

تحلیل حقوقی و اگذاری بیمه اجتماعی

به بخش خصوصی*

دکتر کورش کاویانی

مقدمه

اندیشه و اگذاری برخی از وظایف دولت به بخش خصوصی معمولاً از سوی کسانی مطرح می‌گردد که بنا بر تخصص علمی یا مسئولیت اداری، دغدغه اصلاح شیوه‌های اقتصادی و مدیریتی را دارند. مع‌ذلک فرایند تبدیل این اندیشه‌ها به یک برنامه علمی مستلزم بررسی ابعاد دیگر مسأله از جمله بُعد حقوقی آن است. در این راه، حداقل وظیفه حقوقدان، سنجش امکان و اگذاری با مقیاس اصول حقوقی و قوانین و مقررات موجود و استخراج موانع حقوقی تحقق آن است. در مقاله حاضر به بررسی مقدماتی جنبه‌های حقوقی و اگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی پرداخته شده است.

۱. کلیات

۱-۱. موضوع تحقیق

موضوع تحقیق، تحلیل حقوقی و اگذاری بیمه‌های اجتماعی به بخش خصوصی است. مع‌ذلک

* عنوان این تحقیق «سازمان تأمین اجتماعی، مسائل و چالشها در حوزه حقوقی» است که از سوی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی ارجاع و توسط پژوهشگر انجام شده است. اصل پژوهش در کتابخانه و مرکز مدارک تأمین اجتماعی، پایگاه پژوهشی موجود است.

برداشت‌های مختلف از اصطلاحات به کار رفته در عنوان، موجب ابهاماتی است که بر طرف ساختن آن‌ها پیش از ورود به بحث تأثیر به سزایی در ایجاد ارتباط عمیق‌تر با مخاطبین خواهد داشت. بر این اساس، توجه به چند نکته ضروری است:

اولاً بیمه اجتماعی، علمی است که از اجزای بسیار تشکیل شده است. طبیعتاً مقصود از واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی، انفکاک بیمه اجتماعی از مجموعه وظایف دولت و سپردن کامل آن به بخش خصوصی است. بنابراین، واگذاری اجزایی از بیمه اجتماعی به بخش خصوصی امری کاملاً متفاوت از موضوع مورد بحث است^۱. معذک بررسی جنبه‌های حقوقی این شیوه واگذاری نیز به عنوان یک موضوع فرعی مورد توجه قرار خواهد گرفت.

ثانیاً در کشور ما نهادهای متعددی متولی بیمه اجتماعی هستند که سازمان تأمین اجتماعی مهم‌ترین آن‌ها است. موضوع اصلی تحقیق، واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی، صرف‌نظر از نهاد متولی آن است. معذک نقطه اصلی توجه در فصل چهارم، سازمان تأمین اجتماعی است.

ثالثاً اصطلاح «بخش غیر دولتی» که خصوصاً در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳ به کار رفته دارای مفهومی گسترده‌تر از اصطلاح بخش خصوصی به معنای رایج آن است.

مقصود از بخش خصوصی در تحقیق حاضر، بخشی است که بر محور اصول بازرگانی و با هدف کسب سود فعالیت می‌کند، حال آن‌که اصطلاح بخش غیردولتی، بخش عمومی غیر دولتی و بخش خصوصی عام‌المنفعه را نیز شامل می‌گردد. به هر حال، حسب مورد، اشاره‌ای مختصر به این دو بخش نیز خواهیم کرد.

رابعاً امروزه اصطلاح خصوصی سازی بیمه اجتماعی، به اصطلاح رایج در ادبیات تأمین اجتماعی تبدیل شده است. از این اصطلاح معانی متفاوتی قابل استنباط است، از جمله:

- واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی،
- تغییر ماهیت بیمه اجتماعی با هدف امکان واگذاری آن به بخش خصوصی،
- ایجاد حالتی مختلط از طریق واگذاری جزئی.

۱. واگذاری اجزای وظایف بخش عمومی به بخش خصوصی در نظام اداری کشور ما دارای سابقه است که از جمله می‌توان به بسیاری از وظائف شهرداری تهران اشاره کرد که توسط بخش خصوصی و در قالب قراردادهای پیمانکاری صورت می‌پذیرد.

بدیهی است در تحقیق حاضر، معنای اول مورد نظر است. به طرح‌های رایج خصوصی‌سازی بیمه اجتماعی که متضمن تغییر ماهیت بیمه اجتماعی است نیز به طور مختصر خواهیم پرداخت.

۲- ۱. اهمیت و ضرورت تحقیق

تحقیق در باب جنبه‌های حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی به جهات مختلف حائز اهمیت است:

اولاً در قوانینی نظیر برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی جمهوری اسلامی ایران و قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کم‌تر از شمول قانون کار، شاهد گرایش قانونگذار به تحول در بیمه اجتماعی با رویکرد به بیمه‌های تجاری هستیم.^۱ ثانیاً قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به صراحت از ضرورت ایجاد رقابت و منع انحصار در بیمه اجتماعی سخن می‌گوید.^۲ از این تأکیدها می‌توان گرایش مقنن به خصوصی‌سازی بیمه اجتماعی را دریافت.

ثالثاً واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی از بُعد اقتصادی و مدیریتی دارای جاذبه‌هایی است که دولت‌ها را به مطالعه درباره آن ترغیب می‌کند، خاصه آن‌که بعضی از کشورها در تغییر نظام بیمه اجتماعی دارای تجاربی هستند که به خصوصی‌سازی بیمه اجتماعی معروف شده‌اند.

بدیهی است جاذبه‌های اقتصادی و مدیریتی این تحول بدون توجه به لوازم حقوقی آن متشأ اثر نخواهد بود.

۳- ۱. طرح تحقیق

تحقیق حاضر مشتمل بر چهار بخش است. بخش اول به کلیات اختصاص دارد. در بخش دوم به توصیف تقسیم‌بندی مهم اعمال دولت به دو گروه اعمال حاکمیت و اعمال

۱. قانون برنامه سوم در ماده ۴۲ امکان تغییر نهاد بیمه‌گر به اختیار بیمه شده را فراهم کرده است و قانون معافیت کارگاه‌ها و مشاغل دارای پنج نفر کارگر و کم‌تر از شمول قانون کار، پرداخت حق بیمه را به توافق کارگر و کارفرما موقوف کرده است. ۲. از جمله نک به بند «ط» ماده ۶ قانون مزبور.

تصدی پرداخته می‌شود و سپس مشکلات کلان دولت (قوه مجریه) برای اجرای وظایف محول معرفی می‌گردد.

در بخش سوم، ماهیت بیمه اجتماعی از حیث انطباق آن با عمل حاکمیت یا عمل تصدی مورد بررسی قرار گرفته، نتیجه‌گیری راجع به امکان واگذاری آن به بخش خصوصی به عمل می‌آید. در بخش چهارم، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین نهاد متولی بیمه اجتماعی در ایران مورد توجه قرار گرفته، به این مفهوم پرداخته می‌شود که در چارچوب حقوق موجود تا چه حد می‌توان از مزایای مورد انتظار از واگذاری بیمه به بخش خصوصی برخوردار شد و تا چه حد می‌توان از عیوب احتمالی عملکرد سازمان از این جهت که یک نهاد عمومی و حاکمیتی و قهراً انحصاری است، دوری گزید.

۲. مروری بر وظایف و تشکیلات کلان دولت

۱-۲. مفهوم عمل حاکمیت و عمل تصدی

تقسیم اعمال حکومت به دو گروه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی از جمله تقسیمات مهم وظایف حکومت است. متخصصین حقوق عمومی کوشیده‌اند معیار یا معیارهای تمیز این اعمال را از یکدیگر ارائه دهند.^۱ صرف نظر از اختلاف نظرهای موجود در این زمینه، قدر مسلم آن است که میان اعمال حاکمیت و اعمال تصدی، مرز مشخصی وجود ندارد، بلکه در هر عمل ویژگی‌هایی وجود دارد که آن را در یکی از دو گروه اعمال تصدی یا حاکمیت و یا در فاصله بین این دو قرار می‌دهد. در این میان، دو ویژگی اهمیت بسیار دارد:

اولاً عمل حاکمیت متضمن نفعی عمومی است که بر منافع فردی رجحان دارد و از این رو اعمال قدرت یکجانبه از سوی عامل آن به قصد تصرف در حقوق خصوصی را موجه و عادلانه می‌نمایاند. به عنوان مثال، احداث یک بزرگراه که تأثیر بسزایی در بهبود عبور و مرور شهری دارد خرید املاک واقع در طرح بدون رضایت مالکین را عادلانه جلوه می‌دهد. همچنین می‌توان اخذ مالیات را مثال زد که متضمن تصرف اجباری در اموال مردم به قصد تأمین هزینه‌های اجتماعی است. ثانیاً عمل حاکمیت ذاتاً عملی است که در چارچوب ساز و کار فعالیت بخش خصوصی،

۱. نک به: عبدالحمید ابوالحمید، حقوق اداری ایران، ص ۵۸۴، منوچهر مؤتمنی طباطبایی، حقوق اداری، ص ۲۵۶ و ولی‌الله انصاری، کلیات حقوق اداری، ص ۲۵.

یعنی توافقات خصوصی، سودی بر آن متصور نیست یا دارای سودی بسیار متزلزل است. مثلاً می‌توان انتظار داشت که تأمین امنیت اشخاص در چارچوب توافقات خصوصی شکل بگیرد، اما تأمین امنیت جمعی - مانند امنیت یک شهر یا کشور - در قالب توافقات خصوصی، ناممکن یا لاقابل بسیار بسیار دشوار است.^۱

بدین ترتیب می‌توان حدس زد که اعمال حاکمیت قابل واگذاری به بخش خصوصی نیستند، زیرا: اولاً هدف از واگذاری امری به بخش خصوصی، ایجاد رقابت و در نتیجه تقلیل هزینه‌ها و افزایش کیفیت کالا و خدمات است. در عملی که ذاتاً سودآور نیست اساساً انگیزه تصدی وجود ندارد و در نتیجه، نوبت به رقابت و برخورداری از دیگر مزایای فعالیت بخش خصوصی نخواهد رسید.

ثانیاً چنانچه واگذاری به نهادهای خصوصی فاقد هدف کسب سود (نهادهای عام‌المنفعه و خیریه) مورد نظر باشد، در این صورت، سپردن یک فعالیت کاملاً دارای نفع عمومی که اعمال قدرت از سوی عامل آن را نیز ایجاب می‌کند، نیازمند چنان نظارت گسترده‌ای است که عملاً موجب می‌گردد مزیت‌هایی که برای انجام عمل از سوی بخش خصوصی انتظار داریم از میان برود. به عبارت دیگر، اگر انجام عمل حاکمیت را با قصد سپردن به بخش خصوصی به کسب سود مرتبط کنیم، در واقع، هدف و غرض انجام عمل حاکمیت را از دست داده‌ایم. به عکس، چنانچه انجام عمل حاکمیت را به بخش خصوصی غیر انتفاعی بسپاریم، این امر، چنان نظارت و دخالت گسترده‌ای را طلب می‌کند که در واقع بخش خصوصی را به بخش عمومی تبدیل می‌کند و مزایای مورد انتظار از سپردن امور به بخش خصوصی از میان می‌رود.

بار دیگر باید تأکید کرد که واگذاری وظایف دولت به بخش خصوصی، فی نفسه هدف نیست، بلکه مزیت‌های واگذاری، نظیر ایجاد رقابت، کاستن از هزینه‌ها و افزایش کیفیت خدمات، هدف است. بنابراین، هرگاه واگذاری با این مزیت‌ها توأم نگردد یا این‌که هدفی که از انجام اصل عمل مورد واگذاری داشته‌ایم محقق نگردد، امر واگذاری بیهوده خواهد بود.

در فصل سوم توضیح خواهیم داد که بیمه اجتماعی نیز در زمره اعمال حاکمیت است و بنا به دلایل فوق قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست.

۱. متخصصین رشته نوظهور تحلیل اقتصادی حقوقی صرفاً همین شرط را ملاک تمیز خدمات عمومی از خدمات خصوصی دانسته‌اند. از جمله نک به: روبرت کوتر و توماس اولن، حقوق و اقتصاد، ص ۱۰۸ به بعد.

۲-۲. مروری بر تشکیلات کلان قوه مجریه و جایگاه نهاد عمومی غیر دولتی

پس از آشنایی با مفهوم عمل حاکمیت و عمل تصدی، نگاهی گذرا به تشکیلات کلان قوه مجریه جهت انجام وظایف محوله اعم از عمل حاکمیت و عمل تصدی ضروری است؛ زیرا بعضاً به جای واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی از واگذاری آن به بخش غیر دولتی سخن گفته می‌شود^۱ و این پرسش را ایجاد می‌کند که میان این دو چه تفاوتی وجود دارد. بنابراین برای تحلیل بهتر موضوع واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی، تشخیص جایگاه نهاد عمومی غیر دولتی در درون تشکیلات کلان قوه مجریه حائز اهمیت است.

معمولاً عمده وظایف قوه مجریه توسط وزارتخانه‌ها صورت می‌پذیرد، کما این‌که در کشور ما نیز به موجب اصل شصتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اعمال قوه مجریه جز در اموری که بر عهده رهبری گذارده شده از طریق رئیس جمهور و وزرا صورت می‌گیرد. در کنار وزارتخانه‌ها که مجموعه آن‌ها شخصیت حقوقی دولت به مفهوم خاص را تشکیل می‌دهد بعضی وظایف نیز توسط سازمان‌های دولتی انجام می‌پذیرد. سازمان‌های دولتی شخصیت مستقل از دولت دارند، اما کاملاً توسط قوه مجریه اداره می‌گردند. به عنوان مثلاً، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا سازمان حفاظت محیط زیست در کشور ما از این قبیل هستند.

این مسأله که چرا قوه مجریه بعضی وظایف خویش را در چارچوب وزارتخانه انجام می‌دهد و بعضی دیگر را در چارچوب سازمان‌های دولتی، موضوع بحث ما نیست و تنها اشاره به این نکته ضروری است که علی‌الاصول سازمان‌های دولتی به دلیل شخصیت مستقل از دولت به مفهوم خاص، به‌طور نسبی دارای استقلال عمل بیش‌تر در مقایسه با وزارتخانه‌ها هستند.^۲ بدین ترتیب، اگر استقلال عمل و امکان بروز ابتکار در بخش خصوصی را یک مزیت تلقی کنیم، سازمان‌های دولتی یک گام از دولت فاصله گرفته‌اند تا به‌طور نسبی از این مزیت‌ها برخوردار شوند.

پس از سازمان‌های دولتی باید بخشی از وظایف قوه مجریه را مورد توجه قرار داد که در قالب «شرکت دولتی» انجام می‌پذیرند.^۳ شرکت‌های دولتی جز در صورت وجود قانون خاص،

۱. نک به: بند «د» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

۲. جهت مقایسه بحث تفصیلی نک به: ولی‌الله انصاری، کلیات حقوق اداری، ص ۱۷۴ به بعد.

۳. مقصود شرکت‌هایی هستند که با قانون تأسیس شده‌اند، نه شرکت‌هایی که سهام آن‌ها مصادره شده است.

همانند شرکت‌های خصوصی، تابع قانون تجارت هستند. بنابراین فرض بر این است که عملکرد شرکت‌های دولتی تا حد زیادی به عملکرد شرکت‌های خصوصی نزدیک می‌شود.^۱ معذک باید توجه داشت که عامل مهم تحرک شرکت‌های خصوصی، یعنی کسب سود بیشتر، در مورد شرکت‌های دولتی منتفی است، اگرچه مدیران این شرکت‌ها همچون مدیران شرکت‌های خصوصی می‌توانند بنا بر تصویب مجمع، پاداشی سالانه به نسبت سود عملکرد شرکت دریافت دارند.^۲ نکته دیگر این‌که قالب شرکت اصولاً مناسب با اعمال تصدی دولت است؛ معذک ملاحظه می‌شود که بعضی شرکت‌های دولتی عهده‌دار اعمال حاکمیت نیز هستند^۳ و بدین ترتیب، وظیفه محول و قالبی که برای انجام آن برگزیده شده با یکدیگر سازگاری ندارد.

علاوه بر نهادهایی که بر شمردیم، جزء کوچکی از وظایف قوه مجریه در قالب نهادهایی انجام می‌پذیرد که «عمومی غیر دولتی»، نام گرفته‌اند. وصف «عمومی» این نهادها مبین آن است که اصل استقلال آن‌ها از مجموعه مقرراتی است که عملکرد دولت را تنظیم می‌کند. بنابراین نهادهای عمومی غیر دولتی حسب فرض در مقایسه با نهادهای دولتی از استقلال عمل بسیار زیاد برخوردارند. ویژگی مهم تر نهادهای عمومی غیر دولتی، نحوه انتخاب مدیران و نظارت بر عملکرد آن‌ها است. در چنین نهادهایی، این قابلیت بالقوه وجود دارد که مدیران آن‌ها با مشارکت مستقیم مردم تعیین شده و نوعی نظارت مردمی نیز بر آن‌ها صورت پذیرد.

شکل ضعیف چنین قابلیت‌هایی را می‌توان در شهرداری‌ها دید؛ زیرا مردم هر شهر مستقیماً اعضای شورای شهر را انتخاب می‌کنند و شورای شهر نیز به انتخاب شهردار و نظارت بر عملکرد وی می‌پردازد.

۳. ماهیت بیمه اجتماعی و موانع واگذاری آن

پس از آشنایی اجمالی با اعمال تصدی و حاکمیت و آشنایی با تشکیلات کلان قوه مجریه،

۱. همچنین نک به: منوچهر موتیمی طباطبایی، حقوق اداری، ص ۱۴۱.

۲. باید توجه داشت که در شرکت‌های خصوصی، انگیزه کسب سود و پرهیز از زیان، انگیزه شرکت همه سهامداران است و بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که پاداش مدیران شرکت‌های دولتی، عملکرد این شرکت‌ها را با عملکرد شرکت‌های خصوصی یکسان سازد.

۳. در تأیید همین نظر: مرتضی نصیری، جایگاه حقوقی «سازمان تأمین اجتماعی در ساختار کلان مدیریت کشور»، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۱۵، ص ۱۰۸.

اینک نوبت آن است که ماهیت بیمه اجتماعی را بررسی کرده، دریابیم که این وظیفه ناگزیر باید در زمره اعمال حاکمیت قرار گیرد یا آنکه تصدی آن توسط بخش خصوصی نیز متصور است. به این منظور، مقایسه‌ای اجمالی میان بیمه تجاری و بیمه اجتماعی مقدمه نتیجه‌گیری نهایی خواهد بود.

۱-۳. مقایسه بیمه اجتماعی با بیمه تجاری

تردیدی نیست که بیمه اجتماعی به مفهوم امروزی با الهام از بیمه تجاری شکل گرفته است. ارکان اساسی بیمه تجاری نظیر خطر، حق بیمه و مانند آن در بیمه اجتماعی نیز وجود دارد؛ معذک تفاوت‌هایی مهم، مرز این دو بیمه را آشکار می‌کند که بعضی از آن‌ها بدین شرحند:

اولاً مهم‌ترین وجه اختلاف بیمه تجاری و بیمه اجتماعی، اختلاف ظریفی است که ممکن است در نگاه اول، نقطه اشتراک به نظر برسد. جوهر نهاد بیمه، اعم از اجتماعی و تجاری، پرداخت حق بیمه توسط «تعداد زیادی» بیمه شده و باز توزیع آن میان بیمه‌شدگان است. به عبارت دیگر، در پس نهاد بیمه می‌توان نوعی مشارکت و تعاون همگانی را یافت. این نقطه اشتراک دقیقاً نقطه افتراق نیز محسوب شود.^۱ مشارکت و تعاون در بیمه تجاری اگر چه تعداد زیادی بیمه‌شده را در بر می‌گیرد، اما به هر حال، مشارکت و تعاون اشخاصی است که حق بیمه مساوی پرداخته‌اند.

مشارکت و تعاون در بیمه اجتماعی، مشارکتی بسیار گسترده است؛ مشارکتی که ممکن است به عنوان مثال تمام کارمندان یا تمام کارگران یک کشور را در بر گیرد. پایه این مشارکت و تعاون پرداخت حق بیمه مساوی نیست. به عبارت روشن‌تر، در بیمه اجتماعی، ارتباط میان حق بیمه و تعهدات بیمه‌گر ارتباطی ضعیف است و حال آن‌که در بیمه تجاری، تمام هنر بیمه‌گر در برقراری ارتباط صحیح میان این دو به منظور جلب حداکثر مشتری و سود است.

شاید با اندک مبالغه بتوان گفت در واقع، تمام اختلاف بیمه اجتماعی و تجاری در همین امر خلاصه می‌گردد و دیگر اختلافات در واقع نتایج و لوازم این تفاوت بنیادین است.

ثانیاً بیمه تجاری متکی بر قرارداد است و بیمه‌گر و بیمه‌گذار در عقد قرارداد کاملاً مختارند،

۱. در تأیید همین نظر همان، ص ۱۱۶.

اما در بیمه اجتماعی، مشارکت و تعاون همگانی جز از طریق اجبار میسر نمی‌گردد. دلیل این امر روشن است: با حذف اجبار، مشارکت و تعاون همگانی جای خود را به مشارکت اشخاصی می‌دهد که مایل و قادر به پرداخت حق بیمه‌ای مساوی با یکدیگر هستند. به عبارت روشن‌تر، حذف عنصر اجبار از بیمه اجتماعی وصف آن را منتفی ساخته، جامعه بیمه‌شدگان را در جوامع متعدد و متناسب با سطح درآمد متفرق می‌سازد.^۱

ثالثاً از آن‌جا که بیمه تجارتی متکی بر قرارداد است، وجود بیمه‌گران متعدد که با یکدیگر به رقابت می‌پردازند قابل تصور است؛ اما در بیمه اجتماعی که بر اجبار بنا شده وجود بیمه‌گران متعدد منتفی است.^۲

رابعاً عامل محرک بیمه‌های تجارتی، تحصیل سود است، حال آن‌که، عامل محرک در بیمه اجتماعی، تکلیف قانونی است. بنابراین بیمه اجتماعی یک عمل بازرگانی و سودآور نیست، هرچند که در مقاطعی منابع بر مصارف پیش گرفته باشد.^۳

۱. تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی، ادامه اختیاری بیمه اشخاصی را پیش‌بینی کرده است که به حکم قانون از شمول نظام اجباری تأمین اجتماعی خارج می‌گردند. این حکم را نمی‌توان به منزله نفی عنصر اجبار از بیمه اجتماعی دانست، زیرا ادامه اختیاری بیمه صرفاً برای یک وضعیت استثنایی و موقت پیش‌بینی شده و علی‌الاصول امکان سوء استفاده از آن وجود ندارد توضیح این‌که برخورداری از این بیمه تنها در ادامه بیمه اجباری میسر است. به علاوه، مفهوم عرفی کلمه «ادامه» دلالت بر این امر دارد که بیمه شده باید ظرف مدتی کوتاه پس از خارج شدن از شمول بیمه اجباری، میادرت به عقد قرارداد بیمه اختیاری کند. بنابراین، رویه جاری سازمان تأمین اجتماعی که ادامه بیمه را حتی سال‌ها پس از خروج شخص از شمول بیمه اجباری می‌پذیرد، مغایر قانون بوده، عدالت مورد نظر در بیمه اجتماعی را مخدوش می‌سازد، زیرا در این صورت، متقاضی تصمیم می‌گیرد که در بهترین شرایط زمانی، مجدداً خود را تحت پوشش بیمه قرار دهد.

در مورد بیمه حرف و مشاغل، بند «ب» ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ دلالت بر اجباری بودن آن دارد اما اصلاحیه سال ۱۳۶۵ برخورداری از این بیمه را اختیاری کرده است. هرچند در تبصره یک اصلاحیه مزبور و همچنین تبصره ۳ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تلاش‌هایی برای محدود کردن دامنه اختیار متقاضی صورت پذیرفته، اما تردید نیست که این نوع بیمه با فلسفه بیمه اجتماعی سازگاری کامل ندارد و مخل به عدالت توزیعی بیمه اجتماعی است.

۲. هم اکنون شاهد وجود نهادهای متعدد بیمه اجتماعی در کشور هستیم. این تعدد به معنای عدم انحصار نیست، زیرا هر یک از این نهادها به تناسب تکلیف قانونی محوله فعالیتی انحصاری دارند بدیهی است ایجاد نهادهای بیمه اجتماعی با وظایف کاملاً یکسان، علاوه بر این‌که نقض غرض است، موجب رقابت به مفهوم اقتصادی آن نخواهد شد.

ماده ۴۲ قانون برنامه سوم توسعه ظاهراً با هدف ایجاد رقابت، اختیار تغییر ارادی نهاد بیمه‌گر را برای بیمه‌شدگان شناخته است اما معلوم نیست که بیمه‌گران چگونه و با کدام انگیزه باید به رقابت برای جلب بیمه‌شدگان بپردازند!

۳. برای ملاحظه متمایزات بیمه اجتماعی و بیمه تجارتی همچنین نک به: مرتضی نصیری، مبانی حقوقی تأمین اجتماعی در ایران، ص ۱۳ به بعد.

۲-۳. نتیجه

از مقایسه‌ای که میان بیمه تجارتي و بیمه اجتماعي به عمل آمد به روشني مي توان نتيجه گرفت که اوصاف بیمه اجتماعي با ویژگی‌هایی که برای عمل حاکمیت بر شمردیم منطبق است و از این رو امکان واگذاری آن به بخش خصوصی^۱ فراهم نیست، زیرا: اولاً از مقایسه انجام شده آشکار می‌گردد که بیمه اجتماعي یک فعالیت عام‌المنفعه و بدون سود است و بنابراین در چارچوب اصول بازار دلیلی برای تصدی به عمل بیمه اجتماعي وجود ندارد.

ثانیاً بخش خصوصی فاقد انگیزه مادي (غير انتفاعي و عام‌المنفعه) اصولاً از اقتدار نهادهاي حاکميتي برخوردار نیست و در چارچوب توافقات‌های خصوصي فعالیت مي‌کند.

بیم انحراف این‌گونه نهادها از مقاصد اعلام شده باعث شده که تحت نظارت سازمان بازرسي کل کشور قرار گیرند. در این صورت آسان‌تر می‌توان تصور کرد که اعطای اقتدار حاکمیت به چنین نهادی جهت وصول اجباري حق بیمه، اعم از مستقیم یا غير مستقیم، مستلزم اعمال نظارت‌های همه جانبه‌ای خواهد بود که آن را به یک نهاد مورد انتظار از واگذاری بیمه اجتماعي به بخش خصوصي فراهم نخواهد شد.

ثالثاً جامعه‌گرایی بیمه تجارتي مانع از آن است که حتی با فرض امکان تصدی آن از سوی بخش خصوصي، منع انحصار متصور باشد؛ زیرا منع انحصار به منظور ایجاد رقابتي است که با ماهیت عمل منافات دارد.

رابعاً با استناد به حقوق موضوعه نیز می‌توان عدم امکان سلب تکلیف بیمه اجتماعي از دولت را ثابت کرد. اصل ۲۹ قانون اساسي جمهوری اسلامی هرچند که ظاهراً فقط به تکلیف دولت مبنی بر تأمین اجتماعي و از جمله بیمه اجتماعي تصریح دارد، اما منابع مالي پیش‌بینی شده جهت تأمین این هدف (درآمدهای عمومي یا مشارکت مردم) مؤید این معناست که قانون اساسي اعمال مزبور را در حوزه اعمال حاکمیت تلقی کرده است.^۲ بدیهی است قانون ساختار

۱. اصل ۴۴ قانون اساسي جمهوری اسلامی ایران، مالکیت را در سه بخش عمومي، تعاوني و خصوصي تقسیم کرده است و حال آن‌که از جهت حقوقی، اوصاف مالکیت در بخش تعاوني با اوصاف مالکیت در بخش خصوصي تفاوتی ندارد. بنابراین در تحقیق حاضر، شرکت‌های تعاوني نیز اشخاص حقوقي خصوصي به شمار آمده‌اند.

۲. در تأیید حاکميتي بودن عمل بیمه اجتماعي و غير قابل واگذار بودن آن به بخش خصوصي همچنین نک به: مباني حقوق تأمین اجتماعي در ایران، صص ۲۷، ۵۲، ۱۴۹.

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را نباید از این حیث مفسر قانون اساسی تلقی کرده و حکم به امکان واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی داد. معذک بحث تفصیلی راجع به قانون مزبور و تفسیر آن با توجه به انبوه مطالب متفاوت و ناهماهنگ مستلزم مطالعه‌ای مستقل است.

۳-۳. تحلیل حقوقی خصوصی سازی بیمه اجتماعی در سایر کشورها

در دهه‌های اخیر، بنا بر اصلاحات انجام شده در نظام تأمین اجتماعی برخی کشورها، اصطلاح خصوصی سازی بیمه اجتماعی رواج یافته است و این شبهه را ایجاد می‌کند که شیوه استدلال و نتیجه‌گیری انجام شده مبنی بر عدم امکان واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی نادرست است.

برای رفع این شبهه ضروری است بار دیگر به مفهوم واقعی خصوصی سازی توجه کنیم. خصوصی سازی بیمه اجتماعی به این معناست که بخش خصوصی با انگیزه کسب سود و براساس اصول بازرگانی، متصدی بیمه اجتماعی گردد و دولت از انجام این وظیفه معاف شود. مطالعه آنچه در کشورهایی نظیر شیلی، آرژانتین، و انگلستان طرح‌های خصوصی سازی نامیده می‌شود، با تعریفی که از خصوصی سازی ارائه کرده‌ایم بنا به دلائل زیر مطابقت ندارد.

اولاً واگذاری‌های انجام شده به بخش خصوصی، واگذاری‌های جزئی است و در همه کشورهای مورد بحث همچنان وظیفه بیمه اجتماعی بر عهده دولت است.^۱ اختیاری بودن رجوع بیمه شدگان به نظام حساب‌های انفرادی فقط یکی از دلایل این ادعا است. بنابراین، علی‌رغم رواج اصطلاح خصوصی سازی بیمه اجتماعی، ظاهراً نمونه عملی در این زمینه وجود ندارد.

ثانیاً شیوه‌هایی که خصوصاً برای واگذاری تعهد تأمین حقوق بازنشستگی به بخش خصوصی صورت پذیرفته با اوصاف بیمه اجتماعی سازگار نیست. به عبارت دیگر، این نحوه عمل، واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی نیست، بلکه تبدیل بیمه اجتماعی به بیمه تجارتي و آنگاه واگذاری آن به بخش خصوصی و مخالف عدالت اجتماعی است.^۲

۱. در تأیید این نظر نک به: سازمان تأمین اجتماعی (اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل)، آیا اجرای برنامه خصوصی سازی تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه موثر است؟، ص ۲.

۲. در تأیید این که خصوصی سازی بیمه اجتماعی در واقع به نفع بیمه اجتماعی می‌انجامد، توجه به این مطلب که در نقد برنامه پیشنهادی رئیس جمهور آمریکا نگاشته شده جالب توجه است: «حساب‌های شخصی به طور

ثالثاً ممکن است بعضی طرح‌های خصوصی‌سازی، مبتنی بر تفکیک بیمه به دو قسمت همگانی و مکمل باشد. این شیوه نیز به معنای خصوصی‌سازی بیمه اجتماعی نیست، بلکه به این معناست که وظیفه دولت در امر بیمه اجتماعی به حداقل‌های تعریف شده‌ای محدود گردد، در این صورت، خواسته‌های زاید بر تعهدات دولت خود به خود در حوزه بیمه تجارتي شکل خواهد گرفت.^۱

۴. ظرفیت قانون تأمین اجتماعی برای تحقق نسبی اهداف خصوصی‌سازی در فصل قبل نتیجه گرفتیم که بیمه اجتماعی در حوزه عمل حاکمیت قرار گرفته و ناگزیر انحصاری است. معذک این نتیجه‌گیری بدان معنا نیست که نتوانیم هیچ‌یک از مزایایی را که از واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی انتظار داشتیم در چارچوب یک نهاد عمومی جستجو کنیم. مباحث دو فصل قبل، راجع به بیمه اجتماعی به طور کلی بود؛ اما در این فصل صرفاً سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین نهاد بیمه اجتماعی در کشور ما مورد بحث خواهد بود.^۲

نظری عدالت انفرادی نظام تأمین اجتماعی را بهبود می‌بخشد، زیرا بازده پولی که در آن‌ها گذاشته می‌شود عملاً معادل ارزش بازاری حق بیمه‌هایی است که قبلاً پرداخت شده، منهای هزینه‌های اداری. با این وصف، در غیاب تغییرات دیگر، مانند کمک‌های بلاعوض دولت برای شاغلان کم درآمد یا کاهش‌های بعدی در مقدار مزایای وعده داده شده، حساب‌های شخصی جدید، آن گونه که در طرح پیشنهادی بوش آمده، به زیان پیشرفت نظام تأمین اجتماعی تمام خواهد شد و بنابراین، از ضرورت و تناسب اجتماعی آن خواهد کاست. به طور کلی، در طرح پیشنهادی بوش توضیح داده نشده که استانداردهای عدالت انفرادی و تناسب اجتماعی چگونه مراعات خواهد شد یا اصولاً رعایت چنین استانداردهایی مورد پذیرش طرح پیشنهادی او هست یا نه (به نقل از ناصر موفقیان، تأمین اجتماعی و انتخابات آمریکا، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۷، ص ۱۷۰). همچنین نک به هرمز همایون‌پور، «شش مشکل خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی، فصلنامه تأمین اجتماعی ش ۱۲، ص ۲۰-۱۴.

۱. طرح الگور نامزد ریاست جمهوری حزب دمکرات آمریکا ظاهراً بر همین اندیشه مبتنی است ناصر موفقیان، تأمین اجتماعی و انتخابات آمریکا، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۷، ص ۱۴۵.

۲. وظیفه سازمان تأمین اجتماعی، علی‌رغم عنوان آن، محدود به بیمه اجتماعی است. توضیح این‌که تحقق تأمین اجتماعی که عبارت است از تضمین حداقل نیازهای مادی احاد جامعه، مستلزم اعمال روش‌های متعدد است. به عنوان مثال، ماده ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برای تحقق به این هدف از سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و توانبخشی و امدادی نام برده است. بنابراین، بیمه اجتماعی یکی از روش‌های تأمین اجتماعی است که منبع اصلی آن، بخشی از درآمد اشخاص است که تحت عنوان حق بیمه دریافت می‌گردد. (برای ملاحظه تعاریف ارائه شده از تأمین اجتماعی و بیمه اجتماعی نک به: مهدی طالب، تأمین اجتماعی، ص ۳۶ و ۷۱ به بعد).

۱- ۴. بررسی انطباق نحوه انتخاب مدیران سازمان با ماهیت حقوقی

نهاد عمومی غیر دولتی

هرچند سازمان تأمین اجتماعی به موجب قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ تشکیل شده و اساسنامه آن در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسیده است، اما پس از آن در سال ۱۳۷۳ به موجب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی سازمان تأمین اجتماعی در گروه نهادهای عمومی غیر دولتی قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد که شناسایی سازمان به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی، آثاری در پی دارد که مورد توجه سازمان تأمین اجتماعی و مقنن قرار نگرفته است. همان‌گونه که بیان شد، هدف از تشکیل نهادهای عمومی غیر دولتی آن است که انجام برخی از وظایف حاکمیت با استقلال بیش‌تر، کیفیت بهتر و در عین حال نظارت خاص مردمی صورت پذیرد.

معذلک ملاحظه می‌گردد که با وجود شناسایی سازمان به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی، هیچ تغییری در چگونگی انتخاب مدیران سازمان صورت نپذیرفته و همچنان رأی غالب در شورای عالی تأمین اجتماعی از آن دولت است و به علاوه، انتخاب هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان نیز کاملاً در اختیار دولت قرار دارد.^۱

بنابراین می‌توان گفت که نحوه انتخاب مدیران سازمان در حال حاضر هیچ‌گونه هماهنگی با وصف غیر دولتی بودن آن ندارد.

بدیهی است اصلاح اساسنامه باید در جهت تقویت جایگاه نمایندگان کارگران و نمایندگان کارفرمایان در شورای عالی تأمین اجتماعی و همچنین توسعه اختیارات شورای عالی برای انتخاب هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان باشد.

۲- ۴. تکلیف سازمان تأمین اجتماعی در برابر مصوبات هیأت وزیران

رویه جاری دولت آن است که مصوبات هیأت وزیران را علاوه بر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های

۱. به موجب ماده ۱۷ اساسنامه نمایندگان دولت در شورای عالی تأمین اجتماعی ۸ نفر هستند، حال آن‌که نمایندگان کارفرمایان ۵ نفر و نمایندگان کارگران ۳ نفر هستند. به علاوه به موجب ماده ۹۰ هیأت مدیره و مدیرعامل توسط دولت انتخاب می‌گردند و شورای عالی تأمین اجتماعی در این امر مهم هیچ‌گونه اختیاری ندارد.

دولتی به سازمان تأمین اجتماعی نیز ابلاغ می‌کند. حتی ملاحظه می‌شود که مصوبات شورای عالی اداری نیز سازمان تأمین اجتماعی را مکلف می‌سازد.^۱

به نظر می‌رسد این رویه نیز ادامه فرایند سابق بوده و بدون توجه به مفهوم و آثار غیر دولتی بودن سازمان انجام می‌پذیرد. استقلال سازمان از حکومت مصوبات هیأت وزیران، ابتکار عمل و انعطاف سازمان را به عنوان صندوق حافظ اندوخته بیمه‌شدگان افزایش می‌دهد و در واقع، جزئی اندک از مزیت‌های مورد انتظار خصوصی سازی را برآورد می‌سازد.

لازم به توضیح است که دسته‌ای از مصوبات دولت، دارای مخاطب عامند و مخاطب دسته دیگر صرفاً وزارتخانه و نهادهای دولتی هستند. بدیهی است که در این بحث، دسته اخیر از مصوبات هیأت وزیران مد نظر هستند.

۳-۴. واگذاری اجزای وظایف سازمان به بخش خصوصی

همان‌گونه که توضیح داده شد، واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی، به معنای حذف این وظیفه از شرح وظایف دولت به امید تصدی آن توسط بخش خصوصی بر مبنای اصول بازار است. بنابراین، واگذاری اجزایی از وظایف سازمان به بخش خصوصی، مفهومی متفاوت از خصوصی سازی بیمه اجتماعی دارد. معذک مزایای مورد انتظار از خصوصی سازی بیمه اجتماعی، ممکن است در مقیاس کوچک‌تر از طریق واگذاری اجزای وظایف محقق گردد.

بررسی ضرورت و فواید چنین اقدامی، برعهده متخصصین مربوط نظیر متخصصین مدیریت است و در این جا صرفاً جنبه‌های حقوقی این اقدام مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱- ۳-۴. واگذاری وظیفه درمان به بخش خصوصی

تعهد به جبران هزینه‌های درمانی، از جمله تعهدات مهم سازمان تأمین اجتماعی در برابر بیمه‌شدگان است، اما تصدی به امر درمان و به عبارت دیگر، درمان مستقیم از وظایف سازمان نیست؛ زیرا علاوه بر این که قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ در این زمینه حکمی ندارد، تبصره ۱ قانون الزام سازمان تأمین اجتماعی به اجرای بندهای «الف» و «ب» ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۸ نیز صرفاً متضمن تجویز انجام درمان مستقیم است؛ اما در این زمینه

۱. از جمله نک به مصوبه مورخ ۷۲/۳/۱۸ شورای عالی اداری راجع به نحوه پرداخت هزینه درمان بیمه‌شدگان.

تکلیفی مقرر ننموده است. بنابراین واگذاری امر درمان به بخش خصوصی با مانع قانونی مواجه نیست.

بدیهی است با اجرای این واگذاری، همچنان رسیدگی به اسناد پزشکی و پرداخت هزینه‌های درمانی در زمره وظایف سازمان باقی خواهد ماند.

۲- ۳- ۴. واگذاری وظیفه به کارگیری اندوخته بیمه‌شدگان به بخش خصوصی

به کارگیری اندوخته بیمه‌شدگان از جمله تکالیف اساسی سازمان تأمین اجتماعی است که در بند ۲ ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی و بند «ج» ماده ۱۴ اساسنامه سازمان به آن اشاره شده است. اما شیوه به کارگیری اندوخته‌ها از سوی مقنن تعیین نشده و در نتیجه، سازمان مکلف است برابر اصول کلی حقوق با رعایت مصلحت بیمه‌شدگان مبادرت به این امر کند. بنابراین، چنانچه از جنبه اقتصادی و مدیریتی، سپردن امر به کارگیری اندوخته بیمه‌شدگان به بخش خصوصی موافق مصلحت بیمه‌شدگان باشد، مانع قانونی در این راه وجود ندارد. تنها پرسش آن است که تصدی به تجارت (به کارگیری اندوخته‌ها) در کدام قالب حقوقی قابل واگذاری به بخش خصوصی است؟

عقد مضاربه، قالب سنتی برای جداسازی دو وظیفه تأمین سرمایه و تصدی به تجارت است؛ زیرا مضارب فقط وظیفه تأمین سرمایه را بر عهده دارد و طرف دیگر عقد، یعنی عامل وظیفه انجام فعالیت اقتصادی را دارد. به عنوان مثال، بانک‌های ایرانی در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا، عقد مضاربه را به نحوی گسترده جایگزین قراردادهای وام ربوی کرده‌اند. معذک به نظر می‌رسد پرسش اصلی ناظر به شرکت‌هایی است که سهام عمده یا صد درصد سهام آن‌ها متعلق به سازمان است. این‌گونه شرکت‌ها اگر چه همانند شرکت‌های خصوصی طبق قانون تجارت عمل می‌کنند، اما تعلق تمام یا عمده سهام آن‌ها به سازمان موجب می‌شود اعضای مجمع عمومی و تبعاً هیأت مدیره سهامداران واقعی نبوده، تنها به عنوان نمایندگان سازمان عمل کنند. از این رو، علی‌رغم شباهت ظاهری در فعالیت این‌گونه شرکت‌ها با شرکت‌های خصوصی، انگیزه‌های محرک بخش خصوصی در آن‌ها وجود ندارد.

یکی از راه‌حل‌های قابل تصور برای کاهش تصدی سازمان در اداره شرکت‌های تابعه، تقلیل سهام سازمان در شرکت‌های تابعه در حدی است که عملاً رای اکثریت در مجامع عمومی و

مدیریت شرکت به بخش خصوصی منتقل گردد و سازمان تأمین اجتماعی صرفاً به عنوان سهامدار اقلیت به اعمال حقوق نظارتی خویش در شرکت اکتفا کند.^۱

بدیهی است در این صورت ضروری است وجوه حاصل از فروش اکثریت سهام به بخش خصوصی، مصرف خرید سهام سایر شرکت‌ها با رعایت این اصل گردد.

۳-۳-۴. واگذاری اجزای وظایف حوزه فنی و درآمد به بخش خصوصی

حوزه فنی و درآمد سازمان تأمین اجتماعی، شامل معاونت فنی و درآمد در ستاد و ادارات کل تأمین اجتماعی در مراکز استان‌ها و ادارات زیر مجموعه آن‌ها در مراکز شهرستان‌ها و بخش‌ها، عهده‌دار وظیفه اصلی سازمان است که به دو جزء وصول حق بیمه و اجرای تعهدات در برابر بیمه‌شدگان تقسیم می‌گردد.

در زمینه واگذاری وظایف این حوزه، مجوز قانونی یا منع قانونی صریح وجود ندارد، معذک مسلّم آن است که برخی وظایف، نظیر بازرسی از کارگاه‌ها، صدور اجراییه، توقیف اموال، انجام ابلاغات راجع به حق بیمه^۲ و وظایفی از این قبیل از جمله ارکان عمل حاکمیت هستند و علی‌رغم عدم منع قانونی صریح، این‌گونه وظایف باید توسط مأمورین مستقیم سازمان انجام پذیرد.

در مورد سایر وظایف، رجوع به بخش خصوصی در قالب عقد اجاره یا جعاله (پیمانکاری) ظاهراً با مانع قانونی روبه‌رو نیست؛ هرچند که اظهار نظر متخصصین ذیربط از جهت احراز مقرون به صرفه بودن این‌گونه واگذاری‌ها ضرور است.

اخیراً شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی به موجب آیین‌نامه ایجاد نمایندگی رسمی سازمان تأمین اجتماعی، امکان واگذاری وظایف حوزه فنی و درآمد به بخش خصوصی را فراهم ساخته و متعاقباً مدیرعامل سازمان در دستورالعملی ۲۲ صفحه‌ای نحوه عمل کارگزاری‌ها

۱. ماده ۲ اساسنامه شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۶۴/۴/۱۷ شورای اقتصاد عکس این روش را اتخاذ کرده و مقرر می‌دارد در مورد خرید سهام شرکت‌های خصوصی لازم است بیش از ۵۰ درصد سرمایه در تملک شرکت قرار گیرد.

۲. سال گذشته در برابر استعمال معاونت فنی و درآمد از دفتر حقوقی و دعاوی راجع به واگذاری امر ابلاغ اوراق تشخیص مطالبات به شرکت پست جمهوری اسلامی ایران چنین اظهار نظر شد که آثار حقوقی امر ابلاغ مبین آن است که انجام این وظیفه توسط مأمورین مستقیم سازمان تأمین اجتماعی مورد نظر مقنن بوده و واگذاری آن به غیر خلاف قانون است.

را معین کرده است. در یک ارزیابی اجمالی به نظر می‌رسد که در مورد وظایف محول به کارگزاری‌ها، احتیاط‌های حقوقی لازم صورت پذیرفته است، اما در مورد منجر شدن این نحوه واگذاری به صرفه جویی در هزینه‌های جاری سازمان و رضایت بیش‌تر بیمه‌شدگان باید در انتظار ارزیابی نتایج عملی بود.

۴-۴. نظارت بر سازمان تأمین اجتماعی و آثار آن

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی، تحت نظارت نهادهای مختلفی قرار دارد. این نظارت‌ها ارتباط مستقیمی به موضوع واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی ندارد، اما مجدداً به این نکته توجه کنیم که خصوصی‌سازی فی نفسه هدف نیست، بلکه مزیت‌هایی که محتمل است از خصوصی‌سازی ناشی گردد، مورد توجه است. در این صورت به نظر می‌رسد چگونگی نظارت بر عملکرد سازمان در برخورداری نسبی از این مزیت‌ها مؤثر است زیرا:

اولاً نظارت صحیح بر عملکرد سازمان موجب می‌شود اقتدار سازمان به عنوان نهاد متولی یکی از وظایف حاکمیت، اسباب انحراف و سوءاستفاده نگردد. این نتیجه از جمله نتایجی است که تصور می‌شود از خصوصی‌سازی نیز انتظار می‌رود؛ چرا که بخش خصوصی از اقتدار نهادهای حاکمیتی برخوردار نیست و ناگزیر است از طریق رقابت و جلب رضایت مشتری به حیات خود ادامه دهد.

ثانیاً نظارت نادرست و بدون توجه به دامنه اختیارات یک نهاد عمومی غیر دولتی، سازمان را درگیر رعایت قواعدی می‌کند که مانع آزادی و انعطاف عمل مورد انتظار از یک نهاد غیردولتی است. در این صورت، عملکرد نهاد به جای نزدیک شدن به عملکرد بخش خصوصی به عملکرد یک نهاد کاملاً دولتی نزدیک می‌شود.

با توجه به این مقدمه می‌توان نتیجه گرفت که رویکرد مناسب در مواجهه با نهادهای متعدد نظارتی، حفظ و تقویت نظارت توأم با تلاش در زدودن اندیشه‌هایی است که وصف غیر دولتی سازمان و همچنین وظیفه سازمان به عنوان یک نهاد بیمه‌ای را نادیده می‌گیرد.

اهم نهادهای نظارتی عبارتند از دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور که اجمالاً اوصاف و آثار هر یک را بررسی می‌کنیم:

۱ - ۴ - ۴. نظارت دیوان عدالت اداری

تشکیل دیوان عدالت اداری را باید از جمله تحولات بنیادین در حقوق ایران تلقی کرد. این دیوان اگر چه به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم علیه دستگاه‌های دولتی را دارد، اما ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری به درستی از اصطلاح دولت در متن اصل تفسیر وسیعی به عمل آورده و آن را شامل تمام دستگاه‌هایی کرده که به نوعی به اعمال حاکمیت می‌پردازند. بدین ترتیب، سازمان تأمین اجتماعی نیز تحت نظارت قضایی این نهاد قرار گرفته تاکنون مرجع رسیدگی به شکایات بی‌شماری علیه سازمان بوده است. به نظر پیچیدگی فراوان مقررات حاکم بر سازمان تأمین اجتماعی ایجاب می‌کند جهت ارتقای کیفیت نظارت قضایی دیوان، شعب تخصصی دایر گردد.

در این صورت می‌توان انتظار داشت که قضات شعب تخصصی مجال احاطه وسیع‌تر به اصول مشترک بیمه‌های اجتماعی و تجارتي و اصول خاص بیمه‌های اجتماعی را بیابند و سازمان را بیش از پیش در حرکت در چارچوب دقیق وظایف یک نهاد بیمه‌ای هدایت کنند. متعاقباً سیاست سازمان در تحوه اجرای دادنامه‌های دیوان عدالت اداری، اعم از احکام صادره، به نفع اشخاص یا دادنامه‌های متضمن ابطال دستورالعمل‌ها باید بر این اساس شکل گیرد که سازمان تأمین اجتماعی به حکم و وظیفه محول، نفعی مستقل از کارفرمایان و بیمه‌شدگان ندارد.

۲ - ۴ - ۴. نظارت سازمان بازرسی کل کشور

اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، برای نظارت بر دستگاه‌های اداری، تشکیل سازمان بازرسی کل کشور را پیش‌بینی کرده است. مفهوم «دستگاه‌های اداری» در اصل مزبور مبهم است، اما بند «الف» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که در واقع مبین این اصطلاح است تردیدی باقی نمی‌گذارد که سازمان تأمین اجتماعی تحت نظارت این نهاد قرار دارد.

اختیارات نظارتي سازمان بازرسی کل کشور کاملاً متفاوت از دیوان عدالت اداری است، معذک اهمیت آثار این نظارت کم‌تر از اهمیت نظارت دیوان عدالت اداری نیست.

نقش غالب دیوان عدالت اداری کمک به سازمان در اجرای دقیق‌تر اصول و مقررات بیمه اجتماعی است، حال آن‌که نظارت مطلوب از سوی سازمان بازرسی کل کشور باید به تقویت وصف غیر دولتی سازمان و در عین حال، رفع نگرانی‌های ناشی از استقلال نسبی این نهاد از دولت بینجامد.