

آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی

عنوان پژوهش

تأمین اجتماعی؛ سازمان یا صندوق

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۰۴

تاریخ: ۱۳۹۳/۱/۲۴



شناسنامه

عنوان:

**آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی
تأمین اجتماعی؛ سازمان یا صندوق**

مؤلف:

محمد مهاجری

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۰۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

چکیده	۲
طرح مسئله و تبیین موضوع	۳
۱- پیشینه نهاد تأمین اجتماعی؛ چرخش مکرر میان سازمان و صندوق	۴
۲- مفهوم و اوصاف سازمان و صندوق در ادبیات حقوقی	۷
۲-۱ مفهوم «سازمان» در لغت و اصطلاح	۷
۲-۲ ویژگیهای «سازمان»	۸
۲-۳ مفهوم صندوق در لغت و اصطلاح	۱۲
۲-۴ اوصاف صندوق	۱۲
۲-۵ مقایسه سازمان با صندوق	۱۷
۳- اهمیت و آثار سازمان بودن یا صندوق بودن نهاد تأمین اجتماعی	۱۸
نتیجه گیری و پیشنهاد	۱۹
منابع	۲۱
یادداشت‌ها	۲۳

چکیده

تأمین اجتماعی یکی از کاربردی ترین نهادهای حقوقی امروزی است که ساختار آن در کشورهای مختلف متفاوت است. کارویژه های نهاد تأمین اجتماعی اهمیت آن را دوچندان می نماید. بیش از چهار دهه از ایجاد نهاد تأمین اجتماعی در ایران می گذرد. از زمان ایجاد نهاد تأمین اجتماعی در ایران شیوه و ساختار اداره این نهاد حساس مورد مناقشه و بحث بوده است. در مقطعی، این نهاد در قالب «صندوق» اداره شده و سپس به «سازمان» بدل گردیده و پس از مدتی مجدداً به شکل «صندوق» بازگشته است.

از آن جا که صندوق ها نوعاً کارکردی پولی و مالی و در معنای دقیق کلمه «اقتصادی» دارند و سازمان ها نیز غالباً کارکردی اجرایی و بعضاً حاکمیتی دارند، لازم است معین گردد مقوله تأمین اجتماعی ذیل چه ساختاری باید اداره و سازماندهی گردد. با توجه به اینکه تأمین اجتماعی یک عمل حاکمیتی محسوب می گردد و اعمال حاکمیتی نباید با هدف و رویکرد پولی - مالی (اقتصادی) مدیریت شوند، به نظر می رسد ترجیح آن است که این نهاد به صورت یکپارچه و در قالب سازمان اداره گردد. همچنین اگر تأمین اجتماعی را در قالب سازمان اداره نمائیم اصل مسئولیت سیاسی و سلسله مراتبی وزیر در برابر عملکرد این نهاد در برابر مراجع ذیربط جلوه ای پررنگ تر می یابد.

واژگان کلیدی: تأمین اجتماعی، سازمان، صندوق، امور پولی و مالی، اساسنامه

طرح مسئله و تبیین موضوع

«امروزه تأمین اجتماعی به صورت یکی از نیازهای حیاتی و اصلی جوامع بشری درآمده است. حق برخورداری از تأمین اجتماعی در اسناد مهم بین المللی و قوانین اساسی کشورها مورد تأکید قرار گرفته است.» (بادینی. سال نهم، شماره سی‌ام: ۱۲۳)

حق بر تأمین اجتماعی از منظر حقوق بشر و حقوق عمومی بسیار مورد توجه است و در قوانین اساسی و عادی کشورها بر این مسأله تأکید گردیده است. نمود و بازتاب تأمین اجتماعی در سازوکار و جایگاه دستگاهی است که مسئول اجرای امری بدین اهمیت است. باید گفت که مسأله تأمین اجتماعی از وظایف دولت‌هاست و در واقع عملی حاکمیتی^(۱) محسوب می‌گردد که دولت به فراخور اهمیت این موضوع به مثابه نهادی قدرتمند به اعمال اقتدار در رابطه با آن می‌پردازد. اصل ۲۹ قانون اساسی در مورد این تکلیف دولت چنین مقرر نموده است:

«برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند.»

مقوله تأمین اجتماعی در سال ۱۳۴۹ با تصویب «قانون تأسیس مؤسسه کار و تأمین اجتماعی» وارد ادبیات حقوقی ایران گردید. پس از گذشت حدود پنج سال در سال ۱۳۵۴ «قانون تأمین اجتماعی» تصویب گردید. قانونگذار وقت به موجب این قانون، سازوکار تأمین اجتماعی را در بستر «سازمان» تأمین اجتماعی تنظیم نمود. به موجب ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی «به منظور اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ و متناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی، همچنین تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی و سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از محل وجوه و ذخائر، سازمان مستقلی به نام «سازمان تأمین اجتماعی» وابسته به وزارت بهداشت و بهزیستی ... تشکیل می‌گردد.»

اندکی پس از تشکیل این سازمان در ۱۳۵۵/۴/۱۶ در ماده (۱۰) قانون «تشکیل وزارت بهداشت و بهزیستی» مقرر گردید:

«به منظور تمرکز وجوه موضوع حق بیمه مشمولین قانون تأمین اجتماعی و سایر وجوه

و درآمدها و دارایی‌ها و دیون و تعهدات و سرمایه‌گذاری از محل ذخایر تأمین اجتماعی و انجام دادن تعهدات قانونی سازمان تأمین اجتماعی صندوقی به نام صندوق تأمین اجتماعی تشکیل می‌شود. صندوق مزبور دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و طبق مقررات مالی و استخدامی مذکور در تبصره ماده ۳ این قانون بر اساس مدیریت سه‌جانبه برابر اساسنامه‌ای که به تصویب شورای عالی تأمین اجتماعی می‌رسد اداره می‌شود. تا زمانی که اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی به تصویب نرسیده است تشکیلات و مقررات سازمان تأمین اجتماعی معتبر خواهد بود.»

تصویب این قانون، سرمنشأ مباحث مربوط به مسأله «سازمان» یا «صندوق» بودن نهاد متولی مقوله تأمین اجتماعی و همچنین دوگانگی یا یگانگی صندوق تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی شد. در این میان پرسش اصلی که مطرح می‌گردد آن است که ساختار نهاد تأمین اجتماعی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی چه جایگاهی دارد؟ مسأله مهم آن است که مشخص شود تأمین اجتماعی در چه قالبی باید اداره گردد و در همین راستا پرسش‌های ذیل مطرح می‌شود:

آیا مفهوم «صندوق» با مفهوم «سازمان» به لحاظ اصطلاحی و فنی تفاوت دارد؟ با توجه به هدف تأسیس نهاد تأمین اجتماعی و نظام حقوقی حاکم بر آن، چه ساختاری (سازمان یا صندوق) برای این تأسیس حقوقی مناسب است؟

در این نوشتار تلاش بر این است تا علاوه بر بررسی دقیق پیشینه این موضوع و پرداختن به مفهوم سازمان و صندوق به صورت تحلیلی، دلایل «سازمان» و یا «صندوق» بودن تأمین اجتماعی تبیین گردد و در نهایت پیشنهادهایی در خصوص جایگاه و بستر اجرای تأمین اجتماعی در نظام حقوقی ایران ارائه گردد.

۱- پیشینه نهاد تأمین اجتماعی؛ چرخش مکرر میان سازمان و صندوق

همانگونه که اشاره شد از سال ۱۳۵۴ واژه تأمین اجتماعی وارد ادبیات حقوقی ایران شده و پس از یک سال از تاریخ تصویب قانون تأمین اجتماعی، ماده (۱۰) «قانون تشکیل وزارت بهداشت و بهزیستی» مصوب ۱۳۵۵/۴/۱۶ با ایجاد «صندوق» تأمین اجتماعی، چالش سازمان یا صندوق بودن نهاد تأمین اجتماعی را مطرح نمود. از این تاریخ روند تغییرات در ساختار تأمین اجتماعی آغاز گردید و «صندوق» تأمین اجتماعی به «سازمان» تأمین اجتماعی بدل گردید.

۱. اولین تغییر در ساختار نهاد تأمین اجتماعی پس از پیروزی انقلاب اسلامی را شورای انقلاب اسلامی به عنوان قانونگذار موقت در تاریخ ۵۸/۴/۲۸ با تصویب «لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی» رقم زد. بر اساس ماده ۱ این لایحه قانونی به منظور اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ و متناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی، همچنین تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی و سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از محل وجوه و ذخائر سازمان مستقلی به نام «سازمان تأمین اجتماعی» وابسته به وزارت بهداری و بهزیستی با شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری تشکیل گردید و مقرر شد امور آن منحصرأ طبق اساسنامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، اداره شود. به علاوه به موجب تبصره ۱ این ماده، صندوق تأمین اجتماعی موضوع ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت بهداری و بهزیستی در سازمان ادغام و کلیه وظایف و دارایی و مطالبات و دیون و تعهدات صندوق مذکور، به سازمان منتقل شد.

در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۱۰ نیز اساسنامه «سازمان» تأمین اجتماعی به تصویب شورای انقلاب رسید. ^(۲) بنابراین با تصویب این اساسنامه، ساختار «سازمان» بر تأمین اجتماعی حاکم شد. در بند ۱۰ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۷۳/۴/۱۹ نیز از «سازمان» تأمین اجتماعی به عنوان یکی از نهادهای عمومی غیردولتی نام برده شد.

۲. در گام بعد و در اجرای اصل ۲۹ و همچنین بندهای (۲) و (۴) اصل ۲۱ قانون اساسی و در جهت ایجاد انسجام سیاست‌های رفاهی «قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی» در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۲۱ به تصویب مجلس رسید. بر اساس تبصره «۲» ماده (۱۲) این قانون ^(۳) مقرر شد همه نهادهای فعال در قلمرو بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام دهند و به این ترتیب سازمان تأمین اجتماعی با توجه به ماهیت آن (بیمه اجتماعی) به «صندوق» تأمین اجتماعی تغییر نام یافت.

۳. بعد از گذشت سه سال، «قانون مدیریت خدمات کشوری» در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ به تصویب رسید. در ماده (۱۱۳) این قانون مقرر گردید: «دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص جمع‌آوری کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد».

در این قانون، این وظیفه بر دوش دولت نهاده شد که کلیه صندوق‌های بازنشستگی و

تأمین اجتماعی را در سازمان تأمین اجتماعی جمع نماید. البته این حکم قانونی به معنای ادغام صندوق‌ها در سازمان نبود، بلکه بر وجود توأمان سازمان و صندوق در حوزه تأمین اجتماعی دلالت داشت. اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ با این تلقی تصویب گردید.

۴. در سال ۱۳۸۸/۱۲/۵ ماده واحده‌ای با عنوان "قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی" به تصویب رسید که مطابق بند "الف" آن مقرر شد، سازمان یاد شده زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گیرد و وزیر در برابر مراجع قانونی پاسخگو باشد. در قسمت (ج) این ماده واحده کیفیت نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر پیش‌بینی شد که خود دلالت بر عدم انحلال صندوق تأمین اجتماعی و بقای آن در ساختار تأمین اجتماعی کشور داشت.

۵. هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۰ با استناد به تبصره (۲) ماده (۱۲) «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ (قانون مقدم) اساسنامه "صندوق تأمین اجتماعی" را به تصویب رساند و «سازمان تأمین اجتماعی» را به «صندوق تأمین اجتماعی» تبدیل نمود. نکته جالب توجه آن است که هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۱ اساسنامه یادشده را، این بار با استناد به «قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۵ (قانون مؤخر) اصلاح نمود و آن را مجدداً به «سازمان تأمین اجتماعی» بدل نمود. نکته ای که لازم است بدان توجه شود آن است که اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۸ صورت گرفته و در حدود یک سال پس از تصویب آن، اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی با استناد به تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ (قانون مقدم) به تصویب رسیده و سپس در سال ۱۳۹۱ اساسنامه «صندوق تأمین اجتماعی» با استناد به «قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۸ (قانون مؤخر) اصلاح می شود. در حالی که به لحاظ منطق حقوقی اساسنامه باید با توجه به مفاد قانون اصلاح ماده (۱۱۳) «قانون مدیریت خدمات کشوری» و در قالب سازمان تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران می رسید، علاوه بر این به دلیل آن که مطابق تحلیل فوق هم سازمان تأمین اجتماعی موجودیت داشت و هم آن که صندوق های وابسته و تابعه آن موجودیت داشتند، بنابراین

علاوه بر اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، اساسنامه صندوق های تابعه نیز بایستی به تصویب هیأت وزیران می رسد، همان گونه که چنین رویه ای راجع به سازمان ملی محیط زیست و صندوق ملی محیط زیست از جانب هیأت وزیران پیش تر اتخاذ گردیده است و هم اساسنامه سازمان و هم اساسنامه صندوق ملی محیط زیست به صورت مجزا به تصویب هیأت مزبور رسیده است.

۶. در قانون بودجه سال ۹۱ کل کشور مصوب ۳۰/۲/۱۳۹۱ از هر دو عنوان «سازمان» و «صندوق» به صورت توأمان استفاده شد؛ بدین ترتیب که در بندهای ۶۳ و ۶۴ این ماده واحده^(۴) از عنوان «صندوق» و در بند ۶۶^(۵) از عنوان «سازمان» نیز استفاده شده است. از این رو به نظر می رسد اراده قانونگذار بر بقای هر دو نهاد در بدنه ساختار تأمین اجتماعی کشور بوده است.^(۶)

۲- مفهوم و اوصاف سازمان و صندوق در ادبیات حقوقی

در این قسمت به بررسی مفاهیم و ویژگی های سازمان و صندوق در ادبیات حقوقی و رویه های موجود در نظام حقوقی می پردازیم؛ بدین ترتیب که پس از آشنایی با مفهوم لغوی و اصطلاحی کلیدواژگان «صندوق» و «سازمان»، کاربرد آنها را در اسناد گوناگون حقوقی به صورت مستند و تحلیلی بررسی نموده و از این طریق، ویژگی های این نهادها را استخراج می نماییم. در پایان نیز با توجه به دستاورد بخش های اول و دوم، این دو تأسیس حقوقی با یکدیگر مقایسه شده است.

۲-۱ مفهوم «سازمان» در لغت و اصطلاح

«سازمان» در لغت بدین صورت به کار رفته است: «مجموع دستگاه ها و شعب و کارمندان یک اداره یا یک مؤسسه، تشکیلات» (معین، ۱۳۸۸، ج ۲، ۱۷۹۴). در تعریف مشابه دیگری سازمان به «تشکیلات، حالت و قسمتهایی که واحد و مجموعی را برای کار خاص تشکیل می دهند» گفته شده است (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲، ۱۶۲۷). بنابراین در لغت، سازمان به مجموع دستگاه ها و شعب یعنی به جمع یک تشکیلات و کارمندان یک اداره اطلاق می نمایند.

در مواد ۱، ۲ و ۳^(۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸/۷/۸۶ در تعریف وزارتخانه، مؤسسه دولتی و مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی از عنوان «واحد سازمانی» استفاده شده است. در ذیل ماده ۲ نیز مقرر شده است:

«... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.»

البته باید دانست که «سازمان» با «واحد سازمانی» تفاوت دارد. به چیدمان پست‌های سازمانی در ساختار تشکیلاتی نهادهای عمومی، واحد سازمانی اطلاق می‌شود. ولی سازمان به مفهوم شکلی و ساختاری خود به معنای همه اشخاص حقوقی حقوق عمومی است. از این رو سازمان به معنای عام خود شامل همه وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکتها و دستگاه‌های اجرایی گفته می‌شود. لذا هر دستگاه اجرایی یک سازمان تلقی می‌شود.

با توجه به معنای لغوی و معنای اصطلاحی واژه سازمان می‌توان گفت که استفاده از عنوان «سازمان» برای اشاره به یک واحد سازمانی مشخص، الزاماً نشان‌دهنده ماهیت نهاد مورد نظر نیست. بلکه در هر مورد لازم است با توجه به اساسنامه آن نهاد و یا قانون تشکیل آن و سایر مستندات قانونی، ماهیت حقوقی آن نهاد را تعیین نمود. بنابراین عنوان «سازمان» به خودی خود دلالت بر ساختار خاصی ندارد و لذا نمی‌توان استفاده از لفظ سازمان را بر ماهیت مشخصی بار نمود و بایستی علاوه به کارگیری لفظ سازمان با مذاقه بررسی گردد که آیا بر یک نهاد اصطلاح سازمان به معنای دقیق آن صدق می‌نماید یا صرفاً لفظ سازمان با قصد معنای لغوی آن به کارگرفته شده است.

۲-۲ ویژگی‌های «سازمان»

نمونه‌هایی از کاربرد واژه «سازمان» را در ادبیات حقوقی کنونی می‌توان با مراجعه به اساسنامه سازمان‌ها مشاهده نمود. در این بخش علاوه بر آشنایی با کاربرد سازمان، به صورت مشخص به ویژگی‌های سازمان‌ها اشاره می‌شود.

۲-۲-۱ شخصیت حقوقی و استقلال مالی

شخصیت حقوقی و استقلال مالی از جمله مؤلفه‌های ضروری یک سازمان محسوب می‌گردد. یک سازمان دارای شخصیت حقوقی در مقابل شخصیت حقیقی افراد است و وجود مستقلی است که از افراد حقیقی متمایز می‌گردد. در نتیجه بهره‌مندی از شخصیت حقوقی مستقل، سازمان دارای استقلال مالی است؛ یعنی از لحاظ مالی مستقل از دیگر اشخاص است و می‌تواند دارایی و بودجه مخصوص به خود داشته باشد و بستانکار یا طلبکار گردد.

اوصاف یادشده در اساسنامه سازمان‌های گوناگون تشکیل شده در نظام حقوقی ایران مشاهده می‌شوند. به عنوان نمونه در ماده (۲) اساسنامه «سازمان فضایی ایران» مصوب

۱۳۸۷/۳/۲۶ هیأت وزیران آمده است: «(این) سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است.» همچنین در ماده (۳) اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۴ هیأت وزیران آمده است: «سازمان دارای "شخصیت حقوقی مستقل" است و دارای "استقلال مالی" بوده و تابع این اساسنامه و سایر قوانین مربوط به شرکت های دولتی می باشد.» همچنین در ماده (۱) اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۷ هیأت وزیران آمده است: «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ... دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و تمام سرمایه آن متعلق به دولت است.»^(۸)

نکته جالب توجه در این زمینه آن است که نکات فوق در اساسنامه‌هایی به چشم می‌خورند که مصوب هیأت وزیران می‌باشند، به صورتی که در قوانین تشکیل‌دهنده سازمان‌ها و یا "قوانین" اساسنامه سازمان‌ها معمولاً از شخصیت حقوقی و استقلال مالی سازمان بحثی به میان نمی‌آید. به عنوان نمونه می‌توان با بررسی «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱، «قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ و «قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور» مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ به این نکته دست یافت که این قوانین به بیان شخصیت حقوقی و استقلال مالی سازمان نپرداخته و به بیان تعاریف و اژگان و یا ذکر اهداف سازمان‌های مربوطه اکتفا نموده‌اند. البته عدم ذکر مطلب فوق به معنای واجد شخصیت حقوقی نبودن یا عدم استقلال مالی سازمان های تشکیل شده توسط مقنن نمی باشد بلکه تنها نشانگر رویه متفاوت قانونگذار در شیوه تدوین و تصویب اساسنامه های سازمان ها است که اندکی با رویه هیات وزیران متفاوت است.

۲-۲-۲ وابستگی به وزارتخانه

سازمان در مفهومی که مدنظر نگارنده است یعنی سازمانی که زیرمجموعه قوه مجریه است. با تبع در اساسنامه سازمان‌ها نیز روشن می‌شود که سازمان‌ها غالباً زیرمجموعه یک وزارتخانه قرار می‌گیرند.^(۹) به عنوان نمونه می‌توان به «سازمان ملی زمین و مسکن» اشاره نمود. در ماده ۱ اساسنامه این سازمان مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۴ هیأت وزیران مقرر شده است: «سازمان ملی زمین و مسکن ... وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی است ...». نمونه دیگر «سازمان فضایی ایران» است که در ماده (۲) اساسنامه آن به وابستگی آن به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تصریح شده است.^(۱۰)

با تتبع و بررسی اساسنامه سازمان‌ها و موسسات گوناگون چنین استنباط می‌شود که "عمدتاً" سازمان‌ها وابسته به وزارتخانه‌ها هستند، البته سازمان هایی وجود دارند که

مستقیماً زیر نظر رئیس جمهوری هستند یا آن که در قالب معاونت های ریاست جمهوری اداره می گردند که این موارد استثنائی بر وجه غالب فوق الذکر محسوب می گردند.

با توجه به وابستگی سازمان به وزارتخانه، سازمان ها لزوماً جزء دستگاه های عمومی محسوب می گردند. وابستگی عمده سازمان ها به وزارتخانه ها و به تعبیر گویاتر وابستگی به بدنه دولت در معنای خاص آن (یعنی دولت در معنای قوه مجریه) با شخصیت حقوقی مستقل سازمان ها در تناقض نیست؛ زیرا سازمان ها برای تحقق اهداف دولت تشکیل می گردند و از این جهت به دولت وابسته هستند. مثلاً بودجه آنها از طریق دولت تأمین می گردد. این امر مضافی شخصیت حقوقی مستقل آنها نمی باشد.

نتیجه وابستگی سازمان ها به وزارتخانه ها اصل مسئولیت سیاسی و پاسخگویی سلسله مراتبی وزیران نسبت به عملکرد سازمان زیر نظر وزارتخانه تحت امر است. به بیان دیگر سازمان ها بدین جهت وابستگی سازمانی دارند تا وزیر نسبت به عملکرد سازمان زیرمجموعه وزارتخانه، تسلط و آگاهی کامل داشته باشد و در نتیجه در برابر مقام مافوق (رئیس جمهور) و مرجع ناظر (مجلس شورای اسلامی) پاسخگو باشد، به عنوان نمونه پیرامون سازمان تأمین اجتماعی به طور خاص در قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۵ مجلس شورای اسلامی به مسئولیت وزیر صریحاً اشاره گردیده است: «سازمان مذکور [منظور سازمان تأمین اجتماعی است] زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذیربط "پاسخگو" می باشد.»

این مسأله درخصوص صندوق ها به چشم نمی خورد، در حالی که در رابطه با سازمان ها با توجه به وابستگی آن ها به وزارتخانه اصل مسئولیت سیاسی وزرا در قبال عملکرد آنها امری مهم و حیاتی تلقی می گردد.

این نکته مهم می تواند در مقام تمیز بین ماهیت صندوق و سازمان رهنمون ما باشد و استدلالی که برای ترجیح ساختار سازمان برای نهاد تأمین اجتماعی خواهد آمد را قوت بخشد.

۲-۲-۳ شکل اداره سازمان

سازمان ها به معنای عام کلمه، و به تعبیر دقیق تر موسسات، برای تحقق اهداف خود که معمولاً در اساسنامه ها و سند تاسیستان قید می شود، در قالب های متنوعی سازماندهی می شوند. بررسی اساسنامه های موسسات متعدد نشان می دهد که سازمان ها در اشکال «شرکت دولتی»، «مؤسسه دولتی» و یا «مؤسسه عمومی غیردولتی» اداره

می‌گردند. برای نمونه می‌توان به مثال‌های زیر اشاره نمود:

الف) براساس ماده (۱) اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۷ هیأت وزیران: «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ... با "ماهیت شرکت دولتی" ... و تمام سرمایه آن متعلق به دولت است». همچنین ماده (۱) اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن قالب این سازمان را شرکت دولتی تعیین نموده است.

ب) بر طبق ماده (۲) اساسنامه سازمان فضایی ایران^(۱۱)، این سازمان به صورت «مؤسسه دولتی» اداره می‌شود. همچنین سازمان شیلات ایران به موجب ماده (۱)^(۱۲) اساسنامه این سازمان، یک «مؤسسه دولتی» است.^(۱۳)

ج) یکی دیگر از طرق اداره سازمان‌ها، قالب «مؤسسه عمومی غیردولتی» است. در این زمینه می‌توان به قانون فهرست نهادهای و موسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ با اصلاحات بعدی اشاره نمود. این قانون سازمان‌هایی مانند تامین اجتماعی، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران را به صورت «مؤسسه عمومی غیردولتی» تعیین نموده است.

مسأله‌ای که بایستی بدان توجه شود فرآیند تعیین مدیر یا رئیس سازمان است. برگزیدن رئیس سازمان‌های زیرمجموعه قوه مجریه به «شیوه انتصابی» است و این انتصاب به طور معمول توسط وزیری صورت می‌گیرد که سازمان موردنظر وابسته بدان وزارتخانه است. به عنوان نمونه در ماده ۶ اساسنامه سازمان شیلات ایران، مقرر شده است که رئیس سازمان توسط وزیر جهاد کشاورزی منصوب گردد و رئیس سازمان «سمت معاون وزیر» را دارا خواهد بود.^(۱۴) همچنین در ماده ۱۲ اساسنامه سازمان خصوصی سازی کشور، مدیر عامل سازمان مزبور توسط رئیس و سایر اعضای هیأت عامل تعیین و با حکم وزیر امور اقتصادی و دارایی منصوب می‌گردد.^(۱۵)

۲-۲-۴ ارکان سازمان‌ها

در سازمان‌ها عمده‌تاً چهار رکن مجتمع عمومی (به عنوان مرجع تعیین کننده خط مشی و برنامه سازمان)، هیأت مدیره یا هیأت عامل (به عنوان مرجع تصمیم گیر و ناظر مدیرعامل)، مدیرعامل (به عنوان بالاترین مقام اجرایی سازمان و نماینده سازمان در امور مختلف) و بازرس یا بازرسان (به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات) پیش بینی می‌شوند. به عنوان نمونه در ماده ۷ اساسنامه «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها»، ماده ۶ اساسنامه «سازمان خصوصی سازی کشور» و ماده ۷ اساسنامه «سازمان ملی زمین و مسکن» چنین

ارکانی مشاهده می شوند.

با عنایت به مجموع مطلب بالا می توان ویژگی های ذیل را برای ساختار سازمان برشمرد:

- الف) سازمان دارای «شخصیت حقوقی مستقل» و «استقلال مالی» است.
- ب) سازمان ها «عمدتاً» وابسته به «وزارتخانه ها» هستند و از این رو وزیر نسبت به سازمان زیرمجموعه وزارتخانه تحت امر خود «مسئولیت سیاسی و سلسله مراتبی» دارد.
- ج) سازمان «دستگاهی عمومی و اجرایی» محسوب می گردند و به یکی از صور «مؤسسه دولتی»، «شرکت دولتی» و یا «مؤسسه عمومی غیر دولتی» اداره می گردند.

۲-۳ مفهوم صندوق در لغت و اصطلاح

«صندوق» در لغت بدین صورت معنا شده است: «شعبه ای در بانک یا ادارات دولتی و مؤسسات ملی که اخذ و پرداخت وجه را به عهده دارد.» (معین، ۱۳۸۸، ج ۲: ۲۱۶۶) در تعریفی دیگر صندوق اتافی دانسته شده که در آن پول دریافت یا پرداخت می شود. (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲: ۱۹۰۴) از معنای لغوی واژه «صندوق» چنین برداشت می شود که فعالیت صندوق «جنبه پولی و مالی» دارد و برای انباشت، اخذ و پرداخت وجه تأسیس می گردد.

از آنجا که، همچون اصطلاح «سازمان»، «صندوق» در ادبیات حقوقی کنونی ماهیت روشنی ندارد، تعریف «صندوق» در اصطلاح بسیار دشوار می نماید؛ چه، از جانب حقوقدانان تعریف دقیقی در مورد این اصطلاح ارائه نشده است.

۲-۴ اوصاف صندوق

به نظر می رسد برای دستیابی به تعریفی صحیح از «صندوق»، ضروری است اساسنامه صندوق های موجود در نظام حقوقی مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد تا با واکاوی عناصر آنها بتوان به مهمترین خصائص این تأسیس حقوقی دست یافت. در این بخش با تتبع در اساسنامه صندوق های متعدد موجود در نظام حقوقی سعی شده است تا عناصر مشترک صندوق ها استخراج گردد.

۲-۴-۱ ماهیت پولی و مالی

صندوق، همانگونه که از مفهوم لغوی آن نیز مشخص است یک نهاد پولی و مالی است و کارویژه آن صرفاً پولی و مالی است. البته این مسأله دو وجه دارد؛ یا صندوق یک نهاد «انتفاعی» و در پی انجام فعالیت اقتصادی و کسب سود محسوب می شود که در عمده

موارد به همین شکل است، و یا آنکه صندوق یک تاسیس «غیرانتفاعی» محسوب شده که هدف اصلی آن کسب منافع شخصی نیست مانند صندوق‌های قرض الحسنه. لذا نکته‌ای که بایستی بدان توجه نمود آن است که اطلاق «پولی و مالی» بودن برای یک صندوق الزاماً به معنای انتفاعی بودن آن نیست.

با توجه به این توضیحات صندوق‌ها در درجه نخست، ماهیتی پولی و مالی (و به تعبیر گویاتر، کارکردی اقتصادی) دارند. به عنوان نمونه در ماده ۲ اساسنامه «صندوق بازنشستگی کشوری» مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیأت وزیران، هدف صندوق کمک به اجرا و تعمیم گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ متناسب با قانون یادشده، همچنین تمرکز «وجوه و درآمدهای» موضوع قوانین و مقررات بازنشستگی کشور با به کارگیری اصول محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه و رعایت اصول بنگاه‌داری در حوزه «سرمایه‌گذاری» با بهره‌گیری از «وجوه و ذخایر» می‌باشد. در این ماده کلیدواژگان «سرمایه‌گذاری»، «وجوه» و «اصول بنگاه‌داری» و ... در شناخت مفهوم اصطلاحی صندوق بسیار راهگشا هستند و نشان می‌دهند که اساساً این صندوق ماهیتی مالی و پولی دارد.

همچنین در ماده ۱ اساسنامه صندوق سرمایه‌گذاری طرح حرمین مطهر مصوب ۱۳۸۷/۵/۲۰ هیأت وزیران نیز تصریح شده که این صندوق مؤسسه‌ای «انتفاعی» و غیردولتی است.^(۱۶) به علاوه در اساسنامه «صندوق ملی محیط زیست» مصوب ۸۴/۶/۱۲ هیأت وزیران نکاتی راجع به این خصیصه صندوق‌ها وجود دارد که شایسته توجه است. به عنوان نمونه، ماده (۲) این اساسنامه عنوان می‌کند: «صندوق مؤسسه ای «اعتباری» وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است ... و به صورت شرکت دولتی فعالیت می‌نماید». در این ماده با توجه به واژه «اعتباری»^(۱۷) می‌توان ماهیت پولی و مالی بودن صندوق‌ها را نتیجه گرفت. نکته تکمیلی و حائز اهمیت این که، عنوان فصل دوم این اساسنامه، «سرمایه و فعالیت‌ها» است که خود بیانگر وجهه پولی و مالی این صندوق است و قرائن دیگر موجود در این اساسنامه، مانند اعطای تسهیلات به کارخانجات نیز به چشم می‌خورد که همگی دلالت بر جنبه «پولی و مالی» این صندوق دارد.

افزون بر این، در ماده ۲ اساسنامه «صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک» مصوب ۱۳۸۴/۹/۱۶ هیأت وزیران نیز نوع صندوق را «شرکت سهامی خاص» عنوان نموده است که همین مسأله دال بر تجاری و پولی بودن صندوق است. مواد دیگر این اساسنامه به مسأله میزان «سرمایه» می‌پردازد و به هدف «توسعه سرمایه‌گذاری‌های مالی» می‌پردازد.

که خود قرینه‌ای برای اثبات ادعای اولیه نگارنده محسوب می‌گردد.

۲-۴-۲ استقلال مالی و شخصیت حقوقی

صندوق ها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و بالتبع کلیه آثار ناشی از برخورداری از شخصیت حقوقی را دارا هستند. بنابراین صندوق شخصیتی مجزا از تشکیل دهندگان آن اعم از دولت و اشخاص خصوصی دارد. از سوی دیگر صندوق واجد استقلال مالی نیز می‌باشد.

موضوعات فوق در اساسنامه صندوق‌های مختلف به چشم می‌خورد و اغلب در مواد ابتدایی اساسنامه صندوق ها به موضوع استقلال مالی و شخصیت حقوقی اشاره می‌شود: ماده (۲) ^(۱۸) اساسنامه صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی مصوب ۱۳۸۰/۳/۱۶ هیأت وزیران به شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی این صندوق اشاره می‌نماید. تبصره ماده (۱) ^(۱۹) اساسنامه صندوق حمایت از پژوهشگران کشور مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۸۲/۵/۷ تنها به موضوع شخصیت حقوقی صندوق اشاره دارد و ظاهراً مسأله استقلال مالی را مفروض و نتیجه شخصیت حقوقی پنداشته است. ^(۲۰) به علاوه بایستی اشاره نمود که با فرض عدم تصریح به شخصیت حقوقی یا استقلال مالی پیرامون صندوق ها، واجد شخصیت حقوقی بودن و استقلال مالی صندوق ها مفروض است.

۲-۴-۳ وابستگی صندوق

با بررسی اساسنامه صندوق ها مشاهده می‌شود که صندوق ها نوعاً وابسته به سازمان ها هستند. در مواردی نیز صندوق "مستقیماً" وابسته و یا زیر نظر وزارتخانه اعلام گردیده است و حتی در مواردی صندوق زیرنظر مستقیم ریاست جمهوری (نهاد ریاست جمهوری) قرار داده شده است. به عنوان نمونه ماده (۲) ^(۲۱) اساسنامه صندوق ملی محیط زیست مصوب ۱۳۸۴/۶/۱۲ هیأت وزیران به وابستگی صندوق مزبور به سازمان حفاظت محیط زیست اشاره می‌نماید. در ادبیات برخی اساسنامه ها مانند اساسنامه «صندوق ذخیره بسیجیان» ^(۲۲) عبارت «وابسته به وزارتخانه» نیز آمده است و این صندوق را مستقیماً زیر نظر وزارتخانه دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح برشمرده است. در برخی دیگر از صندوق ها عبارت «زیر نظر» آمده است که به نظر می‌رسد دغدغه استقلال شخصیت حقوقی صندوق ها موجب برای استفاده از این لفظ باشد. مثلاً در ماده (۲) ^(۲۳) اساسنامه صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی مصوب ۱۳۸۰/۳/۱۶ هیأت وزیران عبارت زیرنظر وزارت صنایع و معادن آورده شده است. در مقابل در تبصره ماده (۱) ^(۲۴) اساسنامه صندوق

حمایت از پژوهشگران کشور مصوب ۱۳۸۲/۵/۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی به وابستگی سازمانی و وزارتخانه ای اشاره ای نشده است و تنها به محل صندوق اشاره شده است که در «نهاد ریاست جمهوری» خواهد بود و لذا از این عبارات برمی آید که صندوق یادشده به نهاد ریاست جمهوری وابسته است و به سازمان یا وزارتخانه خاصی تعلق ندارد.

۲-۴-۲ شکل اداره صندوق

صندوق‌ها می توانند به صورت «موسسه دولتی»، «موسسه عمومی غیردولتی» و «شرکت» اداره گردند. اما مسأله شایان توجه در این رابطه شیوه اداره «شرکتی» راجع به صندوق‌ها است. زیرا اداره سازمان‌ها به صورت شرکت «دولتی» است در حالی که صندوق‌ها را می توان به صورت شرکت «خصوصی» (اعم از سهامی عام و خاص و ...) تشکیل داد و اداره نمود. در این حالت طبیعتاً صندوق مطابق قواعد حقوق خصوصی و به طور خاص مطابق قانون تجارت اداره خواهد گردید.

نکته تکمیلی آنکه در میان این شیوه‌های اداره صندوق، وجه غلبه در رویه هیأت وزیران شیوه اداره صندوق‌ها به صورت «شرکتی» می باشد و لذا صندوق‌ها به صورت عمده به صورت شرکتی تشکیل و اداره می گردند. به عنوان نمونه در ماده (۲) (۲۵) اساسنامه «صندوق ملی محیط زیست» اداره صندوق به صورت «شرکتی» تعیین شده و همچنین در ماده (۱) (۲۶) اساسنامه «صندوق توسعه کشاورزی ایران» مصوب ۱۳۵۱/۸/۱۴ نیز به مسأله «شرکتی بودن» صندوق اشاره گردیده است و آن را تابع قانون تجارت دانسته است و همین طور است ماده (۲) (۲۷) اساسنامه صندوق توسعه صنایع دریایی مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۱۸ هیأت وزیران که به شرکتی بودن صندوق یاد شده اشاره می نماید.

دیگر آن که با عطف توجه به ماده (۱) (۲۸) اساسنامه «صندوق طرح حرمین مطهر»، اداره صندوق مزبور به صورت «موسسه غیردولتی» پیش‌بینی شده است. اما ماده (۲) ۲۹ اساسنامه «صندوق ذخیره بسیجیان» مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۹ هیأت وزیران صندوق مزبور را «موسسه دولتی» در نظر گرفته است. (۳۰)

۲-۴-۵ تابعیت

همانگونه که پیشتر اشاره شد صندوق می تواند به صورت شرکتی نیز اداره گردد. در این رابطه بحث «تابعیت» شرکتها مقوله مهمی است؛ زیرا یک شرکت می تواند تابع کشورهای مختلفی باشد. با عطف توجه به این مسأله و با رجوع به اساسنامه‌های صندوق‌های مورد بررسی، می توان به این مسأله دست یافت که در اساسنامه صندوق‌ها به مسأله

تابعیت ایرانی صندوق اشاره می گردد حال آن که در اساسنامه سازمان ها چنین امری به چشم نمی خورد.

در این زمینه به عنوان نمونه ماده (۴) ^(۳۱) اساسنامه «صندوق ضمانت سپرده ها» مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ هیأت وزیران، ماده (۲) ^(۳۲) اساسنامه «صندوق توسعه صنایع دریایی» مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۱۸ هیأت وزیران و ماده (۴) ^(۳۳) اساسنامه «صندوق ضمانت صادرات ایران» مصوب هیأت وزیران ۱۳۷۶/۳/۱۸ نیز به تابعیت ایرانی صندوق یادشده اشاره می نماید.

۲-۴-۱۶ ارکان صندوق

ارکان صندوق عمدتاً مشابه ارکان سازمان است. البته تفاوت هایی به لحاظ نامگذاری به چشم می خورد. صندوق توسط مراجعی با عنوان هیئت امنا یا مجمع عمومی و هیئت عامل اداره می گردد و دارای یک مدیر یا یک رئیس و نهایتاً بازرس یا هیئت بازرسان می باشد. اما در عمل و در اساسنامه صندوق ها مطابق رویه هیأت وزیران غالباً از لفظ «هیئت امنا» استفاده می گردد. به نظر می رسد هیئت امنا برای نهادهای خارج از دولت کاربرد دارد و به نوعی ساختار آن را از مجمع عمومی متفاوت می نماید به تعبیر گویاتر صندوق هایی که مجمع عمومی ندارند مطابق رویه دارای ساختار هیئت امنایی می باشند. همچنین در ماده (۷) ^(۳۴) اساسنامه «صندوق نوآوری و شکوفایی» از هیئت امنا، هیئت عامل و رئیس هیئت عامل و بازرس به عنوان ارکان صندوق اشاره شده است. ^(۳۵) و در برخی از اساسنامه ها ارکان کمتری برای صندوق در نظر گرفته شده است. مثلاً در ماده ۲ اساسنامه «صندوق رفاه دانشجویان» مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۴ هیأت وزیران تنها به هیأت امنا و رئیس صندوق اشاره شده است.

در ماده ۱۱ اساسنامه «صندوق توسعه صنایع دریایی» مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۱۸ هیأت وزیران به گونه ای متفاوت از ارکان صندوق سخن گفته شده است و از مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرس (حسابرس) نام برده است.

البته این موضوع به ماهیت حقوقی صندوق ها نیز بستگی دارد و صندوق هایی که به شکل شرکتی اداره می گردند دارای ساختار مجمع عمومی و هیئت مدیره و... هستند اما صندوق هایی با ماهیتی متفاوت دارای ارکان متفاوتی همچون هیئت امنا می باشند.

نکته پایانی پیرامون شیوه انتخاب رئیس صندوق است که می تواند در تبیین تفاوت های سازمان و صندوق مطلوب باشد. در نهاد صندوق مدیرعامل یا رئیس صندوق توسط

مجمع عمومی انتخاب و با حکم رئیس مجمع عمومی به این سمت منصوب می‌شود. به عنوان نمونه ماده (۱۶) اساسنامه «صندوق ملی محیط زیست»^(۳۶) مدیرعامل توسط مجمع عمومی تعیین و حکم او به امضای رئیس مجمع عمومی می‌رسد.^(۳۷)

با عنایت به مجموع مطلب بالا می‌توان ویژگی‌های حقوقی زیر را برای صندوق برشمرد: الف) «صندوق مؤسسه‌ای مالی و پولی» است. نظام حقوقی صندوق الزاماً، نظام حقوقی حقوق عمومی نیست و نظام حقوقی حقوق خصوصی می‌تواند در مواردی بر این نهادها حاکم گردد.

ب) صندوق شخصیت حقوقی مستقل دارد و دارای استقلال مالی است.

ج) صندوق‌ها به لحاظ وابستگی سازمانی الگوی خاصی ندارند و می‌توانند وابسته به «سازمان» یا «وزارتخانه» یا نهادی دیگر مانند «نهاد ریاست جمهوری» می‌باشد. اگرچه عمدتاً وابسته به سازمان‌ها هستند.

د) صندوق‌ها می‌توانند به صورت «مؤسسه دولتی» یا «غیردولتی» و یا «شرکت دولتی» و در قالب شرکت‌های سهامی عام و خاص تشکیل و اداره گردند. اما صندوق‌ها به صورت عمده به صورت «شرکتی» اداره می‌گردند.

ه) در صندوق‌هایی که توسط قوای حاکمیتی تشکیل می‌گردد به موضوع تابعیت صندوق اشاره می‌شود.

۲-۵. مقایسه سازمان با صندوق

پس از تبیین مفاهیم و مصادیق نهاد «سازمان» و «صندوق»، به منظور یافتن نقاط اشتراک و افتراق این دو اصطلاح، به صورت اجمالی این دو مفهوم را با یکدیگر مقایسه می‌نماییم.

۱. صندوق جنبه پولی و مالی دارد و این مسأله به وضوح در اساسنامه صندوق‌ها منعکس گردیده است. اما بخشی از وظایف سازمان به امور مالی مربوط است که در واقع جنبه فرعی دارند. ولی جنبه پولی و مالی در صندوق‌ها وجهه و کارویژه اصلی است.

۲. در اساسنامه صندوق‌ها به بحث تابعیت صندوق اشاره می‌شود. در حالی که راجع به سازمان‌های زیرمجموعه قوه مجریه اساساً بحث از تابعیت سازمان معنایی ندارد و سازمان در این مفهوم لزوماً وابسته به دولت (حاکمیت) است و نمی‌تواند تابعیت دیگری داشته باشد.

۳. در رابطه با «سازمان» با توجه به وابستگی عمده سازمان ها به یک وزارتخانه اصل مسئولیت سیاسی وزیر در برابر مجلس و مسئولیت سلسله مراتبی وزیر در برابر رئیس جمهور جلوه بیشتری خواهد داشت. در حالی که راجع به صندوق ها نمی توان تا این حد وزیر را در برابر امور صندوق مسئول دانست.

۴. صندوق بایستی از نظر مالی و همچنین از نظر اداری از دولت مستقل و مجزا باشد. البته در اصل استقلال مالی و شخصیت حقوقی مستقل، مفهوم سازمان و صندوق با یکدیگر مشترک هستند. اما سازمان ها از نظر مالی و بودجه ای کاملاً به دولت و وزارتخانه مربوطه وابسته می باشند. درحالی که پیرامون صندوق ها تأکید بر کاهش وابستگی آن ها از بودجه عمومی دولت است.^(۳۸)

البته سازمان و صندوق علاوه بر وجوه افتراق، شباهت ها و وجوه اشتراکی نیز دارند:

۱. هر دو دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی می باشند و از این جهت با یکدیگر تفاوتی ندارند.

۲. نهاد «سازمان» و «صندوق» ممکن است به شیوه «مؤسسه دولتی»، «نهاد عمومی غیردولتی» و یا «شرکت دولتی» اداره شوند.

۳- اهمیت و آثار سازمان بودن یا صندوق بودن نهاد تأمین اجتماعی

همانگونه که در پیشینه تاریخی بیان شد، تغییرات پی در پی ساختار متولی مقوله تأمین اجتماعی از «سازمان» به «صندوق» و بالعکس انگیزه این پژوهش بود و نکته ای که در این بخش بدان خواهیم پرداخت آن است که سازمان یا صندوق تلقی نمودن نهاد تأمین اجتماعی صرفاً یک تغییر نام و امری صوری نیست.

الف) چنانچه نهاد تأمین اجتماعی را یک «سازمان» تلقی نمائیم، سازمان تأمین اجتماعی اصولاً باید نهادی زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار گیرد و رئیس این سازمان نیز معاون وزیر یادشده محسوب گردد. بنابراین سازمان تأمین اجتماعی وابسته به «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» بوده و وزیر مربوطه راجع به عملکرد سازمان در مقابل مقام مافوق و مجلس پاسخگو خواهد بود. حال آنکه پاسخگویی سیاسی وزیر نسبت به کارکرد صندوق رنگ می بازد. به تعبیر راسنر اصل پاسخگویی سیاسی در سازمان تأمین اجتماعی بروز و ظهور بیشتری نسبت به صندوق تأمین اجتماعی دارد و همین امر برای حمایت از حق بشری تأمین اجتماعی مناسبتر است.

افزون بر این در صورت «سازمان» تلقی نمودن نهاد تأمین اجتماعی، ریاست سازمان

همواره با «حکم وزیر» و به شیوه انتصابی تعیین می گردد. بنابراین وزیر به جهت پاسخگویی در مقابل مجلس محق است که شخص موردنظر خود را بدین سمت منصوب نماید. درحالی که فرآیند تعیین رئیس صندوق معمولاً «انتخابی» است و انتخاب‌کننده نیز هیئت امنا یا مجمع عمومی صندوق مربوطه است و لذا وزیر مستقیماً در تعیین رئیس صندوق نقشی ندارد.

ج) سازمان از نظر مالی و بودجه ای به وزارتخانه و دولت وابستگی دارد زیرا این دولت و وزیر هستند که کارویژه های آن سازمان را بر عهده دارند در حالی که راجع به صندوق ها، همان گونه که اشاره گردید، سیاست قانونگذار بر کاهش هرچه بیشتر وابستگی صندوق ها به دولت است.

د) کارویژه های نهاد تأمین اجتماعی به عنوان یک نهاد حقوق بشری با ساختار و شاکله «سازمان» سازگار است. سازمان علاوه بر امور پولی و مالی (وکارکرد اقتصادی) یک برنامه ریز و خط مشی گذار قدرتمند محسوب می گردد که در جهت تأمین اهداف تأمین اجتماعی^(۳۹) می تواند بسیار کارا تر و اثرگذارتر باشد. اما صندوق تأمین اجتماعی کارویژه ای پولی و مالی (اقتصادی) دارد و همه اهداف تأمین اجتماعی را پوشش نمی دهد.^(۴۰)

نتیجه گیری و پیشنهاد

مسئله تأمین اجتماعی مسأله ای بسیار مهم و حیاتی است و جزء امور حاکمیتی محسوب می شود و توسعه و گسترش رفاه و تأمین اجتماعی و رسیدگی به وضعیت مستمری بگیران و بازنشستگان و کارگران از اهداف این نهاد محسوب می گردند. به نظر می رسد نهاد تأمین اجتماعی باید با ساختار «سازمان» اداره گردد و نهاد «صندوق» برای تمامی کارویژه های آن مناسب نیست زیرا:

اولاً صندوق ها دارای کارویژه پولی و مالی (اقتصادی) می باشند و صندوق ها عمدتاً ماهیتی حاکمیتی ندارند، از این جهت در پیگیری سیاست های دولت در راستای تحقق اهداف تأمین اجتماعی مناسب به نظر نمی رسند، اما چنانچه نهاد تأمین اجتماعی در قالب سازمان اداره گردد، سازمان تأمین اجتماعی با توجه به حاکمیتی بودن آن و پیوستگی کامل سیاست های دولت با سازمان مزبور به نحو مطلوب تری می تواند خط مشی های حاکمیتی تأمین اجتماعی را محقق گرداند تا آن که این نهاد را در قالب صندوق اداره بنماییم. ثانیاً راهبرد قانونگذار در مورد صندوق ها، کاهش وابستگی آنها به دولت است و این با فلسفه تأمین اجتماعی سازگار نیست. درحالی که سازمان تأمین اجتماعی کاملاً به

دولت وابستگی دارد و می تواند سیاست های قانونگذار و قوه مجریه را در این مسائل به نیکی تحقق بخشد. ثالثاً سازمان تأمین اجتماعی سازمانی زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خواهد بود و رئیس سازمان توسط وزیر منصوب خواهد گردید و در این صورت وزیر یادشده در مقابل مجلس مسئولیت سیاسی خواهد داشت.

در نهایت می توان پیشنهاد نمود که قوه مجریه مبادرت به یکسان سازی ساختار نهاد تأمین اجتماعی ورزد و اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی را تهیه و تصویب نماید و البته این بدین معنا نیست که صندوق های تأمین اجتماعی نمی توانند زیر مجموعه سازمان تأمین اجتماعی قرار گیرند و این مسأله منافاتی با فلسفه نهاد تأمین اجتماعی نخواهد داشت. نمونه چنین الگویی در سازمان محیط زیست و صندوق محیط زیست تجربه شده است. زیرا در این فرض صندوق های تابعه تأمین اجتماعی به امور پولی و مالی (اقتصادی) نهاد تأمین اجتماعی مبادرت می ورزند و سایر امور نهاد تأمین اجتماعی توسط سازمان مزبور صورت می پذیرد.

پیشنهاد دیگر آنکه با توجه به اهمیت نهاد تأمین اجتماعی، مجلس شورای اسلامی در این موضوع قانونگذاری نماید و به تعبیر گویاتر قانون اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی را تصویب نماید. چه، پیشینه نهاد تأمین اجتماعی و چرخش مکرر میان مفهوم سازمان و صندوق نشانگر نوعی بی ثباتی و تغییرات غیرضروری توسط قوه مجریه است که نهاد تأمین اجتماعی را دستخوش تغییرات نموده است. زیرا فرآیند تصویب اساسنامه توسط هیئت وزیران بسیار ساده تر از تغییر قانون توسط مجلس است.

منابع

الف) کتب و مقالات

۱. استوار سنگری ، کورش ، حقوق تأمین اجتماعی ، تهران ، نشر میزان ، چاپ دوم ، تابستان ۱۳۸۷
۲. بادینی، حسن، جایگاه حقوق تأمین اجتماعی در نظام حقوقی. فصلنامه تأمین اجتماعی. سال نهم، شماره سی‌ام
۳. دهخدا، علی اکبر، فرهنگ متوسط دهخدا لغت نامه دهخدا، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، جلد دوم. زمستان ۱۳۵۴، زیر نظر دکتر معین و جعفر شهیدی
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، چاپ پانزدهم، زمستان ۱۳۸۷، انتشارات سمت
۵. معین، محمد، فرهنگ معین فارسی، یک جلدی کامل جلد دوم، چاپ ۴، تهران، موسسه انتشارات امیرکبیر، سال ۱۳۸۸

ب) قوانین و مقررات

۱. اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب شورای انقلاب ۱۳۵۸/۶/۱۰
۲. اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۷/۶/۲۳
۳. اساسنامه سازمان فضایی ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۷/۳/۲۶
۴. اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۷/۹/۲۴
۵. اساسنامه سازمان هدفمند سازی یارانه ها مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۹/۴/۲۷
۶. اساسنامه سازمان شیلات ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۴/۵/۱۰
۷. اساسنامه سازمان خصوصی سازی کشور مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۱/۲۹
۸. اساسنامه صندوق بیمه سرمایه گذاری فعالیت های معدنی مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۳/۱۶
۹. اساسنامه صندوق بین المللی پول، مصوب مجلس شورای ملی ۱۳۲۴/۶/۱۰
۱۰. اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۹/۴/۲۰
۱۱. اساسنامه صندوق توسعه کشاورزی ایران مصوب مجلس ۱۳۵۱/۸/۱۴
۱۲. اساسنامه صندوق حمایت از پژوهشگران کشور مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۸۲/۵/۷
۱۳. اساسنامه صندوق ذخیره بسیجیان مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۱/۳/۲۹
۱۴. اساسنامه صندوق رفاه دانشجویان مصوب مجلس ۱۳۷۳/۱۰/۴
۱۵. اساسنامه صندوق سرمایه گذاری طرح حرین مطهر مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۷/۵/۲۰
۱۶. اساسنامه صندوق ضمانت سرمایه گذاری صنایع کوچک مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۴/۹/۱۶
۱۷. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۴/۶/۱۲
۱۸. اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب هیأت وزیران ۱۳۹۱/۵/۱۱
۱۹. اساسنامه سازمان صنایع دستی ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۳/۱۲/۲۴
۲۰. اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی مصوب هیأت وزیران ۱۳۹۰/۶/۲۰
۲۱. اساسنامه صندوق ضمانت سپرده ها مصوب هیأت وزیران ۱۳۹۰/۱۲/۱۰

۲۲. اساسنامه صندوق توسعه صنایع دریایی مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۸/۱۱/۱۸
۲۳. اساسنامه صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۷۶/۳/۱۸
۲۴. اساسنامه سازمان توسعه تجارت ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۳/۶/۱۸
۲۵. اساسنامه سازمان صنایع کوچک ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۱/۱۸
۲۶. اساسنامه سازمان مرکزی تعاونی های معدنی مصوب هیأت وزیران ۱۳۶۸/۷/۶
۲۷. اساسنامه سازمان حسابرسی (شرکت مادر تخصصی) مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۲/۴/۴
۲۸. قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۸/۱۲/۱۵
۲۹. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۱/۱۰/۱۵
۳۰. قانون بودجه کشور ۹۲ مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۲/۳/۱۹
۳۱. قانون بودجه کشور سال ۹۲ مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۱/۲/۳۰
۳۲. قانون تأمین اجتماعی مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۵۴/۴/۳
۳۳. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب مجلس شورا اسلامی ۱۳۸۷/۲/۳۱
۳۴. قانون تشکیل وزارت بهداشت و بهزیستی مصوب مجلس ۱۳۵۵/۴/۱۶
۳۵. قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۳/۲/۲۱
۳۶. قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۳/۴/۱۹
۳۷. قانون محاسبات عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۶/۶/۱
۳۸. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۶/۷/۸
۳۹. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۲/۱۰/۲۳
۴۰. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۷/۲/۱

(ج) منابع اینترنتی

۱. خبرگزاری فارس :
<http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13920728001473>
۲. سایت معاونت حقوقی و امور مجلس :
<http://hvm.ir/lawdetailnews.asp?id=48242>
۳. سایت الف :
<http://www.alef.ir/vdccseqsm2bqm18.ala2.html?176317>
۴. سایت روزنامه دنیای اقتصاد :
<http://www.donya-e-eqtasad.com/news/748396/>

یادداشت‌ها

۱. طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری اعمال حاکمیتی تعریف شده و نمونه هایی بدون قید حصر ارائه گردیده که مطابق بند ب این ماده تأمین اجتماعی نیز از جمله آنها است.
۲. در ماده ۱ این اساسنامه مقرر شده است: « سازمان تأمین اجتماعی که در این اساسنامه اختصاراً سازمان نامیده می‌شود و بر اساس "قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴" تشکیل شده است، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و امور آن منحصرأ طبق مقررات این اساسنامه اداره خواهد شد»
۳. با توجه به ماهیت امور بیمه‌ای کلیه عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام خواهند یافت.
۴. ۶۳- صندوقهای بازنشستگی و تأمین اجتماعی و بیمه ای و درمانی مجازند تمام اعتبارات پیش بینی شده مندرج در قانون بودجه که پس از طی مراحل در اختیار آنها قرار می گیرد به انضمام دیگر منابع داخلی خود و سایر منابع حاصله را به حقوق بازنشستگان، وظیفه بگیران یا مستمری بگیران و حداقل به پنجاه درصد (۵۰٪) حق بیمه تکمیلی کامل آنان اختصاص دهند و پرداخت نمایند و هزینه های نیروی انسانی را ضمن صرفه جویی، از محل منابع داخلی خود تأمین و پرداخت نمایند. همچنین مستمری به همسر و فرزندان بیمه شده متوفی که زیر ده سال سابقه دارند به نسبت سنوات پرداخت شود.
- ۶۴- صندوق تأمین اجتماعی موظف است کارگزاران و پیمانکاران مخابرات روستایی موضوع جزء (و) بند (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور را پس از واریز حق بیمه سهم کارگر توسط کارگزار و پیمانکار و تا زمان فروش سهام مدیریتی بر اساس قانون تأمین اجتماعی تحت پوشش بیمه قرار دهد. حق بیمه سهم کارفرما برای این مدت و برابر مدت کارکرد آنان بر عهده دولت است و مبلغ آن در کارگروهی متشکل از وزیران ارتباطات و فناوری اطلاعات و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان حسابرسی تعیین و به عنوان مطالبات صندوق تأمین اجتماعی از دولت منظور می شود و از محل پرداخت اقساط فروش سهام شرکت مخابرات ایران به بخش خصوصی پرداخت و تسویه می گردد.
۵. ۶۶- سازمان تأمین اجتماعی مجاز است به افرادی که حداقل ده سال حق بیمه پرداخت نموده اند و به سن شصت سال برای مردان و پنجاه و پنج سال برای زنان رسیده اند یا به هر دلیلی به تشخیص کمیسیونهای موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و اصلاحات بعدی آن در سنین کمتر از موارد فوق از کار افتاده شده اند ولی از حق مستمری برخوردار نمی شوند متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه، حقوق بازنشستگی آنان را پرداخت نماید. افرادی که کمتر از ده سال حق بیمه پرداخت کرده اند می توانند با پرداخت مابه التفاوت حق بیمه اعم از حق کارگر و کارفرما تا ده سال به نرخ سال جاری از امتیاز بازنشستگی این بند برخوردار شوند.
- آیین نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور حداکثر ظرف سه ماه به تصویب هیأت وزیران می رسد.
۶. در بخشی از نامه رئیس مجلس به شماره شماره ۵۶۲۶۴-ه/ب مورخ ۹۱/۹/۲۶ خطاب به رئیس

جمهور وقت در خصوص مغایر قانون بودن تصویب نامه هیأت وزیران به شماره ۹۶۶۹۲/ت/۴۲۴۹۶ هـ مورخ ۱۵/۵/۱۳۹۱ موضوع اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی چنین آمده است: "... هر یک از دو عنوان «سازمان تأمین اجتماعی» و «صندوق تأمین اجتماعی» با شرح وظایف و اختیارات مستقل و علیحده از یکدیگر، علاوه بر بند «ب» ماده (۲۶) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، به ترتیب در بندهای (۹۱، ۹۹، ۱۰۰ و ۱۰۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ و بندهای (۶۳، ۶۴ و ۶۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مستقلاً و با ذکر نام در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی مشخص در متن قوانین مصوب مورد تصریح قرار گرفته است..."

<http://hvm.ir/lawdetailnews.asp?id=48242>

۷. ماده ۱- وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و توسط وزیر اداره می گردد.

ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می باشد انجام می دهد. کلیه سازمانهایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شود.

ماده ۳- مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

۸. برای مشاهده نمونه های دیگر از تصریح اساسنامه سازمان ها به استقلال شخصیت حقوقی سازمانها نک:

ماده (۲) اساسنامه سازمان شیلات ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۴/۵/۱۰

ماده (۲) اساسنامه سازمان خصوصی سازی مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۱/۲۹

ماده (۲) اساسنامه سازمان صنایع دستی ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۳/۱۲/۲۴

ماده (۲) اساسنامه سازمان توسعه تجارت ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۳/۶/۱۸

ماده (۱) اساسنامه سازمان صنایع کوچک ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۱/۱۸

ماده (۲) اساسنامه سازمان مرکزی تعاونی های معدنی مصوب هیأت وزیران ۱۳۶۵/۷/۶

ماده (۲) اساسنامه سازمان حسابرسی (شرکت مادر تخصصی) مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۲/۴/۴

۹. البته موسسات دولتی زیرمجموعه سایر قوا هم وجود دارد مانند سازمان پزشکی قانونی و سازمان زندان ها که هر دو زیر مجموعه قوه قضائیه هستند و یا دیوان محاسبات که مستقیماً زیر نظر مجلس است.

۱۰. برای مشاهده نمونه های دیگر نک:

ماده (۱) اساسنامه سازمان شیلات ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۴/۵/۱۰

ماده (۲) اساسنامه سازمان خصوصی سازی کشور مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۱/۲۹

ماده (۲) اساسنامه سازمان صنایع دستی ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۳/۱۲/۲۴

ماده (۲) اساسنامه سازمان حسابرسی (شرکت مادر تخصصی) مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۲/۴/۴

ماده (۱) اساسنامه سازمان صنایع کوچک ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۱/۱۸

ماده (۱) اساسنامه سازمان مرکزی تعاونی‌های معدنی مصوب هیأت وزیران ۱۳۶۸/۴/۱۰

ماده (۲) اساسنامه سازمان صنایع دستی ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۳/۱۲/۲۴

۱۱. سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و به صورت مؤسسه دولتی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و براساس قوانین و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی خاص خود و در چارچوب قوانین و مقررات اداره خواهد شد.

۱۲. سازمان شیلات ایران که در این اساسنامه به اختصار "سازمان" نامیده می‌شود، مؤسسه دولتی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی است که به منظور اجرای اهداف و وظایف حاکمیتی مندرج در قانون حفاظت از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴ و سایر قوانین و مقررات مرتبط با وظایف حاکمیتی سازمان تاسیس و بر اساس مفاد این اساسنامه اداره خواهد شد.

۱۳. برای مشاهده سازمان‌های دیگری که به صورت مؤسسه دولتی تشکیل یافته‌اند نک

ماده (۲) اساسنامه سازمان صنایع دستی ایران مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۲۴ هیأت وزیران

ماده (۲) اساسنامه سازمان توسعه تجارت ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۸ هیأت وزیران

ماده (۱) اساسنامه سازمان صنایع کوچک ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۰/۱/۱۸

۱۴. رییس سازمان بالاترین مقام اجرایی "سازمان" است که سمت معاون وزیر جهاد کشاورزی رادار بوده و با حکم وزیر منصوب می‌شود.

۱۵. مدیر عامل به پیشنهاد رییس مجمع و تصویب مجمع عمومی و سایر اعضای هیأت عامل به پیشنهاد مدیر عامل و تایید رییس مجمع و تصویب مجمع عمومی تعیین با حکم "وزیر امور اقتصادی و دارایی" منصوب می‌شوند.

برای مشاهده نمونه‌های دیگر به عنوان نمونه رک: ماده (۵) اساسنامه سازمان صنایع دستی ایران مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۲۴ هیأت وزیران که رئیس سازمان را معاون وزیر صنایع و معادن برمی‌شمرد و با حکم وزیر مزبور نیز منصوب می‌گردد. ماده ۹ اساسنامه سازمان توسعه تجارت ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۸ هیأت وزیران نیز رئیس سازمان را معاون وزیر بازرگانی تلقی می‌نماید و از طریق وزیر مزبور نیز به این سمت منصوب می‌گردد.

۱۶. همچنین ماده ۶ این اساسنامه که در مقام بیان موضوع فعالیت این صندوق است به مواردی اشاره می‌کند که ادعای فوق را تقویت می‌کند:

ماده ۶ - موضوع فعالیت صندوق عبارتست از: الف - گردآوری وجوه ریالی و ارزی از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و استفاده از منابع ارزی در اختیار دولت به منظور تأمین مالی پروژه‌های مصوب بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده واقع در محدوده طرح حریم مطهر با رعایت قوانین و مقررات مربوط. ب - اخذ انواع تسهیلات از منابع پولی و بانکی، انتشار اوراق مشارکت و نظایر آن با رعایت مقررات مربوط به منظور پیشبرد وظایف صندوق. پ - بررسی، ارزیابی و نظارت بر کلیه پروژه‌هایی که توسط صندوق تأمین مالی می‌شوند. ت - طراحی ساز و کارهای لازم برای جلب مشارکت ساکنان

محدوده حرمین مطهر برای تأمین منابع مالی جهت اجرای پروژه‌ها. ث - اعطای تسهیلات در جهت مشارکت با سازندگان و انبوه‌سازان به منظور تسریع در ساخت و سازه‌های درون بافت با هدف ترغیب آنها به سرمایه‌گذاری گسترده در پروژه‌های مصوب واقع در محدوده طرح حرمین مطهر. ج - مدیریت و بهره‌برداری از هدایا، وقف‌ها و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی برای پروژه‌ها با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

۱۷. مقصود از واژه "اعتباری" مؤسسات مالی و اعتباری نمی باشد، بلکه واژه اعتباری به معنای نهادی است که کارویژه آن امور پولی و مالی است و این نکته الزاماً به معنای مؤسسه مالی و اعتباری بودن یک صندوق نمی باشد.

۱۸. صندوق دارای "شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی" است و به صورت شرکت دولتی، زیر نظر وزارت صنایع و معادن فعالیت می‌کند.

۱۹. صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و محل آن در نهاد ریاست جمهوری خواهد بود.

۲۰. برای مشاهده نمونه‌های دیگر از بازتاب این خصیصه صندوق‌ها نک:

ماده (۲) اساسنامه صندوق ذخیره بسیجیان مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۱/۳/۲۹

ماده (۱) اساسنامه صندوق رفاه دانشجویان مصوب مجلس اساسنامه صندوق رفاه دانشجویان مصوب مجلس ۱۳۷۳/۱۰/۴

ماده (۴) اساسنامه صندوق سرمایه‌گذاری طرح حرمین مطهر مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۷/۵/۲۰

ماده (۳) اساسنامه صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۴/۹/۱۶

ماده ۲ اساسنامه صندوق ملی محیط زیست مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۴/۶/۱۲

ماده ۳ اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی مصوب هیأت وزیران ۱۳۹۰/۶/۲۰

ماده ۴ اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها مصوب هیأت وزیران ۱۳۹۰/۱۲/۱۰

ماده ۲ اساسنامه صندوق توسعه صنایع دریایی مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۸/۱۱/۱۸

ماده ۲ اساسنامه صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۷۶/۳/۱۸

۲۱. صندوق موسسه‌ای اعتباری وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به صورت شرکت دولتی طبق مفاد این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی فعالیت می‌نماید.

۲۲. در ماده ۱ اساسنامه صندوق ذخیره بسیجیان مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۹ هیأت وزیران به این موضوع اشاره شده است: «ماده ۱- صندوق ذخیره بسیجیان که در این اساسنامه به اختصار "صندوق" نامیده می‌شود وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح می باشد.»

۲۳. صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی است و به صورت شرکت دولتی، زیر نظر "وزارت صنایع و معادن" فعالیت می‌کند.

۲۴. صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و "محل آن در نهاد ریاست جمهوری" خواهد بود.

۲۵. صندوق موسسه‌ای اعتباری وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به صورت شرکت دولتی طبق مفاد این اساسنامه و قوانین و

مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی فعالیت می‌نماید.

۲۶. صندوق توسعه کشاورزی ایران که در این اساسنامه صندوق نامیده می‌شود طبق قانون شرکت سهامی است و به موجب قوانین مربوط به تأسیس صندوق توسعه کشاورزی ایران مصوب سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۴۷ و این اساسنامه به صورت بازرگانی اداره می‌شود و در مواردی که در قوانین مذکور و این اساسنامه پیش‌بینی لازم نشده باشد تابع قانون بانکی و پولی کشور و قانون تجارت خواهد بود.

۲۷. صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی و تابعیت ایرانی بوده و به صورت شرکت دولتی وابسته به وزارت صنایع و معادن به مدت نامحدود و با رعایت این اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوط اداره می‌شود.

۲۸. صندوق سرمایه‌گذاری طرح حرمین مطهر (که در این اساسنامه به اختصار صندوق نامیده می‌شود) مؤسسه‌ای انتفاعی و غیردولتی است که ...

۲۹. صندوق مؤسسه‌ای دولتی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و وجوه آن که متعلق به بسیجیان است به صورت غیر دولتی اداره می‌شود.

۳۰. برای مطالعه بیشتر جهت آشنایی با ساختار و شیوه اداره صندوق ها می‌توان به اساسنامه های گوناگون این صندوق ها مراجعه نمود از جمله : ماده ۲ اساسنامه صندوق ضمانت سپرده ها مصوب هیأت وزیران ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ که صندوق مزبور را نهاد عمومی غیردولتی برمی شمرد و ماده ۲ اساسنامه صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب هیأت وزیران ۱۳۷۶/۳/۱۸ که به شرکت سهامی خاص بودن صندوق مزبور اشاره می‌نماید.

۳۱. صندوق با تابعیت ایرانی تأسیس شده و دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال اداری و مالی بوده و براساس مفاد این اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوط فعالیت می‌نماید.

۳۲. صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی و تابعیت ایرانی بوده و به صورت شرکت دولتی وابسته به وزارت صنایع و معادن به مدت نامحدود و با رعایت این اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوط اداره می‌شود.

۳۳. تابعیت صندوق ایرانی و مدت آن نامحدود است.

۳۴. صندوق دارای ارکان ذیل می‌باشد : ۱- هیئت امنا ۲ - هیئت عامل ۳- رییس هیئت عامل (رییس صندوق) ۴ - بازرس

۳۵. همچنین نک ماده (۷) اساسنامه صندوق ذخیره بسیجیان مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۱/۳/۲۹ و ماده ۷ از اساسنامه صندوق ضمانت سپرده ها مصوب هیأت وزیران ۱۳۹۰/۱۲/۱۰

۳۶. حکم مدیرعامل توسط رییس مجمع عمومی امضا می‌شود.

۳۷. برای مطالعه بیشتر بنگرید به ماده (۱۱) اساسنامه صندوق ذخیره بسیجیان مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۱۵ و همچنین ماده ۳ اساسنامه صندوق رفاه دانشجویان مصوب هیأت وزیران اساسنامه صندوق رفاه دانشجویان مصوب مجلس ۱۳۷۳/۱۰/۴

۳۸. در این زمینه نک: بند (الف) ماده ۲۶ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) : ماده ۲۶- به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین

منابع و مصارف صندوقهای بازنشتی نسبت به اصلاح ساختار این صندوقها بر اساس اصول زیر اقدام قانونی را به عمل آورد. الف - ۱- کاهش وابستگی این صندوقها به کمک از محل بودجه عمومی دولت به استثناء سهم قانونی دولت در حق بیمه در طول برنامه از طرق مختلف از جمله تنظیم عوامل مؤثر بر منابع و مصارف صندوقها منطبق بر محاسبات بیمه‌ای، کاهش حمایت‌های غیربیمه‌ای صندوقها و انتقال آن به نهادهای حمایتی، تقویت سازوکارهای وصول به موقع حق بیمه‌ها و تقویت فعالیتهای اقتصادی و سرمایه‌گذاری سودآور با اولویت سرمایه‌گذاری در بازار پول و سرمایه، به نحوی که سود سرمایه‌گذاری موردنظر کمتر از سود اوراق مشارکت بانکی نباشد. ۲- انجام هرگونه فعالیت بنگاه‌داری جدید برای صندوقهای دولتی ممنوع است و موارد قبلی و موجود و نیز سهام مدیریتی که در ازاء مطالبات به صندوقها واگذار می‌شود باید طی برنامه زمانبندی‌شده‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد تا پایان اجرای برنامه با رعایت مقررات به بخشهای خصوصی و تعاونی واگذار شود. ۳- همچنین ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوقها ممنوع است. تعهدات تکلیف‌شده فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراء است. ب - استفاده از روشهای نوین در اداره و ارائه خدمات این صندوقها از طرق مختلف از جمله تجدیدنظر در ساختار بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و صندوقهای تابعه به ویژه صندوق بازنشتی کشوری و اصلاح ساختار و تجهیز سایر صندوقهای وابسته به دستگاههای اجرائی بر اساس اساسنامه دولت به نحوی که بر کاهش هزینه‌های سرباری نیروی انسانی از منابع بیمه و کاهش تصدی‌گری تأکید نماید. تبصره - دولت مجاز است نسبت به شرایط احراز، زمان بهره‌مندی، نظام امتیازبندی بازنشتی (مشاغل غیرتخصصی) تعیین مشاغل سخت و زیان‌آور، میزان و ترکیب نرخ حق بیمه، افزایش سنواتی و چگونگی اصلاح ساختار صندوقها اقدام قانونی لازم را انجام دهد.

۳۹. مانند توجه به مسأله بازنشتی و حقوق مستمری بگیران و حمایت‌های پزشکی و بهداشتی از افراد تحت شمول و سایر کارویژه‌های حمایتی نهاد تأمین اجتماعی.

۴۰. بنابراین فلسفه جدایی سازمان و صندوق نیز همین مطلب است، تأمین اجتماعی دو کارکرد کلی دارد: کارکرد خدمات حمایتی و کارکردی خدمات بیمه‌ای و اعتقاد این است که اگر تأمین اجتماعی بخواهد صندوق باشد بایستی تنها به کارکرد بیمه‌ای مبادرت ورزد و از نظر مالی نیز مستقل از دولت باشد، حال آن که کارکرد حمایتی تأمین اجتماعی بایستی به سازمان تأمین اجتماعی واگذار گردد و یک صندوق نمی‌تواند به نحو صحیح به اموری با این اهمیت مبادرت ورزد. برای مطالعه بیشتر می‌توان به آدرس‌های ذیل مراجعه نمود که مصاحبه‌ها و نظرات متخصصین حوزه تأمین اجتماعی پیرامون سازمان یا صندوق بودن نهاد تأمین اجتماعی است:

گفتگوی فرشید یزدانی کارشناس حوزه کاروتأمین اجتماعی با سایت الف :

<http://www.alef.ir/vdcccseqsm2bqm18.ala2.html?176317>

مطلب علیرضا عسگریان (عضو هیئت مدیره سازمان تأمین اجتماعی) و گروه مشاورین تأمین اجتماعی در روزنامه دنیای اقتصاد قابل دسترسی در :

<http://www.donya-e-eqtasad.com/news/748396/>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir