از دولت مرکزی انتخاب می‌گردند و اعمال نظارت دولت بر آن نیز می‌بایست از نوع نظارت خفیف باشد. در پژوهش حاضر به نقد و تحلیل سازمان تأمین اجتماعی با رویکرد سنجش میزان انطباق الزامات حاکم بر نظام عدم تمرکز اداری با خصوصیات و شرایط سازمان تأمین اجتماعی پرداخته شده است.

### ۱. مفهوم نظام عدم تمرکز در نظام بیمه‌های اجتماعی

مفهوم تمرکز و یا عدم تمرکز در عمل به صورتی مطلق تجلی و ظهور نمی‌یابد، بلکه تصور آن امری است نسبی با درجات متفاوتی از تمرکز. میزان تمرکز و عدم تمرکز در اداره امور عمومی، بستگی به میزان تفویض اختیار و قدرت دارد و تفویض اختیار و قدرت، به نوبه خود به میزان ظرفیت مجریان امور بستگی دارد. (تسلیمی، ۱۳۸۴: ۱۵۸) لذا حکومت‌های مرکزی در دنیا برای ساماندهی امور عمومی از روش‌های مختلفی استفاده می‌کنند که این سبک‌ها عبارتند از: تمرکزگرایی؛ تراکم‌زدایی (عدم تراکم) و تمرکززدایی (عدم تمرکز).

تمرکزگرایی نظام و شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور (ملی و محلی) توسط مرکز سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در پایتخت قرار دارد، اتخاذ و به مورد اجرا گذاشته می‌شود. (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵: ۴۲) در این حالت، صد درصد اختیارات و اقتدارات اداری در مرکز می‌باشد (مدنی، ۱۳۸۷: ۱۱۸) و اختیار اداره اجرای امور نیز کاملاً در سازمانهای مرکزی تجمع یافته است.

تراکم‌زدایی، نظامی است که در آن یک واحد محلی به نمایندگی از طرف حکومت مرکزی با شخصیت حقوقی و اختیارات مشخص به وجود می‌آید. (شمس، ۱۳۷۷: ۳۱) هر چند که این شیوه ساماندهی، تصمیم‌گیری و قدرت دفاتر مرکزی نظام اداری را پراکنده می‌سازد، ولی قدرت از سوی حکومت مرکزی به مامورینی منتصب تفویض می‌شود که آنان در برابر حکومت پاسخگو هستند و نه مردم. هدف عمده در عدم تراکم، کارایی فنی است و به مشارکت مردمی توجهی ندارد. علاوه بر آن تصمیمات ناظر بر تراکم‌زدایی به شدت سیاسی است. (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۲۱۱) در واقع عدم تراکم، اعطاء اختیارات تصمیم‌گیری به نمایندگان محلی قوه مرکزی (به عنوان مثال: استاندار و فرماندار) می‌باشد. این‌ها ارگان‌های ساده انتقال و اجرا نیستند، بلکه دارای اختیار اخذ تصمیم در حوزه محل می‌باشند. بنابراین در نظام عدم تراکم، سلسله مراتب اداری نیز وجود دارد و این قدرت را زیر سؤال نمی‌برد و از این جهت مانند نظام تمرکز است. (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۱۰۲ و ۹۰)

اما تمرکززدایی (عدم تمرکز) یکی از تکنیک‌های چندگانه حقوق عمومی است که در کنار فنون تشکیلاتی و عملکردی دیگری چون فن نمایندگی، نظارت و قیمومت، حمایت از اشخاص و اموال و فن مؤسسات عام‌المنفعه به ساماندهی امور ملی و محلی می‌پردازد. (قاضی، ۱۳۷۵: ۵۷-۹۵) در تمرکززدایی دولت مرکزی حق و اختیار تصمیم‌گیری و گاهی امکانات مادی لازم را به نهاد های

محلی یا فنی که متصدیان آنها توسط مردم همان محل یا ذینفعان خاص انتخاب شده‌اند، واگذار می‌کند. (اشتریان و کریمی فرد، ۱۳۹۵: ۹۵-۱۲۳) محتوا و مبنای اصلی فکر تمرکززدایی این است که به یک جامعه انسانی که در داخل جامعه بزرگتر قرار دارد، مسئولیت داده شود که امور مخصوص به خود را مستقیماً اداره کند. تمرکززدایی یا مطلق است یا نسبی. در عدم تمرکز مطلق کلیه امور یک محل یا گروه خاص را فقط اعضای انتخابی گروه و یا محل اداره می‌کنند؛ در حالی که در تمرکز زدایی نسبی فقط پاره‌ای از امور از حوزه اختیارات قدرت مرکزی خارج و به گروه یا منطقه واگذار می‌شود. (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۹) تمرکززدایی در حوزه مدیریت امور عمومی را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم کرد: عدم تمرکز سیاسی؛ عدم تمرکز محلی و عدم تمرکز فنی.

عدم تمرکز سیاسی یا فدرالیسم بدین معناست که بخشی از قدرت سیاسی از سیطره واحدهای مرکزی خارج شده و در اختیار واحدهای نامتمرکز (ایالات و ولایات و...) قرار می‌گیرد (انصاری، ۱۳۸۳: ۱۳۹) و شامل تمامی عرصه‌های قانونگذاری، اجرایی و قضایی می‌شود. هر چند این نوع عدم تمرکز بیشتر موضوع حقوق اساسی است، اما به هر حال تأثیر آن بر حقوق اداری غیر قابل انکار است.

عدم تمرکز محلی به نوعی سازمان‌های غیر متمرکز اداری اطلاق می‌شود که در استان‌ها، شهرستان‌ها و یا شهرها یا نواحی کوچک‌تر مانند بخش و دهستان و ده عهده‌دار اداره امور محلی می‌باشند. (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵: ۱۳۸) عدم تمرکز اداری محلی را نباید با فدرالیسم اشتباه گرفت؛ زیرا اموری که به عهده شوراها و مقامات محلی است تنها امور اجرایی و اداری است و آنها به هیچ‌وجه حق مداخله در امور قضایی و یا قانون‌گذاری ندارند و همه از قوانین واحد تبعیت می‌کنند. نظام عدم تمرکز اداری «سیستمی است که در آن صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره یک یا چند امر عمومی به مقامات و نهادهایی که مستقل از مرکز هستند، واگذار شده است.» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۵۴) همچنین معیارهای فنی و فعالیت‌های حرفه‌ای آنان باعث شده که آنها به شکل نهادهای غیرمتمرکز ایجاد شوند. این نهادها عموماً در قالب مؤسسات عمومی و یا سازمان‌های حرفه‌ای عمل می‌نمایند. مؤسسات عمومی سازمان‌هایی هستند که دارای شخصیت حقوقی بوده و به موجب قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی هستند. در ایران اینگونه مؤسسات تحت عناوینی مانند مؤسسه، سازمان، بنیاد، مرکز، صندوق یا شرکت فعالیت می‌نمایند. (امامی و استوارسنگری: ۱۲۹).

در نظام عدم تمرکز اداری فنی، استقلال و اختیار تصمیم‌گیری برای اداره امور عمومی معین به یک مؤسسه واگذار می‌شود. به عبارت دیگر عدم تمرکز اداری فنی، دادن شخصیت حقوقی حقوق عمومی توسط قدرت مرکزی به سازمان‌های فنی و تخصصی مانند شرکت‌های دولتی یا مؤسسات عمومی دولتی و یا غیر دولتی است تا آنها امور فنی و تخصصی خود را فارغ از تأثیرات

سیاسی و جناحی و به‌طور کلی مستقل ولی زیر نظر نظارت قیمومتی دولت مرکزی اداره نمایند. (عباسی، ۱۳۸۹: ۷۳) این مؤسسات که در ادبیات حقوق اداری تحت عنوان «مؤسسه عمومی» نامیده می‌شوند، دارای شخصیت حقوقی و استقلال نسبی از قوه مرکزی می‌باشند. سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از مؤسسات عمومی غیردولتی است و در راستای اجرای نظام عدم تمرکز فنی ایجاد گردیده است. برخی ضرورت‌ها و محاسن مربوط به این اقدام را می‌توان به شرح زیر بیان داشت:

۱) نظام بیمه‌های اجتماعی یک نظام عام و فراگیر است که بدون توجه به تفاوت‌های قومی، نژادی و فرهنگی در کشور اجرا می‌شود و البته واجد وصف تخصصی است. بنابراین واگذاری بیمه اجتماعی به عنوان یک موضوع تخصصی به سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند، روان‌سازی و اجرای بهتر این امر تخصصی را به همراه داشته باشد.

۲) از آنجا که امور مربوط به بیمه‌های اجتماعی از جمله امور تخصصی و فنی محسوب می‌گردد، تعیین سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی و با شخصیت حقوقی مستقل و در راستای نظام عدم تمرکز موجب می‌گردد این سازمان با تجربه و تخصصی که طی سالیان متمادی کسب کرده است و می‌تواند آزادانه آن را به کار گیرد، به دور از دخالت‌های قدرت مرکزی به انجام مأموریت سازمانی خود بپردازد.

۳) استقلال سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان نهاد برخاسته از نظام عدم تمرکز موجب می‌گردد مقامات و کارکنان آن حس همکاری بیشتری نسبت به یکدیگر داشته و مجموعه سازمان را از آن خود بدانند. این موضوع افزایش ضریب مسؤلیت‌پذیری کارکنان و کیفیت خدمت‌رسانی به ذی‌نفعان را به همراه خواهد داشت.

۴) واگذاری امور بیمه‌های اجتماعی به نظام عدم تمرکز سبب می‌شود بخشی از وظایف حاکمیتی دولت از تمرکز خارج گردد. در نتیجه هدایت و انجام امور با سهولت بیشتری صورت می‌گیرد.

۵) اداره تأمین اجتماعی به صورتی که شرکای اجتماعی نظام تأمین اجتماعی در آن دخالت داشته باشند موجب می‌گردد، مشمولین این نظام تصمیمات و اقدامات سازمان تأمین اجتماعی را به‌عنوان اقدامات و تصمیمات خود بپذیرند و با ارائه طرح‌ها و برنامه‌های ابتکاری، همواره در جهت رشد و شکوفایی آن بکوشند.

۶) عدم تمرکز اداری موافق با تمایلات بشر است. زیرا افراد تمایل دارند امورشان را خود برعهده بگیرند و از دخالت و اعمال نظر دیگران بیزارند. جامعه بیمه‌شدگان دخالت قدرت مرکزی و یا هر کس دیگری را در امور داخلی خود نمی‌پذیرند، از این جهت سپردن کار مردم به خودشان، در قالب عدم تمرکز باعث مشارکت مردم در انجام امور شده و راه برای پیشرفت سریع امور و برنامه‌ها

فراهم می‌نماید. (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۴: ۶۷-۴۹) با سپردن امور مردم به خودشان در حقیقت نوعی عدالت توزیعی و توزیع قدرت در اداره امور صورت می‌گیرد. تصمیمات یک‌جانبه و دستوری قدرت مرکزی بر خلاف عدالت توزیعی است چرا که در این صورت اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری به درستی توزیع نشده و در نتیجه مشارکت ضعیف‌تر مجریان و مشمولان نظام بیمه اجتماعی را باعث خواهد شد.

از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی، امر عمومی و حاکمیتی «تأمین اجتماعی» را بر عهده دارد، بدون تردید در زمره نهادهای عدم تمرکز فنی به شمار می‌آید. بنابراین الزامات و معیارهای مربوط به نظام عدم تمرکز اداری (فنی) در مورد این سازمان نیز مصداق دارد. از جمله اینکه دارای شخصیت حقوقی مستقل است، وظایف و اختیارات دولت مرکزی به آن تفویض شده است، حوزه فعالیت آن امری تخصصی و فنی است، از حق اعمال حاکمیت برخوردار است، اعضای ارکان آن تا حدودی مستقل از دولت مرکزی انتخاب می‌گردند و دولت نظارت خفیفی را بر آنها اعمال می‌نماید. در بندهای بعدی هر یک از ویژگی‌های نظام عدم تمرکز در سازمان تأمین اجتماعی، به عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های نظام عدم تمرکز در کشور مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

## ۲. سازمان تأمین اجتماعی و استقلال شخصیت حقوقی

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی که به حکم قانون تأسیس شده است، بزرگ‌ترین متولی امور بیمه‌های اجتماعی در کشور بوده و مدیریت بخشی از نظام رفاه و تأمین اجتماعی را عهده‌دار است. از مهمترین ویژگی‌های مؤسسات عمومی غیر دولتی برخوردار است از شخصیت حقوقی مستقل است تا با اختیارات بیشتری به وظایف خود در نظام عدم تمرکز عمل نمایند. در این قسمت ضمن بررسی مباحث مربوط به شخصیت حقوقی و لزوم استقلال اداری و مالی اشخاص حقوقی که متولی امور فنی و تخصصی هستند، به تجزیه و تحلیل وضعیت استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی پرداخته می‌شود. میزان استقلال اداری و مالی نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی بیان‌گر آزادی عمل بیشتر آنها در انجام وظایف تخصصی است. همچنین فرض بر این است که، آزادی عمل نهادهای فعال در حوزه نظام عدم تمرکز اداری و فنی، موجب موفقیت بیشتر آنان در انجام وظایف محوله است.

نهادهای غیر متمرکز دارای شخصیت حقوقی مستقل از دیگران، به‌ویژه مستقل از مقامات و نهادهای دولت مرکزی می‌باشند. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۵۶)

اشخاص حقوقی حقوق عمومی متنوع‌اند. دولت، مؤسسات دولتی و وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از مهمترین اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌گردند. (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۸۰-۷۳)

سازمان تأمین اجتماعی به موجب بند ۱۰ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، از نوع مؤسسات عمومی غیردولتی است که می‌بایست واجد شخصیت حقوقی مستقل از دولت باشد. ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بر استقلال حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی تأکید نموده است. نتیجه شخصیت حقوقی مستقل این سازمان، استقلال مالی و اداری آن است که در ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۴ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۰ هیئت وزیران)، مورد تصریح قرار گرفته است. با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به موجب بند «ل» ماده ۶ این قانون، 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 نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی 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.

بُعد اول استقلال شخصیت حقوقی سازمان، استقلال مالی است. منظور از استقلال مالی عبارت است از دارا بودن دارایی، اموال، بودجه و منافع مستقل از دیگر سازمان‌های غیرمتمرکز و به طریق اولی نهادها و سازمان‌های مرکزی. از آثار و نتایج عملی این استقلال، آزادی عمل در نحوه هزینه کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی مربوط به خود می‌باشد. سازمان تأمین اجتماعی نیز وابستگی مالی به دولت نداشته و از بودجه عمومی کل کشور استفاده نمی‌نماید. منابع درآمدی سازمان برابر ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی به شرح زیر تأمین می‌گردد:

- حق بیمه‌های پرداختی از سوی کارفرمایان و بیمه‌شدگان و دولت (حق بیمه سهم کارفرما بیست درصد مزد یا حقوق بیمه‌شده) می‌باشد و با احتساب سهم بیمه‌شده و کمک دولت، کل حق بیمه به سی درصد مزد یا حقوق افزایش می‌یابد. البته کارفرمایان مکلفند بابت حق بیمه بیکاری کارگران، سه درصد و بابت کارگران شاغل در مشاغل سخت و زیان‌آور، چهار درصد بیشتر حق بیمه بپردازند.

- درآمد حاصل از وجوه و ذخایر و اموال سازمان.

- وجوه حاصل از خسارات و جریمه‌های نقدی مقرر در قانون.

- کمک‌ها و هدایا.

همچنین بند ۳ قسمت الف ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه نیز تلویحاً بر استقلال مالی بخش بیمه‌ای نظام رفاه و تأمین اجتماعی تأکید ورزیده و تأمین منابع مالی بخش بیمه‌ای نظام جامع را صرفاً از طریق مشارکت کارفرما، بیمه شده و دولت دانسته است.

از آنجا که در هر دو مقرر فوق دولت به عنوان تأمین‌کننده بخشی از حق بیمه در نظام بیمه‌ای معرفی شده است و علاوه بر آن، مندرجات بند (ح) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای را در قبال افراد تحت پوشش تحت ضمانت دولت دانسته است، ممکن است دو شبهه، در خصوص استقلال مالی سازمان تأمین اجتماعی پیش آید که بنابر دلایل زیر قابل رفع است:

اولاً: سه درصد حق بیمه‌ای که دولت به استناد بند ۱ ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌نماید، از بابت تکلیف قانونی دولت به پرداخت بخشی از حق بیمه بیمه‌شدگان به سازمان تأمین اجتماعی است و دولت را به این اعتبار نمی‌توان تأمین‌کننده منابع مالی سازمان نامید، بلکه در این حالت دولت به منزله بدهکاری است که به تأدیه دین خود مبادرت می‌نماید و پرداخت حق بیمه مذکور به معنای استفاده سازمان تأمین اجتماعی از بودجه عمومی نیست. سازمان تأمین اجتماعی بودجه‌ای مجزا از بودجه عمومی کشور که در قوانین بودجه سنواتی پیش بینی می‌شود، دارد که با پیشنهاد هیأت مدیره توسط هیأت امنای سازمان، به تصویب می‌رسد. استقلال مالی سازمان موجب می‌گردد مانده درآمدهای سازمان به حساب ذخائر سازمان منظور و به خزانه عمومی کشور پرداخت نگردد.

ثانیاً: اصل «تضمین بیمه‌های اجتماعی» توسط دولت به معنی مخدوش بودن استقلال نظام بیمه‌های اجتماعی نیست. مستفاد از اصل ۲۹ قانون اساسی و تصریح مندرجات بند (ح) ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت مکلف است 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 تکلیف دولت به معنی تأمین منابع مالی سازمان تأمین اجتماعی از سوی دولت نیست، زیرا در حالت فوق‌الذکر، دولت در راستای ایفای وظیفه‌ای که به موجب اصل ۲۹ قانون اساسی، 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.

درخصوص استقلال اداری سازمان نیز باید خاطر نشان ساخت که هم‌اکنون امور اداری و استخدامی سازمان به موجب آیین‌نامه خاص استخدامی سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۸ اداره می‌گردد و شرایط و نحوه استخدام و همچنین طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل و نظام پرداختی کارکنان تابع آن می‌باشد. (نعیمی، ۱۳۹۲: ۱۶-۱۳) بنابراین سازمان تأمین اجتماعی با استقلال اداری و استخدامی این امور را مستقل از دولت اداره می‌نماید.

نتیجه اینکه اجرای نظام عدم تمرکز اداری در سازمان تأمین اجتماعی ابتدائاً مستلزم استقلال شخصیت حقوقی سازمان از حیث مالی و اداری و استخدامی است که بنا به استنادات فوق این موضوع در پاره‌ای از قوانین و مقررات مرتبط با بیمه‌های اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی، در

راستای نظام عدم تمرکز، مورد تأکید و تصریح قرار گرفته و در جهت جلوگیری از تصدی مستقیم دولت در امور بیمه‌های اجتماعی است، بدیهی است در صورت تصدی‌گری مستقیم دولت در امور بیمه‌های اجتماعی، این خطر وجود دارد که اغلب تصمیمات مرتبط با مقوله تأمین اجتماعی بدون رعایت اصول و چارچوب‌های رفتار عقلایی و اقتصادی و منظور داشتن علایق، خواسته‌ها و انتظارات اعضای تحت پوشش اتخاذ شود و برخورد با آن در مواردی صرفاً از دیدگاه سیاسی باشد. (پناهی، ۱۳۸۳: ۲۶)؛ لذا با استقلال اداری و مالی سازمان که نتیجه عدم تمرکز اداری است، نقش دولت در اداره نظام تأمین اجتماعی می‌بایست کمتر از نقشی باشد که در خصوص دستگاه‌های نظام تمرکز اداری و نهادهای دولتی ایفا می‌نماید. علی‌رغم تمام ملاحظات قانونی و اجرایی که در خصوص رعایت نظام عدم تمرکز در سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته است بررسی قوانین و مقررات مربوط به نظام رفاه و تأمین اجتماعی مؤید این مطلب است که در مواردی استقلال اداری و مالی سازمان با معیارهای نظام عدم تمرکز فاصله دارد و لازم است در خصوص انجام اصلاحات قانونی و یا تغییر رویکرد جاری دولت در خصوص پیاده‌سازی نظام عدم تمرکز اقداماتی صورت گیرد. هر چند با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی انتظار می‌رفت وضعیت نظام بیمه اجتماعی کشور، به گونه‌ای سروسامان یابد که با معیارهای نظام عدم تمرکز مطابقت بیشتری داشته و با کمترین اتکا به دولت و قدرت مرکزی اداره شود، اما ملاحظه مفاد این قانون بیانگر این است که علی‌رغم تأکید قانون بر استقلال شخصیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی فعال در امور بیمه‌ای، بر میزان دخالت دولت در اجزا و ارکان نظام بیمه‌های اجتماعی افزوده شده است به گونه‌ای که بعضاً ادعای استقلال بیمه‌های اجتماعی از دولت و قدرت سیاسی چندان قابل دفاع نیست:

بند (ط) ماده ۳ قانون ساختار، نظارت بر تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای را از وظایف دولت دانسته است. بند (د) ماده ۶ این قانون نیز ابراز داشته، مسؤل نهایی تأمین اجتماعی دولت است و حتی مشارکت سازمان‌های غیر دولتی از قبیل نهادهای عمومی غیر دولتی را در امور بیمه‌ای کشور، به معنی رفع مسؤلیت دولت ندانسته است. از طرف دیگر قانون ساختار تأکید نموده است هر گونه برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و نظارت و ارزشیابی و توزیع منابع در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به صورت متمرکز، توسط دولت انجام می‌شود (جزء ۱ بند ۶ ماده ۶ قانون ساختار).

بند (د) ماده ۶ و بند (ح) ماده ۹ قانون ساختار دولت را مسؤل نهایی نظام تأمین اجتماعی دانسته و حقوق افراد تحت پوشش صندوق‌های بیمه‌ای در قبال تعهدات قانونی صندوق‌ها نسبت به ایشان را تحت ضمانت دولت می‌داند و البته نتیجه و ثمره مسؤلیت و ضمانت مذکور نیز سبب و مبنای دخالت دولت در امور صندوق‌های بیمه‌ای و خدشه به استقلال اداری و مالی آنها گردیده

به‌گونه‌ای که در پایان مقرر فوق دولت مکلف شده است تمهیدات مالی و ساختاری لازم را در این زمینه فراهم نماید.

مقنن در پذیرش دخالت دولت در امور صندوق‌های بیمه‌ای تا آنجا پیش رفته است که در تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون ساختار، استفاده از منابع صندوق‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی در حوزه بیمه‌ای را مستلزم پذیرش و راهبری کلان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی دانسته است و بند ۳ ماده ۱۲ نیز سازمان‌ها و مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای اجتماعی را که وظیفه مدیریت و ساماندهی منابع این نظام اعم از منابع عمومی و یارانه‌ای و یا منابع حاصل از مشارکت شرکای اجتماعی را عهده‌دار هستند به‌عنوان نماینده دولت محسوب نموده است.

بنا بر مراتب فوق علی‌رغم هدف مقنن، در واگذاری امور بیمه‌های اجتماعی به متولیان آن (سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بیمه‌ای)، اعطای کامل شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی به سازمان‌ها و صندوق‌های مذکور صورت نگرفته است. از این جهت الزامات نظام عدم تمرکز و نیز معیارهای مربوط به عدالت توزیعی یعنی توزیع قدرت و اختیارات به صاحبان اصلی آن (بیمه‌شدگان و کارفرمایان) نیازمند تأمل و توجه بیشتر نظامات قانون‌گذاری و مقررات گذاری کشور است.

### ۳. انجام امر تخصصی و فنی

ویژگی بارز نهادهای عدم تمرکز فنی، نوع فعالیت تخصصی و حرفه‌ای آنهاست که باعث شده این نهادها به صورت مستقل از دولت مرکزی انجام وظیفه نمایند. این امور تخصصی و حرفه‌ای مذکور ضمن اینکه از جمله امور مربوط به حوزه عمومی تلقی می‌شوند، به دلیل شرایط خاص خود نیازمند مدیریت خاص نیز می‌باشند و از این جهت امور تخصصی و حرفه‌ای سازمان‌ها حرفه‌ای، معمولاً به سازمان‌های تخصصی وابسته به دولت سپرده می‌شوند. دلیل اعطای صلاحیت مزبور این است که وزارتخانه مربوطه نمی‌تواند کلیه امور تخصصی سازمان‌های زیر مجموعه را به تنهایی اداره کند، به همین دلیل قانونگذار اقدام به تشکیل سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌هایی می‌کند و به آنها شخصیت حقوقی مستقلی اعطا می‌نماید. به عبارت دیگر اعطای شخصیت حقوقی و استقلال اداری به این دلیل است که مؤسسات موصوف بتوانند آزادانه به وظایف محوله خود پرداخته و از دخالت‌های غیرضروری دولت مرکزی مصون باشند.

سازمان تأمین اجتماعی بزرگترین و گسترده‌ترین نهاد در نظام تأمین اجتماعی کشور است به‌گونه‌ای که با پوشش حدود نیمی از جمعیت کشور، بیشترین حمایت‌های بیمه‌ای را در قالب حمایت‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت به افراد تحت پوشش خود ارائه می‌نماید. بدون تردید ارائه همزمان حمایت‌های متعدد و متنوع به مشمولین، نیازمند اطلاعات دقیق و محاسبات فنی و پیچیده است که انجام تمام این اقدامات از سوی دولت مرکزی مستلزم صرف وقت و هزینه زیادی را از جانب دولت

مرکزی است. ضمن آنکه فرصت ابتکار یا خلاقیت این صندوق‌ها را در افزایش سرمایه اندوخته خود جهت توسعه خدمات و رضایت‌مندی مضمولان از بین خواهد برد. فعالیت سازمان تأمین اجتماعی در قالب مؤسسه عمومی غیردولتی ضرورتی انکارناپذیر بوده است که این امکان را برای سازمان بوجود آورده که بتواند بر مبنای محاسبات علمی و فنی بیمه‌ای (محاسبات اکچوئری) و با سرمایه‌گذاری مناسب از بسیاری از مشکلات پیش رو عبور نماید.

فنی و تخصصی بودن امر تأمین اجتماعی اقتضا می‌کند که این سازمان در وضع قوانین و مقررات این حوزه حضور و مشارکت فعال داشته باشد. به همین مناسبت در بند (د) ماده ۸ اساسنامه این سازمان، «پیشنهاد تغییر یا اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی (از جمله نرخ حق بیمه و سن بازنشستگی) بر اساس شاخص‌های جمعیتی امید به زندگی و محاسبات بیمه‌ای جهت تصویب در هیأت وزیران و سیر مراحل قانونی» از اختیارات هیأت امنای سازمان مزبور دانسته شده است. به همین ترتیب اختیار وضع و صدور ضوابط، بخشنامه‌ها و دستورات اداری به هیأت مدیره، مدیرعامل و حتی معاونت‌های تخصصی سازمان اعطا شده است.

تخصصی‌ترین وجه یک سازمان بیمه‌گر اقدامات مربوط به توازن منابع و مصارف صندوق بیمه‌ای مربوط است به‌گونه‌ای که سازمان بیمه‌گر بتواند از وقوع ورشکستگی صندوق بیمه‌ای خود جلوگیری نماید. حفظ توازن منابع و مصارف سازمان بیمه‌گر با اتکا بر علم محاسبات بیمه‌ای (اکچوئری) ممکن است. هر چند تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر در مواد مختلف قانون ساختار نظام جامع مورد تصریح قرار گرفته و حتی مقنن عبارت «محاسبات بیمه‌ای» را نیز مورد تصریح قرار داده است. (بند ط ماده ۹ قانون فوق‌الذکر) اما سازمان تأمین اجتماعی و یا سایر صندوق‌های بیمه‌ای که به طور حرفه‌ای و تخصصی به امور بیمه‌ای می‌پردازند، متولی مستقیم بیمه‌های اجتماعی شناخته نشده‌اند و مقنن در این خصوص وزارت رفاه را مکلف به اتخاذ تمهیدات مالی، اعتباری و ساختاری در این زمینه نموده است (بند ح ماده ۹ قانون ساختار).

اجرای نظام عدم تمرکز اداری (فنی) بر سازمان تأمین اجتماعی به‌واسطه تخصصی و فنی بودن امر تأمین اجتماعی، از جهت اینکه بر کاهش نقش دولت در امر تأمین اجتماعی تأکید دارد، منجر به توازن و تناسب نقش بازیگران حوزه تأمین اجتماعی خواهد شد، اما همانگونه که از مستندات قانونی فوق استنباط می‌گردد این موضوع چندان مورد نظر مقنن قرار نگرفته است و در نتیجه برخی از تصمیمات تقنینی و مصوبات اجرایی بر خلاف علم محاسبات بیمه‌ای بار مالی سنگینی را بر سازمان‌های بیمه‌ای خصوصاً سازمان تأمین اجتماعی تحمیل نموده‌اند. به عنوان مثال قوانین مربوط به بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، قوانین بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور، قوانین معافیت‌های حق بیمه، قوانین مربوط به کاهش سن بازنشستگی و... بدون توجه به اصول و معیارهای حرفه‌ای و تخصصی در امور بیمه اجتماعی تدوین گردیده‌اند و مخالفت‌های

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان متولی اصلی بیمه‌های اجتماعی مبنی بر تحمیل بار مالی به سازمان، در جلوگیری از تصویب آنها بی‌ثمر بوده است. نتیجه این که واگذاری امور بیمه‌ای به سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیر دولتی مستلزم اعطای اختیارات بیشتر به این سازمان در زمینه مسائل فنی و تخصصی است به‌گونه‌ای که نظر سازمان در مراحل قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری مورد توجه باشد.

#### ۴. حق اعمال حاکمیت و استفاده از قواعد ترجیحی

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی، متولی بخش عظیمی از بیمه‌های اجتماعی در کشور است. موضوع بیمه اجتماعی از جمله موضوعات مربوط به حوزه عمومی است. ماهیت اعمال مربوط به وظایف اداری در حوزه عمومی به گونه‌ای است که نیازمند اعمال اقتدارات عمومی در جهت منافع عمومی است و هنگامی که متصدی نظامات اداری از اقتدار عمومی برخوردار باشد حق اعمال حاکمیت خواهد داشت. درحوزه خصوصی اصل تساوی حقوقی در روابط بین طرفین حاکم است اما در حوزه حقوق عمومی چنین نیست و سازمان یا اداره در موقعیت برتر فرض می‌شود و یک قاعده حقوقی ترجیحی متمایز از حقوق خصوصی بر آن وضعیت حکومت می‌کند. اینجاست که رابطه مستقیمی بین خدمات عمومی و اعمال حاکمیت یا اقتدار دولت وجود دارد. (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۰: ۲۱۳) «هر قدر که جامعه نسبت به دخالت دولت در زندگی فردی و خصوصی افراد نگران‌تر باشد و حوزه دخالت دولت را محدود کند، حوزه خدمات عمومی نیز کاهش می‌یابد و بر عکس اگر یک پدیده و امر عمومی جزء خدمات عمومی محسوب شود و جامعه آن را به‌عنوان نیاز و منافع عمومی محسوب نماید به دولت اجازه می‌دهد که در این زمینه‌ها دخالت کند و اداره آن را در دست بگیرد، در این دیدگاه حوزه خدمات عمومی گسترش پیدا می‌کند.» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۳۹)

سازمان تأمین اجتماعی ارائه دهنده بیمه‌های اجتماعی است، این فعالیت یک نوع خدمت عمومی و فعالیت عام‌المنفعه است. این نوع فعالیت‌ها توسط دولت یا قانونگذار تصویب و توسط یک شخص حقوق عمومی انجام می‌گیرد، یا یک نهاد خصوصی چنین فعالیتی را به پیروی از قواعد حقوقی خاص که حاوی امتیازات و یا تکالیفی است ارائه می‌نماید. (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۴۳) آنچه که مهم و تعیین کننده است این است که تنها هدف خدمت عمومی نفع عمومی است. (گرچی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۹) نهادهای عدم تمرکز نیز در راستای تأمین منافع عمومی، بی‌نیاز از اعمال قواعد ترجیحی نیستند و در تصمیمات و اقدامات خود ناگزیر از امتیازات قدرت عمومی بهره می‌برند.

مطابق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ «امورحاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران

نمی‌شود.» بند (ب) این ماده نیز «برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد» را به عنوان یکی از مصادیق امور حاکمیتی معرفی می‌نماید. بنابراین با توجه به شناسایی «خدمات تأمین اجتماعی» در زمره خدمات حاکمیتی، ضرورت دارد سازمان مذکور به عنوان نهاد عمومی مستقل، از پاره‌ای از اقتدارات عمومی در اجرای وظایف خود برخوردار باشد. بدین منظور قانونگذار پاره‌ای از امتیازات قدرت عمومی را به این سازمان اعطا کرده است که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- مطابق ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی «مطالبات سازمان بابت حق بیمه و خسارات تأخیر و جریمه‌های نقدی که ناشی از اجرای این قانون یا قوانین سابق بیمه‌های اجتماعی و قانون بیمه‌های اجتماعی روستاییان باشد، همچنین هزینه‌های انجام شده طبق مواد ۶۶ و ۹۰ و خسارات مذکور در مواد ۹۸ و ۱۰۰ این قانون در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأمورین اجرای سازمان قابل وصول می‌باشد». لذا انجام عملیات اجرایی وصول مطالبات تأمین اجتماعی موضوع این ماده بدون نیاز به مراجعه به دادگستری از امتیازات قدرت عمومی و اعمال حاکمیت است که به کمتر نهادهایی غیر از دادگستری اعطا شده است که سازمان تأمین اجتماعی یکی از این نهادها است.
- ماده ۴۷ قانون تأمین اجتماعی در خصوص اختیار بازرسی از کارگاه‌ها نیز نوعی دیگر از اعمال حاکمیت سازمان تأمین اجتماعی را به نمایش می‌گذارد. مطابق این ماده «کارفرمایان مکلفند صورت مزد و حقوق و مزایای بیمه‌شدگان همچنین دفاتر و مدارک لازم را در موقع مراجعه بازرس سازمان، در اختیار او بگذارند. بازرسان سازمان می‌توانند از تمام یا قسمتی از دفاتر و مدارک مذکور رونوشت یا عکس تهیه و برای کسب اطلاعات لازم به هریک از رؤسا و کارمندان و کارگران کارگاه و مراجع ذی‌ربط مراجعه نمایند. بازرسان سازمان حق دارند کارگاه‌های مشمول قانون را مورد بازرسی قرار دهند و دارای همان اختیارات و مسئولیت‌های مذکور در مواد ۵۲ و ۵۳ قانون کار خواهند بود.» مستفاد از این ماده و سایر مواد ارجاعی، بازرسان سازمان در حکم ضابطان دادگستری می‌باشند و از همان اقتدار برخوردارند.
- نمونه دیگر ماده ۳۵ قانون تأمین اجتماعی است که مطابق آن «سازمان می‌تواند در موارد لزوم با تصویب شورای عالی سازمان، مزد یا حقوق بیمه‌شدگان بعضی از فعالیت‌ها را طبقه‌بندی نماید و حق بیمه را به مأخذ درآمد مقطوع وصول و کمک‌های نقدی را بر همان اساس محاسبه و پرداخت نماید.» تعیین مزد یا حقوق مقطوع به سازمان در برخی

فعالیت‌ها از جمله پیمانکاری‌ها در زمره قواعد ترجیحی اعطا شده به سازمان تأمین اجتماعی است.

- نمونه دیگر برخورداری از معافیت مالیاتی و عوارض است که در ماده ۱۱۰ قانون تأمین اجتماعی بر آن تصریح شده است.

موارد فوق و سایر موارد از این دست نشان دهنده اقتدار ناشی از حاکمیتی بودن وظیفه ذاتی سازمان تأمین اجتماعی است که میزان استقلال شخصیت حقوقی این سازمان را در نظام عدم تمرکز اداری نمایان می‌سازد.

### ۵. تفویض اختیار

عدم تمرکز فنی، اداری وقتی است که نهادهای فنی ارائه کننده خدمات عمومی بتوانند در حدود وظایف و مسئولیت‌های خود نسبت به امور محوله اتخاذ تصمیم نمایند و از اختیارات کافی و متناسب با مسئولیت خود برخوردار باشند. بنابراین مبنای عدم تمرکز، تفویض اختیار یا واگذاری اختیارات بیشتر و متناسب با مسئولیت‌ها به نهادهای عمومی از سوی دولت مرکزی است. حال باید دید این موضوع چه تأثیری بر نحوه فعالیت سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یکی از نهادهای عدم تمرکز فنی دارد.

مطابق قسمت اخیر اصل ۲۹ قانون اساسی، دولت موظف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی را برای یک یک افراد کشور تأمین کند. بنابراین مطابق این اصل تأمین اجتماعی جزو وظایف ذاتی دولت محسوب می‌گردد. اما به موجب قانون تأمین اجتماعی، دولت با تأسیس سازمان تأمین اجتماعی قسمت اعظم این وظیفه را در مورد بخش وسیعی از افراد کشور به عهده سازمان تأمین اجتماعی گذارده است. سازمانی که دارای استقلال شخصیت حقوقی از دولت است. واگذاری این امر مهم به سازمان تأمین اجتماعی مستلزم اعطای پاره‌ای از اختیارات و صلاحیت‌ها به سازمان تأمین اجتماعی است. زیرا بدون تفویض اختیارات لازم، اداره امر عمومی تأمین اجتماعی ممکن نخواهد بود. این اختیارات و صلاحیت‌ها شامل صلاحیت تصمیم‌گیری و صلاحیت اجرایی است.

از جمله مهمترین وظایفی که به موجب قوانین و مقررات به سازمان تأمین اجتماعی تفویض شده است، می‌توان به اختیارات سازمان در بیمه نمودن مشاغل و فعالیت‌های جدید با توجه به امکانات سازمان اشاره کرد (ماده ۷ قانون تأمین اجتماعی). همچنین ماده ۳۵ قانون تأمین اجتماعی به سازمان اختیار داده است که در موارد لزوم با تصویب شورای عالی سازمان (در حال حاضر هیأت امنا) مزد یا حقوق بیمه‌شدگان بعضی از فعالیت‌ها را طبقه‌بندی نماید و حق بیمه را به مأخذ درآمد مقطوع وصول و کمک‌های نقدی را بر همان اساس محاسبه و پرداخت نماید. تفویض اختیار در زمینه تقسیط مطالبات سازمان از کارفرمایان که در قانون دریافت جرائم نقدی از کارفرمایان

پیش‌بینی شده است نیز، در راستای نظام عدم تمرکز صورت گرفته است. تمامی این تفویض اختیارات در مرحله اجرایی است، اما آنچه که برای سازمان تأمین اجتماعی به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی واجد اهمیت بیشتری است، تفویض اختیار در زمینه وضع برخی از قواعد خاص نظام بیمه‌ای است که چنین صلاحیتی اعطا نشده است. در این زمینه بند (د) ماده ۸ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، هر گونه اصلاح و یا تغییر قوانین و مقررات بازنشستگی (از جمله نرخ حق بیمه و سن بازنشستگی) بر اساس شاخص‌های جمعیتی امید به زندگی و محاسبات بیمه‌ای را از طریق پیشنهاد هیأت امانا و تصویب در هیأت وزیران و سیر مراحل قانونی ممکن دانسته است؛ در صورتی که اقتضای نظام عدم تمرکز این است که حداقل تهیه و تصویب بخشی از این موضوعات تخصصی در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار می‌گرفت. البته در خصوص وضع برخی از مقررات داخلی صندوق تأمین اجتماعی تفویض اختیاراتی صورت گرفته است، از جمله می‌توان به بند (ث) ماده ۸ اساسنامه فوق اشاره کرد که تصویب آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های صندوق تأمین اجتماعی را در صلاحیت هیأت امانای تأمین اجتماعی دانسته است. این اندازه تفویض اختیار به دلیل آنکه مربوط به وظایف خاص بیمه‌ای صندوق نیست کافی به نظر نمی‌رسد.

## ۶. استقلال در انتخاب اعضای تشکیلات

اصل عمده در عدم تمرکز، انتخابی بودن آن توسط مردم محلی (و یا ذینفعان امر عمومی) است. (بوشهری، ۱۳۷۶: ۱۳۹) و امکان نظارت از طریق انتخاب مردم و حضور آنها در صحنه سیاسی و اداری جامعه باعث ایجاد دلگرمی مردم و استحکام پایه‌های حکومت و اداره و تسهیل در اجرای عدالت می‌شود. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۲۵۵) بر اساس اینکه مأمورین سازمان‌های غیرتمرکز انتخابی یا انتصابی باشند، درجه عدم تمرکز اداری تشدید و یا تخفیف می‌یابد.

در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله سازمان تأمین اجتماعی که جلوه‌ای از نظام عدم تمرکز فنی در سیستم اداره امور عمومی کشور ما محسوب می‌شوند، میزان تأثیر نظر ذینفعان در تعیین تصمیم‌گیران این واحدها می‌تواند مثبت این امر باشد که این نهادها تا چه حد به الگوها و قواعد نظام عدم تمرکز فنی نزدیک شده‌اند. چرا که هیچگاه نمی‌توان مدعی رعایت کامل قواعد نظام عدم تمرکز از سوی قدرت مرکزی بود. بنابراین ممکن است در مواردی شاهد اعمال نظر مستقیم ذینفعان در انتخاب ارکان سازمان‌های غیرتمرکز باشیم و یا اینکه در مواردی دولت‌ها واگذاری اختیارات و انتخاب تصمیم‌گیران را با احتیاط بیشتری اعمال نموده و نظام عدم تمرکز را به صورت نسبی و نه مطلق به اجرا گذارند. بنابراین بخشی از نهادهای غیرتمرکز و مقامات آن باید از طریقی غیر از مقامات و نهادهای مرکزی انتخاب شوند. توجه به این اصل مهم از مبانی اساسی سیاست‌های عدم تمرکز و انصراف دولت‌ها از امر تمرکز قدرت و نهایتاً احتراز از انحصارگرایی است و بدین ترتیب با شرایط و مبانی اقتصاد بازار نیز انطباق کامل دارد. (پناهی، ۱۳۸۳: ۲۶)

این امر در سازمان تأمین اجتماعی با حضور و مشارکت نمایندگان ذینفعان در ترکیب هیأت امانا و نقش آنها در انتخاب هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان انجام می‌پذیرد. ماده ۷ اساسنامه سازمان در خصوص تعداد و ترکیب اعضای هیأت امانا مقرر می‌دارد: «تعداد اعضای هیأت امانای صندوق (سازمان) بر اساس قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی - مصوب ۱۳۸۸- که از جمله مسئولیت هیأت امانای صندوق را عهده‌دار است، جمعاً نه نفر بوده و به صورت زیر تعیین می‌گردند:

الف- شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی (وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.

ب- سه نفر باقیمانده مطابق جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.» در جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۷) قانون مذکور اعضای بند (ب) مقرر فوق توسط خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان یافته انتخاب می‌شوند. مسلماً منظور از خدمت‌گیرندگان، بیمه‌شدگان، کارفرمایان و کارگران می‌باشند. بنابراین در انتخاب اعضای هیأت امانای سازمان تأمین اجتماعی که مطابق قانون ساختار و اساسنامه سازمان، بالاترین رکن سازمان تأمین اجتماعی را تشکیل می‌دهد، نقش دولت بسیار پررنگتر است، به گونه‌ای که دوسوم انتخاب کنندگان دولتی و یک سوم آنها غیر دولتی هستند.

اهمیت هیأت امانا از این جهت است که این هیأت، صلاحیت و اختیارات گسترده‌ای در خط مشی‌گذاری و تدوین راهبردهای کلان سازمان و نصب و عزل اعضای سایر ارکان سازمان از جمله اعضای هیأت مدیره و هیأت نظارت و مدیرعامل و حتی صلاحیت پیشنهاد تغییر یا اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی جهت تصویب در هیأت وزیران و سیر مراحل قانونی (ماده ۸ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی) را دارد. بنابراین دولت نقش اساسی به‌صورت مستقیم و یا غیر مستقیم در تعیین مدیران سازمان تأمین اجتماعی که به‌عنوان یک نهاد عدم تمرکز فعالیت می‌نماید، دارد و این موضوع در اداره صندوق و سازمان نیز تأثیر گذار خواهد بود. همچنین تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار پس از اینکه شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان سازمان تأمین اجتماعی را داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی دانسته است، انتصاب افراد مزبور را در صورت تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نافذ می‌داند که این موضوع نیز دلیلی بر تأثیر مستقیم دولت بر انتخاب مدیران سازمان تأمین اجتماعی است.

نهایتاً برای اجرای کامل نظام عدم تمرکز در سازمان تأمین اجتماعی اعطای اختیارات بیشتر به شرکای اجتماعی و ذی‌نفعان اصلی این سازمان در انتخاب ارکان و مدیران آن ضروری است.

## ۷. اعمال نظارت خفیف دولت (قیمومت اداری)

به دنبال استقلال شخصیت حقوقی و تخصصی و فنی بودن نهادهای عدم تمرکز، لاجرم اعطای حق اعمال حاکمیت برای آنها، تفویض اختیارات و صلاحیت‌های دولت به آنها و انتخاب اعضای ارکان و تشکیلات آنها توسط خودشان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. با وجود این مسئولیت اصلی انجام خدمت عمومی بر عهده دولت است و نتیجتاً این دولت است که می‌بایست پاسخگوی مطالبات و نیازهای عموم مردم باشد. بر همین اساس وجود نظارت دولت بر نهادهای عدم تمرکز لازم و ضروری است و وجود اصل تضمین دولت در خصوص صندوق‌های بیمه اجتماعی که به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شوند نیز مبین این مطلب است. البته نظارت مذکور باید به گونه‌ای باشد که موجب اختلال در وظایف و صلاحیت‌های اعطا شده و استقلال شخصیت حقوقی نهادهای مزبور نگردد. به همین منظور در حقوق اداری نوعی نظارت خفیف را بر این نهادها مورد پذیرش قرار داده‌اند که تحت عنوان «قیمومت اداری» و یا «نظارت قیمومتی» نیز از آن نام می‌برند. در قیمومت اداری بر خلاف قیمومت مدنی نظارت خلاف اصل است. یعنی اصل بر آزادی عمل و استقلال نهادهای غیر متمرکز است، اما برای جلوگیری از خطاهای نهادهای غیرمتمرکز و یا ناهماهنگی این نهادها با آهنگ کلی اداره کشور، قانونگذار برای سازمان‌های مرکز حق نظارت بر نهادهای غیرمتمرکز پیش‌بینی کرده است. این نوع نظارت هم ناظر بر اعمال و تصمیمات نهادهای غیرمتمرکز و هم ناظر بر خود نهادهای غیرمتمرکز است که سازمان مرکزی حق ابطال تصمیمات و یا انحلال نهاد و حتی حق سلب عضویت اعضای نهادها را خواهد داشت. (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۱۴۴)

قیمومت اداری در برگیرنده اختیارات محدودی است که توسط قانونی خاص برای مقامات بالاتر شناخته شده است تا نسبت به نهادهای عدم تمرکز اعمال نمایند. به عبارت دیگر جلوگیری از افراط و تفریط واحدهای غیر متمرکز و ایجاد وحدت نظر در اداره کشور برای دولت یک امر ضروری و حیاتی است و در حقیقت نظارت مزبور به منزله تضمینی است که دولت مرکزی در مقابل آزادی واحدهای غیر متمرکز در دست دارد و مقصود از آن تأمین اجرای قوانین و مقررات در کشور است. نظارت قیمومتی به گونه‌ای دیگر نیز تعریف شده است و به نظارتی اطلاق گردیده است که مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز (جغرافیائی و فنی) اعمال می‌دارند. این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی و یا همکاری است و کارکنان یک واحد غیرمتمرکز به طور مستقیم از دستور مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند. به دلیل اینکه شخصیت حقوقی واحد نظارت کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد غیر متمرکز) متفاوت است، نظارت خفیف و روابط بین آنها عرضی یا افقی است. در نظام قیمومتی اصل بر آزادی عمل واحد غیرمتمرکز است و نظارت سازمان مرکزی تنها بر روی اعمال حقوقی واحد غیرمتمرکز صورت می‌گیرد. دولت یا سازمان مرکزی

می‌تواند نظارت قیمومتی خود را هم بر اشخاص اداری (کارکنان واحد غیرمتمرکز) و هم فعالیت‌ها و اعمال اداری آنها اعمال کند. (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۶)

واحدهای غیرمتمرکز فنی یا اداری با وجود داشتن شخصیت حقوقی و استقلال مالی وابستگی‌های عدیده‌ای با سازمان مرکزی دارند. اصولاً در مواردی که سازمان‌های غیرمتمرکز از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، نظارت مقامات مرکزی در انتصاب مدیران و کارکنان آنها بیشتر است و در مواردی که از بودجه عمومی استفاده نمی‌کنند و اصطلاحاً دارای استقلال مالی و اداری هستند در انتخاب و انتصاب اشخاص این واحدها استقلال عمل بیشتری از سوی واحد غیرمتمرکز وجود دارد، هرچند مقامات مرکزی بازهم به نوعی نظارت خود بر اشخاص و تصمیم‌گیران این سازمان‌ها را اعمال می‌نمایند. (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۸-۲۰۹)

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی و فعال در نظام عدم تمرکز مشمول نظارت خفیف دولت است. در بند (ح) ماده ۱۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف گردیده است، به منظور نیل به اهداف و اجرای وظایف مصرح در فصل اول این قانون و تحقق اصول و سیاست‌های مصرح در فصل دوم این قانون نسبت به سازماندهی نظام نظارت و ارزشیابی کارکردهای نظام جامع تأمین اجتماعی اقدام نماید.

- در بند (ز) ماده ۳ قانون فوق یکی اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای در این نظام، نظارت بر عملکرد صندوق‌های بیمه‌ای معرفی شده است. بنابراین نظارت دولت بر سازمان تأمین اجتماعی نیز وجود دارد.

- ماده ۶ این قانون در بیان اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تأمین اجتماعی به تمرکززدایی اشاره می‌کند و برای این اصل سیاست‌هایی را بر می‌شمرد. میزان نظارت دولت در جزء ۳ بند (ز) ماده ۶ این قانون مورد اشاره قرار گرفته است و مطابق آن دخالت دولت در سطح فعالیت‌های اجرایی و کارگزاری تأمین اجتماعی در مواردی صورت می‌گیرد که میزان فعالیت مؤسسات غیردولتی کفایت لازم برای ارائه خدمات را ننماید و یا برای تنظیم بازار خدمات تأمین اجتماعی و جبران نقص بازار دخالت دولت لازم باشد. بنابراین نظارت دولت نباید منجر به دخالت دولت در فعالیت‌های اجرایی این مؤسسات گردد و در موارد محدودی دخالت دولت پذیرفته شده است.

- بند (ح) ماده ۶ قانون مذکور، نظارت بر هر دو بخش دولتی و غیردولتی مرتبط با نظام جامع تأمین اجتماعی را براساس مفاد این قانون، معیارهای مندرج در اساسنامه آنها، قراردادها و توافقنامه‌های مبادله شده امکانپذیر می‌داند. یعنی علاوه بر این قانون، در اساسنامه هر کدام از صندوق‌ها و توافقنامه‌های مبادله شده می‌بایست میزان نظارت دولت بر این صندوق‌ها تعیین گردد.

- بند (ب) ماده ۷ این قانون در خصوص سیاست‌های مالی نظام جامع تأمین اجتماعی، بر نظارت مالی دولت بر تمامی دستگاهها، سازمانها، مؤسسات، نهادها و صندوق‌های فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی را در حد استفاده از منابع و تسهیلات نظام تأمین اجتماعی و در چارچوب این قانون تأکید نموده است.

- در ادامه تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون فوق مقرر داشته است: هرگونه استفاده از منابع نظام تأمین اجتماعی اعم از منابع عمومی و یارانه‌ها در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی برای دستگاه‌های اجرایی دولتی، عمومی، صندوق‌ها و نهادهای غیردولتی، خارج از قلمرو این نظام مستلزم پذیرش نظارت و راهبری کلان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. بنابراین وظیفه نظارتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان دولت در امر تأمین اجتماعی محدود به نظارت و راهبری کلان است و نباید منجر به مداخله در تصمیمات و اقدامات جاری صندوق‌های بیمه‌ای گردد.

- ماده یک قانون تأمین اجتماعی در خصوص نظارت دولت (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) بر سازمان تأمین اجتماعی نیز قابل توجه است. چرا که در این ماده آمده است «... سازمان مستقلی به نام «سازمان تأمین اجتماعی» وابسته به وزارت بهداشت و بهزیستی (در حال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) که در این قانون «سازمان» نامیده می‌شود، تشکیل می‌گردد. وابسته بودن سازمان به وزارت مربوطه در کنار استقلال آن، موجد ابهاماتی است که از جمله آنها میزان نحوه نظارت وزارت مذکور بر سازمان است. با توجه به اینکه پس از بیان این وابستگی، شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری سازمان مورد تصریح قرار گرفته است، بنابراین منظور از این وابستگی تنها نظارت کلی و راهبردی بر سازمان می‌باشد. (نعیمی و همکاران، ۱۳۹۲، ص ۱۷)

علاوه بر موارد فوق، به این نکته نیز باید توجه داشت که حضور و مشارکت دولت به عنوان یکی از اضلاع سه‌گانه مثلث تأمین اجتماعی، خود به خود منجر به اعمال نظارت قیمومیتی دولت بر این سازمان خواهد شد. چرا که دولت با حضور خود در فرآیند تصمیمات و اقدامات این سازمان و همچنین حضور در مراجع نظارتی تأمین اجتماعی مستقیماً بر تصمیمات، اقدامات و نظارت حاکم بر این سازمان تأثیر خواهد گذاشت. البته این یکی از ابزارهایی است که دولت نظارت خود را بر سازمان مزبور اعمال می‌نماید و همه مطالبی که فوقاً به آن‌ها اشاره گردید نشان دهنده نظارت عالیه دولت بر امر رفاه و تأمین اجتماعی است. اما مجدداً تأکید می‌گردد که مطابق مفاد قانونی فوق‌الذکر این نظارت صرفاً در امور کلان و راهبردی است و می‌باید با حفظ استقلال شخصیت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی باشد.

### نتیجه گیری

نظام عدم تمرکز اداری به‌عنوان یک نظام پذیرفته‌شده در سطح بین‌المللی و در حقوق داخلی، نقش و جایگاه ویژه‌ای در امر بهبود و نظام‌مند شدن روابط اداری ایفا می‌نماید و محاسن و دستاوردهای

غیرقابل انکاری برای کشور به همراه دارد. رعایت الزامات نظام عدم تمرکز اداری در سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از جمله سازمان تأمین اجتماعی یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین اولویت‌های این نهاد‌های مردم مدار اجتماعی به حساب می‌آید.

از آنجا که یکی از ابزارهایی که دولت‌ها به وسیله آن از ارائه خدمات عمومی اطمینان حاصل می‌کنند، محول ساختن این امور به نهاد‌های عدم تمرکز است، این پژوهش با تکیه به نوع شخصیت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی، جایگاه این سازمان را در مقایسه با الزامات نظام عدم تمرکز اداری مورد بررسی، سنجش و ارزیابی قرار داده است. به عبارت دیگر اعطای شخصیت حقوقی حقوق عمومی توسط قدرت مرکزی به سازمان‌های فنی و تخصصی مانند مؤسسات عمومی غیردولتی، باعث می‌گردد آنها امور فنی و تخصصی خود را فارغ از بازی‌های سیاسی و جناحی و به طور کلی مستقل ولی تحت نظارت قیمومتی (خفیف) دولت مرکزی اداره نمایند. واگذاری اداره امور خدمات عمومی و اعطای شخصیت حقوقی مستقل به یک نهاد عدم تمرکز دارای آثار و نتایجی است. از جمله اینکه قواعد ترجیحی و یا به تعبیری اعمال قدرت عمومی به این اشخاص اعطا می‌شود، نحوه انتخاب اعضا و ارکان این اشخاص با آزادی عمل و استقلال بیشتری صورت می‌پذیرد و اینکه دولت مرکزی نهایتاً نظارت خفیفی تحت عنوان قیمومت اداری بر این اشخاص اعمال می‌نماید. لذا تأکید نظام عدم تمرکز اداری بر کاهش نقش و دخالت دولت بر نهاد‌های عدم تمرکز و اداره امور آن‌ها به صورت مشارکتی است که سازمان تأمین اجتماعی بارزترین نمونه آن است.

در پژوهش حاضر مشخص گردید که سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی که امر عمومی و حاکمیتی «تأمین اجتماعی» را بر عهده دارد، بدون تردید در زمره نهاد‌های عدم تمرکز فنی به شمار می‌آید؛ لکن در عمل و مطابق رویه‌های جاری، کاستی‌هایی در انطباق و رعایت معیارهای نظام عدم تمرکز اداری در مورد آن مشاهده می‌گردد. از جمله اینکه شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی آن که به موجب ضوابط قانونی متعددی مورد تأکید قرار گرفته است، گاهاً مورد خدشه قرار می‌گیرد، برخی از اعضا و ارکان آن با دخالت دولت انتخاب می‌گردند و نظارت دولت بر آن در برخی موارد فراتر از نظارت خفیف و قیمومتی اعمال می‌گردد که این امر تمایل سازمان به سمت دولتی شدن و تحت مدیریت دولت قرار گرفتن را متبادر به ذهن می‌نماید و در مواردی منجر به کاهش اثربخشی فعالیت‌های سازمان می‌شود. لذا می‌توان ادعا کرد که هر چند اصول و الزامات مربوط به نظام عدم تمرکز فنی و تخصصی در سازمان تأمین اجتماعی به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی مدنظر قرار گرفته است و سازمان اصولاً در این چارچوب تشکیل گردیده و به تکالیف قانونی خود عمل می‌نماید، لیکن پیاده‌سازی کامل نظام عدم تمرکز در سازمان تأمین اجتماعی و رسیدن به نقطه مطلوب تغییر رویکرد تقنینی و اجرایی کشور را می‌طلبد به گونه‌ای که ذی‌نفعان و شرکای اجتماعی نقش بیشتری در اداره و نظارت بر فعالیت‌های

بررسی الزامات نظام عدم تمرکز اداری در سازمان تأمین اجتماعی ۱۱۳

سازمان داشته باشند، تحمیل‌های مالی بر سازمان کاهش یافته و از وابستگی سازمان به بودجه دولت کاسته گردد. اعطای اختیارات قانونی بیشتر به سازمان در انجام امور فنی و تخصصی در جهت تسهیل انجام فعالیت‌های بیمه‌ای صورت گیرد.

## فهرست منابع

- اشتریان، کیومرث و حسن کریمی فرد (۱۳۹۵)، "نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران"، فصلنامه دولت پژوهی، دوره ۲ شماره ۷.
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان.
- انصاری، ولی الله (۱۳۸۳)، کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان.
- بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، مسائل حقوق اساسی، تهران: نشر دادگستر.
- پاستور، خوان سانتاماریا و ژان کلود نمری (۱۳۸۱)، "نظارت بر شوراها"، ترجمه احمد رنجبر، مجلس و راهبرد، شماره ۳۶.
- پناهی، بهرام (۱۳۸۳)، "نظام تأمین اجتماعی و اقتصاد بازار"، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۱۲.
- ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۷۹)، "حکومت‌داری، مدیریت و توسعه"، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- تسلیمی، محمد سعید و بهزاد مشعلی (۱۳۸۴)، "طراحی الگوی نظام فدرال اداری در ایران"، مجله مدرس علوم انسانی، شماره ۳۹.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد سوم، تهران: گنج دانش.
- چوپانی یزدلی، محمدرضا (۱۳۸۴)، "چشم‌انداز عدم تمرکز اداری در بستر نهادهای محلی ایران"، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، شماره ۳۶.
- رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، تهران، میزان.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۷۷)، "نظری بر مبانی نظام مدیریت منطقه‌ای"، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۳۹.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، "حقوق اداری تطبیقی، حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ"، تهران، سمت.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، "بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه، مطالعات حقوق خصوصی"، دوره ۳۸، شماره ۴.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی زاده (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: دادگستر.
- گرچی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۰)، «ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۱، شماره ۲.
- گرچی، علی اکبر (۱۳۸۸)، مبانی حقوق عمومی، تهران: انتشارات جنگل.
- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۸۷)، حقوق اداری، جلد اول، اصول، مبانی و کلیات حقوق اداری، تهران: پایدار.
- منوچهری راد، رضا، سازمان تأمین اجتماعی، نهاد عمومی غیر دولتی یا خصولتی؟، برگرفته از وبسایت: (تاریخ مراجعه: ۱۳۹۶/۳/۶) <http://manuchehri.blogfa.com/post-114.aspx>
- موسی زاده، رضا (۱۳۸۷)، حقوق اداری (کلیات و ایران)، تهران: میزان.

بررسی الزامات نظام عدم تمرکز اداری در سازمان تأمین اجتماعی ۱۱۵

نعیمی، عمران و همکاران (۱۳۹۲)، قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، تهران: جنگل.  
هاشمی، محمد (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران: میزان.