



# حکمرانی شایسته

مشارکت ذی نفعان در فعالیتهای صندوق بازنشستگی کشوری

مفاهیم، نظریه‌ها، مدل

میر طاهر موسوی - حمیدرضا هندی - فائزه جغتایی



به نام آنکه جان را فکرت آموخت





مؤسسه راهبردهای  
بازنشستگی صبا

# حکمرانی شایسته

مشارکت ذی نفعان

در فعالیتهای صندوق بازنشستگی کشوری:

مفاهیم، نظریه‌ها، مدل

میرطاهر موسوی

حمیدرضا هندی - فائزه جغتایی

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۴۰۰

سرشناسه	موسوی، میرطاهر، ۱۳۴۰ -
عنوان و نام پدیدآورنده	حکمرانی شایسته: مشارکت ذی‌نفعان در فعالیتهای صندوق بازنشستگی کشوری: مفاهیم، نظریه‌ها، مدل / میرطاهر موسوی، حمیدرضا هندی، فائزه جغتایی؛ به سفارش مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا «نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری».
مشخصات نشر	تهران: روزنه، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری	۲۸۵ ص: جدول، نمودار.
شابک	۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۳۷-۵
وضعیت فهرست	فیبا
یادداشت	کتابنامه: ص. [۳۷۹] - ۳۸۵.
عنوان دیگر	مشارکت ذی‌نفعان در فعالیتهای صندوق بازنشستگی کشوری: مفاهیم، نظریه‌ها، مدل.
موضوع	صندوق‌های بازنشستگی -- ایران -- مدیریت
موضوع	Pension trusts -- Iran -- Management
موضوع	صندوق بازنشستگی کشوری -- مدیریت
موضوع	مدیریت -- ایران -- مشارکت کارکنان
موضوع	Management -- Employee participation -- Iran
شناسه افزوده	هندی، حمیدرضا، ۱۳۴۷ -
شناسه افزوده	جغتایی، فائزه، ۱۳۵۲ -
شناسه افزوده	صندوق بازنشستگی کشوری. مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
رده‌بندی کنگره	HDV1۰۵/۴۵
رده‌بندی دیویی	۳۳۱۲۵۲۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	۸۵۱۵۸۱۲
اطلاعات رکورد کتابشناسی	فیبا



انتشارات روزنه

## حکمرانی شایسته

مشارکت ذی‌نفعان در فعالیتهای صندوق بازنشستگی کشوری:

مفاهیم، نظریه‌ها، مدل

مجری طرح: میرطاهر موسوی، حمیدرضا هندی، فائزه جغتایی

طرح جلد و صفحه‌آرایی: احمد صدیقی

چاپ اول: ۱۴۰۰

قیمت: ۱۱۰۰۰۰ تومان

چاپ و صحافی: اورنگ

انتشارات روزنه: تهران، خیابان مطهری، خیابان میرزای شیرازی جنوبی، پلاک ۲۰۲، واحد ۳

تلفن: ۸۸۵۳۷۳۰، شماره: ۸۶۰۳۴۳۵۹، سایت: www.rowzanehnashr.com

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۳۷-۵

تمامی حقوق برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.

## فهرست مطالب

پیشگفتار مؤسسه ..... ۱۳

### فصل اول:

مقدمه کلیات ..... ۱۵

مقدمه ..... ۱۷

ضرورت مطالعه حاضر ..... ۲۲

درباره صندوق بازنشستگی کشوری ..... ۲۳

هدف گذاری مطالعه ..... ۲۸

نکات و پرسش های کانونی ..... ۲۸

خروجی و کاربردهای قابل انتظار ..... ۲۹

### فصل دوم:

تعریف مفاهیم ..... ۳۱

مقدمه ..... ۳۳

تعریف مفاهیم و واژگان ..... ۳۷

صندوق بازنشستگی ..... ۳۷

صندوق بازنشستگی کشوری ..... ۳۸

مشارکت اجتماعی ..... ۳۸

مدیریت مشارکتی ..... ۳۹

۴۰	سه‌جانبه‌گرایی
۴۰	حکمرانی خوب
۴۱	مدل
۴۱	مدل‌سازی
۴۲	مدل‌سازی مشارکت‌محور

## فصل سوم:

۴۳	<b>ادبیات نظری</b>
۴۵	<b>گفتگوی اجتماعی</b>
۴۸	<b>ضرورت مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی</b>
۵۲	<b>مراحل شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی</b>
۵۳	مرحله اول: بسترسازی
۵۴	مرحله دوم: ایجاد ساختار
۵۴	مرحله سوم: اعتمادسازی
۵۴	مرحله چهارم: توسعه، تقویت و ارتقا
۵۵	مرحله پنجم: نهادینه‌سازی
۵۶	<b>اشکال گفتگوی اجتماعی</b>
۵۶	یک: گفتگوی اجتماعی دوجانبه
۵۸	دو: گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا
۶۱	سه‌جانبه‌گرایی در کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار
۶۸	سه: فرا سه‌جانبه‌گرایی
۶۹	<b>پیش‌شرط‌ها و الزامات سه‌جانبه‌گرایی موفق</b>
۶۹	یک: بنیان‌های دموکراتیک و آزادی انجمن‌ها، تشکلات و اتحادیه‌ها
۷۲	دو: شرکای اجتماعی قوی و مستقل
۷۴	سه: اراده و تعهد سیاسی برای مشارکت فعالانه در گفتگوی اجتماعی
۷۶	چهار: حمایت نهادی مناسب
۷۶	<b>مزایای گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه</b>
۷۸	یک: دموکراسی، کار شایسته و توسعه ملی
۷۹	دو: مشروعیت

۷۹	سه: کیفیت تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی
۸۰	چهار: پیشگیری از تضاد و برقراری سازش اجتماعی
۸۰	پنج: مزایای ویژه برای کارکنان و کارفرمایان
۸۰	<b>مخالفت‌های احتمالی با گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه</b>
۸۱	یک: از دست رفتن آزادی عمل
۸۱	دو: کاهش نقش پارلمان
۸۲	سه: ایجاد تنش‌های داخلی در بدنه دولت
۸۲	چهار: فرآیند بسیار زمان‌بر و پردغدغه
۸۲	پنج: کاهش نقش نمایندگی سازمان‌های کارگری/کارمندی
۸۳	<b>فرایند مشارکت اجتماعی</b>
۸۸	رویکردهای جامعه‌شناختی در زمینه مشارکت
۸۸	الف) رویکرد کارکردگرایی
۸۹	ب) رویکرد ساخت‌گرایی
۸۹	ج) رویکرد تضاد
۹۰	د) رویکرد کنش متقابل نمادین
۹۰	دامنه و بُرد مشارکت
۹۱	سطوح مشارکت
۹۲	<b>مدیریت مشارکتی</b>
۹۵	سطوح مدیریت مشارکتی
۹۶	مدل‌های مدیریت مشارکتی
۹۶	الف) مدل مدیریت مشارکتی هر تزیبرگ
۹۷	ب) مدل مدیریت مشارکتی لیکرت
۹۸	الزامات و پیش‌نیازهای مدیریت مشارکتی
۹۹	مزایای مدیریت مشارکتی
۱۰۰	<b>مدیریت صندوق بازنشستگی به مثابه حکمرانی بخش عمومی</b>
۱۰۰	ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی
۱۰۲	حکمرانی
۱۰۴	۱- طبقه‌بندی نقش‌ها و مسئولیت‌ها در صندوق بازنشستگی
۱۰۵	۲- شفافیت



۱۰۶	۳- استقلال
۱۰۷	۴- فرایندهای سیاست‌گذاری شفاف
۱۰۷	۵- تثبیت ساختار و فرایندهای حکمرانی صندوق بازنشستگی
۱۰۸	پاسخگویی صندوق‌های بازنشستگی
۱۰۸	۱- انتشار کامل اطلاعات مربوط به حکمرانی صندوق بازنشستگی
۱۰۹	۲- شفافیت عملکرد مدیران بخش‌ها
۱۰۹	۳- شناسایی کسری‌های بودجه صندوق
۱۰۹	۴- رعایت حکمرانی قانونی و انجام حسابرسی عملکرد
۱۱۰	۵- گزارش‌دهی کامل تصمیمات و عملکرد کارگزاری صندوق بازنشستگی
۱۱۰	۶- تناسب پاداش عملکرد با مسئولیت‌های واگذار شده
۱۱۱	بررسی تجارب جهانی در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی
۱۱۲	جمع‌بندی ادبیات نظری

## فصل چهارم:

۱۱۵	پیشینه مطالعه حاضر
۱۱۷	مقدمه
۱۱۷	الف) مطالعات داخلی
۱۲۴	مطالعه شماره ۱
۱۲۶	مطالعه شماره ۲
۱۲۷	مطالعه شماره ۳
۱۲۹	مطالعه شماره ۴
۱۳۰	مطالعه شماره ۵
۱۳۰	مطالعه شماره ۶
۱۳۱	مطالعه شماره ۷
۱۳۱	مطالعه شماره ۸
۱۳۲	مطالعه شماره ۹
۱۳۳	مطالعه شماره ۱۰
۱۳۳	مطالعه شماره ۱۱
۱۳۴	مطالعه شماره ۱۲

۱۳۵	مطالعه شماره ۱۳
۱۳۶	ب) مطالعات خارجی
۱۴۱	مطالعه شماره ۱
۱۴۳	مطالعه شماره ۲
۱۴۶	مطالعه شماره ۳
۱۴۸	مطالعه شماره ۴
۱۵۱	مطالعه شماره ۵
۱۵۲	مطالعه شماره ۶
۱۵۳	مطالعه شماره ۷
۱۵۴	مطالعه شماره ۸
۱۵۶	جمع‌بندی تجارب داخلی و خارجی

### فصل پنجم:

۱۵۹	<b>روش مطالعه</b>
۱۶۱	روش مطالعه حاضر
۱۶۲	روش گردآوری اطلاعات
۱۶۳	جامعه آماری و حجم نمونه‌های مورد نیاز پژوهش
۱۶۴	روش نمونه‌گیری
۱۶۴	روش تجزیه و تحلیل داده‌ها
۱۶۵	اعتبارسنجی داده‌های کیفی
۱۶۶	درون‌مایه و مقولات تحقیق
۱۶۸	مصاحبه‌شوندگان

### فصل ششم:

۱۷۱	<b>تجارب جهانی</b>
۱۷۳	مقدمه
۱۷۶	مرور تجارب جهانی گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا در کشورهای منتخب
۱۷۹	مطالعات موردی گفتگوی اجتماعی در جهان
۱۸۰	ایرلند

۱۸۴	نروژ
۱۸۸	آفریقای جنوبی
۱۹۱	نیوزیلند
۱۹۴	ترکیه
۱۹۷	لهستان
۱۹۸	پرو
۱۹۹	هندوستان
۱۹۹	اسپانیا
۲۰۰	نقش مؤثر گفتگوی اجتماعی ملی: یک مطالعه تطبیقی
۲۱۰	جمع‌بندی تجارب جهانی

### فصل هفتم:

۲۱۳	یافته‌ها
۲۱۵	مقدمه
۲۱۵	۱- مشارکت در مدیریت صندوق بازنشستگی: پیش‌نیازها و چالش‌های آن
۲۱۶	مشارکت (گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی)
۲۱۸	مشارکت به مثابه سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی
۲۲۶	سه‌جانبه‌گرایی در قوانین و مقررات کشور
۲۳۵	عوامل و پیش‌نیازهای ساختاری مشارکت انجمنی
۲۳۶	مشارکت‌جو نبودن جامعه
۲۴۹	۲- مشارکت انجمنی (تشکل‌ها)
۲۴۹	سیمای فعلی ذی‌نفعان (کسورپردازان و بازنشستگان) صندوق بازنشستگی کشوری
۲۵۲	شاغلین (ذی‌نفعان کسورپرداز)
۲۶۷	بازنشستگان (ذی‌نفعان مستمری‌بگیر)
۲۷۴	مشارکت انجمنی (تشکل‌ها)
۲۸۷	۳- نقش دولت
۳۰۰	۴- صندوق بازنشستگی کشوری (ساختار، مدیریت، منابع و اقتصاد صندوق)

فصل هشتم:

۳۱۱	پیش‌نیازهای مشارکت ذینفعان در صندوق بازنشستگی کشوری
۳۱۳	مقدمه
۳۱۸	تدوین مدل بهینه مشارکت ذینفعان در فعالیتهای صندوق بازنشستگی کشوری
۳۱۸	ساختار فعلی صندوق بازنشستگی کشوری
۳۲۴	اصلاح ساختار صندوق
۳۲۹	تدوین پیش‌نیازهای مشارکت ذی‌نفعان
۳۳۰	یک: اصلاح نام صندوق
۳۳۱	دو: ارتباط صندوق با ذی‌نفعان
۳۳۲	الف) ارتباط صندوق با بازنشستگان
۳۳۳	ب) ارتباط صندوق با کسورپردازان
۳۳۴	سه: ارائه خدمات به کسورپردازان
۳۳۴	سازمان‌یابی ذی‌نفعان
۳۳۶	امکان تشکیل‌یابی با توجه به قوانین موجود
۳۳۸	روش‌های انتخاب نمایندگان ذی‌نفعان
۳۳۸	روش اول (انتخاب نمایندگان از طریق سازمان‌یابی)
۳۳۸	الف) مدل تشکیل‌یابی بازنشستگان
۳۳۹	نحوه تشکیل کانون‌های استانی بازنشستگان
۳۳۹	سطح شهرستان و استان (سطح محلی)
۳۴۰	نحوه تشکیل کانون بازنشستگان کل کشور
۳۴۲	ب) مدل تشکیل‌یابی کارمندان
۳۴۲	نحوه تشکیل کانون‌های استانی کارمندان
۳۴۲	نحوه تشکیل کانون کارمندان کل کشور
۳۴۴	روش دوم (انتخاب نمایندگان توسط وزیر رفاه)
۳۴۵	ملاحظات بنیادین سازمان‌یابی ذی‌نفعان
۳۴۵	صورت‌بندی کلی پیشنهادی
۳۴۵	الف) بازنشستگان
۳۴۵	ب) کارمندان

۳۴۶	..... (ج) مجمع کارمندان و بازنشستگان کل کشور
۳۴۷	..... ملاحظات در خصوص ذی‌نفعان وزارت آموزش و پرورش

### فصل نهم:

## تدوین مدل‌های پیشنهادی جهت مشارکت ذینفعان در صندوق بازنشستگی کشوری

۳۴۹	..... مقدمه
۳۵۱	.....
۳۵۲	..... (یک) مدل مشارکت ذی‌نفعان در سطح مشورتی (سطح اول)
۳۵۴	..... - تعیین شورای مشورتی
۳۵۴	..... - حیطة عملکرد شورای مشورتی
۳۵۵	..... - شرط عضویت در شورای مشورتی
۳۵۵	..... (دو) مدل مشارکت ذی‌نفعان در سطح نظارتی (سطح دوم)
۳۵۸	..... - تشکیل هیئت (شورا) نظارت
۳۵۹	..... - حیطة عملکرد هیئت (شورا) نظارت
۳۶۰	..... - شرط عضویت در شورای نظارتی
۳۶۱	..... (سه) مدل مشارکت ذی‌نفعان در سطح سیاست‌گذاری (سطح سوم)
۳۶۴	..... - سیال شدن ترکیب هیئت امانا
۳۶۵	..... - الگوی مشارکت حداقلی در هیئت امانای صندوق با مکانیسم فعلی
۳۶۶	..... - تعیین معیارهای نمایندگی در غیاب سازوکار تشکیلاتی
۳۶۷	..... (چهار) مدل مشارکت ذی‌نفعان در سطح مدیریتی (سطح چهارم)
۳۶۹	..... - حضور ذی‌نفعان در هیئت‌مدیره صندوق با اصلاح قانون
۳۷۱	..... - حضور ذی‌نفعان در کمیته‌های تخصصی هیئت‌مدیره صندوق
۳۷۱	..... (پنج) مدل ترکیبی پیشنهادی
۳۷۳	..... - مدل سیاست‌گذاری مبتنی بر نظارت و مشورت (مدل ترکیبی سه و چهار سطحی)
۳۷۸	..... جمع‌بندی
۳۷۹	..... منابع و مأخذ

## پیشگفتار مؤسسه

«مشارکت»، مفهومی عام و فراگیر است که به دلیل برخورداری از بار معنایی مثبت، از نقش موثر آن در بهبود تعاملات انسانی در بسیاری از عرصه‌های حیات اجتماعی سخن گفته می‌شود. نظام‌های بازنشستگی به‌طور عام و صندوق‌های بازنشستگی به‌طور خاص یکی از همین عرصه‌های اجتماعی هستند که به دلیل حضور بازیگران و ذی‌نفعان مختلف، همچون مالیات‌پردازان، دولت، بیمه‌پردازان و کارفرماها از ظرفیت بسیار خوبی برای طرح و تعمیم این مفهوم برخوردارند.

آنچه که در یک نگاه کلی از مفهوم مشارکت در اسناد سازمان‌های بین‌المللی شناخته شده در حوزه بازنشستگی، از جمله سازمان بین‌المللی کار (ILO) و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، برمی‌آید تعامل موثر شرکای اجتماعی صندوق‌های بازنشستگی است. این تعامل میان بیمه‌پردازان، کارفرماها و دولت‌ها، از طریق حضور نمایندگان هر سه طرف در کرسی‌های تصمیم‌گیری و اجرایی و حتی سیاست‌گذاری نهادهای مذکور محقق می‌شود. بدیهی است، برهم‌کنش موثر شرکای اجتماعی صندوق‌های بازنشستگی، به‌عنوان نمایندگان شاغلان، صاحبان کسب‌وکار و عموم مردم، می‌تواند شرایطی فراهم کند که در آن منافع تمام گروه‌های اجتماعی به‌نحو مطلوبی برآورده شود. علاوه بر این، نقش مشارکت موثر در این صندوق‌ها در برآورده شدن منافع بین‌نسلی شهروندان جامعه را نیز نباید فراموش کرد. بر این اساس، پیشنهاد مدل‌های ممکن و بهینه مشارکت در صندوق‌های بازنشستگی، با توجه به قیود فراوانی همچون شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر جامعه، قوانین و مقررات بالادستی نظام‌های بازنشستگی و قواعد و رویه‌های اداره این صندوق‌ها، اولین گام هرگونه اقدام برای پررنگ‌تر کردن امر مشارکت در فضای تعاملات بین ذی‌نفعان صندوق‌ها به‌شمار می‌رود.

کتاب حاضر، به‌همین منظور، به قصد طرح ادبیات نظری مشارکت در صندوق‌های بازنشستگی و طرح و ارائه

پیشنهاد مدل‌های ممکن مشارکت در صندوق بازنشستگی کشوری، به‌عنوان دومین صندوق بازنشستگی بزرگ ایران، به سفارش مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا و به همت آقایان میرطاهر موسوی، حمیدرضا هندی و خانم فائزه جغتایی تدوین شده است.

بدون شک، حصول نتیجه مطلوب مشارکت با وجود بسترهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و قانونی لازم امکان‌پذیر است. بدون امکان تشکلیابی گروه‌های اجتماعی حول هدفی مشترک، صحبت از مشارکت [موثر] صرفاً زینت‌بخش محافل خردورزی، نوشتارها و گفتارهای برنامه‌ریزان و سیاست‌مداران خواهد بود.

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

فصل اول:

## مقدمه کلیات





## مقدمه

اقشار جامعه به منظور تضمین امنیت درآمدی خویش و قرارگرفتن در چتر حمایتی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در دوران بازنشستگی<sup>۱</sup>، راه‌های مختلفی پیش رو دارند که یکی از راه‌های متداول عضویت در یک صندوق بیمه اجتماعی<sup>۲</sup> از طریق پرداخت‌های تعریف‌شده و یا همان کسورات<sup>۳</sup> است تا فرد از این طریق، تأمین هزینه‌ها و ریسک‌های معمول مربوط به تأمین منابع مالی و سلامت خود را به آن صندوق منتقل کند و به هنگام بازنشستگی، بتواند از مزایای آن استفاده نماید و علاوه بر آن بتواند با مشارکت اجتماعی<sup>۴</sup> فرایندی را صورت دهد تا خود و دیگران از مزایای اجتماعی<sup>۵</sup> این صندوق نیز برخوردار شوند.

اما در سوی مقابل، صندوق‌های بازنشستگی، در شرایط کنونی با چالش‌ها و مشکلات اساسی در پایداری و تأمین منابع مالی روبه‌رو هستند و ماندگاری صندوق‌ها و تداوم خدمت‌رسانی در زمینه‌های مختلف بیمه‌ای، در گروه تغییرات اساسی و اصلاحات بنیادین خواهد بود. کارشناسان برای پویایی اصلاح نگرش و مدیریت در صندوق‌ها گزینه‌های مختلفی را ارائه می‌کنند؛ اما گزینه بهینه در اصلاح این صندوق‌ها، تنها با مشارکت، همراهی و درگیری فعالانه طرفین روابط کار، به خصوص کارکنان و کارفرمایان، ممکن خواهد بود.

از سوی دیگر، از جمله مشکلات اجتماعی تهدیدکننده، از پدیده نابرابری رو به گسترش در جامعه ایران می‌توان نام برد که به‌عنوان پیامد عدم تحقق عدالت اجتماعی یکی از چالش‌های بنیادینی است که غالباً خارج

---

1- Retirement

2- Social Insurance Fund

3- Contribution

۴- از آنجایی که اصطلاح contribution بیشتر ناظر به پرداخت حق بیمه از سوی بیمه‌شده است، به حق بیمه‌ای که به‌عنوان کسورات از حقوق کارمندان کسر می‌شود، همچنین deduction نیز می‌گویند. اصطلاح deduction همچنین به معنای مالیات کسرشده از درآمد نیز می‌باشد.

5- social participation

6- Social benefits

از نظام مدیریت صندوق تولید شده و به بدنه و مشترکان میلیونی آن و خانواده‌ایشان فشار اجتماعی و اقتصادی و حتی سیاسی، به صورت «نابرابری نیابتی» تحمیل می‌کند؛ به طوری که در سال‌های اخیر شاهد بروز و ظهور این نابرابری‌های غیرقابل تاب‌آوری و بروز فضای هیجانی و اعتراضی بوده و در آینده نیز این نوع بی‌اعتمادی و نگرانی می‌تواند در اشکال مختلف و البته جدی‌تر، صدای خویش را توسط شاغلان و بازنشستگان در عرصه‌های مختلف به گوش برساند، که لازم است در این زمینه چاره‌اندیشی جدی به عمل آید.

مشارکت اجتماعی یکی از اصول حاکم بر سیستم‌های تمام بیمه‌های اجتماعی است که مبتنی بر اصل همبستگی اجتماعی، به عنوان یکی از ارکان و کارکردهای این نظام‌هاست. در یک نظام بیمه اجتماعی، افراد از طریق مشارکت اجتماعی سبب می‌شوند که درآمد از شاغلان به بیکاران، از افراد سالم به از کارافتادگان، از افراد فاقد همسر به افراد عائله‌مند و از جوانان واقع در سنین اشتغال به بازنشستگان انتقال پیدا کند و به نوعی بازتوزیع شود. به این ترتیب، فرد با عضویت در یک صندوق بیمه بازنشستگی، هم از مزایای فردی آن صندوق و هم از منابع حاصل از مشارکت جمعی بهره‌مند می‌شود. [۱]

بر همین مبنا و از آنجا که صندوق‌های بازنشستگی نوعی نهاد پایه‌ای و اثرگذار بین نسلی محسوب می‌شوند، برای بقا و ادامه کارکرد و پویایی خود نیازمند الزاماتی هستند، تا از آن طریق نه تنها بتوانند طیف مشارکت میان نسلی را گسترش دهند، بلکه قادر باشند تا با افزایش میزان مشارکت، اثربخشی و کارایی خود را فزونی بخشند. افزایش دامنه مشارکت در صندوق‌های بازنشستگی، تنها با پرداخت کسورات بیمه‌ای از سوی شاغلان و دریافت مزایای بازنشستگی صورت نمی‌گیرد، بلکه لازمه آن مشارکت دادن افراد ذی‌نفع در اداره صندوق بازنشستگی و پویاتر کردن آن و بازآفرینی‌های لازم است که عموماً با مفهوم «سه‌جانبه‌گرایی»<sup>۱</sup> در مدیریت شناخته می‌شود.

سه‌جانبه‌گرایی مکانیسم و فرایندی است که در جهت استقرار ساز و کار حمایت اجتماعی، توسط بیمه‌پردازان، کارفرمایان و دولت‌ها صورت می‌گیرد، تا با امکان ایجاد گفتگوی اجتماعی میان طرفین درگیر اشتغال (یعنی کارگر/کارمند و کارفرما) با دولت، نه تنها همه ذی‌نفعان بتوانند در مدیریت صندوق بیمه مشارکت داشته باشند، بلکه کرامت انسانی‌شان در کار، برابری فرصت‌ها و آزادی در کار پاس داشته شود.

سه‌جانبه‌گرایی پاسخی است به تناقضات به وجود آمده میان کارکنان، کارفرما و دولت؛ و بر این اساس نوعی از گفتگو و مشارکت اجتماعی است که در نهایت می‌تواند منجر به پارادایمی مدیریتی شود که برای ترویج عدالت اجتماعی، روابط منصفانه محیط کار، توسعه پایدار و ثبات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در جامعه و در نهایت

حکمرانی خوب به کار گرفته می‌شود. [۲]

«حکمرانی خوب<sup>۱</sup>» یا به تعبیر دقیق‌تر «اداره مردمی خردمندانه» مفهومی است که در اواخر دهه ۸۰ م. وارد ادبیات توسعه شد و امروزه یکی از مباحث اصلی در ارزیابی کشورها و ساختارهای اجتماعی و سیاسی حاکم بر جوامع مختلف است. حکمرانی خوب، در مفهوم کلی، به معنای وجود یک ارتباط سازنده و پویا بین سه رکن دولت تسهیلگر، بخش خصوصی مسئول و جامعه مدنی آزاد است [۳] و در معنای بیمه‌ای مربوط به روابط کار به رابطه بین دولت، کارفرما و فرد بیمه‌شده (کارگر یا کارمند) اطلاق شده و در مفهوم سه‌جانبه‌گرایی متجلی می‌شود.

نکته‌ای که نباید از نظر دور داشت این است که برخی سه‌جانبه‌گرایی را در ایران فقط مختص به صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی می‌دانند و معتقدند در صندوق بازنشستگی کشوری رکن کارفرمایی وجود ندارد و لذا نباید در حیطه این صندوق بحثی از سه‌جانبه‌گرایی مطرح شود، چرا که در اینجا با دو جانبه‌گرایی مواجه هستیم. در این مورد باید توجه داشت که اگرچه در صندوق بازنشستگی کشوری با رکن کارفرمایی، آن‌طور که در سازمان تأمین اجتماعی وجود دارد، روبه‌رو نیستیم، اما این به معنای عدم وجود این رکن در صندوق مذکور نیست. آن‌طور که در ماده ۷۱ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵/۰۳/۳۱ مجلس شورای ملی) بیان شده است «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند هر ماه هشت‌ونیم درصد از جمع حقوق و تفاوت تطبیق حقوق و مزایای مستمر و فوق‌العاده‌های مستخدمین رسمی و مستخدمین آزمایشی را [...] کم کرده و بابت سهم مستخدمین به صندوق بازنشستگی کشوری بپردازند.» و همان‌طور که در ماده ۷ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری، (مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳ مجلس شورای اسلامی) بیان شده است وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی خارج از شمول قانون مزبور، که مستخدمین آنها مشترک صندوق بازنشستگی کشوری می‌باشند، نیز مکلفند علاوه بر کسور بازنشستگی موضوع ماده ۷۱ این قانون، هر ماه معادل ۱.۵ برابر آن را به‌عنوان سهم کارفرما از بودجه خود به صندوق بازنشستگی کشوری واریز کنند. لذا همان‌طور که از این دو ماده قانونی برمی‌آید، دولت (و شرکت‌های زیرمجموعه دولت) در این صندوق نقش کارفرمایی دارد و کسورپردازان و بازنشستگان، مستخدمین دولت می‌باشند و لذا رکن کارفرمایی در صندوق بازنشستگی کشوری وجود دارد، اما از آنجا که صندوق بازنشستگی کشوری در ایران تحت مدیریت دولت و مجموعه حاکمیت است و رئیس آن توسط دولت و یا با پیشنهاد آن نصب می‌شود، ممکن است سبب نوعی کژفهمی در درک سه‌جانبه‌گرایی در این صندوق شود و دو نقش مدیریتی حاکمیت و نقش کارفرمایی دولت، یک نقش قلمداد شوند. لازم به ذکر است که صندوق بازنشستگی کشوری، یکی از منابع عمومی هر جامعه و جزئی از حوزه عمومی محسوب می‌شود که

بر اساس ماده ۴ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری (مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۶ هیئت وزیران) دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و بر اساس ماده ۱۳ همین اساسنامه، مدیرعامل صندوق باید فردی خارج از اعضای شورا و هیئت‌مدیره صندوق باشد که با پیشنهاد هیئت‌مدیره انتخاب می‌شود. در صورت تحقق اصل مهم «دولت با حداقل تصدی‌گری» در جامعه و این نکته که دولت باید به سمت سیاست‌گذاری و نظارت و در نتیجه چابک شدن پیش برود، امید آن می‌رود که تمشیت امور این صندوق نیز مطابق روال یک نهاد عمومی تعیین شود تا در عمل نیز شاهد تحقق سه‌جانبه‌گرایی حقیقی در مدیریت این صندوق باشیم.

تقویت سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی به‌عنوان یکی از پیش‌نیازهای اصلی حکمرانی خوب و از اهداف استراتژیک سازمان‌های بین‌المللی کار و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی به شمار می‌آید و در ایران نیز ساختار بیمه‌های اجتماعی، نظیر بیمه تأمین اجتماعی، بیمه کارکنان دولت و... به‌نحوی طراحی شده است که رابطه سه‌جانبه بیمه‌شده، کارفرما و دولت در آن وجود داشته باشد، هرچند در عمل آن‌طور که باید اتفاق نیفتاده است. درواقع، رسیدن به بخشی از اهداف عدالت اجتماعی و ایجاد شرایط عادلانه و مناسب در فعالیت هر صندوق بازنشستگی، بدون مشارکت اثرگذار بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت امری دشوار است و از این رو فراهم کردن زمینه‌های لازم، به‌منظور تحقق این هدف مهم، می‌بایست یکی از اهداف راهبردی صندوق‌های بازنشستگی باشد. بر این اساس، صندوق‌های بازنشستگی برای آن‌که کارا تر و مؤثرتر عمل کنند، می‌بایست ساختار خویش را به‌نحوی اصلاح نمایند که مشارکت ذی‌نفعان و بیمه‌شدگان را در اداره صندوق تسهیل و مقدمات کار شایسته را فراهم کنند. [۴]

این مفهوم، امروزه در ادبیات مربوط به روابط کار و اشتغال، جایگاه بسیار ویژه و ارزشمندی برای تضمین تحقق منافع طرفین درگیر این رابطه بازی می‌کند و عدم توجه به آن، در نهایت می‌تواند به تضییع حقوق بیمه‌شدگان و زایل شدن استانداردهای کار شایسته منجر شود. سه‌جانبه‌گرایی، تنها به تنظیم رابطه بین دولت، کارفرما و بیمه‌شده در ارتباط با کار مربوط نمی‌شود، بلکه مقوله مهمی است که در سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی، نظیر صندوق بازنشستگی کشوری می‌بایست به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین اولویت‌ها در نظر گرفته شود تا این سازمان‌ها به پشتوانه مشارکت سه‌جانبه مذکور، اداره شده و به یک سازمان مردم‌مدار اجتماعی و یا اداره مردمی خردمندانه تبدیل شوند.

بر این اساس، سه‌جانبه‌گرایی در بحث مربوط به بیمه و تأمین اجتماعی به معنای تعامل سازنده بین دولت، کارفرما و کارکنان است تا به واسطه آن نه تنها از بروز یک‌سویگی (دولتی شدن صرف) یا دوسویگی (دولتی-کارفرمایی شدن) جلوگیری شود؛ بلکه از انحصارگرایی در مدیریت، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در سازمان

بیمه‌ای، که صندوق مشاع و بین نسلی محسوب می‌شود، ممانعت شود. [۵]

در این زمینه، یکی از نخستین اقدامات برای عملیاتی کردن اصول مطروحه کار شایسته، پیوستن به کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup> است، چرا که تقویت سه‌جانبه‌گرایی یکی از چهار هدف راهبردی و یکی از اصول بنیادین این سازمان است که در اعلامیه فیلادلفیا انعکاس یافته است. [۶] همچنین این سازمان در مقاله‌نامه ۱۴۴ و مقاله‌نامه ۱۵۲ به‌طور مستقیم، به گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی پرداخته است و در کنفرانس‌های بین‌المللی کار در سال‌های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۲ به ترتیب، قطعنامه سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی را مورد تأیید و تأکید خود قرار داده است. مضاف بر این‌ها، سازمان بین‌المللی کار در مقاله‌نامه‌های دیگری، از جمله مقاله‌نامه‌های ۸۷، ۹۸ و ۱۵۴ نیز به موضوع گفتگوی اجتماعی، مذاکره جمعی و مدیریت مشارکتی پرداخته است که هر کشور برای تحقق اهداف حکمرانی خوب و کار شایسته باید به آنها توجه کامل را مبذول دارد. [۶]

در ایران نیز برای تحقق سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی در عرصه بیمه‌های اجتماعی، از ابتدای تشکیل بیمه‌های اجتماعی در ایران تلاش‌هایی شده است. ایران نه تنها از نخستین کشورهایی است که در همان ابتدای تأسیس سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۱۹، میلادی به عضویت این سازمان درآمده است، بلکه همچنین در قوانین داخلی خویش نیز اقداماتی را در جهت سه‌جانبه‌گرایی انجام داده است. برای مثال، در قانون کار، مصوب ۱۳۲۸، در ارتباط با صندوق تعاون و بیمه کارگران، ساختار هیئت‌مدیره صندوق به صورت مشارکتی و مرکب از نمایندگان کارفرمایان، کارگران و وزارت کار در شورای عالی کار پیش‌بینی‌هایی صورت پذیرفته است. همچنین، به موجب ماده ۱۶۷ قانون کار (۱۳۶۹) شورای عالی کار و ماده ۸۶ همین قانون شورای عالی حفاظت و بهداشت کار و به موجب تصویب دومین همایش ملی کار، شورای کار سه‌جانبه مشاوره ملی و همچنین به موجب ماده ۷ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، دو شورای عالی اشتغال و شورای عالی تأمین اجتماعی، در جهت تنظیم روابط ذی‌نفعان درگیر روابط کار و اقدامات مربوط به سه‌جانبه‌گرایی تشکیل شده‌اند و یا وظایفی را در این ارتباط دارند. [۴]

اما سؤال اساسی این است که به‌رغم تصویب این مواد قانونی و تشکیل نهادهای مربوطه، در جهت تحقق سه‌جانبه‌گرایی در کشور، آیا امروزه در عمل شاهد سه‌جانبه‌گرایی و تحقق مدیریت مشارکتی، در عرصه بیمه‌های اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی هستیم؟

واقعیت آن است که با وجود مواردی که در قوانین پیش‌بینی شده است، هنوز ارتباط بیمه‌شدگان و کارفرمایان با دولت، خصوصاً در حوزه‌های بیمه‌ای، با چالش‌ها و مسائلی روبه‌رو است و می‌توان گفت تا کنون

سه‌جانبه‌گرایی آن گونه که می‌بایست، محقق نشده است و سازوکار اداره صندوق‌های بازنشستگی، نظیر صندوق بازنشستگی کشور، نشان می‌دهد که هنوز تا تحقق گفتگوی اجتماعی در عرصه عمومی و نهادهای آن و مدیریت مشارکت‌محور سه‌جانبه فاصله داریم.

بر این اساس، در کتاب پیش‌روی (که برگرفته از نتایج یک پژوهش به سفارش و حمایت موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا است) سعی بر آن شده تا در ابتدا با نگاهی به سوابق تلاش‌های علمی انجام پذیرفته در این حوزه و سپس تجربیات جهانی بازخوانی شوند؛ در مرحله بعد اسناد بالادستی موجود در ایران، همچون قانون اساسی، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سایر قوانین جامع و هم‌راستا، سیاست‌های ابلاغ شده کلی نظام و سایر قوانین موضوعه مرتبط مرور شده و با انجام مصاحبه‌های عمیق، و ترکیب مطالعات و نظرات صاحب‌نظران، کارشناسان، مدیران و در نهایت امکان‌شناسی مبتنی بر ظرفیت و پتانسیل‌ها، موانع و چالش‌های تحقق سه‌جانبه‌گرایی را در صندوق بازنشستگی کشوری مشخص نموده و در گام نهایی، ارائه نظام (مدل) مشارکت پایدار ذی‌نفعان (کسورپردازان و حقوق‌بگیران) در فعالیتهای صندوق صورت پذیرد.

## ضرورت مطالعه حاضر

از آنجا که مطالعات نسبتاً محدودی در این زمینه در ایران انجام شده و عمده مطالعات معطوف به حوزه روابط کار بین کارگران و کارفرمایان در سازمان تأمین اجتماعی است، و مطالعات موجود هم از خلاء جدی در زمینه الگوی مدون مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری‌ها و سازوکار صورت‌بندی شده و منسجم و البته با پشتوانه قوانین مصوب، جهت مشارکت نظام‌مند و پایدار و همچنین سه‌جانبه‌گرایی در این خصوص حکایت دارند، لذا لزوم انجام چنین مطالعه‌ای بیش از پیش روشن می‌شود. در حقیقت، مطالعاتی که تاکنون در زمینه سه‌جانبه‌گرایی در ایران انجام شده‌اند، موضوع را به حل منازعات و مناقشات مربوط به روابط کار تقلیل داده‌اند و غالباً به نقش ذی‌نفعان در مدیریت صندوق بازنشستگی و مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌ها نپرداخته‌اند. این مهم در شرایطی است که در ایران، اولاً، با موضوع بحران جدی در صندوق‌ها روبه‌رو هستیم؛ به طوری که در حال حاضر شاخص پوشش حمایتی ۷ درصد است؛ به این معنا که به ازای هر نفر بازنشسته کمتر از یک نفر کسور پراختی وجود دارد و این موضوع بزرگ‌ترین لطمه را به منابع ورودی صندوق‌های بازنشستگی می‌زند.

کسورات بازنشستگی، که در حال حاضر از کارکنان شاغل دریافت می‌شود، پاسخگوی کمتر از ۲۰ درصد پرداخت حقوق بازنشستگان صندوق بازنشستگی بوده و سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی کشوری هم کمتر از پنج درصد پرداختی‌های حقوق بازنشستگان را جابجوست؛ ضمن این که وابستگی این صندوق‌ها

به بودجه عمومی نیز بیشتر از ۷۵ درصد پرداختی ماهیانه این صندوق‌ها را جبران می‌کند. لذا حضور فعالانه ذی‌نفعان و مشارکت و کوشش سازمان‌یافته آنها می‌تواند کاهش‌دهنده مشکلات و بحران‌ها، به‌ویژه در نظارت بر منابع مالی و هزینه و درآمدها باشد و ثانیاً به‌واسطه عضویت در سازمان بین‌المللی کار، در قبال اجرای مقاوله‌نامه‌ها و قطعنامه‌های این سازمان تعهدات و الزامات را بایستی لحاظ نمود.

نکته دیگری که بر انجام چنین مطالعه‌ای ضرورت می‌بخشد، آن است که این صندوق دارای دو ذی‌نفع اصلی، یعنی کسورپردازان و بازنشستگان است، اما نوعی برداشت نادقیق در مورد این صندوق وجود دارد که صندوق بازنشستگی کشوری گویا تنها در حوزه بازنشستگان فعال است و عموماً کسورپردازان در این میان نادیده گرفته شده و نقش مهم آنها در تأمین منابع مالی این صندوق و مطالبات به‌حق آنها در این سازمان از نظر دور مانده است و لذا انجام یک مطالعه و طراحی مدلی که نقش کسورپردازان را در کنار بازنشستگان در مشارکت و مدیریت این صندوق لحاظ نماید، حائز اهمیت است.

امروزه برای تحقق مشارکت معنی‌دار ذی‌نفعان و اهداف حکمرانی موفق و شایسته در ایران، نیاز به اصلاحات ساختاری در حوزه حاضر داریم، اما این تغییرات، الزامات و پیش‌زمینه‌هایی دارد که شناخت و مهیا کردن آنها، جز با انجام تحقیقات و پژوهش‌های دقیق علمی و بی‌طرفانه در این زمینه به‌دست نمی‌آید، تا به درک و شناخت صحیح از شرایط موجود رسیده و گام اولیه برای رسیدن به وضع و شرایط مطلوب برداشته شود. بدون تردید، در این زمینه، شناخت تجارب موفق داخلی و جهانی و البته متناسب با مقتضیات جامعه ایران برای کنترل و کاهش مشکلات حاضر و نزدیک شدن به بهره‌وری واقعی در فعالیت صندوق مفید خواهد بود.

## درباره صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق بازنشستگی کشوری، یکی از سازمان‌های دولتی ایران است که به موجب قانون، وظیفه خدمات‌رسانی به بازنشستگان دولت را دارد. پس از تصویب قانون استخدام کشوری، در تاریخ ۳۱ خرداد ۱۳۴۵، به موجب ماده ۷۰ قانون مزبور اداره کل بازنشستگی با کلیه دارایی و موجودی صندوق بازنشستگی و اسناد و اوراق و بودجه و تعهدات خود از وزارت دارایی وقت جدا و تابع سازمان امور اداری و استخدامی کشور شد و براساس اصلاحیه ماده مذکور، در تاریخ ۸ خرداد ۱۳۵۴ پس از تصویب اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری، سازمان بازنشستگی کشوری تأسیس شد و به صورت مؤسسه‌ای وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور شروع به فعالیت کرد. پس از انقلاب اسلامی و با ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه، در تاریخ ۱۱ اسفند ۱۳۷۸ و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان بازنشستگی کشوری نیز یکی از



مؤسسات تابعه این سازمان شد؛ اما با تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، در تاریخ ۲۱ اردیبهشت ۱۳۸۳ و به موجب تبصره ۲ ماده ۱۷ این قانون، سازمان بازنشستگی کشوری از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منتزع و تابع وزارت رفاه و تأمین اجتماعی گردید.

بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، که تصریح می‌کند کلیه عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی باید به «صندوق» تغییر نام دهند؛ در تاریخ ۲۲ آبان ۱۳۸۷ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری تصویب شد و در ماده ۱ آن بیان شد که نام «سازمان بازنشستگی کشوری»، از تاریخ تصویب این اساسنامه، به صندوق بازنشستگی کشوری تغییر نام پیدا خواهد کرد. سرانجام با ادغام وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، این صندوق هم‌اکنون زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اداره می‌شود.

به موجب ماده ۴ اساسنامه صندوق بازنشستگی (مصوب ۱۳۸۷) صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است که به صورت مؤسسه بیمه اجتماعی، وابسته به سازمان تأمین اجتماعی، بر طبق مقررات این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط اداره می‌شود. بر طبق ماده ۵ اساسنامه، مرکز اصلی صندوق بازنشستگی کشوری در تهران است، اما این صندوق می‌تواند در تهران و یا سایر مناطق کشور نمایندگی داشته باشد. ماده ۶ اساسنامه، ارکان صندوق را شامل موارد ذیل می‌داند:

الف) شورا؛

ب) هیئت‌مدیره؛

پ) مدیرعامل؛

ت) هیئت نظارت.

همچنین ساختار سازمانی (تشکیلات) صندوق بازنشستگی کشوری، شامل ارکان ذیل است:

- مدیرعامل

- هیئت‌مدیره (۵ نفر)

- معاونت‌ها

- معاونت فنی

- معاونت مدیریت توسعه و منابع

- معاونت سرمایه‌گذاری و امور اقتصادی

- مدیریت ستادی

- اداره کل فرهنگی و امور اجتماعی
- اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل
- اداره کل دفتر حقوقی و امور املاک
- اداره کل درآمد و هزینه
- اداره کل امور فنی
- اداره کل امور اداری
- اداره کل امور مالی
- اداره کل دفتر برنامه‌ریزی و تعالی سازمانی
- اداره کل دفتر سرمایه‌گذاری
- اداره کل دفتر امور مجامع و نظارت بر شرکت‌ها
- اداره کل دفتر مطالعات اقتصادی و ریسک
- اداره کل دفتر هماهنگی امور استان‌ها

به موجب ماده ۲ اساسنامه هدف صندوق، کمک به اجرا و تعمیم گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ، همچنین تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قوانین و مقررات بازنشستگی کشور با به‌کارگیری اصول محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه و رعایت اصول بنگاه‌داری در حوزه سرمایه‌گذاری با بهره‌گیری از وجوه و ذخایر می‌باشد. از جمله سایر اهداف مهم این صندوق می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ایجاد سیستم خودکفا، بر اساس مطالعات علمی و تمهید نظام مناسب، جهت پرداخت حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران، با بهره‌گیری از روش‌های نوین طراحی و بهره‌برداری از سیستم‌ها و تجهیزات پیشرفته، در جهت پرداخت و انجام تعهدات و اخذ درآمدها؛
- بهره‌برداری اقتصادی و اطمینان‌بخش از موجودی صندوق، از طریق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی و بازرگانی مفید؛
- ارائه پیشنهادها، کارشناسی، جهت تصویب مراجع ذی‌صلاح، به‌منظور ارتقای وضع معیشتی بازنشستگان و وظیفه‌بگیران.

به موجب این اهداف، صندوق بازنشستگی کشوری مسئولیت‌ها و وظایفی را بر عهده دارد که اداره امور بازنشستگی و از کارافتادگی، اجرای قوانین و مقررات مربوط به بازنشستگی و اجرای مصوبات شورای سازمان بازنشستگی کشوری نمونه‌هایی از این مسئولیت‌ها می‌باشند. همچنین از جمله مسئولیت‌ها و وظایف مهم دیگر

صندوق می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اداره امور بازنشستگی و از کارافتادگی و وظیفه وراثت مستخدمین مشترک صندوق بازنشستگی کشوری و کارکنان شرکت‌های دولتی و شهرداری‌های کشور؛
- اجرای قوانین و مقررات مربوط به بازنشستگی و وظیفه و تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان؛
- اجرای مصوبات شورای سازمان بازنشستگی کشوری؛
- تهیه و اجرای طرح‌های بهره‌برداری از وجوه صندوق بازنشستگی کشوری و کوشش در جهت خودکفایی آن؛
- تهیه و تنظیم بودجه جاری سازمان بازنشستگی کشوری و بودجه عملیاتی و برنامه عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری؛
- انجام کلیه اقدام‌های لازم به منظور حفظ حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران و متناسب ساختن دریافتی آنان با افزایش هزینه‌های زندگی؛
- حفظ حقوق صندوق بازنشستگی کشوری و انجام کلیه امور حقوقی و دعاوی مربوط به صندوق؛
- ارائه گزارش عملکرد و ترازنامه سالانه هر یک از صندوق‌ها و تراز تلفیقی سازمان بازنشستگی کشوری به شورای صندوق.

همان‌طور که از اهداف و مسئولیت‌ها مشخص است، یکی از مهم‌ترین وظایف صندوق، بهره‌برداری اقتصادی و اطمینان‌بخش از موجودی صندوق، از طریق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی و بازرگانی مفید است، تا بدین وسیله ارزش دارایی‌های صندوق، که متعلق به کسورپردازان است، تا زمان بازنشستگی ایشان حفظ شود. بر همین اساس، صندوق بازنشستگی دارای پنج هلدینگ تخصصی (با بیش از ۱۱۰ شرکت) می‌باشد، که به ترتیب عبارتند از:

- هلدینگ صبا جهاد (هلدینگ غذایی، دارویی و کشاورزی)؛
  - هلدینگ تراز پی‌ریز (هلدینگ عمران و ساختمان)؛
  - هلدینگ شرکت مدیریت ارزش سرمایه (هلدینگ مالی، بانک، بیمه و سهام)؛
  - هلدینگ صبا انرژی (هلدینگ نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاه)؛
  - هلدینگ سرمایه‌گذاری آتیه صبا (هلدینگ صنایع و معادن و حمل‌ونقل و گردشگری).
- هلدینگ‌های صندوق بازنشستگی، در حالی روز به روز بر دامنه فعالیت خویش می‌افزایند که اطلاعات

زیادی در مورد آنها و شرکت‌های زیرمجموعه‌شان در دسترس نیست. این در حالی است که «شفافیت» یکی از خصایص اصلی حکمرانی شایسته است و می‌تواند به‌عنوان سازوکار مؤثر حامی حقوق سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهروندان قلمداد شود و راهکاری ارزنده برای مبارزه با پدیده‌هایی چون فسادهای اقتصادی و سیاسی باشد، که از مهم‌ترین مسائل حقوقی و سیاسی هر جامعه هستند که می‌توانند مشروعیت آن جامعه را به چالش بکشند.

مبارزه با فسادهای اقتصادی و اجتماعی در یک جامعه می‌بایست از شفافیت در اجزای نظام اجتماعی، نظیر سازمان‌ها و مؤسسات، خصوصاً سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی شروع شود تا به کل جامعه تسری پیدا کند. بر این اساس، یکی از حوزه‌هایی که عمیقاً نیازمند شفافیت است، عملکرد صندوق‌های بازنشستگی است، که خصوصاً با توجه به شرایطی (نظیر افزایش بار مالی ناشی از تحولات جمعیتی) که در سال‌های اخیر دارند، به نظر می‌رسد که بیشتر از هر زمان دیگری، نیازمند آن هستند که عملکردشان زیر ذره‌بین رفته و شفاف‌تر شود. صندوق بازنشستگی کشوری، از جمله صندوق‌های مهم بازنشستگی است که پس از صندوق تأمین اجتماعی، نه تنها دارای بیشترین ذی‌نفع است، بلکه همچنین دارای بیشترین فعالیت اقتصادی در کشور می‌باشد.

اگرچه فعالیت‌های اقتصادی صندوق بازنشستگی، در قالب هلدینگ‌های تخصصی پنج‌گانه انجام می‌شوند؛ اما بر کسی پوشیده نیست که سرمایه این شرکت‌ها متعلق به کسورپردازان فعلی و سابق صندوق است و در حقیقت کسورپردازان و بازنشستگان به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی صندوق بازنشستگی کشوری، حق دارند که عملکرد اقتصادی صندوق برای ایشان شفاف و بدون ابهام باشد و درعین حال سهم ذی‌نفعان اصلی صندوق از این فعالیت‌های اقتصادی تنها در مستمری و سایر مزایای بازنشستگی خلاصه می‌شود. این وضعیت زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که بدانیم صندوق بازنشستگی کشوری، علی‌رغم همه این فعالیت‌های اقتصادی هلدینگ‌های زیرمجموعه خود، در پرداخت مزایای بازنشستگی، همچنان به‌صورت جدی متکی به بودجه دولت است و به نظر می‌رسد که فعالیت‌های اقتصادی هنوز نتوانسته سهم پیش‌بینی شده (۲۰ درصد) را در تأمین منابع عهده‌دار شود.

بر همین مبنا، آنچه مسلم است یکی از پیش‌نیازهای جدی، شفافیت عملکرد صندوق، خصوصاً در حیطة اقدامات مالی و اقتصادی است. با شفافیت، نه تنها ذی‌نفعان به صندوق بازنشستگی احساس اعتماد بیشتری خواهند کرد، بلکه به دلیل آن که سرنوشت صندوق را از سرنوشت خود جدا نمی‌بینند، در قبال آن احساس مسئولیت کرده و با مشارکت فعالانه و مسئولانه در صندوق، به تحقق اداره مردمی و خردمندانه صندوق یاری می‌رسانند.

## هدف‌گذاری مطالعه

هدف اصلی این مطالعه، همان‌طور که در عنوان آمده است، «تدوین مدل بهینه مشارکت کسورپردازان و حقوق‌بگیران در صندوق بازنشستگی کشوری» است.

همچنین اهداف دیگر این مطالعه عبارتند از:

- ارائه تصویر وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری در ایران و مقایسه آن با تعدادی از الگوهای موجود در میان کشورهای همسایه، کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه و تجارب آنها، با تأکید بر موضوع پژوهش حاضر؛
- رویکرد قوانین کلان کشور و همچنین حاکمیتی به صندوق و مشارکت ذی‌نفعان در امور صندوق؛
- احصای چالش‌ها و موانع موجود در زمینه مشارکت ذی‌نفعان در اداره صندوق بازنشستگی کشوری؛
- تشخیص و تعیین سطوح مشارکت کسورپردازان و بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری در تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مدیریت صندوق بازنشستگی و روش و امکان تحقق سطوح پیش‌گفته؛
- بررسی سازوکارهای تقنینی و اجرایی در تحقق مشارکت ذی‌نفعان و سه‌جانبه‌گرایی در صندوق بازنشستگی کشوری.

## نکات و پرسش‌های کانونی

در این مطالعه، به‌طور مشخص، در پی پاسخ به این سؤالات هستیم:

- تصویر توصیفی موجود از صندوق بازنشستگی ایران، با تمرکز بر موضوع مشارکت ذی‌نفعان در فعالیت چیست؟
- موانع و مشکلات موجود برای مشارکت ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری، در اداره این صندوق کدامند؟
- سازوکارهای قانونی و اجرایی تحقق مشارکت ذی‌نفعان در اداره صندوق بازنشستگی و تحقق سه‌جانبه‌گرایی در ارکان این صندوق چیست؟
- برای تحقق مشارکت ذی‌نفعان در اداره صندوق بازنشستگی، چه الزامات حرفه‌ای و حقوقی و چه پیش‌نیازهایی لازم است؟
- تجارب داخلی و جهانی در ارتباط با تحقق سه‌جانبه‌گرایی و مدیریت مشارکتی صندوق‌های بیمه اجتماعی کدامند؟

## خروجی و کاربردهای قابل انتظار

- تدوین مدل مشارکت ذی نفعان (کسورپردازان و حقوق بگیران) در صندوق بازنشستگی کشوری، با لحاظ کردن مقتضیات جامعه ایران؛
- تعیین و شناسایی موانع پیش روی مشارکت ذی نفعان در صندوق بازنشستگی کشوری و ارائه راه‌حلهایی به منظور عبور از این موانع؛
- تشخیص و تعیین سطوح مشارکت کسورپردازان و بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری در مدیریت این صندوق و روش و امکان تحقق این سطوح؛
- ارائه پیشنهادات احتمالی تقنینی.



فصل دوم:

## تعريف مفاهيم





## مقدمه

در زمان کنونی، بسیاری از افراد جامعه به منظور برخورداری از مزایای بازنشستگی، به موجب قانون یا بر اساس قرارداد، به عضویت یک صندوق بازنشستگی درمی‌آیند و مبلغی را به‌عنوان حق بیمه به صندوق مذکور پرداخت می‌نمایند، تا در زمان بازنشستگی و بعد از فراغت از کار، از مزایای آن برخوردار شوند. پرداخت بیمه سهم شاغل (که عموماً توسط خود فرد شاغل و یا کارفرما پرداخت می‌شود) حق مکتسبی برای افراد ایجاد می‌نماید که احترام به آن بر اساس اسناد بین‌المللی ضروری دانسته شده است. [۷] احترام کامل به این حق و رعایت همه حقوق مادی و معنوی دیگر، که فرد به موجب این حق از آنها برخوردار می‌شود، و به تبع آن، برخورداری شایسته از مزایای بازنشستگی، در گرو عملکرد مطلوب مدیریت هر صندوق بازنشستگی است. [۸] صندوق بازنشستگی بر حسب تعریف، یک نهاد مالی، با شخصیت حقوقی است که به منظور سازمان‌دهی به سرمایه‌های تأمین‌شده توسط بیمه‌پردازان (کارمندان و کارگران) و کارفرمایان تشکیل می‌شود و هدف آن ایجاد رشد پایدار و بلندمدت در ارزش دارایی‌هاست، که می‌بایست پس از رسیدن بیمه‌پردازان به پایان سنوات کاری، بر طبق رویه مشخص به آنها مستمری و سایر مزایای بازنشستگی را پرداخت نماید. [۹] پرواضح است که صندوق بازنشستگی برای رسیدن به این هدف مشخص می‌بایست از سازوکار مدیریتی مطلوب و شایسته‌ای برخوردار باشد که ضمن آن که خود را به تحقق اهداف سازمان متعهد می‌داند، در قبال ذی‌نفعان سازمان نیز رفتار مسئولانه‌ای داشته باشد.

مدیریت صندوق بازنشستگی، امروزه به یک فعالیت مهم در تعداد زیادی از کشورها، خصوصاً جوامع توسعه یافته، بدل شده است، به نحوی که حدوداً یک‌سوم از طرح‌های بازنشستگی<sup>۱</sup> در سراسر جهان به این موضوع، که مدیریت صندوق‌های بازنشستگی باید چه سازوکاری داشته باشد، اختصاص یافته‌اند. [۱۰]

اهمیت صندوق‌های بازنشستگی برای کشورها از چند حیث قابل بررسی است، اما به صورت کلی می‌توان

گفت که این اهمیت بیشتر به این دلیل است که این صندوق‌ها سهم مهمی در دارایی‌های مالی<sup>۱</sup> هر کشور دارند و لذا موضوعات مهم مربوط به این صندوق‌ها از قبیل حکمرانی صندوق، پاسخگویی مدیران صندوق، سیاست‌های سرمایه‌گذاری، فعالیت در جهت حفظ حقوق سهام‌داران و ذی‌نفعان صندوق و حکمرانی مشارکتی در سال‌های اخیر به شدت برجسته و مهم قلمداد شده‌اند.

در حالی که بیش از چند دهه از عمر صندوق‌های بازنشستگی می‌گذرد و صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان نوعی از نهادهای مالی بین نسلی و در راستای تضمین درآمد کافی برای مردم، بعد از دوران بازنشستگی و تأمین اجتماعی و اقتصادی اقشار مختلف تأسیس شده و به صورت مستمر به فعالیت خویش ادامه دادند، اما موضوع مدیریت صحیح صندوق‌های بازنشستگی تنها در سال‌های اخیر در کانون توجه دولت، سیاست‌گذاران و فعالان این عرصه قرار گرفته است. دلیل این اهمیت شاید آن است که کشورهایی که توجه کافی به مدیریت این صندوق‌ها مبذول نداشته‌اند، دریافته‌اند که مدیریت ناصحیح این صندوق‌ها نه تنها می‌تواند از حیث مالی به بنیان‌های صندوق‌های بازنشستگی ضربه بزند، بلکه می‌تواند زمینه‌ساز بروز و ظهور انواع فسادهای اقتصادی را نیز در این صندوق‌ها به وجود آورد. بر این اساس، هر چقدر میزان فساد و عدم کارایی یک صندوق بیشتر باشد، نارضایتی در بین ذی‌نفعان آن صندوق، یعنی کسورپردازان (بیمه‌پردازان) و بازنشستگان و (از کارافتادگان) بیشتر خواهد شد و می‌تواند در آینده به عدم مشارکت مالی ایشان یا مشارکت پایین آنها در صندوق منجر گردد. بر این مبنای سیاست‌گذاری درست برای حل این مشکلات و استقرار یک نظام مدیریتی مطلوب، ضروری است.

درواقع، مدیریت صحیح صندوق‌های بازنشستگی زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که جمعیت یک جامعه رو به سالمندی پیش رود. در چنین شرایطی، نگرانی در مورد آینده صندوق و تأمین مالی بازنشستگی و پایداری منابع آن نمود بیشتری پیدا می‌کند. به عبارت دیگر، کاهش رشد جمعیت و به تبع آن کاهش نرخ جمعیت کسور یا بیمه‌پرداز به خودی خود نگرانی‌های عمده‌ای را به همراه می‌آورد و تأمین مالی صندوق را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. حال اگر این شرایط با مدیریت ناصحیح همراه شود، تبعات منفی بیشتری را دامن‌گیر صندوق بازنشستگی خواهد کرد؛ چرا که اگر ذی‌نفعان یک صندوق، یعنی بیمه‌پردازان و بازنشستگان، احساس کنند که منافع آنها در مدیریت صندوق لحاظ نمی‌شود و صندوق در انجام تعهدات خویش نسبت به آنها قصور می‌کند، ناراضی خواهند شد و همین امر می‌تواند دلیلی بر کاهش مشارکت ذی‌نفعان و خصوصاً جمعیت فعال اقتصادی باشد.

صندوق‌های بازنشستگی، نوعی از نهادهای سرمایه‌گذاری حقوقی هستند که به موجب اسناد مصوب

سازمان‌های بین‌المللی، نظیر سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup>، اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی<sup>۲</sup>، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی<sup>۳</sup> و بانک جهانی<sup>۴</sup> در سرمایه‌گذاری‌های خود باید از اصولی مانند اهداف مشخص، تعادل امنیت و سودآوری، استقلال از مداخلات دولت و مسئولانه بودن سرمایه‌گذاری پیروی نمایند. [۸] اما در عمل همیشه این اصول به شکل مطلوب و ایده‌آل رعایت نمی‌شوند و صندوق‌های بازنشستگی خصوصاً در جوامع کمترپیشرفته با چالش‌هایی در این زمینه و به‌ویژه اصل عدم مداخله دولت روبه‌رو هستند.

همان‌طور که بیان شد، صندوق‌های بازنشستگی مسئولیت جمع‌آوری و سرمایه‌گذاری کسورات و حق بیمه‌های افراد را در دوره اشتغال و ارائه مزایا و مستمری را در زمان بازنشستگی بر عهده دارند. در یک نگاه کلی، می‌توان چالش اصلی مدیریت صندوق‌های بازنشستگی را در همین ارائه خدمت ساده جستجو کرد. این چالش از اینجا نشأت می‌گیرد که عده‌ای (مدیران صندوق) قدرت تصمیم‌گیری درباره نحوه سرمایه‌گذاری و هزینه‌کرد پس‌انداز و سرمایه عده دیگری (ذی‌نفعان، شامل کسورپردازان و بازنشستگان) را دارند و بر همین اساس می‌توانند با تصمیمات خویش موجبات رضایت یا نارضایتی ذی‌نفعان را به‌وجود آورند و در صورتی که رویه‌های مدیریتی مدیران به سمت‌وسویی سوق پیدا کند که سبب ایجاد نارضایتی در ذی‌نفعان شود، در اصطلاح می‌تواند صندوق را با چالش حکمرانی<sup>۵</sup> مواجه کند. [۱۱] بر همین اساس ضرورت دارد با ایجاد سازوکارهای مختلف، که عموماً تحت عنوان حکمرانی شرکتی شناخته می‌شوند، اطمینان حاصل شود که تصمیمات مدیران تأمین‌کننده منافع اعضا و ذی‌نفعان صندوق است. [۱۲]

اگرچه چالش حکمرانی و تصمیم‌گیری عده کمی از مدیران درباره سرمایه عده زیادی از ذی‌نفعان تنها مختص صندوق‌های بازنشستگی نیست و در موارد دیگری، نظیر رابطه بانک با سپرده‌گذار، مدیران بورس و کارگزاری‌ها با سهامداران و دولت و مالیات‌دهندگان نیز وجود دارد، اما به دلایل مختلف این چالش در صندوق‌های بازنشستگی به مراتب شدیدتر و راهکارهای مقابله با آن نیز پیچیده‌تر و دشوارتر است. از جمله این دلایل می‌توان به این نکته اشاره کرد که بخش عمده سازوکارهای بیرونی حکمرانی، مانند رقابت در بازار محصول، وجود سهامدار عمده و در برخی موارد عدم اختیار در سرمایه‌گذاری، در خصوص صندوق‌های بازنشستگی قابل تعریف نیست و به همین جهت ابزار حکمرانی در این صندوق‌ها عمدتاً محدود به ابزارهای درونی، مانند هیئت‌امنا یا هیئت‌مدیره است. بر این اساس، اهمیت سازوکارهای درونی در صندوق‌های بازنشستگی دوچندان است و

1- International Labour Organization

2- International Social Security Association

3- Organisation for Economic Co-operation and Development

4- World Bank

5- Governance Challenge

طراحی آنها نیازمند دقت بیشتر است، تا تعارض منافع میان ذی‌نفعان اصلی به‌خوبی کنترل شده و رضایت آنها حاصل شود. [۱۲]

به‌طور کلی، طراحی نظامی با حکمرانی مناسب برای صندوق‌های بازنشستگی و به‌ویژه در مورد صندوق‌های بازنشستگی عمومی از دو حیث حائز اهمیت است: نخست آن که این صندوق‌ها وظیفه مدیریت حجم عظیمی از سرمایه افراد مختلف را بر عهده دارند که هیچ‌کدام به تنهایی از حق مالکیت چشم‌گیری در صندوق برخوردار نمی‌باشند، به‌عبارت دیگر صندوق بازنشستگی برخلاف بازار بورس فاقد سهامدار عمده است که نقش تعیین‌کننده‌ای در صندوق داشته باشد و به همین دلیل نوع مدیریت و حکمرانی صندوق باید به نحوی باشد که منافع سهامداران خرد (کسورپردازان و بازنشستگان) حفظ شود؛ دوم آن که از آنجا که توانایی صندوق در عمل به تعهدات خویش در آینده در گرو عملکرد فعلی صندوق است، لذا مدیریت صندوق باید عملکرد شفاف‌تری را در دستور کار قرار دهد تا از اتلاف منابع در زمان حال جلوگیری شود. [۱۳] علاوه بر این، از آنجایی که کسورپردازان، خصوصاً در صندوق‌های بازنشستگی عمومی و دولتی در اکثر اوقات حق انتخاب دیگری جز پرداخت کسور و حق بیمه ندارند، لذا مدیریت صندوق باید به نحوی عمل نماید که این عدم اختیار به عدم رضایت منجر نگردد؛ چرا که در صندوق‌های بازنشستگی افراد برخلاف بانک یا بازار سهام از حق انتخابی برای مشارکت برخوردار نیستند و بر همین اساس قدرت تصمیم‌گیری و چانه‌زنی چندانی هم در مورد وجوه خویش ندارند و لذا هر تصمیم چالش‌زا از سوی مدیریت، می‌تواند به نارضایتی عمومی در بین ایشان منجر شود.

به‌طور کلی چالش حکمرانی، یک چالش مهم در صندوق بازنشستگی است که در صورتی که برای برون‌رفت از آن راه حلی اندیشیده نشود، می‌تواند صندوق را با طیف وسیعی از پیامدهای منفی مواجه نماید که مهم‌ترین آنها بحران مشروعیت است. برای حل این چالش و برون‌رفت از این شرایط، سازمان‌های بین‌المللی، نظیر سازمان بین‌المللی کار، راه‌حل‌های مختلفی را پیشنهاد می‌دهند که مهم‌ترین آنها گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرایی است.

سه‌جانبه‌گرایی فرایندی است که توسط کارکنان، کارفرمایان و دولت‌ها، در راستای استقرار حمایت اجتماعی و استانداردهای محیط کار، صورت می‌گیرد. سه‌جانبه‌گرایی با فراهم کردن امکان گفتگوی اجتماعی بین طرفین درگیر مقوله کار (کارکنان و کارفرمایان) با دولت، امکان تحقق کرامت انسانی در کار، ایجاد کار مولد، برابری فرصت، آزادی در کار و برابری در کار را فراهم می‌کند. سه‌جانبه‌گرایی پاسخی به چالش حکمرانی به‌وجودآمده در نتیجه تناقضات ایجادشده بین کارکنان، کارفرمایان و دولت است. بر این اساس، گفتگوی اجتماعی حاصل از سه‌جانبه‌گرایی نوعی پارادایم مدیریتی به حساب می‌آید که چالش‌های صندوق بازنشستگی را حل و فصل کرده

و عدالت اجتماعی، روابط منصفانه محیط کار، توسعه پایدار و ثبات سیاسی و اجتماعی را در ساختار سازمانی ترویج می‌دهد. [۲]

سه‌جانبه‌گرایی مبتنی بر اصل گفتگوی اجتماعی بین سه طرف کارکنان، کارفرمایان و دولت است که در اصطلاح به آنها شرکای اجتماعی می‌گویند؛ بنابراین می‌توان گفت که خمیره و درونمایه اصلی سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی، مشارکت اجتماعی است. مشارکت اجتماعی یکی از اصول بنیادین حاکم بر نظام بیمه‌های اجتماعی است که بر اصل همبستگی اجتماعی، به‌عنوان یکی از ارکان و کارکردهای این نظام، بنا شده است. در درون مکانیسم یک نظام بیمه اجتماعی، افراد از طریق مشارکت اجتماعی سبب می‌شوند که درآمد از شاغلین، به بیکاران؛ از افراد سالم به از کارافتادگان؛ از افراد فاقد همسر به افراد عائله‌مند و از جوانان واقع در سنین اشتغال به بازنشستگان بازتوزیع شود. براین اساس، فرد با عضویت در یک صندوق بیمه بازنشستگی، هم از مزایای فردی آن صندوق و هم از منابع حاصل از مشارکت جمعی بهره‌مند می‌شود. [۱]

## تعریف مفاهیم و واژگان صندوق بازنشستگی<sup>۱</sup>

صندوق بازنشستگی یک نهاد مالی با شخصیت حقوقی است که به‌منظور تسهیل و سازماندهی و سرمایه‌گذاری وجوه بازنشستگی تأمین‌شده، توسط کارکنان و کارفرمایان تشکیل شده است. این صندوق، یک مجموعه دارایی مشترک و بین نسلی است که با هدف ایجاد رشد پایدار و بلندمدت در ارزش دارایی‌ها ایجاد شده است و پس از رسیدن کارکنان به پایان سنوات کاری و بازنشستگی، به آنان مستمری و مزایای مختلفی پرداخت می‌کند. [۹] صندوق بازنشستگی در حقیقت شامل مجموعه‌ای از دارایی‌ها و دارای یک موجودیت مستقل است که کسور پرداختی در چارچوب یک طرح بازنشستگی را، با هدف تأمین مالی مزایای طرح مذکور، مورد استفاده قرار می‌دهد.

صندوق بازنشستگی، بر طبق استاندارد حسابداری شماره ۲۷ ایران «شخصیت حقوقی مستقلی است که تحت عناوینی مانند صندوق، سازمان، مؤسسه و... بر اساس قانون، اساسنامه، یا دستورالعمل خاص در حوزه تأمین مزایای بازنشستگی اعضا فعالیت می‌کند.» در این چارچوب، مزایای بازنشستگی عبارت است از حقوق بازنشستگی و سایر مستمری‌هایی که به موجب مقررات طرح انتظار می‌رود با توجه به سنوات خدمت گذشته اعضا به آنان پرداخت شود. منظور از اعضا، تمامی افراد ذی‌نفع، اعم از شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیرانی

1- pension fund

است که از مزایای طرح بازنشستگی بهره‌مند شده و یا خواهند شد. [۹]

## صندوق بازنشستگی کشوری<sup>۱</sup>

صندوق بازنشستگی کشوری، صندوقی است که به منظور جمع‌آوری کسور بازنشستگی از شرکت‌ها و نهادهای دولتی یا هر سازمان دولتی دیگر، برای تأمین درآمد دوران بازنشستگی مستخدمان واجد شرایط تشکیل می‌شود. لازم به ذکر است که کسور بازنشستگی، نسبت معینی از حقوق و مزایا است که حسب مقررات مربوط، برای تأمین منابع مالی لازم و پوشش بازنشستگی، عموماً به‌طور ماهانه به صندوق بازنشستگی، توسط کارکنان و کارفرمایان، پرداخت می‌شود.

به موجب ماده ۴ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، مصوب سال ۱۳۸۷، صندوق بازنشستگی کشوری یک صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و به صورت مؤسسه بیمه اجتماعی و وابسته به سازمان تأمین اجتماعی است. همچنین بر طبق ماده ۲ همین اساسنامه، هدف صندوق، کمک به اجرا و تعمیم گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ متناسب با قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) و همچنین تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قوانین و مقررات بازنشستگی کشور با به‌کارگیری اصول محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه و رعایت اصول بنگاهداری در حوزه سرمایه‌گذاری، با بهره‌گیری از وجوه و ذخایر است. موضوع فعالیت صندوق نیز بر طبق ماده ۳ اساسنامه مذکور، در راستای تحقق اهداف بیمه‌ای، از جمله پرداخت حقوق بازنشستگی، از کارافتادگی، حقوق وظیفه و مستمری و همچنین بیمه‌های تکمیلی و سایر تکالیف مقرر و ارائه حمایت‌های قانونی است. [۱۴]

## مشارکت اجتماعی<sup>۲</sup>

مشارکت اجتماعی، نوعی کنش هدفمند در فرایند تعاملی بین کنشگر و محیط اجتماعی او، در جهت نیل به اهداف مشخص و از پیش تعیین شده است. از جهت مفهومی، واژه مشارکت به معنای شراکت و همکاری در یک کار، امر یا فعالیت مشخص و حضور در جمع، گروه و سازمان برای بحث، تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به صورت فعال است. به صورت کلی، می‌توان گفت که جوهره اصلی مشارکت اجتماعی در فرایند درگیری فعالانه، فعالیت مستمر و تأثیرپذیری نهفته است. [۱۵]

1- Civil Servants Pension Organization

2- social participation

مشارکت اجتماعی، در معنای عام به مفهوم همکاری، شرکت در کار یا فعالیتی، حضور در جمع، گروه، نهاد یا سازمانی در جهت بحث و تصمیم‌گیری است. فرهنگ علوم اجتماعی آلن بیرو، مشارکت را به معنای سهیم شدن در چیزی و سود بردن از آن و شرکت جستن در گروهی و همکاری با آن می‌داند. از منظر جامعه‌شناسی، باید بین مشارکت به‌عنوان حالت یا وضع (امر شرکت نمودن) و مشارکت به‌مثابه عمل و تعهد (عمل مشارکت) تمایز قائل شویم. [۱۶] مشارکت در معنای نخست، به منزله تعلق به گروهی خاص و سهم داشتن در هستی آن است؛ اما در معنای دوم به مثابه شرکت فعالانه در گروه، سازمان، نهاد یا یک جمع تصمیم‌گیرنده است و به فعالیت‌های اجتماعی، در جهت تحقق اهداف آن گروه‌ها و نهادها، نظر دارد. [۱۷]

مشارکت اجتماعی می‌تواند در سطوح مختلف خرد، میانی و کلان جامعه صورت پذیرد و بر حسب ملاک‌های مختلف دارای تقسیم‌بندی‌های گوناگون باشد. اگرچه وجود مشارکت به صورت انتزاعی و نظری بسیار حائز اهمیت است، اما عملی کردن و به اجرا گذاردن مشارکت، به آسانی ممکن نیست. شرایط اجتماعی و سیاسی حاکم بر جامعه، نوع دیدگاه و نگاه مسئولان، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان، خلیقات و روحیات مردم، تجربیات و واقعیات گذشته جامعه بر پذیرش یا عدم پذیرش و نحوه اجرای مشارکت اثرگذار هستند. [۱۸]

## مدیریت مشارکتی<sup>۱</sup>

به ایجاد فضا و نظامی توسط مدیران در یک سازمان اشاره دارد که در آن تمام کارکنان، مشتریان و یا ذی‌نفعان در روند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، پیرامون سیاست‌های سازمان و حل مسائل و مشکلات سازمان، با مدیریت همکاری و مشارکت کنند و با ویژگی‌هایی مثل همدلی، هم‌سوئی و هم‌فکری بین مدیریت و ذی‌نفعان، مداخله مشترک مدیریت و ذی‌نفعان در امور مختلف سازمان، شفاف‌سازی هدف و توسعه فرهنگ تصمیم‌گیری یا مسئولیت‌پذیری مشترک همراه است.

در مطالعه حاضر مدیریت مشارکتی عبارت است از فرایند عملیاتی و عینی که طی آن در صندوق بازنشستگی کشوری کسورپردازان و بازنشستگان را در روند تصمیم‌گیری‌های مرتبط با صندوق دخالت داده و تأکید بر همکاری و مشارکت فعالانه، موثر و پایدار باشد. مدیریت مشارکتی، دو هدف عمده را دنبال می‌کند: نخست ارج نهادن به ارزش‌های و توانایی انسان‌ها و به یاری طلبیدن افرادی که به نوعی در سازمان ذی‌نفع محسوب می‌شوند و دوم به یاری طلبیدن مشترکان برای تحقق اهداف سازمان و ایجاد هم‌افزایی.



## سه‌جانبه‌گرایی<sup>۱</sup>

سه‌جانبه‌گرایی، یکی از اشکال اصلی گفتگوی اجتماعی و اصل بنیادین و ارزشی سازمان بین‌المللی کار است که در بطن کار سازمان قرار دارد. [۱۹] سه‌جانبه‌گرایی، رابطه و کنش سه‌جانبه‌ای در سطح ملی است که بین نمایندگان بیمه‌شدگان، نماینده کارفرمایان و دولت صورت می‌گیرد. سه‌جانبه‌گرایی، از سوی سازمان بین‌المللی کار به تمام اعضای خود پیشنهاد و توصیه اکید شده است و در حقیقت نوعی ابزار برای مشارکت بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت در عرصه مسائل اقتصادی و اجتماعی، از طریق مذاکره، مشاوره و گفتگوی سازنده است، تا درک بهتری از منافع مشترک ایجاد شده و اشتراک مساعی در منافع این سه رکن به وجود آید. سازمان بین‌المللی کار، سه‌جانبه‌گرایی را به معنای مشارکت نمایندگان کارکنان و کارفرمایان، در شرایطی برابر با دولت، در فرایندهای مربوط به تصمیم‌گیری در مورد مسائل اقتصادی و اجتماعی مربوط به کار می‌داند. [۲۰]

سه‌جانبه‌گرایی در معنای کلی، به مشارکت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی همراه با دولت با شرایط برابر در تصمیم‌گیری‌ها اشاره دارد. این بدان معنا نیست که سازمان‌های کارفرمایی و کارگری و دولت باید به صورت سیستماتیک، تعداد افراد مساوی از نمایندگان داشته باشند، بلکه به معنای آن است که ضرورت دارد دیدگاه‌های هر یک از سه طرف به یک میزان مورد ملاحظه قرار بگیرد و هر یک از سه طرف به نقش و کارکرد مشخصی که دارند متعهد باشند و به آن عمل کنند. [۱۹]

## حکمرانی خوب<sup>۲</sup>

حکمرانی خوب، یا به تعبیر دقیق‌تر اداره مردمی خردمندانانه مفهومی است که در اواخر دهه ۸۰ م. وارد ادبیات توسعه شد و امروزه یکی از مباحث اصلی در ارزیابی کشورها و ساختارهای اجتماعی و سیاسی حاکم بر جوامع مختلف است.

حکمرانی خوب، به معنای وجود یک ارتباط سازنده و اثربخش بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. در بحث روابط مربوط به کار و اشتغال، در مفهوم سه‌جانبه‌گرایی متجلی شده است که در حقیقت دال بر نیاز و الزام به رابطه سه‌جانبه بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها است. [۴] در الگوی حکمرانی خوب، دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در درون یک ساختار افقی و در کنار یکدیگر به صورت موازی سازماندهی می‌شوند. در این الگو، ساختار و فرایندها و همچنین ماهیت دولت، که دارای ابعاد

1- Tripartism

2- Good governance

حقوقی و سیاسی است، به نحوی شکل می‌گیرد که برآیند کلی آن مبتنی بر راهبری و تسهیل‌گری امور و کارآمدی در رفع نیازها و رفاه عمومی و به‌طور کلی حرکت در مسیر اصلی است. نیروهای اجتماعی در ارتباط با دولت و با همدیگر در قالب تفکر شبکه‌ای از ارتباط هماهنگ و منسجمی برخوردار هستند. با برقراری الگوی حکمرانی خوب و شکل‌گیری ساختار آن در روابط اجتماعی، تفکر عمودی و سلسله‌مراتبی در مدیریت جایگاه خویش را از دست می‌دهد و اجزاء، به صورت هوشمندانه، در قالب شبکه و با منطق گفتگومحور با یکدیگر در تعامل هستند. [۲۱]

## مدل<sup>۱</sup>

مدل از ریشه لاتینی Modus، به معنای سنجش، اندازه گرفتن و اندازه گرفته شده می‌باشد. مدل به ما کمک می‌کند که به متن و درون پدیده‌هایی که نمی‌توانیم مستقیماً آنها را مشاهده کنیم، هدایت شویم. بر این اساس یک مدل، جزئی کوچک یا بازسازی کوچکی از یک شیء، محیط، حیطة، سازمان یا قلمرو بزرگ است که به فهم و درک ما از آن شیء، محیط یا سازمان کمک می‌کند. مدل نشان‌دهنده رابطه بین طرح نظری و کار جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات است. در علوم انسانی، از جمله علوم اجتماعی و علوم مدیریت، مدل‌ها شامل نشانه‌ها و علائم، یا اجزا و ابعاد مختلف هستند، یعنی خصوصیات و ویژگی‌های یک پدیده اجتماعی یا سازمان (شامل اجزا و ارتباط بین آنها) را به‌طور منطقی و از طریق مفاهیم مرتبط با یکدیگر بیان می‌کنند. بر این مبنا، یک مدل به‌طور کلی نمایشی از واقعیت‌ها است. در واقع سیستم‌ها به دلیل تعامل درونی اجزا با همدیگر و تعامل برونی سیستم با محیط، پیوسته رفتارهای مختلف و گاه پیچیده‌ای دارند. این تغییر و پیچیدگی رفتارهای سیستمی، محققان را بر آن می‌دارد تا برای درک، تشریح، یا پیش‌بینی رفتار یک سیستم، بر اساس متغیرها و پارامترهای مورد نظر، از آن سیستم مدلی طراحی کنند و با به‌کارگیری و انجام تغییراتی در آن، نتایج را بررسی کرده و مدل نهایی را ارائه دهند. [۲۲]

## مدل‌سازی<sup>۲</sup>

مدل‌سازی به محقق یا مدیر یک سازمان یا سیستم این امکان را می‌دهد تا ضمن فهم درست پدیده یا مسئله، گزینه‌های پیش‌روی خود را ارزیابی کند و اقدامات لازم را پیش از آن که خطری سیستم را تهدید کند، پیش‌بینی

1- Model

2- modeling

و برای آینده برنامه‌ریزی کند. مدل‌سازی عموماً زمانی ضرورت دارد که مسئله‌ای وجود داشته باشد. برای مدل‌سازی نخست باید مسئله را به‌خوبی تعریف کنیم؛ سپس شواهد و داده‌های مربوط و تجارب احتمالی دیگر را جمع‌آوری کنیم؛ در مرحله سوم، مدل نظری را بر مبنای داده‌های گردآوری شده جمع‌آوری نماییم؛ سپس عملکرد آن را سنجیده و از صحت عملکرد آن اطمینان حاصل کنیم و نهایتاً نتایج مطالعه را به سازمان ارائه نماییم تا مقدمات کار را برای اجرایی شدن آن فراهم کنند. [۲۲]

### مدل‌سازی مشارکت‌محور<sup>۱</sup>

مدل مشارکت‌محور، نوعی مدل مفهومی است که بیانگر رابطه میان راهبردهای تصمیم‌سازی، بر مبنای مشارکت با سایر ذی‌نفعان و در نظر گرفتن سایر متغیرهای مربوطه است. مدل‌های مدیریت عموماً شامل پیوستاری از نحوه تصمیم‌گیری در یک حیطه مدیریتی است که به‌طور کلی به ۴ مدل مختلف تقسیم می‌شوند.

در مدل نخست، تمام تصمیمات توسط مدیر اتخاذ می‌شوند و هدف نهایی منافع تصمیم‌گیرنده (مدیریت مستبدانه) است و در مدل چهارم بر مشارکت گروهی تمام ذی‌نفعان سازمان و دخالت فعالانه و سازنده آنها تأکید می‌شود که به نام سیستم مشارکتی معروف است. ضمن آن که مدل‌های دوم و سوم نیز در بین این دو مدل قرار می‌گیرند و شامل سطوح مختلفی از اثرگذاری مدیران و ذی‌نفعان می‌باشند. در مدل دوم میزان اثرگذاری مدیران در تصمیم‌گیری‌ها بیشتر از مشارکت ذی‌نفعان و در مدل سوم، میزان اثرگذاری ذی‌نفعان در تصمیم‌سازی‌ها بیشتر از مدیران است. [۲۳]

فصل سوم:

## ادبیات نظری



در این بخش، مروری بر ادبیات نظری پژوهش خواهیم داشت و پشتوانه نظری هر کدام از مفاهیم اصلی تحقیق را به تفصیل و جداگانه شرح خواهیم داد. بر این اساس، مبانی نظری هر یک از مفاهیم بنیادین این کتاب شامل سه‌جانبه‌گرایی، گفتگوی اجتماعی، حکمرانی خوب، مشارکت اجتماعی و مدیریت مشارکتی در ادامه شرح داده می‌شوند.

## گفتگوی اجتماعی<sup>۱</sup>

تعریف پذیرفته‌شده و فراگیری از گفتگوی اجتماعی وجود ندارد. تعریف گفتگوی اجتماعی بسته به زمینه و بسترهای ملی مختلف، می‌تواند متفاوت باشد و به اشکال مختلف محقق شود. بر مبنای تعریف کاربردی وسیع سازمان بین‌المللی کار، که بیانگر طیف گسترده‌ای از فرایندها و روندهایی است که در سطح بین‌الملل دیده می‌شوند، گفتگوی اجتماعی ناظر بر همه انواع مذاکره، مشورت و یا به اشتراک گذاشتن اطلاعات بین نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارکنان در مورد موضوعات و منافع مشترک در حوزه ختمی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و سیاسی است. گفتگوی اجتماعی هم وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف اجتماعی و اقتصادی است و هم به‌طور کلی فی‌نفسه یک هدف است، چرا که به مردم این امکان را می‌دهد تا پایگاهی کسب کرده و صدایشان در جامعه و محیط کار شنیده شود و از طریق آن مطالباتشان را پیگیری کرده و در راه تحقق آن بکوشند. گفتگوی اجتماعی می‌تواند دوجانبه باشد و تنها بین کارکنان و کارفرمایان (شرکای اجتماعی) صورت پذیرد؛ یا سه‌جانبه باشد و رکن دولت نیز به آن ملحق شود. گفتگوی اجتماعی نه تنها می‌تواند طراحی تدابیر سیاست‌گذاری را بهبود بخشد، بلکه همچنین می‌تواند به اجرای مؤثر این تدابیر و سیاست‌گذاری‌ها یاری کرده و کیفیت نتایج را ارتقا ببخشد. [۱۹]

گفتگوی اجتماعی، بیان نظرات، طرح مسئله و شنیدن پاسخ از طرف مقابل در راستای روشن شدن ابهامات و چالش‌ها است که به‌منظور دستیابی به تفاهم و توافق و به صورت ایده‌آل در جهت تصمیم‌گیری مشترک انجام می‌شود. بدون گفتگوی اجتماعی، هیچ‌گاه وجوه اشتراک و افتراق در مورد مشکلات و علایق شناخته نخواهند شد. شرکای اجتماعی (کارکنان و کارفرمایان) نیز در جهت شناسایی و حل مشکلات حوزه کار لاجرم نیازمند گفتگو و مباحثه با دولت هستند و این سه رکن تنها از این طریق می‌توانند به درک بهتر و کامل‌تری از نیازها، خواسته‌ها، مطالبات، شرایط و مشکلات طرفین مقابل نائل شوند. شناسایی دقیق مشکلات و چالش‌های پیش روی روابط کار، نخستین قدم برای حل آنها خواهد بود و این جز با حضور ذی‌نفعان از موضع برابر امکان‌پذیر نیست. [۲۴]

گفتگوی اجتماعی، عرصه تعامل و تقابل کنشگرانی است که در حوزه روابط کار، هر کدام به دنبال کسب منفعت خویش است؛ اما برای این منظور، نیازمند و ناگزیر به تعامل با کنشگران دیگر است. [۲۵] پس روی‌هم‌رفته، گفتگوی اجتماعی به همه انواع مذاکره بین نمایندگان دولت و نمایندگان کارفرمایان و کارکنان درباره مباحث متداول مربوط به سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و سایر سیاست‌ها اشاره دارد و به حق همه مردم، در ابراز عقیده به‌ها می‌دهد. [۲۶]

گفتگوی اجتماعی، شامل گفتگوهای دوجانبه و سه‌جانبه است. گفتگوهای دوجانبه که به مذاکرات دسته‌جمعی هم معروف هستند، به مذاکراتی اطلاق می‌شود که درباره شرایط کار بین یک کارفرما یا گروهی از کارفرمایان و یک یا چند سازمان یا تشکل کارگری، به‌منظور حصول توافق صورت می‌گیرد. گفتگوهای دسته‌جمعی همان مذاکرات دوجانبه نهادی کار و شرکای اجتماعی هستند که بدون واسطه، بین دو گروه کارکنان و کارفرمایان انجام می‌شوند و طی آن سعی می‌شود از طریق گفتگو و چانه‌زنی به توافق، تفاهم و پیمان برسند. [۲۴]

اما در صورتی که دولت به عرصه گفتگوی اجتماعی کارکنان و کارفرمایان وارد شود، گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه می‌شود. مکانیسم گفتگوی سه‌جانبه اجتماعی بر تعامل دولت و شرکای اجتماعی مبتنی است و میزان تعادل در توان آنها و تمایل و خواست آنها برای ادامه گفتگو تا کسب نتیجه، می‌تواند میزان توفیق این گفتگوها را رقم بزند. [۲۴]

اهمیت گفتگوی اجتماعی از آن جهت است که در صورتی که منافع متضاد و متفاوت طرفین حل‌وفصل نشود و این گروه‌ها به تفاهم پایداری نرسند، امکان توسعه و کار مشترک میان آنها به‌نحوی که به منافع جمعی کمک نماید، وجود نخواهد داشت. بر این اساس، شکل‌گیری و نهادینه شدن گفتگوی اجتماعی برای مدیریت اختلاف و حل تعارضات احتمالی در محیط کار بسیار حائز اهمیت است؛ هر چند گاهی یکی از طرفین، قدرت چانه‌زنی بیشتری پیدا می‌کند و در این گفتگو مسائل را به نفع خویش به‌نحوی پیش می‌برد که با وجود توافق

ظاهری، اختلاف همچنان باقی می‌ماند که ماحصل آن، عدم اطمینان و بروز بی‌اعتمادی میان طرفین خواهد بود. در گفتگوی اجتماعی، داشتن فرهنگ تعامل، مهارت گفتگو و روحیه انجام کار گروهی امری اساسی است و با رواج این فرهنگ در سطح جامعه و سازمان، گفتگو و کار گروهی بنیان حل منافع متضاد بین طرفین خواهد شد. به تعبیر بوردیو، گفتگویی که یک رابطه را تداوم می‌بخشد، به مثابه میدانی است که ذاتقه و منش در درون آن شکل می‌گیرد؛ ضمن آن که این ذاتقه‌ها نیز به نوبه خود به میدان گفتگو شکل می‌بخشند. [۲۵]

گفتگوی اجتماعی میان شرکای اجتماعی، امروزه توجهات بسیاری را به خود جلب کرده است، چرا که گفتگوی اجتماعی و پیشگیری مؤثر و حل و فصل اختلافات در محیط کار برای داشتن روابط شغلی سالم و سازنده ضروری است، به گونه‌ای که فرایندهای حل اختلاف به‌عنوان یک منبع مذاکره جمعی، گفتگوی اجتماعی را تقویت می‌کنند. [۲۷]

اگرچه گروه‌ها و تشکلهای بسیاری در حوزه روابط کار تلاش کرده‌اند تا محیط کار را به محیطی دوستانه و مسالمت‌آمیز بدل کنند، اما بدون تردید ماهیت روابط کار (اعم از آن که در یک محیط صنعتی یا یک سازمان اداری باشد)، کنشگران این عرصه را با تضادهایی مواجه می‌کند. پیشداوری‌ها، نگرش‌های منفی در گذشته، سوءتفاهم میان کارکنان و کارفرمایان و حتی مدیران، برداشتهای متفاوت از قوانین و مقررات کار، نگرانی درباره آینده و مواردی از این قبیل سبب می‌شود که اختلافات در محیط کار بروز پیدا کنند. به همین دلیل، نه تنها مدیریت مناسب و بهنگام برای حل اختلافات و جلوگیری از گسترش آنها ضروری و اجتناب‌ناپذیر است [۲۸]، بلکه درگیر کردن طرفین دیگر در فرایند مدیریت کار و مشارکت آنها در فرایند تصمیم‌گیری برای کاهش اختلافات لازم و مهم تلقی می‌شود.

بنابراین هرچند ماهیت تعاملات محیط کار، حاکی از اجتناب‌ناپذیر بودن اختلاف است؛ اما با گفتگوی اجتماعی مؤثر می‌توان این اختلافات و تضادهای منافع را تعدیل کرد و زمینه‌های گفتگوی اجتماعی را در سطوح فردی، جمعی، تشکیلاتی، سازمانی، منطقه‌ای و ملی فراهم آورد. بر این اساس می‌توان بیان کرد که گفتگو در پیوند با پیوند اجتماع، تلاشی است برای پیوستن انسان‌ها به یکدیگر و پلی است برای برقراری ارتباط بیشتر، تبادل اطلاعاتی بهتر، شنیدن و پذیرش اندیشه‌های جدیدتر و اظهار عقیده و نظر بدون هیچ‌گونه ترس و واهمه‌ای. گفتگوی اجتماعی از دیدگاه حقوقی، نوعی از مشارکت اجتماعی تلقی می‌شود. [۲۹]

هابرماس گفتگوی اجتماعی را نوعی توافق و اجماع سیاسی می‌داند. [۳۰] واضح است که در یک محیط کار از جمله سازمان، کارگاه صنعتی و هر جای دیگری که روابط کار در آنجا جریان داشته باشد، در صورتی که گفتگوی اجتماعی مؤثر وجود نداشته باشد، اختلافات گسترش پیدا می‌کند. به همین دلیل و برای اجتناب



از اختلافات کارگری و کارفرمایی، یا به جهت حل و فصل آنها، گفتگوی اجتماعی می‌تواند فضای همگرایی و تعامل اجتماعی را در محیط کار افزایش دهد. این امر نیازمند آن است که طرفین دارای قدرت برابر باشند، ارزش‌های برابری‌خواهانه در محیط وجود داشته باشد و محیط از شرایط مناسبی برای تعامل و گفتگو برخوردار باشد. اگر جز این باشد، هر کدام از طرفین به گونه‌ای متفاوت فضا را مصرف می‌کند و سبب تضاد منافع و در نهایت اختلاف بیشتر در محیط کار می‌شود. بنابراین شرکای اجتماعی برای جلوگیری از اختلاف و در نتیجه پرهیز از تنش در محیط کار که می‌تواند سازمان یا محیط کسب و کار را از اهداف خود دور کند، نیازمند آن هستند که به گفتگو بپردازند. [۲۵]

بر این اساس، سازمان بین‌المللی کار در کنار سایر اهداف استراتژیک خود بر گفتگوی اجتماعی، به‌عنوان یکی از اصول مهم و بنیادین خویش، تأکید به‌سزایی دارد. اهداف استراتژیک سازمان بین‌المللی کار عبارتند از:

۱- فرصت‌های کار برابر برای همهٔ زنان و مردان؛

۲- حقوق بنیادین کار؛

۳- حمایت اجتماعی برای همگان؛

۴- گفتگوی اجتماعی در حیطهٔ کار. [۲۰]

به صورت کلی، هیچ مدل جهان‌شمول یا الگوی فراگیری برای تحقق گفتگوی اجتماعی وجود ندارد. اما هر مدلی از گفتگوی اجتماعی برای تحقق نیازمند یک‌سری پیش‌شرط‌های مهم است. برخی از مهم‌ترین این پیش‌شرط‌ها عبارتند از:

۱- احترام به آزادی‌های انجمن‌های صنفی و حق چانه‌زنی جمعی؛

۲- بازنمایی سازمان‌های کارگری و کارفرمایی مستقل؛

۳- وجود نهادهای حمایتی و چهارچوب‌های قانونی؛

۴- ارادهٔ سیاسی و تعهد به همهٔ شرکای اجتماعی؛

۵- اطلاعات خوب و در دسترس‌پذیر بودن داده‌ها؛

۶- دانش تکنیکی و مهارت‌های چانه‌زنی در مورد مطالبات. [۲]

## ضرورت مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی

مشارکت ذی‌نفعان، یکی از پیش‌نیازهای اصلی گفتگوی اجتماعی در هر صندوق بازنشستگی است. مشارکت یکی از اصول حاکم بر سیستم‌های تمام بیمه‌های اجتماعی است و از آنجا که صندوق‌های بازنشستگی نوعی

از نهادهای بین نسلی هستند، نیازمند الزاماتی هستند که بتوانند طیف مشارکت میان نسلی را گسترش دهند و از این طریق قادر باشند که اثربخشی و کارایی خود را فزونی بخشند. مشارکت ذی نفعان در صندوق بیمه‌ای، تنها با پرداخت کسورات از سوی شاغلین و دریافت مزایای بازنشستگی از طرف بازنشستگان صورت نمی‌گیرد، بلکه لازمه آن مشارکت دادن ذی نفعان در اداره صندوق بازنشستگی و پویاتر کردن و بازآفرینی‌های لازم است که عموماً با مفهوم سه‌جانبه‌گرایی شناخته می‌شود. سه‌جانبه‌گرایی، پاسخی است به تناقضات به‌وجود آمده بین شرکای اجتماعی و بر این مبنا نوعی از مشارکت اجتماعی است که در نهایت می‌تواند تبدیل به نوعی پارادایم مدیریتی شود که برای ترویج عدالت اجتماعی، روابط منصفانه محیط کار، توسعه پایدار و ثبات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در جامعه و در نهایت حکمرانی خوب به کار گرفته می‌شود. [۲]

بر این مبنا، ضرورت دارد که ذی نفعان امکان مشارکت در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی را به‌منظور تحقق حکمرانی خوب داشته باشند، چرا که رسیدن به اهداف عدالت اجتماعی و ایجاد شرایط عادلانه و مناسب در فعالیت هر صندوق بازنشستگی، بدون مشارکت مؤثر ذی نفعان امری دشوار است و از این رو فراهم کردن زمینه‌های لازم به‌منظور مشارکت ذی نفعان باید یکی از اهداف راهبردی صندوق‌های بازنشستگی باشد. بدین منظور صندوق‌های بازنشستگی برای آن که کاراتر و مؤثرتر عمل کنند، لازم است که ساختار خویش را به‌نحوی اصلاح نمایند که مشارکت ذی نفعان را در فعالیت‌ها و اداره صندوق تسهیل و مقدمات کار شایسته را فراهم کنند. [۴]

مشارکت ذی نفعان در ادبیات کنونی صندوق‌های بازنشستگی و روابط کار جایگاه بسیار مهمی دارد که عدم توجه به آن می‌تواند به تضییع حقوق آنها و عدم تحقق استانداردهای کار شایسته منجر شود. مشارکت ذی نفعان سبب می‌شود که صندوق‌های بازنشستگی از یک‌سویگی (دولتی شدن) تصمیمات مبرا بمانند تا بدین وسیله انحصارگرایی در مدیریت، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در صندوق جای خود را به گفتگوی اجتماعی، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جمعی و در یک کلام اداره مردمی و خردمندانه امور بدهد. [۵]

از ذی نفعان صندوق‌های بازنشستگی، عموماً به‌عنوان افرادی یاد می‌شود که عملکرد صندوق، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، بر منافع آنها اثر می‌گذارد. ذی نفعان افرادی هستند که می‌توانند از اقدامات، اهداف و سیاست‌های صندوق تأثیر بگیرند، یا بر روی آنها اثر بگذارند.

اگرچه یک صندوق بازنشستگی می‌تواند ذی نفعان متعددی داشته باشد، اما ذی نفعان اصلی صندوق افرادی هستند که صندوق و نظام بازنشستگی برای ارائه خدمت به آنها ایجاد شده است و لذا اهمیت و ضرورت دارد که در فرایند اخذ تصمیم‌هایی که بر روی منافع آنها تأثیر می‌گذارد، مشارکت داشته باشند. لذا از آنجایی که تصمیمات صندوق بازنشستگی، بر روی سرنوشت و منافع ذی نفعان اثر می‌گذارد، لازم است که ذی نفعان اصلی

هر صندوق در کنار سایر ذی‌نفعان در امور آن صندوق دخالت و مشارکت داده شوند.

ضرورت دیگر مبنی مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی آن است که این افراد باید از طریق مشارکت و در قالب سازوکارهای گفتگوی اجتماعی بتوانند تضاد منافع خویش را با سایر ذی‌نفعان حل و فصل کنند، چرا که در صورت عدم حل این تضاد منافع و نرسیدن به یک توافق مشترک، ممکن است اختلافاتی در صندوق به وجود آید که نتایج نامطلوبی را به دنبال داشته باشد.

از جمله ضرورت‌های دیگر مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت صندوق بازنشستگی، اصل پاسخگویی است. اصل پاسخگویی جوهره حاکمیت خوب است. این اصل به معنای پاسخگو کردن مدیران در حوزه‌ای است که بر آن حکمرانی می‌کنند. بر این مبنای زمانی که ذی‌نفعان در امور و اداره صندوق مشارکت داشته باشند، از طریق ارتباطات مستقیمی که با مدیران صندوق برقرار می‌نمایند، در جریان امور قرار می‌گیرند و نه تنها می‌توانند در فرایندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی صندوق نقش ایفا کنند بلکه همچنین می‌توانند از مدیران در برابر اقدامات و تصمیماتی که در قبال آن مسئول و متعهد هستند، پاسخ بخواهند.

شفافیت مؤلفه دیگری است که ارتباط نزدیکی با پاسخگویی دارد و می‌تواند ضرورت دیگری بر حضور ذی‌نفعان در مدیریت صندوق بازنشستگی باشد. در این راستا، حضور نمایندگان منتخب و متشکل ذی‌نفعان در جهت مشارکت در صندوق می‌تواند سبب شود که اطلاعات کلیدی، که حق اصلی ذی‌نفعان است و لازم است برای صیانت از منافع خویش از آنها آگاهی داشته باشند، به صورت بهنگام و موثق منتشر شوند و در دسترس سایر ذی‌نفعان قرار بگیرند. در این خصوص، مشارکت ذی‌نفعان می‌تواند به‌عنوان اهرم فشاری در نظر گرفته شود که مدیران را ملزم به انتشار ادواری گزارش‌ها و افشای اطلاعات مهم می‌کند.

از دلایل دیگر ضرورت مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی، می‌توان به صیانت ذی‌نفعان از اموال و دارایی‌های صندوق اشاره کرد. در حقیقت درست است که امروزه بخش مهمی از منابع صندوق توسط دولت و از محل بودجه عمومی کشور تأمین می‌شود، اما مشارکت ذی‌نفعان می‌تواند از باقیمانده منابعی که توسط کسورپردازان تأمین می‌شود، صیانت کند. همچنین مشارکت ذی‌نفعان می‌تواند در راستای حفاظت از منابع اقتصادی صندوق، نظیر منابع هلدینگ‌ها و سایر سرمایه‌ها نیز می‌تواند صورت بگیرد. در این خصوص، مشارکت می‌تواند به زوایای تاریک امور سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی نور بتاباند و باعث شفافیت بیشتر شود و از این طریق کارایی و بهره‌وری منابع صندوق را بالاتر ببرد.

یکی از مهم‌ترین ضرورت‌های مشارکت ذی‌نفعان در صندوق‌های بازنشستگی، آن است که مشارکت ذی‌نفعان در این صندوق‌ها می‌تواند به مثابه قطعه‌ای از پازل مشارکت اجتماعی در جامعه قلمداد شود و سبب

شود که مطالبه‌گری نه تنها در صندوق، بلکه در جامعه نیز افزایش پیدا کند و زمینه‌ساز مشارکت اجتماعی در کل نظام اجتماعی شود. مشارکت اجتماعی حلقه مفقوده توسعه پایدار اجتماعی است.

امروزه مشارکت ذی‌نفعان در صندوق‌های بازنشستگی به قدری مهم و حیاتی شده است که بر ضرورت آن از سوی سازمان‌های بین‌المللی تأکید شده است. در این زمینه اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی، مشارکت را ایفای نقش مؤثر ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری صندوق بازنشستگی برای محافظت از منافع آنها و حمایت از برنامه‌های بیمه‌ای می‌داند. این اتحادیه، مشارکت بین مدیران صندوق و ذی‌نفعان را در جهت سیاست‌گذاری بهتر، بهبود اعتماد در بین ذی‌نفعان و افزایش شفافیت تلقی می‌کند و در این خصوص رهنمودهایی را ارائه می‌دهد.

اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی در مجموعه دستورالعمل‌های سال ۲۰۱۹ خود، که تحت عنوان «حکمرانی خوب: رهنمودهای اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی»، منتشر کرده است، دو رهنمود مشخص (۲۱ و ۲۲) در زمینه ضرورت مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی ارائه کرده است:

### رهنمود شماره ۲۱: مشارکت ذی‌نفعان

قانون، سیاست یا احکام دولتی، شرایط را برای عضویت متوازن نمایندگان ذی‌نفعان صندوق در هیئت‌مدیره یا سایر ارکان صندوق فراهم نماید. این اتحادیه در این زمینه به‌طور مشخص پیشنهاد می‌دهد که:

- یک مرجع ناظر برون‌سازمانی باید از رعایت الزامات مربوط به ترکیب هیئت‌مدیره و انطباق‌گزینش اعضا با استانداردهای شایستگی و صلاحیت، اطمینان حاصل کند.
- چهارچوب حقوق یا قانونی برنامه تأمین اجتماعی باید دوره تناوب احراز مقام را برای اعضای هیئت‌مدیره تعیین کند.
- اعضای جدید هیئت‌مدیره بایستی به محض ورود در خصوص وظایف و مسئولیت‌های مقام احراز شده و روابط کاری با مدیریت، دفاتر برون‌سازمانی و ذی‌نفعان اطمینان حاصل کنند.
- ذی‌نفعان ممکن است از طریق نمایندگان خود در هیئت‌مدیره بر تصمیمات آنها در خصوص مدیریت و ارائه برنامه‌ها اثر بگذارند.
- هیئت‌مدیره و مدیریت باید با ذی‌نفعان ارتباطات علنی برقرار کنند تا از این طریق آنها را تشویق کنند که در خصوص چگونگی پاسخگویی بیشتر صندوق به نیازها، خواسته‌ها و مطالبات آنها تبادل نظر داشته باشند و پیشنهاد ارائه نمایند.

- صندوق باید یک برنامه آشناسازی برای اعضای جدید هیئت‌مدیره تدارک ببیند تا از سطح دانش مناسب آنها از تعهدات صندوق، پایداری مالی و اقدامات اکچوئریال برنامه‌های صندوق، سیاست‌های کلیدی، برنامه‌های استراتژیک و مدیریت ریسک و حوزه‌های عملیاتی آن اطمینان حاصل کند. برنامه آشناسازی باید این اطمینان را ایجاد کند که اعضای هیئت‌مدیره در مورد وظایف، مسئولیت‌ها و آیین‌نامه رفتاری نهاد آگاه شوند.

### رهنمود شماره ۲۲: مدیریت ابتکارات ذی‌نفعان

مدیریت صندوق، باید ذی‌نفعان را تشویق نماید تا در راستای چگونگی بهبود خدمات صندوق ابتکاراتی را پیشنهاد دهند و از میان آنها مواردی را که شایستگی دارند، برای ملاحظه و تصویب ارائه کند. در این راستا به‌طور عملی پیشنهاد می‌دهد که:

- به‌عنوان بخشی از فرایند تعامل با اعضا، مدیریت باید فرایندی را برای دریافت بازخورد و پیشنهادهای ذی‌نفعان و ارزیابی آنها تعیین نماید، با این هدف که اطمینان حاصل شود که این ابتکارات قابل استفاده بوده و پاسخگوی نیازها و خواسته‌های ذی‌نفعان هستند.
- مدیریت ممکن است برای تشویق ذی‌نفعان به نوآوری در خدمات صندوق بازنشستگی، سیستم طراحی مشترک را معرفی کند.

بر این اساس، همان‌طور که بیان شد، مشارکت ذی‌نفعان در صندوق‌های بازنشستگی موضوع کم‌اهمیتی نیست که بتوان از آن غفلت کرد، بلکه بالعکس امروزه آنقدر مهم و حیاتی است که یکی از معیارهای ارزیابی تحقق حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی و سایر نهادهایی که ذی‌نفعان عمومی دارد، تلقی می‌شود. [۳۱]

### مراحل شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی<sup>۱</sup>

حال که تا حدودی مفهوم گفتگوی اجتماعی شرح داده شد و راجع به اهمیت آن در حل معضلاتِ عدیده حوزه کار و ارتقای روابط میان شرکای اجتماعی صحبت شد، باید فرایند و مراحل شکل‌گیری آن را مورد بررسی قرار دهیم. در فرایند شکل‌گیری چهارچوب گفتگوی اجتماعی، دولت و سازمان‌ها، تشکلات یا اتحادیه‌های کارگری می‌توانند به گفتگوی اجتماعی از سه زاویه نگاه کنند. این سه رویکرد عبارتند از:

- گفتگوی اجتماعی به مثابه جایگاهی برای مبادله اطلاعات، که ساده‌ترین شکل گفتگوی اجتماعی

است و حاکی از درجه معین و بینابینی از اعتماد طرفین در گیر در فرایند گفتگو است؛

- گفتگوی اجتماعی به مثابه جایگاهی برای مشورت، که حاکی از تبادل دیدگاه‌ها برای بررسی یک طرح یا پیشنهاد یا به آزمون در آوردن یک گزینه سیاستی است. این مرحله، یک سطح بالاتر از مرحله پیشین است و طی آن از همه طرفین خواسته می‌شود تا نظراتشان را مطرح کنند و سپس به آنها فرصت داده می‌شود تا در مورد نظرات و پیشنهادهای دیگران فکر و توجه دقیق مبذول دارند و بدان‌ها پاسخ دهند؛
- گفتگوی اجتماعی به منزله جایگاهی برای مذاکره‌های بنیادین بر سر حقوق، مطالبات و منافع متفاوت و متضاد طرفین به منظور رسیدن به یک توافق اصولی. این شکل از گفتگوی اجتماعی رسمی‌ترین نوع گفتگوی اجتماعی است. [۱۹]

لازم به ذکر است که هیچ کدام از این سه رویکرد را نمی‌توان به‌عنوان یک نسخه مناسب و تجویز شده برای همه کشورهای پیشنهاد کرد. نوع دیدگاهی که انتخاب می‌شود، معمولاً به موضوع، درجه اهمیت و ضرورت و فوریت آن و دیگر شرایط زمینه‌ای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بستگی دارد. در صورتی که یک کشور از بنیان‌های دموکراتیک مناسبی برخوردار باشد و زیرساخت‌ها و امکانات خوبی داشته باشد، می‌تواند از یک گفتگوی اجتماعی جامع برخوردار باشد که مشتمل بر هر سه رویکرد فوق است. نکته مهم آن است که این سه رویکرد به هیچ روی منافی یکدیگر نمی‌باشند و می‌توان به فراخور شرایط، بین هر سه رویکرد حرکت کرد. برای مثال، می‌توان گفتگوی اجتماعی را در سطحی شروع کرده و با موافقت همه طرفین در سطوح دیگر دنبال کرد. صرفنظر از آن که چه دیدگاهی انتخاب می‌شود، به صورت کلی، شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی در پنج مرحله اتفاق می‌افتد که در ادامه بیان می‌شوند.

### مرحله اول: بسترسازی<sup>۱</sup>

در این مرحله سعی می‌شود تا با برگزاری همایش‌ها، سخنرانی‌ها و کلاس‌های آموزشی و همچنین از طریق اطلاع‌رسانی توسط رسانه‌ها، اذهان اجتماعی را در سطوح مختلف جامعه برای پذیرش فرهنگ تعامل و تفکر جمعی و گفتگوی اجتماعی آماده کرد. بسترسازی بیشتر یک اقدام فرهنگی و اجتماعی است که برای اجرای موفق آن می‌توان علاوه بر به‌کارگیری امکانات و منابع داخلی، از منابع خارجی مانند دستورالعمل‌های سازمان بین‌المللی کار و سایر NGOهای فراملی جهت تسریع در فرایند زمینه‌سازی و ایجاد آمادگی پذیرش این فرهنگ در داخل کشور استفاده کرد. [۲۴]

### مرحله دوم: ایجاد ساختار<sup>۱</sup>

در این مرحله بر این موضوع تأکید می‌شود که نهادهای سه‌جانبه در چهارچوب قانون و با قابلیت‌های خاص برای مذاکره، گفتگو، چانه‌زنی و انعقاد پیمان تشکیل شوند. از جمله این نهادها می‌توان به تشکیل مراجع حل اختلاف، تشکیل شوراهای صنفی کارگری/کارمندی و کارفرمایی و سایر شوراهای مرتبط اشاره کرد. [۲۴]

### مرحله سوم: اعتمادسازی<sup>۲</sup>

یکی از مهم‌ترین مراحل در راستای تحقق گفتگوی اجتماعی، مرحله اعتمادسازی است که طی آن می‌بایست محیطی سرشار از اعتماد بین شرکای اجتماعی به‌منظور حصول تفاهم فراهم شود. در این مرحله، نقش اصلی بر عهده رکن دولت است که با وضع قوانین عادلانه و دقیق، ترسیم فرایند گفتگوهای سه‌جانبه کار و تعبیه سازوکارهای پویا جهت افزایش احتمال حصول به نتیجه مشتری که قابلیت اجرایی شدن داشته باشد، امکان تحقق گفتگوی اجتماعی را بیش از پیش فراهم کند. اعتمادسازی، رکن اصلی مشارکت اجتماعی است و از آنجایی که فرایند اعتمادسازی بسیار حساس، پیچیده و چند بعدی است و نیاز به ظرافت‌های خاص دارد، لذا پیشنهاد می‌شود که گفتگو در مراحل اولیه بیشتر حول مسایل ساده و غیرمناقشه‌برانگیز صورت بگیرد تا طرفین با سهولت بیشتری به تفاهم و حصول نتیجه نائل شوند. [۲۴]

### مرحله چهارم: توسعه، تقویت و ارتقا<sup>۳</sup>

ایجاد مکانیسم و سازوکار مربوط برای گفتگوی اجتماعی به تنهایی کافی نیست و افزایش کمیت و کیفیت این سازوکارها و همچنین تقویت شرکای اجتماعی نیز باید مد نظر قرار بگیرد. از آنجایی که به موازات پیشرفت جوامع، نیازها، انتظارات، آرزوها، خواستها و مطالبات و نگرش‌های ذی‌نفعان تغییر پیدا می‌کند، لذا یک ساختار گفتگوی اجتماعی باید پویایی لازم را برای تطبیق با شرایط جدید داشته باشد و متناسب با تغییرات و چالش‌های نوظهور انعطاف‌پذیر بوده و قابلیت ارتقا و توسعه داشته باشد. این نکته صحیح است که ترویج و گسترش گفتگوهای اجتماعی، به لحاظ کمی، با ایجاد نهادهای جدید و بسترسازی‌های مناسب و سازوکارهای مطلوب ممکن می‌شود؛ اما توسعه آنها به لحاظ کیفی می‌بایست از طریق تقویت و ارتقا نرم‌افزاری و سخت‌افزاری

1- Structuring

2- Building trust

3- Development, strengthening and upgrading

صورت پذیرد. پرواضح است که تحولات در روابط دولت و شرکای اجتماعی، متشکل از کارکنان و کارفرمایان، نشأت گرفته از تحولات اجتماعی و بین‌المللی است و بر همین اساس ظهور نهادهای غیردولتی و NGOها و همچنین نهادهای مدنی روابط کار از جمله تحولاتی است که می‌تواند بر روند گفتگوهای اجتماعی و تغییر شرایط آن اثرگذار باشد. در حقیقت، این نهادها می‌توانند با کمک‌های فکری و تخصصی خود، بر خواست‌ها و مطالبات شرکای اجتماعی تأثیر بگذارند، آنها را تقویت کرده و سبب شوند تا ایشان شرایط فعلی و افق‌های آینده را بهتر تجزیه و تحلیل کرده و تصمیم‌های مناسب‌تری اتخاذ نمایند. [۲۴]

### مرحله پنجم: نهادینه‌سازی<sup>۱</sup>

آخرین مرحله در فرایند تحقق گفتگوی اجتماعی متضمن آن است که یک‌سری ضمانت‌های اجرایی برای مصوبات و تصمیماتی که حاصل این گفتگوها هستند، ایجاد و تعبیه شود. همچنین تدوین مکانیسم‌های اجرایی و طراحی نقشه راه برای تحقق توافقات ناشی از گفتگوهای اجتماعی می‌تواند گام مهمی در جهت تحقق آرمان عدالت اجتماعی باشد. نهادینه‌سازی، یک مرحله آنی و خلق‌الساعه نیست، بلکه یک روند تدریجی و مستمر است و به هیچ عنوان نباید انتظار داشت که در کوتاه‌مدت تحقق پیدا کند. در این راستا اگر برنامه‌ریزی صحیح و دقیقی جهت نهادینه‌سازی گفتگوهای اجتماعی، خصوصاً از نوع سه‌جانبه آن صورت گیرد، ما شاهد ثبات اجتماعی و صلح پایدار بین شرکای اجتماعی و تحقق عدالت اجتماعی خواهیم بود؛ چرا که قواعدی که در چارچوب گفتگوهای اجتماعی شکل می‌گیرند، به دلیل آن که شرایط دولت و شرکای اجتماعی در آن لحاظ شده است و بر سر آن تفاهم صورت گرفته است، پس به عدالت اجتماعی و واقعیات جامعه نزدیک‌تر است و تسری این روند در سیمای اجتماع تبلور پیدا می‌کند. نهادینه شدن فرایند گفتگوی اجتماعی در جامعه می‌تواند به تحقق کار شایسته، که در واقع مهم‌ترین آرمان سازمان بین‌المللی کار و آرزوی هر انسانی است، کمک کرده و آزادی در کار، امنیت شغلی، برابری و کرامت انسانی را ممکن و محقق سازد. کار شایسته در حقیقت هم استراتژی و هم هدف و هم خمیرمایه اصلی تمام کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار محسوب می‌شود و این سازمان تمام تجارب خود را از بدو تأسیس تاکنون در قالب مجموعه‌ای از استانداردهای بین‌المللی در راستای تحقق کار شایسته به کار گرفته است. کار شایسته به‌طور کلی مشتمل بر چهار محور اصلی ۱. حقوق بنیادین کار؛ ۲. حمایت‌های اجتماعی؛ ۳. اشتغال مولد و ۴. حمایت از گفتگوی اجتماعی است. کار شایسته برای کارگران و کارمندان رفاه و امنیت؛ برای کارفرمایان بهره‌وری و کارایی و برای دولت، کشور و جامعه توسعه



پایدار اقتصادی و اجتماعی به همراه خواهد داشت و تفاهم برآمده از بطن گفتگوی اجتماعی در راه تحقق کار شایسته مهم‌ترین و بنیادی‌ترین اصل و اساس است. [۲۴]

## اشکال گفتگوی اجتماعی<sup>۱</sup>

همان‌طور که پیشتر بیان شد، گفتگوی اجتماعی در یک تقسیم‌بندی کلی به دو نوع اصلی گفتگوی اجتماعی دوجانبه‌گرا و گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا تقسیم می‌شود. همچنین در برخی منابع، نوع سومی از گفتگوی اجتماعی وجود دارد که به گفتگوی اجتماعی بیش از سه‌جانبه یا «فرا سه‌جانبه‌گرایی» مشهور است. در ادامه هر کدام از این انواع سه‌جانبه را مرور خواهیم کرد.

### یک: گفتگوی اجتماعی دوجانبه<sup>۲</sup>

گفتگوی اجتماعی دوجانبه‌گرا به‌طور کلی زمانی رخ می‌دهد که کارکنان با کارفرمایان بدون مداخله دولت، یا دولت و کارمندان در بخش دولتی با یکدیگر مذاکره نمایند. [۲] گفتگوی دوجانبه هنگامی بوجود می‌آید که دو گروه شامل یک یا چند کارفرما یا یک تشکل کارفرمایی با یک تشکل کارگری/کارمندی، مذاکره و تبادل اطلاعات می‌کنند، به یکدیگر مشاوره می‌دهند و پیرامون منافع خویش بحث و مذاکره می‌کنند؛ بدون آن که دولت در این روند مداخله‌ای صورت دهد. این گفتگوها ممکن است پیرامون دستمزدها، حق بیمه و کسورات پرداختی، شرایط کار، ساعات کار، بهداشت و ایمنی کار و حتی ممکن است مربوط به موضوعات و خط‌مشی‌های گسترده‌تر باشد. دولت در فرایند دوجانبه دخیل نیست، اما ممکن است با مشارکت‌کنندگان در این فرایند همکاری‌هایی را صورت دهد. برای مثال، دولت می‌تواند در زمانی که بین شرکای اجتماعی متشکل از کارفرمایان و کارکنان تعارض منافع جدی و تضادها و اختلافات بنیادین به وجود آید، دخالت کرده و نقش میانجی و مصالحه‌گر را ایفا کند. نوع و درجه دخالت احتمالی دولت در یک فرایند دوجانبه گفتگوی اجتماعی بر مبنای قانون و نظام روابط کار هر کشور تعیین می‌شود و به همین دلیل تعریف دقیق گفتگوی اجتماعی دوجانبه و همچنین تعیین مرزهای آن با گفتگوی سه‌جانبه در برخی مواقع و بعضی کشورها دشوار است. [۱۹]

یک شکل خاص از گفتگوی اجتماعی دوجانبه، در کنوانسیون شماره ۱۵۴ سازمان بین‌المللی کار تحت عنوان «کنوانسیون چانه‌زنی جمعی<sup>۳</sup>» معرفی شده است. این کنوانسیون که در نشست شصت‌وهفتم این سازمان

1- Forms of social dialogue

2- Bilateral social dialogue

3- C154 - Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)

و در سال ۱۹۸۱ به تصویب رسیده است، چانه‌زنی جمعی را شامل «همه مذاکراتی که بین یک کارفرما، یک گروه از کارفرمایان یا یک یا چند سازمان کارفرمایی از یکسو و یک یا چند سازمان یا تشکل کارگری از سوی دیگر، انجام می‌شود» می‌داند. بر اساس متن این کنوانسیون چانه‌زنی جمعی با اهداف زیر صورت می‌پذیرد:

- تعیین شرایط کار و استخدام؛
- تنظیم روابط بین کارفرمایان و کارکنان؛
- تنظیم روابط بین کارفرمایان و یا سازمان‌های کارفرمایی با سازمان‌ها و تشکل‌های کارگری و کارمندی. [۳۲]

چانه‌زنی جمعی می‌تواند به ایجاد فرهنگ گفتگو بین اتحادیه‌های کارگری و کارمندی، کارفرمایان و سازمان‌های وابسته کمک و یاری رساند. بدیهی است یک فرهنگ گفتگو بین شرکای اجتماعی در مورد شرایط و ضوابط استخدام و روابط کاری می‌تواند بنیان لازم برای گفتگوهای اجتماعی پیشرفته‌تر سه‌جانبه‌گرا را در سطح ملی فراهم آورد. [۱۹]

موقعیت خاص دیگر در یک گفتگوی دوجانبه‌گرا به زمانی مربوط می‌شود که دولت در گفتگوی اجتماعی به‌عنوان کارفرما مشارکت داشته باشد و در واقع دولت در بخش عمومی به مثابه کارفرما حضور داشته باشد. در این زمینه، ماده ۷ کنوانسیون شماره ۱۵۱ سازمان بین‌المللی کار، تحت عنوان «کنوانسیون روابط کار (خدمات بخش عمومی)»<sup>۱</sup>، که در نشست شصت و چهارم این سازمان در سال ۱۹۷۸ به تصویب رسیده است، مشارکت کارکنان بخش دولتی را در چانه‌زنی پیرامون مدیریت با دولت به رسمیت می‌شناسد و به‌طور کلی چانه‌زنی و دیگر گفتگوهای اجتماعی را در بخش خدمات عمومی-دولتی تشویق کرده و بر آن تأکید می‌نماید. [۳۳]

بر این اساس، مشارکت و درگیری دولت در مذاکرات مربوط به شرایط استخدام در بخش عمومی نباید به‌عنوان شکلی از سه‌جانبه‌گرایی در نظر گرفته شود و دولت در این موارد تنها به‌عنوان کارفرما عمل می‌کند. در ماده ۴ این کنوانسیون بر محافظت از کارمندان دولت و مصونیت آنها در قبال فعالیت‌های تشکلی و اتحادیه تأکید شده است:

- ماده ۴:

بند ۱: کارمندان دولت باید از محافظت کافی در برابر اعمال تبعیض در قبال فعالیت‌های صنفی در رابطه با شغل خود برخوردار باشند.

بند ۲: چنین محافظتی باید خصوصاً در مورد موارد ذیل اعمال شود:

الف) استخدام کارمندان بخش عمومی را نباید مشروط به عضویت یا انصراف از عضویت در سازمان‌ها [و تشکلات] کارمندان عمومی کنیم؛

ب) کارمندان به دلیل عضویت در یک سازمان [و یا تشکل] کارمندی و به دلیل مشارکت در فعالیت‌های عادی چنین سازمان‌هایی نباید از کار اخراج شوند یا محدودیت‌هایی برای آنها ایجاد شود.

همچنین در ماده ۵ این کنوانسیون بر عدم دخالت مقامات دولتی در سازمان‌ها و تشکلات صنفی کارمندان دولت تأکید و بیان شده است که این سازمان‌ها باید از استقلال کافی برخوردار باشند:

#### – ماده ۵:

بند ۱: سازمان‌ها [و تشکلات صنفی] کارمندان عمومی باید از استقلال کامل در برابر مقامات دولتی برخوردار باشند؛

بند ۲: سازمان‌ها [و تشکلات صنفی] کارمندان عمومی باید از محافظت کافی در برابر هرگونه اقدامات دخالت‌جویانه یک مقام دولتی در تأسیس، عملکرد یا اداره خود برخوردار باشند؛

بند ۳: به‌طور خاص، اعمالی که به‌منظور ترویج تأسیس سازمان‌ها [و تشکلات صنفی] کارمندان عمومی تحت سلطه یک مقام عمومی یا حمایت از سازمان‌های کارمندان عمومی، از طریق مالی یا سایر ابزارها، با هدف قرار دادن این سازمان‌ها، تحت کنترل یک مرجع عمومی صورت گیرد، به معنای اقدامات دخالت‌جویانه محسوب می‌شود. [۱۹]

اما به نظر می‌رسد زمانی که یک نهاد، سازمان و یا مؤسسه زیرمجموعه دولت باشد، اما دارای استقلال مالی بوده و تشکیلات سازمانی آن مستقل از دخالت باشد، در بحث‌های مدیریتی می‌تواند گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا را در دستور کار خود قرار دهد.

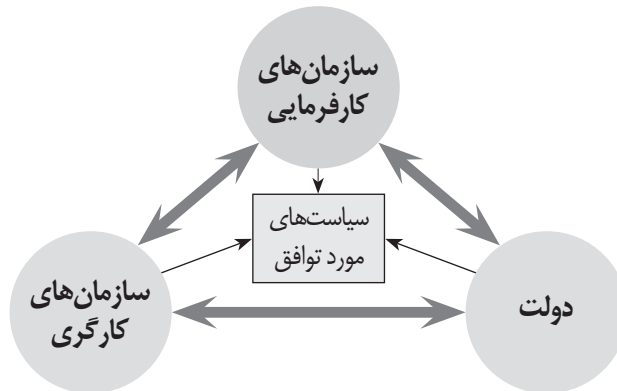
### دو: گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا<sup>۱</sup>

اصلی‌ترین نوع گفتگوی اجتماعی از دید سازمان بین‌المللی کار، گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا می‌باشد که از سه رکن کارگران یا کارمندان، کارفرمایان و دولت تشکیل می‌شود. [۲] سه‌جانبه‌گرایی، رابطه‌ای در سطح ملی در میان نمایندگان کارگران یا کارمندان، کارفرما و دولت است. [۳۴]

در اهمیت سه‌جانبه‌گرایی همین بس که سازمان بین‌المللی کار بر مبنای اصل سه‌جانبه‌گرایی تأسیس شد

و در تمام عمر فعالیت خویش بر اساس همین اصل به فعالیت ادامه داده است. این بدان معناست که در تمام ارکان تصمیم‌گیری این سازمان، نمایندگان دولت‌های عضو و نمایندگان تشکل‌های کارگری و کارفرمایی هر کشور حضور فعالانه دارند و تمامی تصمیمات می‌بایست بر مبنای آرای این نمایندگان به تصویب نهایی برسد. [۳۴] از منظر این سازمان، سه‌جانبه‌گرایی به معنای مشارکت نمایندگان شرکای اجتماعی در شرایطی برابر با دولت در فرایندهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در مورد مسائل اقتصادی و اجتماعی مربوط به حیطة کار است. [۲۰] بر این اساس، همان‌طور که ملاحظه می‌شود و پیشتر نیز به آن اشاره شد، سه‌جانبه‌گرایی اصل بنیادین و ارزشی سازمان بین‌المللی کار محسوب می‌شود و کل ساختار این سازمان منطبق با این اصل شکل گرفته است. [۱۹]

شکل ۱-۳: گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا



(سازمان بین‌المللی کار، ۱۳۹۶) [۱۹]

سه‌جانبه‌گرایی، بر خلاف دوجانبه‌گرایی، دولت را به صورت کامل به‌عنوان یکی از سه طرف و شرکای اجتماعی در روند مشورت‌ها و مذاکرات دخیل می‌کند. بر این اساس، سه‌جانبه‌گرایی نباید با دیگر اشکال گفتگو بین سه طرف مشارکت‌کننده، که اغلب از آنها به مثابه «گفتگوی مدنی» یاد می‌شود، اشتباه گرفته شود. گفتگوی مدنی شامل نمایندگان سازمان‌ها، مؤسسات، کارگران یا کارمندان و کارفرمایان، همراه با انتخاب گروه‌های ذی‌نفع مدنی و اجتماعی است. این مدل از گفتگوی اجتماعی در بسیاری از کشورها، خصوصاً کشورهای پیشرفته و در سطح ملی آنها دیده می‌شود و به شکل کامل‌تری در کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا تبلور پیدا کرده است. [۱۹]

سه‌جانبه‌گرایی، مبانی نظری مستحکمی دارد که بر اساس آن می‌توان گفت که این مفهوم، در واقع، یک استراتژی مشروع تنظیم روابط اجتماعی، به‌طور عام و تنظیم روابط کار و سرمایه، به‌طور خاص، است. سه‌جانبه‌گرایی، می‌تواند به‌عنوان مبنای اصلی سیاست‌های دولتی لحاظ شود، تا به واسطه آن تضادهای منافع کاهش پیدا کنند و مشروعیت دولت تقویت شود و آرمان رسیدن به حکمرانی خوب در جامعه محقق شود.

نظریه‌های متعددی را می‌توان به‌عنوان مبنای توجیه سه‌جانبه‌گرایی و تعیین مکانیسم‌های آن برشمرد که دایره شمولشان از نظریات کلاسیک تا متأخر گسترده است. یکی از این نظریه‌ها، رویکرد نظری کثرت‌گرای جامعه و دولت است که با این فرض شروع می‌شود که جامعه از گروه‌های متفاوت اجتماعی تشکیل شده است که دارای منافع متفاوت و متضاد هستند. از منظر این دیدگاه، زندگی اجتماعی را باید بر حسب گروه‌های مختلف مطالعه کرد. این نظریه، گروه‌های اجتماعی را به‌عنوان مقوله اولیه بحث خود در مورد حیات اجتماعی برمی‌گزیند و منافع متفاوت و متعارض گروه‌های اجتماعی با یکدیگر را به رسمیت می‌شناسد و برای منبع و مرجعی بالاتر از خود گروه‌های اجتماعی، که از جانب این گروه‌ها برای حل اختلاف‌ها تصمیم بگیرد، اعتباری قائل نیست. به‌عبارت دیگر، اختلافات میان گروه‌های اجتماعی را نه دولت، بر مبنای تشخیص خیر عمومی خارج از چهارچوب گفتگوها، می‌تواند حل کند و نه بازار می‌تواند بر مبنای مکانیسم‌های خود به این اختلافات پایان دهد. چنین اختلافاتی صرفاً از طریق مذاکره و ارتباط عقلانی میان خود گروه‌ها می‌توانند حل شوند و دولت باید در این رابطه نقش تسهیل‌گری داشته باشد که سازوکارهای چنین رابطه‌ای را مهیا می‌کند و صرفاً می‌تواند به‌عنوان یک گروه در میان سایر گروه‌ها اعلام نظر کند. [۳۵] بر این اساس، می‌توانیم چنین برداشت کنیم که سه‌جانبه‌گرایی نیز از همین زاویه به اختلافات وارد می‌شود. در واقع، سه‌جانبه‌گرایی با فراهم آوردن محیط سازنده‌ای برای طرفین اختلاف، سعی می‌کند تا تمام گروه‌ها از موقعیت و منظر یکسان و برابر وارد حل مناقشات شوند، به نحوی که هیچ گروهی بر گروه دیگر برتری نداشته و در پی آن نباشد که با اعمال قدرت، بخواهد خواسته‌های خود را تحمیل و از مطالبات دیگر گروه‌ها جلوگیری کند.

همان‌طور که پیشتر بیان شد، سه‌جانبه‌گرایی بر مبنای گفتگو و ارتباط اجتماعی در درون یک جامعه یا نظام اجتماعی به‌وجود می‌آید. بر این اساس، یکی از رویکردهای نظری در این زمینه، می‌تواند رویکرد کنش ارتباطی یورگن هابرماس باشد. هابرماس معتقد است که هر نظم سیاسی برای آن که قادر باشد انگیزه و انسجام اجتماعی را در جامعه ایجاد کند، می‌بایست از پشتوانه مشروعیت در بین اعضا برخوردار باشد. مشروعیت از دید هابرماس به این معناست که شایستگی و ارزشمندی یک نظم سیاسی، در بین همه اعضا به رسمیت شناخته شود. [۳۶] بر این مبنای، برای این که یک نظم سیاسی و قوانین و تصمیمات برآمده از آن مشروعیت داشته باشند، لازم است که

به رأی دیگران گذاشته شود. به عبارت دیگر، مشروعیت بخشی، نوعی از موجه سازی به شکل عقلانی در رابطه با موضوعات مربوط به نظام سیاسی و اجتماعی است و موجه سازی عقلانی نیز جز از طریق گفتگو و ارتباط و به چالش کشیدن آن تصمیمات ممکن نمی شود. از نظر هابرماس، در جوامع مدرن، دیگر نمی توان از سازوکارهای دوران پیشامدرن برای تصمیم گیری یکجانبه استفاده و رأی و نظر خود را به دیگران تحمیل کرد، بلکه تنها راه صحیح برای موجه سازی تصمیمات، توجه به شرایطی است که در بطن آنها موجه سازی ممکن می شود. این به معنای آن است که رویه ها و پیش فرض های موجه سازی \_ نظیر کنش های ارتباطی و گفتگوی اجتماعی \_ خود جزئی از مشروعیت بخشی محسوب می شوند. در حقیقت تصور نوعی توافق، که در میان تمامی گروه های آزاد و برابر، ایجاد می شود تعیین کننده مشروعیت در دوران جدید است. [۳۶]

بر مبنای نظریه کنش ارتباطی هابرماس و در ارتباط با مفهوم سه جانبه گرایی می توان بیان کرد که اولاً، سه جانبه گرایی، یک نوع از شیوه گفتگوی اجتماعی در عرصه عمومی و به صورت نهادمند است که می تواند به نظام سیاسی اجتماعی و قوانین آن مشروعیت ببخشد؛ ثانیاً، هیچ روش دیگری برای ایجاد مشروعیت به جز گفتگوی اجتماعی و کنش ارتباطی بین طرفین درگیر وجود ندارد و هیچ کدام از گروه ها نمی تواند برای دیگران و از جانب دیگران تصمیم گیری کند؛ ثالثاً، این مشروعیت زمانی که ایجاد شود می تواند سایر گروه های درگیر و مشارکت کننده در فرآیند حل مناقشات را دارای انگیزه کرده و سبب نوعی انسجام و همبستگی در میان آنها شود؛ رابعاً، شرایطی که گفتگو و ارتباط در آن صورت می گیرد، عقلانیت تصمیم ها و توافقات ناشی از آن را مشخص می کند که بدیهی است این شرایط باید به نحوی باشد که گروه ها در آن از آزادی عمل برخوردار بوده باشند و موقعیت خود را با سایر گروه ها برابر و یکسان ارزیاب کنند.

### سه جانبه گرایی در کنوانسیون های سازمان بین المللی کار<sup>۱</sup>

به جز دو کنوانسیون شماره های ۱۵۱ و ۱۵۴ که بیشتر به آنها اشاره شد، کنوانسیون های دیگری نیز هستند که به طور مشخص به گفتگوی اجتماعی، تشکل یابی و سه جانبه گرایی می پردازند. بر این اساس، در این قسمت مروری بر سه جانبه گرایی در سازمان بین المللی کار، به طور کلی و سه کنوانسیون مرتبط، به طور خاص، می پردازیم. شروع سه جانبه گرایی در جهان، به بیش از یک قرن پیش و تأسیس سازمان بین المللی کار در سال ۱۹۱۹ باز می گردد. در این سال و در حاشیه کنفرانس صلح پاریس<sup>۲</sup> که پیرامون اتفاقات پس از جنگ جهانی

1- Tripartism in the conventions of the International Labor Organization

2- Paris Peace Conference (1919-1920)

اول در کاخ ورسای<sup>۱</sup> برگزار می‌شد، سازمان بین‌المللی کار شکل گرفت. در واقع مسئله تأسیس یک سازمان بین‌المللی تنظیم‌کننده روابط کار و مناسبات تولیدی در سطح بین‌المللی از مدت‌ها پیش احساس می‌شد؛ اما برگزاری کنفرانس پاریس زمینه‌ای فراهم کرد تا دولت‌های بزرگ جهانی، عهدنامه‌ای را به امضا برسانند که طی آن یک نهاد دائمی برای بهبود شرایط کار در جهان ایجاد شود و در نتیجه، سازمان بین‌المللی کار تشکیل شد.

در جریان این کنفرانس، کمیسیونی مأموریت پیدا کرد که اساسنامه سازمان بین‌المللی کار را تدوین کند. در جریان تدوین اساسنامه، اتحادیه‌های کارگری دست به اعتراض زدند که در زمینه روابط کار به دولت‌ها اعتمادی ندارند و لذا خود باید به صورت مستقیم در تدوین اساسنامه دخالت داشته باشند و از حصول مطالبات و منافع خویش اطمینان حاصل کنند. پس از آن که این امر مورد پذیرش قرار گرفت، کارفرمایان نیز دست به اعتراض مشابهی زدند و آنان نیز خواهان مداخله در تدوین اساسنامه شدند. بر این اساس از همان بدو امر، این تفکر شکل گرفت که همه ذی‌نفعان همان‌طور که در تدوین اساسنامه مشارکت دارند، باید در سایر امور مربوط به مدیریت این سازمان نیز مشارکت داشته باشند. [۳۷] لازم به ذکر است که اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، فصل هشتم معاهده صلح ورسای<sup>۲</sup> است.

به موجب بند اول، ماده ۳ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، تعداد نمایندگان هر کشور در اجلاس‌های کنفرانس‌های این سازمان چهار نفر تعیین شد که دو نماینده آن به دولت و دو نماینده دیگر به کارگران و کارفرمایان اختصاص پیدا کرد و به این ترتیب سه‌جانبه‌گرایی به‌صورت رسمی و همزمان با تأسیس سازمان بین‌المللی کار در جهان شکل گرفت. [۳۸]

در دهم ماه می سال ۱۹۴۴، پس از برگزاری بیست‌وششمین جلسه سازمان بین‌المللی کار در شهر فیلادلفیا<sup>۳</sup>، اعلامیه‌ای تحت عنوان «اعلامیه‌ای در مورد اهداف و مقاصد سازمان بین‌المللی کار» به تصویب رسید که به اعلامیه فیلادلفیا<sup>۴</sup> معروف شد. این اعلامیه بیشتر در پی خواسته‌ها و مطالبات اتحادیه‌های کارگری آمریکایی و اروپای غربی و دبیرخانه سازمان بین‌المللی کار به تصویب رسید و تبدیل به منشور سازمان بین‌المللی کار<sup>۵</sup> شد.

اصول اساسی کنفرانس فیلادلفیا، که در بخش اول این اعلامیه بیان شد و سازمان بین‌المللی کار و اعضای

---

1- Palace of Versailles (Château de Versailles)  
 2- Treaty of Versailles  
 3- Philadelphia  
 4- Declaration of Philadelphia  
 5- Charter of the International Labor Organization

آن را موظف به رعایت آنها می‌داند، عبارتند از:

(الف) نیروی کار کالا<sup>۱</sup> نیست؛

(ب) آزادی بیان<sup>۲</sup> و (تشکیل) انجمن<sup>۳</sup> برای پیشرفت پایدار ضروری است؛

(پ) فقر در هر جایی، خطری برای سعادت<sup>۴</sup> در همه جا است؛

(ت) جنگ با نیازمندی باید با قدرت بی‌وقفه در داخل هر کشور انجام شود و با تلاش مداوم و هم‌نوی بین‌المللی باید از طریق نمایندگان کارگران و کارفرمایان با برخورداری از موقعیت برابر با دولت‌ها در بحث‌های آزاد و تصمیم‌گیری‌های دموکراتیک، با هدف ارتقای رفاه مشترک<sup>۵</sup> ادامه پیدا کند. [۳۹]

همان‌طور که از بندهای بخش اول<sup>۶</sup> مشخص است، این اعلامیه نه تنها آزادی بیان و تشکیل انجمن را به رسمیت شناخته است، بلکه بر موقعیت برابر نمایندگان کارگری و کارفرمایی در شرکت و تصمیم‌گیری نیز تأکید کرده است و به‌طور ضمنی سه‌جانبه‌گرایی را مورد تأکید قرار داده است. [۳۹]

همچنین در بند (ث) بخش سوم<sup>۷</sup> «به رسمیت شناختن مؤثر حق چانه‌زنی جمعی<sup>۸</sup>، همکاری در مدیریت<sup>۹</sup> و کار در جهت بهبود مستمر بهره‌وری تولید و همکاری کارگران و کارفرمایان<sup>۱۰</sup> در تهیه و به‌کارگیری اقدامات اجتماعی و اقتصادی» به‌عنوان یکی از تعهدات جدی<sup>۱۱</sup> سازمان بین‌المللی کار برای دستیابی به برنامه‌های بیشتر در بین ملت‌های جهان برشمرده شده است. [۳۹]

پس از تصویب این اعلامیه، اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، به‌منظور پیشرفت و تشویق اهداف مندرج در مقدمه اساسنامه پیشین و همچنین اعلامیه فیلادلفیا مورد بازنگری قرار گرفت و متن اعلامیه فیلادلفیا بر طبق ماده ۱ اساسنامه جدید، ضمیمه این اساسنامه شد.

بر مبنای اصول اعلام‌شده قبلی در متن اساسنامه سازمان بین‌المللی کار و همچنین اعلامیه فیلادلفیا، سازمان بین‌المللی کار چند کنوانسیون را در ارتباط با شراکت ذی‌نفعان در گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی به تصویب رساند. نخستین کنوانسیون در این ارتباط، کنوانسیون شماره ۸۷<sup>۱۲</sup> بود، که در سی‌ویکمین نشست<sup>۱۳</sup>

1- commodity

2- freedom of expression

3- association

4- prosperity

5- common welfare

6- Part I

7- Part III

8- collective bargaining

9- cooperation of management

10- collaboration of workers and employers

11- solemn obligation

12- Convention No. 87

13- 31 st ILC session



این سازمان در سانفرانسیسکو<sup>۱</sup> در تاریخ ۹ جولای ۱۹۴۸ با عنوان «کنوانسیون آزادی تشکل‌ها و حمایت از حقوق سازماندهی»<sup>۲</sup> به تصویب رسید. این کنوانسیون، یکی از اسناد مهم و بنیادین در زمینه حقوق کار و همچنین یکی از هشت کنوانسیون بنیادین<sup>۳</sup> سازمان بین‌المللی کار است که بر اساس آن حتی اگر بعضی از کشورهای عضو آن را به تأیید نرسانده باشند، بر طبق بیانیه اصول و حقوق بنیادین در کار ملزم و متعهد به رعایت مفاد آن هستند. در ماده ۲ این کنوانسیون بر حق تشکیل و پیوست کارگران و کارفرمایان به سازمان‌های کارگری و کارفرمایی تأکید و بیان شده است که «کارگران و کارفرمایان بدون هیچ‌گونه تمایزی، حق تشکیل و پیوستن به سازمان‌های دلخواه خود را دارند، مشروط بر آن که اساسنامه‌های آن [سازمان‌ها] را رعایت کنند.» و در ماده ۳ این کنوانسیون حق آزادی در تشکیل و انتخاب اعضا و عدم دخالت دولت در این سازمان‌ها مورد تأکید قرار گرفته است:

– ماده سوم:

بند ۱: سازمان‌های کارگری و کارفرمایی حق دارند که اساسنامه و قوانین خود را تدوین نمایند، نمایندگان خود را با آزادی کامل<sup>۴</sup> انتخاب کنند و اداره و فعالیت‌های خویش را سازمان بخشیده و برنامه‌های خود را تنظیم نمایند.

بند ۲: مقامات عمومی<sup>۵</sup> [دولتی] باید از هرگونه مداخله‌ای که ممکن است این حق را محدود کرده و یا مانع اعمال قانونی آن باشد، خودداری نمایند.

این کنوانسیون همچنین در ماده ۴ بر این امر تأکید کرده است که سازمان‌های کارگری و کارفرمایی نمی‌توانند توسط مقامات اداری<sup>۶</sup> [و اجرایی یک کشور] منحل<sup>۷</sup> یا تعلیق<sup>۸</sup> شوند.

ماده ۵ این کنوانسیون در ارتباط با حق تأسیس فدراسیون و کنفدراسیون‌های کارفرمایی و حق عضویت این تشکل‌ها و اتحادیه‌ها در سازمان‌های بین‌المللی کارگران و کارفرمایان است.

یکی دیگر از مهم‌ترین مواد این کنوانسیون ماده ۸ است که در دو بند است:

---

1- San Francisco  
 2- Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948  
 3- Fundamental Conventions  
 4- full freedom  
 5- public authorities  
 6- administrative authority  
 7- dissolved  
 8- suspended

– ماده ۸:

بند ۱: در اعمال حقوق پیش‌بینی‌شده در این کنوانسیون، کارگران و کارفرمایان و سازمان‌های مربوط به آنها، مانند سایر اشخاص یا مجموعه‌های سازمان‌یافته، باید قانون سرزمین<sup>۱</sup> [و کشور] را رعایت کنند؛ بند ۲: قانون هر کشور نباید به گونه‌ای باشد که ضمانت‌های پیش‌بینی‌شده در این کنوانسیون را خدشه‌دار کند و به نحوی اعمال شود که به آن خسارت وارد کند. [۴۰]

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، این کنوانسیون، از این نظر حائز اهمیت است که جزء یکی از کنوانسیون‌های بنیادین سازمان بین‌المللی کار است که رعایت مفاد آن برای تمامی کشورهای عضو الزامی است؛ ضمن آن که از این نظر که به‌طور مشخص به ذی‌نفعان (کارگران و کارفرمایان) پرداخته است و حقوق بنیادین آنها را برای تشکیل‌یابی و ایجاد سازمان، اتحادیه، فدراسیون و کنفدراسیون به رسمیت شناخته است نیز مهم و قابل توجه است. در حقیقت، بر مبنای این کنوانسیون، سه‌جانبه‌گرایی بدون تشکیل‌یابی و ایجاد سازمان به‌طور ضمنی، غیرممکن تلقی شده است و کارگران و کارفرمایان باید برای انتخاب نمایندگان شایسته خود بدین منظور، آزادی کامل داشته و مصون از مداخلات دولت باشند.

کنوانسیون ۸۷ به نوعی مبنایی برای کنوانسیون ۹۸ سازمان بین‌المللی کار بود، که با عنوان «کنوانسیون حق تشکل و چانه‌زنی جمعی»<sup>۲</sup> در تاریخ ۱ جولای ۱۹۴۹ و طی سی‌ودومین نشست<sup>۳</sup> این سازمان در شهر ژنو<sup>۴</sup> به تصویب رسید.

این کنوانسیون نیز به مانند کنوانسیون ۸۷، از جمله کنوانسیون‌های بنیادین سازمان بین‌المللی کار است که تعهد به اجرای آن، توسط تمامی کشورهای عضو الزامی است. این کنوانسیون، نسبت به کنوانسیون شماره ۸۷ به حقوق دیگر ذی‌نفعان و خصوصاً کارگران [کارکنان] در ارتباط با تشکل‌سازی و تشکل‌یابی می‌پردازد و در ماده ۱ بیان می‌دارد که:

– ماده ۱:

بند ۱: کارگران باید از محافظت کافی در برابر اعمال ضد تشکلی<sup>۵</sup> [ضد سندیکایی] و تبعیض‌آمیز، در خصوص اشتغال، برخوردار باشند.

بند ۲: حمایت از کارگران در برابر اقدامات ضد تشکلی، خصوصاً باید در مورد بندهای ذیل به کار

1- law of the land

2- Convention No. 98

3- Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949

4- 32 nd ILC session

5- Geneva

6- anti-union

گرفته شود:

الف) استخدام کارگران نباید مشروط به عدم عضویت در اتحادیه‌ها یا ترک عضویت از آنها شود؛  
 ب) کارگران به دلیل عضویت در اتحادیه‌های کارگری یا به علت مشارکت در فعالیتهای صنفی خارج از ساعت کاری یا با موافقت کارفرما، در طول زمان کار نباید از کار اخراج شوند یا برای آنان مزاحمتی ایجاد شود.

همچنین در ماده ۲ این کنوانسیون به مصونیت تشکلهای کارگری و کافرمايي در مقابل هر اقدام مداخله‌جویانه در تشکیلات و فعالیتهای اداری تأکید شده است.

ماده ۴ این کنوانسیون، به لزوم فراهم کردن بسترهای فعالیت کارگران و کارفرمایان در زمینه چانه‌زنی جمعی می‌پردازد. این ماده چنین بیان می‌دارد که «در صورت لزوم، اقدامات متناسب با شرایط ملی برای تشویق و ارتقای توسعه و استفاده کامل از روش‌های مذاکره داوطلبانه بین کارفرمایان یا سازمان‌های کارفرمایی و سازمان‌های کارگری انجام شود و بدین وسیله شرایط کار را بین خود به وسیله توافق‌نامه‌های جمعی، تنظیم کنند.»

کنوانسیون شماره ۹۸ همچنین به حقوق کارمندان دولت نیز توجه دارد و در ماده ۶ خود چنین بیان کرده است که «این کنوانسیون ناقض حقوق و موقعیت کارمندان بخش عمومی<sup>۱</sup> که در اداره دولت<sup>۲</sup> مشغول هستند، نمی‌باشد و به هیچ وجه نمی‌توان آن را به نحوی تفسیر نمود که به حقوق و قانون استخدامی ایشان لطمه‌ای وارد شود.» [۴۱]

بر این اساس، همان‌طور که مشاهده شد، نه تنها حق تشکلیابی و مصونیت کارگران در فعالیتهای تشکلاتی مورد تأکید این کنوانسیون قرار دارد، بلکه علاوه بر کارگران، شمول این کنوانسیون همچنین شامل کارمندان دولت نیز می‌باشد. این به منزله آن است که کارمندان دولت نیز می‌توانند اولاً، اقدام به ایجاد تشکل و یا عضویت در تشکلهای کارمندی کنند؛ ثانیاً، باید از مصونیت برخوردار باشند؛ ثالثاً، می‌توانند در مورد حقوق و منافع خویش مذاکره و چانه‌زنی داشته کنند و به توافق‌های جمعی با طرفین دیگر دست پیدا کنند.

همچنین یکی دیگر از کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار، که به‌طور مشخص بر سه‌جانبه‌گرایی تأکید کرده است، کنوانسیون شماره ۱۴۴ است، که تحت عنوان «کنوانسیون مشاوره سه‌جانبه (استانداردهای بین‌المللی کار»<sup>۳</sup>، در تاریخ ۲۱ ژوئن ۱۹۷۶ در طی شصت‌ویکمین نشست سازمان بین‌المللی کار<sup>۴</sup> در شهر ژنو به تصویب

1- public servants

2- administration of the State

3- Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976

4- 61 st ILC session

رسید. در مقدمهٔ این کنوانسیون به کنوانسیون‌های ۸۷ و ۹۶ و حق آزادی تشکل‌ها و حمایت از حق تشکیل سازمان و اتحادیه و همچنین حق چانه‌زنی جمعی اشاره شده و بر این حقوق تأکید شده است. در مادهٔ ۲ این کنوانسیون بر تعهد اعضای سازمان بین‌المللی کار، که به این کنوانسیون ملحق می‌شوند، مبنی بر فراهم کردن ترتیبات مؤثر برای سه‌جانبه‌گرایی تأکید شده است:

#### مادهٔ ۲ -

بند ۱: هر یک از اعضای سازمان بین‌المللی کار، که این کنوانسیون را می‌پذیرند، متعهد می‌شوند که روش‌های عملیاتی را به‌منظور اطمینان از اجرای اثربخش مشاوره در خصوص موارد مربوط به فعالیت‌های سازمان بین‌المللی کار، بر طبق مفاد بند ۱ مادهٔ ۵<sup>۱</sup> بین نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران فراهم سازند.

بند ۲: ماهیت و شکل رویه‌های پیش‌بینی‌شده در بند ۱ این ماده، پس از مشورت با سازمان‌های نماینده (در صورتی که چنین سازمان‌هایی وجود داشته باشند و چنین ترتیباتی فراهم باشند)، مطابق با عرف ملی تعیین می‌شود.

در مادهٔ سوم این کنوانسیون، مانند کنوانسیون‌های پیشین، به آزادی نمایندگان کارفرمایان و کارگران اشاره شده است، ضمن آن که بر برابری تعداد نمایندگان کارگران و کارفرمایان نیز تأکید شده است:

#### مادهٔ ۳ -

بند ۱: نمایندگان کارفرمایان و کارگران، به منظور تحقق اهداف رویه‌های پیش‌بینی‌شده در این کنوانسیون، باید توسط سازمان‌های نماینده‌شان (در صورتی که چنین سازمان‌هایی وجود داشته باشد) به‌صورت آزادانه انتخاب شوند.

بند ۲: کارفرمایان و کارگران باید در هر مرجعی که مشاوره از طریق آن صورت می‌گیرد، نمایندگان برابر داشته باشند. [۴۲]

سازمان بین‌المللی کار، از ابتدای تشکیل خود در سال ۱۹۱۹ تا امروز که بیش از یک قرن از قدمت آن

۱- مادهٔ ۵: بند ۱: هدف از روش‌های پیش‌بینی‌شده در این کنوانسیون باید مشاوره در مورد موارد ذیل باشد:  
 (الف) پاسخ دولت به پرسشنامه‌های مربوط به مواردی که در دستور کار کنفرانس بین‌المللی کار است و نظرات دولت دربارهٔ متون پیشنهادی که در کنفرانس مورد بحث قرار خواهد گرفت؛  
 (ب) پیشنهادهایی که در رابطه با کنوانسیون‌ها و توصیه‌نامه‌ها، به موجب مادهٔ ۱۹ اساسنامهٔ سازمان بین‌المللی کار ارائه می‌شود؛  
 (پ) بررسی مجدد کنوانسیون‌های تصویب‌نشده و توصیه‌نامه‌هایی که تاکنون نتیجه‌ای برای آنها ارائه داده نشده است، در فواصل زمانی مناسب تا اقدامات لازم برای ارتقای کارایی و الحاق آنها به نحو شایسته انجام پذیرد؛  
 (ت) سوالات ناشی از گزارش‌هایی که طبق مادهٔ ۲۲ اساسنامهٔ سازمان بین‌المللی کار به دفتر بین‌المللی کار ارائه می‌شوند؛  
 (ث) پیشنهادهایی که مربوط به لغو الحاقیه‌های کنوانسیون‌هایی است که به تصویب رسیده‌اند.

می‌گذارد، همواره بر حقوق کار و برابری افراد در احقاق این حقوق بدون تبعیض توجه و تأکید کرده است و با اعتقاد راسخ خویش همواره در جهت بهبود شرایط و روابط کار کوشیده است و کنوانسیون‌های متعددی در ارتباط وضعیت کارگران و حقوق آنها و برخورداری از حق تأمین اجتماعی و تلاش برای پاسخ به مطالبات، نیازها و منافع آنها به تصویب رسانده است. صلح و سازش بین طرفین روابط کار، یکی از اصول این سازمان در طول سال‌ها بوده است و در کنار آن به برابری و ایجاد فرصت‌های بیشتر و بهتر برای زنان و مردان توجه کرده است.

همان‌طور که ذکر شد، این سازمان برای سه‌جانبه‌گرایی از گذشته تا کنون اهمیت زیادی قائل شده است و در اهداف استراتژیک خود برای قرن ۲۱ نیز در کنار سایر اهداف مهم، به سه‌جانبه‌گرایی نیز توجه کرده است. اهداف استراتژیک این سازمان عبارتند از:

- ارتقای استانداردها و اصول اساسی حقوق کار و واقعیت بخشیدن به آنها؛
- ایجاد فرصت‌های بیشتر برای زنان و مردان، برای دستیابی به استخدام با کرامت انسانی و حقوق مکفی؛
- ارتقای پوشش بیمه‌های اجتماعی و مؤثر برای همگان؛
- تقویت سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوهای اجتماعی. [۴۳]

بر مبنای این اهداف چهارگانه استراتژیک درمی‌یابیم که این سازمان در قرن جاری به نیروی کار و تأمین اجتماعی و اقتصادی آن تأکید بسیار ورزیده است و حفظ کرامت انسانی را در روابط کار بر هر چیزی مقدم شمرده است. تلاش اصلی این سازمان همواره حمایت از حقوق بنیادین انسان‌ها و بهبود شرایط کار و زندگی شغلی همه افراد درگیر روابط کار بوده است و به این منظور به اتحاد بین دولت‌ها، کارفرمایان و کارگران، به منظور حل مسائل از درون و سازش در جهت افزایش بهره‌وری و احقاق حقوق همگانی تأکید کرده است.

### سه: فرا سه‌جانبه‌گرایی<sup>۱</sup>

در برخی اسناد جدیدتر مربوط به گفتگوی اجتماعی، به جز دو گفتگوی اجتماعی دوجانبه و سه‌جانبه، نوع دیگری از گفتگوی اجتماعی نیز دیده می‌شود که از آن با عناوین «بیشتر از سه‌جانبه‌گرایی» [۲] یا «فرا سه‌جانبه‌گرایی» [۱۹] یاد می‌شود. می‌دانیم که سه بخش کلاسیک و اصلی گفتگوی اجتماعی شامل شرکای اجتماعی کارکنان، کارفرمایان و دولت هستند؛ چرا که گفتگوی اجتماعی ریشه در موضوعات مربوط

به حوزه کار دارد. اما با این وجود، آنچه تحت عنوان فراسه‌جانبه‌گرایی از آن یاد می‌شود، بیشتر ناظر به موقعیت‌هایی است که در آن مشارکت‌کنندگان کلاسیک سه‌جانبه‌گرایی به دنبال باز کردن باب گفتگو با گروه‌های جامعه مدنی می‌باشند و بر آن هستند تا موضوعات مربوط به حیطه کار را به جامعه مدنی تعمیم بدهند؛ یا در مورد موضوعاتی فراتر از دنیای کار (نظیر مسائل زیست محیطی) با جامعه مدنی به همفکری پرداخته و به اجماع برسند. [۱۹]

### پیش شرط‌ها و الزامات سه‌جانبه‌گرایی موفق<sup>۱</sup>

در این قسمت، به صورت مختصر عوامل مورد نیاز برای موفقیت یک گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه را بررسی کرده و همچنین نگاهی به عوامل تضعیف‌کننده آن خواهیم داشت. این پیش شرط‌ها می‌توانند با مراحل شکل‌گیری یک گفتگوی اجتماعی (که پیش‌تر بیان شد) هم‌پوشانی داشته باشند.

### یک: بنیان‌های دموکراتیک و آزادی انجمن‌ها، تشکلات و اتحادیه‌ها<sup>۲</sup>

گفتگوی اجتماعی نمی‌تواند در سازمان، موسسه و یا یک کشوری که فاقد بنیان‌های دموکراتیک است به شکل مؤثری شکل بگیرد و عمل کند. در واقع، برای شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی کارآمد، احترام به حقوق بنیادین و آزادی‌های صنفی ضروری است و در حقیقت مهم‌ترین پیش‌نیاز آن است که گفتگوی اجتماعی می‌بایست مبتنی بر احترام به آزادی انجمن‌ها و پاسخ به مطالبات آنها باشد. این امر مستلزم آن است که محیط کار، عاری از هر نوع فشار و تهدید علیه رهبران و اعضا و نمایندگان سازمان‌های کارگری/کارمندی و کارفرمایان باشد. زمانی که شرکای اجتماعی قادر نباشند به صورت آزادانه سازماندهی شوند، در نتیجه نخواهند توانست آزادانه پیرامون مطالبات و حقوق خویش بحث و گفتگو و مذاکره کرده و اظهار نظر کنند. [۱۹]

آزادی انجمن‌ها و حق چانه‌زنی جمعی در قانون اساسی و سایر قوانین مربوطه اکثر کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار گنجانده شده است. در حقیقت، این حقوق و آزادی‌ها از درجه اهمیت بسیار زیادی برخوردار هستند، به نحوی که بدون وجود این حقوق نه تنها امکان مشارکت اجتماعی وجود ندارد، بلکه هر نوع دیالوگ و مذاکره پیرامون مطالبات گروه‌های مختلف نیز ناممکن می‌شود؛ چرا که در چنین فضایی، مبنای تمام تصمیمات بر تک‌گویی‌های دستوری از بالا به پایین مبتنی می‌شود. این حقوق قانونی و آزادی‌های مدنی به

1- Prerequisites and requirements of successful tripartism

2- Democratic foundations and freedom of associations, organizations and unions

مشارکت‌کنندگان اجتماعی این شانس و فرصت را می‌دهد که قوانینی را در حیطه کار وضع کنند تا به پشتوانه آن قادر باشند مطالبات عام و خاص خویش را پیگیری کرده و بین منافع مورد نظرشان با منافع سایر گروه‌ها مصالحه برقرار سازند و از این طریق کشور یا سازمان را به توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی برسانند. [۱۹]

آزادی انجمن‌ها و تشکلات صنفی مستلزم محیطی است که در درجه اول قانون‌مدار باشد و در آن اصل تفکیک قوای سه‌گانه (مجریه، مقننه، قضاییه) به رسمیت شناخته شده باشد؛ دوم آن که، چنین محیطی می‌بایست حقوق همه شهروندان را پاس بدارد و از آن پاسداری کرده و مورد حمایت و احترام قرار دهد؛ و در درجه سوم عاری از هرگونه خشونت و فشار و تهدیدی علیه اعضا و رهبران سازمان‌های کارگری و کارفرمایی از سوی هر طرف، گروه و نهاد رسمی و غیررسمی باشد. [۱۹]

در اعلامیه جهانی حقوق بشر آزادی عضویت در انجمن‌ها و تشکل‌های صنفی، در کنار آزادی بیان، ابراز عقیده، حق اشتغال بدون تبعیض، دستمزد برابر و پاداش منصفانه و امنیت اجتماعی به رسمیت شناخته شده است. در ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر، که در زمینه اشتغال و مشتمل بر چهار بند است، بیان شده است که:

۱- هر انسانی حق دارد که صاحب شغل بوده و آزادانه شغل خویش را انتخاب کند، شرایط کاری منصفانه مورد رضایت خویش را دارا باشد و سزاوار حمایت در برابر بیکاری است.

۲- هر انسانی سزاوار است تا بدون رواداشت هیچ تبعیضی برای کار برابر، مزد برابر دریافت نماید.

۳- هر کسی که کار می‌کند سزاوار دریافت پاداشی منصفانه و مطلوب برای تأمین خویش و خانواده خویش موافق با حیثیت و کرامت انسانی بوده و نیز می‌بایست در صورت نیاز از پشتیبانی‌های اجتماعی تکمیلی برخوردار گردد.

۴- هر شخصی حق دارد که برای حفاظت از منافع خود، اتحادیه صنفی تشکیل دهد یا به اتحادیه‌های صنفی بپیوندد. [۴۴]

بنابراین بر طبق این ماده و خصوصاً بند چهارم آن، آزادی عضویت در انجمن‌ها یا تشکیل آنها یکی از حقوق بنیادین بشر برای حفاظت از منافع خویش است، که این حق جز با آزادی و برابری و تنها در یک محیط عاری از تهدید، به دست نمی‌آید.

همچنین بر آزادی انجمن‌ها و به رسمیت شناختن چانه‌زنی جمعی، به عنوان یکی از اصول و حقوق اساسی افراد در اعلامیه سازمان بین‌المللی کار، تحت عنوان «اعلامیه سازمان بین‌المللی کار در مورد اصول و حقوق اساسی در کار»<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۸ تأکید شده است. در این اعلامیه به وضوح بیان شده است که «همه اعضا، حتی

اگر کنوانسیون مورد نظر را تصویب نکرده باشند، متعهد هستند که اصول مربوط به حقوق بنیادین موضوع این کنوانسیون را رعایت کنند که اولین حقوق بنیادین در این اعلامیه حق «آزادی تشکل‌ها و اتحادیه‌ها و به رسمیت شناختن مؤثر حق مذاکره و چانه‌زنی جمعی» می‌باشد. [۴۵]

بر طبق دستورالعمل سازمان بین‌المللی کار، آزادی انجمن‌ها و حق چانه‌زنی و مذاکره جمعی شامل موارد ذیل است:

- حق کارکنان و کارفرمایان برای تشکیل و پیوستن به سازمان‌ها و تشکلاتی که خودشان انتخاب می‌کنند (بدون اجبار) و انجام این کار بدون مجوز قبلی<sup>۱</sup> از مراجع بالادستی؛
- عملکرد آزادانه<sup>۲</sup> این سازمان‌ها و تشکلات؛
- حق انتخاب نمایندگان<sup>۳</sup> در آزادی کامل؛
- حق سازمان‌ها برای سازماندهی مدیریت داخلی خود؛
- حق سازمان‌ها برای سازماندهی آزادانه فعالیت‌های خویش و فرموله کردن<sup>۴</sup> برنامه‌های خویش؛
- حق اعتصاب<sup>۵</sup>؛
- حق تشکیل فدراسیون‌ها<sup>۶</sup> و ارتباط و وابستگی با سازمان‌های بین‌المللی کارگران و کارفرمایان؛
- حفاظت در برابر تبعیض<sup>۸</sup> علیه اتحادیه و اعضا؛
- حفاظت در برابر اقدامات مداخله‌جویانه<sup>۹</sup>؛
- حق چانه‌زنی جمعی.<sup>۱۰</sup> [۲۶]

این موارد، حقوق جهان‌شمول و فراگیر مورد تأکید سازمان بین‌المللی کار هستند و می‌بایست فارغ از نژاد، جنسیت، شغل، ملیت یا دیدگاه سیاسی، رعایت شوند. این حقوق همچنین باید در مورد افرادی که در اقتصاد غیررسمی شاغل هستند، نیز مورد رعایت قرار بگیرند و به آنها عمل شود.

در این میان، نقش دولت در ایجاد یک محیط مناسب برای گفتگوی اجتماعی اهمیت بسیار زیادی دارد. مراجع عمومی، مسئول به اجرا گذاردن قوانین و مقررات مناسب، جهت حمایت و تقویت آزادی انجمن‌ها و تشکل‌های صنفی هستند. بنابراین تصویب و اجرایی کردن، که دو ابزار اصلی سازمان بین‌المللی کار در این حوزه

1- prior authorization  
2- free functioning  
3- right to elect representatives  
4- formulate  
5- strike

6- federations  
7- confederations  
8- discrimination  
9- acts of interference  
10- bargain collectively



هستند، می‌بایست هدف غایی همه دولت‌های عضو باشد. در اینجا منظور از این دو ابزار، کنوانسیون ۸۷ در مورد «آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق سازماندهی کردن»<sup>۱</sup> مصوب سال ۱۹۴۸؛ و کنوانسیون شماره ۹۸ در خصوص «حق سازماندهی و چانه‌زنی جمعی»<sup>۲</sup> مصوب سال ۱۹۴۹ است. [۴۷، ۴۶]

### دو: شرکای اجتماعی قوی و مستقل<sup>۳</sup>

سازمان‌ها، تشکلات و اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی باید نماینده خوبی برای اعضای خویش باشند و منافع، مطالبات و خواسته‌های اعضای خویش را به بهترین شکل ممکن بازتاب دهند. [۱۹] سازمان‌های ضعیف، که نماینده مناسبی برای اعضای خود نمی‌باشند، شریک اجتماعی مناسبی در گفتگوهای اجتماعی محسوب نمی‌شوند و نمی‌توانند مذاکرات را به نحو احسن پیش ببرند، چرا که وقتی سازمانی نماینده اعضای خویش نباشد، بالتبع از پشتیبانی و حمایت اعضای خویش هم برخوردار نیست و بنابراین قدرت چانه‌زنی زیادی ندارد که بتواند در مذاکرات و گفتگوهای اجتماعی نقش مؤثری ایفا کند. [۲۶] همچنین سازمان‌ها و تشکلات کارگری یا کارمندی و کارفرمایی، در صورتی که به هر نحو به دولت یا مراکز قدرت حکومتی وابسته باشند و از استقلال عمل برخوردار نباشند، در گفتگوهای اجتماعی به جای نمایندگی از اعضای خود، به نفع دولت عمل می‌کنند و گفتگوی اجتماعی را به نحوی پیش می‌برند که در آن منافع دولت بیشتر از نماینده اعضای خود تأمین شود.

به‌طور کلی، برای مشارکت اجتماعی سازنده و اثربخش در گفتگوهای اجتماعی، شرکای اجتماعی باید از پتانسیل فنی لازم برای مذاکره با طرفین دیگر، خصوصاً دولت برخوردار باشند و همچنین این فرصت را داشته باشند تا از موضعی برابر با دولت در مذاکرات حضور پیدا کنند تا قادر به تأمین منافع اتحادیه خود باشند و بتوانند به توافق معقولی در این زمینه برسند و همچنین از قدرت کافی برخوردار باشند تا توافقات به‌دست آمده را پیش برده و عملیاتی کرده و اقدامات صورت‌گرفته را پیگیری کنند. [۱۹] اهمیت شرکای اجتماعی قوی و مستقل در پیگیری منافع کارگران و کارفرمایان در برابر دولت بسیار زیاد است و در واقع هیچ چیز به اندازه نمایندگانی که به قدر کافی برای مشارکت اجتماعی آماده نباشند، نمی‌تواند برای مشارکت اجتماعی و گفتگوی کارآمد مضر و مخرب باشد.

استقلال از دولت و اتکا به حمایت اعضای خود و همچنین بهره بردن از ظرفیت‌های فنی، به‌ویژه متخصصان

1- C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

2- C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)

3- Strong and independent social partners

مختلف در حوزه مدیریت، اقتصاد، آمار، حقوق و جامعه‌شناسی، نقش کلیدی در مذاکرات ایفا می‌کنند و نماینده‌ای که با چنین پشتوانه‌ای در مذاکرات اجتماعی حضور پیدا کند، به مراتب بهتر می‌تواند حامی حقوق و منافع اعضای اتحادیه خویش باشد.

نمایندگان هر تشکل نه تنها می‌بایست به منافع و حقوق تمامی اعضای خود توجه کنند، بلکه خصوصاً نماینده طیف کارگری یا کارمندی باید توجه ویژه‌ای به کارگران یا کارمندانی که شرایط ویژه دارند و عموماً کمتر به حقوق آنها پرداخته می‌شود، مبذول دارند که از آن جمله می‌توان به کارگران زن، کارگران حاشیه‌ای، کارکنان اقتصاد غیررسمی، کارگران جوان و به‌ویژه زنان جوان، کارگران مهاجر، کارگران روستایی، کارکنان مبتلا به بیماری‌های خاص نظیر اچ آی وی مثبت، کارگران اقلیت‌های قومی، مذهبی و نژادی، که به‌ویژه در میان کارگران اکثریت مشغول به کار هستند و همچنین بیکاران و خصوصاً افرادی که به دلیل شرایط مختلف، از جمله بحران‌های اقتصادی بیکار شده‌اند، اشاره کرد. [۱۹]

سازمان بین‌المللی کار، مداخله در سازمان‌ها، تشکلات و اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی را شامل موارد ذیل می‌داند و تأکید می‌کند که در این راستا باید تمامی سیاست‌گذاری‌ها، قانون‌گذاری‌ها و فرایندها به نحوی باشد که از این مداخلات اجتناب شود:

- مراجع عمومی<sup>۱</sup> نباید به هیچ وجه در تعیین ترکیب اعضای کنگره<sup>۲</sup>، رؤسا<sup>۳</sup> و هیئت‌مدیره تشکلات، اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارفرمایی و کارگری، دخالت داشته باشند؛
- هیچ ضرورتی ندارد که مراجع قانونی و مقامات دولتی، از تصمیمات داخلی اتخاذشده در سازمان‌ها، تشکلات و اتحادیه‌های مذکور به هر طریقی مطلع شوند؛ خواه به این صورت که رونوشتی از مصوبات داخلی برای آنها فرستاده شود، یا پیشاپیش از دستور جلسات یا تصمیمات و مصوبات احتمالی آگاه شوند؛
- موضوعات داخلی، مانند اختلافات درونی و مسائل مربوط به عضویت اعضا، تنها مربوط به خود سازمان‌ها، تشکلات و اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی است و لزومی ندارد که این مسائل به بیرون درز پیدا کنند؛
- سازمان‌ها، تشکلات و اتحادیه‌های کارگری باید در مورد محل تشکیل جلسات، مکاتبات و ارتباطاتشان از مصونیت<sup>۴</sup> کامل برخوردار باشند. در صورتی که تخلف یا جرمی صورت گرفته باشد، مداخله قوه قهریه

1- Public authorities

2- composition of the congress of members

3- presiding

4- inviolability

و پلیس تنها در صورتی ممکن است که برای این منظور توسط مقام قضایی<sup>۱</sup> حکم صادر شده باشد؛

- مقامات دولتی و مراجع عمومی می‌بایست از هرگونه مداخله جدی که آزادی اجتماعات کارگری و کارفرمایی را تحدید و یا با منع قانونی سعی در جلوگیری از آن اجتماعات می‌کند، جداً خودداری کنند؛ مشروط بر آن که آزادی تجمعات تهدیدی جدی و قریب‌الوقوع برای نظم عمومی ایجاد کنند. [۲۶]

### سه: اراده و تعهد سیاسی برای مشارکت فعالانه در گفتگوی اجتماعی<sup>۲</sup>

دولت و شرکای اجتماعی، یعنی سازمان‌های کارگری و کارفرمایی، می‌بایست با درک مشترک کافی از اهداف یکدیگر به گفتگوی اجتماعی وارد شوند و سطح معینی از اعتماد متقابل و اراده سیاسی راه، به منظور مشارکت فعالانه در فرایند گفتگوی اجتماعی، داشته باشند. در واقع، این درست است که هر کدام از طرفین درگیر در گفتگوی اجتماعی از دیدگاه‌ها، اهداف و منافع متفاوتی برخوردار هستند که هر کدام سعی می‌کنند در جهت منافع خویش گفتگو و مذاکره را پیش ببرند، اما مشارکت‌کنندگان در این فرایند باید قادر باشند تا نه تنها اهداف و اولویت‌های مشترک را شناسایی و در مورد آنها به درک کاملی برسند، بلکه همچنین لازم است تا به اهداف و منافع طرفین دیگر نیز اشراف نسبی داشته باشند تا بتوانند از موضع دیگر طرف‌ها نیز موضوعات را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند. [۲۶] نمایندگان مذاکره‌کننده باید اولاً، یکدیگر را به رسمیت بشناسند؛ ثانیاً، به یک اندازه برای یکدیگر ارزش قائل شوند و نسبت به هم تعهد داشته باشند. [۱۹]

پایبندی به تعهد، خصوصاً در زمان‌هایی که گفتگوی اجتماعی زمان‌بر است و مذاکره بر سر موضوعاتی شکل گرفته است که ممکن است چندین سال به درازا بکشد، بسیار مهم است. [۱۹] تعهد سبب می‌شود که اراده کافی برای مذاکره و فعالیت مستمر در طرفین درگیر به وجود آید و حفظ شود؛ چرا که اگر تعهدی وجود نداشته باشد، هیچ کدام از طرفین دلیلی برای پایبندی به گفتگو و مشارکت اجتماعی در خود نمی‌بینند و در نتیجه اراده کافی برای پیشبرد مذاکرات و پیگیری مستمر در خود احساس نمی‌کنند. تعهد یک امر تحمیلی نیست، بلکه به مرور زمان و در نتیجه مذاکرات موفق گذشته ایجاد می‌شود؛ یعنی به عبارت دیگر اگر در گذشته طرفین درگیر، تجربه خوبی از مذاکره با یکدیگر و مشارکت اجتماعی داشته باشند، احتمالاً از تعهد کافی برای مذاکرات در آینده نیز برخوردار خواهند بود. بر این اساس می‌توان گفت که اعتماد متقابل رکن اصلی مشارکت اجتماعی در فرایند گفتگوی اجتماعی است.

1- judicial authority

2- Political will and commitment to actively participate in social dialogue

شرکای اجتماعی و دولت برای این که یک گفتگوی اجتماعی مؤثر و مشارکت اجتماعی کارآمد داشته باشند، باید اعتماد متقابل<sup>۱</sup> ایجاد کرده و آن را حفظ و تقویت کنند. این مشروط بر آن است که در گذشته سابقهٔ لبریز از تعارض<sup>۲</sup>، سوطن<sup>۳</sup> و بی‌اعتمادی<sup>۴</sup> بین طرفین وجود نداشته باشد و اگر اینچنین باش حصول اعتماد بسیار سخت و دشوار خواهد بود. هر چقدر در مذاکرات، دو طرف درگیری و تنش و سوءظن کمتری نسبت به یکدیگر داشته باشند و گفتگوهای اجتماعی موفق‌تری را در گذشته تجربه کرده باشند، میزان اعتماد نهادی آنها بیشتر خواهد بود. [۲۶] برخی اقداماتی که در زمینهٔ اعتمادسازی می‌توان انجام داد، از این قرار هستند:

- بهبود ارتباطات و اشتراک اطلاعات فی‌مابین دولت و شرکای اجتماعی در مورد روش‌های پیشنهادی، محدودیت‌ها و نتایج و پیامدهای فرایند گفتگوی سه‌جانبه؛
- اطمینان از تعهد همهٔ طرفین در بالاترین سطح ممکن و تشکیل جلسات مقدماتی با نمایندگان عالی<sup>۵</sup> هر یک از طرفین درگیر در فرایند گفتگوی اجتماعی؛
- ایجاد یک مبنای نهادی قوی برای گفتگوی اجتماعی سه‌جانبهٔ ملی با قوانین مشخص و ضمانت اجرایی بالا دربارهٔ فرایند، نتایج و پیامدها و استقلال طرفین. به دلیل آن که برخی از طرف‌ها ممکن است تمایل داشته باشند که مباحث مطروحه در جلسات محرمانه و سری باقی بمانند، پیش از هرگونه تصمیم‌گیری و توافق، لازم است در مورد محرمانه بودن نتایج حاصله، بین طرفین توافق صورت پذیرد؛
- تعیین یک فرد بی‌طرف و مستقل و مورد احترام همهٔ طرف‌های گفتگوی اجتماعی، به‌عنوان دبیر یا مسئول برگزاری و هماهنگ‌کنندهٔ جلسات و اطمینان از این که وی به صورت بی‌طرفانه<sup>۶</sup> و با رویهٔ یکسان در مورد همهٔ طرف‌ها فعالیت می‌کند؛
- تشویق مطالعات آکادمیک و تحقیق و بحث پیرامون گفتگوی اجتماعی سه‌جانبهٔ ملی و به اشتراک گذاری نتایج به‌دست آمده و اقدامات مثمرتری که می‌توان انجام داد؛
- اطمینان از برگزاری منظم جلسات برای این که طرفین یکدیگر را بهتر بشناسند و به یکدیگر نزدیک شوند. نفس برگزاری جلسات و صرف ملاقات یکدیگر سبب می‌شود که زمینه برای ارتباطات شخصی نزدیک‌تر فراهم شود و در نتیجه اعتماد بین گروهی افزایش پیدا کند؛

1- mutual trust

2- conflict

3- suspicion

4- mistrust

5- high-level representatives

6- confidentiality

7- neutral

- اطمینان از این که تصمیمات اتخاذ شده مثل توافقات<sup>۱</sup> و مصوبات، به‌طور منظم پیگیری شده و به شکل مؤثری اجرایی شوند. [۱۹]

### چهار: حمایت نهادی مناسب<sup>۲</sup>

مذاکرات و گفتگوهای سه‌جانبه می‌توانند هم به صورت رسمی و هم غیررسمی برگزار شوند. در واقع، برگزاری مذاکرات دسته‌جمعی به صورت غیررسمی، فی‌نفسه نامطلوب نیست، اما به صورت کلی، تشکیل نهادهای رسمی گفتگوی اجتماعی، به‌عنوان بخشی از فرایند تصمیم‌گیری در یک کشور مفید است و نتایج مثبتی می‌تواند داشته باشد. این بیشتر برعهده دولت است که با همکاری شرکای اجتماعی اقدام به ایجاد چنین نهادی، با پشتوانه قانونی کرده و ضمانت کند که این نهاد نه تنها کارآمد است، بلکه از منابع و حمایت لازم برخوردار است و پایداری و ثبات مناسبی دارد. درحقیقت، یک چهارچوب نهادی رسمی، که از منابع حمایتی و قانونی مناسبی برخوردار باشد، خود یک تعهد درازمدت است که می‌تواند سبب افزایش اعتماد و پیشبرد بهتر مذاکرات و حصول نتایج مطلوب شود. [۱۹]

نیاز اساسی به حمایت نهادی مناسب و مطلوب، چهارچوب قانونی درست و اصولی و ضمانت اجرایی کافی، پیش‌زمینه ضروری برای گفتگوی اجتماعی به‌شمار می‌رود که می‌تواند بنیان مستحکمی برای عملیاتی کردن تصمیمات محسوب شود. در غیر این صورت، گفتگوی اجتماعی بسیار شکننده خواهد بود و در برابر نگرش‌های مختلف، تغییر شرایط، تغییر نمایندگان طرفین و مواردی از این قبیل آسیب‌پذیر می‌شود. قانون می‌بایست تضمین و حمایت‌های لازم را فراهم کرده و از مشارکت اجتماعی طرفین و تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند به شکل مطلوبی پاسداری کند. [۱۹]

### مزایای گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه<sup>۳</sup>

چه نیازی به گفتگوی اجتماعی است و اصولاً چرا باید گفتگوی اجتماعی را انجام داد؟ این سؤال به‌نظر ساده، پاسخ ساده‌ای ندارد و هر پاسخی به آن بدهیم، منظورمان را از گفتگوی اجتماعی روشن ساخته‌ایم. درحقیقت، پاسخ به این سؤال، به‌طور ضمنی، مزایای گفتگوی اجتماعی را مشخص می‌سازد. این مزایا می‌بایست آنقدر اهمیت و ارزش داشته باشند که طرفین حاضر به گفتگوی اجتماعی شوند. پاسخ به این سؤال و تخمین مزایای محتمل آنقدر مهم هستند که می‌توانند مشخص‌کننده انجام و ادامه گفتگوی اجتماعی، به‌طور مستمر، در بین سه

1- agreements

2- Appropriate institutional support

3- The benefits of tripartite social dialogue

رکن اصلی دولت، کارکنان و کارفرمایان باشد؛ چرا که هزینه‌های انجام گفتگوی اجتماعی بالاست و در برخی از مواقع می‌تواند یک روند و پروسه سخت، فرسایشی و طولانی باشد. پس به نظر می‌رسد که پیش از آن که دولت، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی بخواهند اقدامی در خصوص گفتگوی اجتماعی صورت دهند، لازم است به این سؤال پاسخ دهند که چه نیازی به انجام گفتگوی اجتماعی وجود دارد؟

تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که دولت و شرکای اجتماعی دیگر در مواجهه با این سؤال که چرا باید گفتگوی اجتماعی انجام داد، دو پاسخ محتمل به آن می‌دهند:

۱- از آنجایی که گفتگوی اجتماعی دارای کارایی است، پس می‌تواند سبب کامیابی<sup>۱</sup> و رونق شود و سطح سازش صنعتی، اقتصادی و اجتماعی را ارتقا بخشد و منافع واقعی برای جامعه و مردم و دولت به ارمغان آورد. در کشورهایی که این رویکرد را دارند، در واقع اگرچه دولت‌ها و سازمان‌های کارگری و کارفرمایی ممکن است که دیدگاه‌های گوناگونی در مورد برخی از موضوعات داشته باشند، اما بر روی این نکته توافق دارند که گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه می‌تواند منافع مشترکی را در ارتباط با بهزیستی آحاد مختلف جامعه تأمین کند.

بر این اساس، در این جوامع سه دلیل گفتگوی اجتماعی را ضروری می‌سازد: ۱. اطلاعات لازم را برای سیاست‌گذاری مؤثر در اختیار سیاست‌گذاران قرار می‌دهد؛ ۲. گفتگوی اجتماعی فرصت اجرای سیاست‌های کارآمد را در اختیار طرفین قرار می‌دهد؛ ۳. گفتگوی اجتماعی فرصت حفظ تعادل را در سیاست‌های مورد بحث با کاهش اثرات سو بر روی سه گروه دوجبر این مذاکرات، کاهش بهبود می‌بخشد.

۲- از آنجایی که گزینه‌های جایگزین، مطلوب یا مولد نیستند، لذا گفتگوی اجتماعی می‌تواند مؤثر واقع شود. کشورهایی که این پاسخ را به سؤال مذکور می‌دهند، احتمالاً شرایط اقتصادی حادی را تجربه کرده‌اند که فقدان گفتگوی اجتماعی و استفاده از گزینه‌های دیگر سیاستی در آن شرایط تأثیرات مخربی به همراه داشته است. شواهد نشان می‌دهند که روابط صنعتی خصمانه<sup>۲</sup> بین سه طرف، جامعه را از مزایای بلندمدت اقتصادی و اجتماعی محروم گردانیده است. در چنین شرایطی، غیبت گفتگوی اجتماعی ممکن است این ریسک را به همراه داشته باشد که سیاست‌های دولت به شکلی صحیح تعیین نشوند و به همین دلیل نه تنها از سوی کارمندان

1- prosperity

2- adversarial industrial relations

و کارفرمایان با مقاومت در اجرا روبه‌رو شوند، بلکه به نتایج نامطلوبی منجر شوند که وضعیت اقتصادی را وخیم‌تر می‌کند. [۲۶]

البته این به منزله آن نیست که گفتگوی اجتماعی یک نسخه شفابخش است که همیشه به نتایج مطلوبی منجر می‌شود؛ اما تجارب نشان داده است که کاربست آن عموماً به بهبودی نسبی اوضاع و شرایط منجر می‌شود. گفتگوی اجتماعی در واقع نوعی ابزار سیاسی و سیاستی است که در مواقع مواجهه با بحران‌ها، چالش‌ها، تضادها و برخورد منافع بین طرفین، می‌تواند به حل و فصل امور کمک برساند؛ هر چند به خودی خود و به صرف انجام شدن، تضمینی برای موفقیت ندارد و باید پیش‌نیازهایی نیز برای انجام آن فراهم باشد. ما در این بخش، برخی از مزایای احتمالی گفتگوی اجتماعی را مورد بحث قرار می‌دهیم. در این خصوص نیاز به یادآوری است که این مزایا در صورتی امکان محقق شدن دارند که مشروط به اجرای درست و مؤثر و کارآمد گفتگوی اجتماعی و توأم با سیاست‌های عمومی و حمایت قانونی باشند.

### یک: دموکراسی، کار شایسته و توسعه ملی<sup>۱</sup>

مشارکت اجتماعی، یکی از اصول محوری دموکراسی است؛ چرا که نه تنها جامعه مدنی را تقویت می‌کند، بلکه کمک می‌کند تا اطمینان حاصل کنیم که سیاست‌ها و برنامه‌های دولت عادلانه، منصفانه و جامع است و نیاز و مطالبات گروه‌های ذی‌نفع را مرتفع می‌سازد. بر این اساس و از آنجایی که گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا نوعی از مشارکت اجتماعی است، لذا می‌تواند به شیوه‌های جامع و دموکراتیک تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کمک شایانی کند. [۱۹]

آنچه مسلم است این است که کارکرد اصلی گفتگوی اجتماعی، ریشه در سازوکارهای مشارکتی دارند. در واقع، مواردی از جمله به اشتراک گذاشتن اطلاعات، مشاوره، مذاکره، تصمیم‌گیری مشترک، عملیاتی کردن تصمیمات اتخاذشده و حضور فعالانه در فرایند گفتگوی اجتماعی، همگی عناصری از مشارکت اجتماعی می‌باشند که می‌توانند جامعه را به آرمان حکمرانی خوب و مبتنی بر دموکراسی نائل کنند. حکمرانی خوب، به نوبه خود به تقویت ثبات، انسجام و همبستگی اجتماعی منجر می‌شود و این‌ها همگی مؤلفه‌هایی هستند که برای توسعه اقتصادی لازم و ضروری می‌باشند. [۲۶] کار شایسته، یکی از اهداف توسعه هزاره<sup>۲</sup> به شمار می‌آید و گفتگوی اجتماعی می‌تواند به مثابه ابزاری قلمداد شود که در جهت رسیدن به هدف کار شایسته، آرمان حکمرانی خوب

1- Democracy, decent work and national development

2- Millennium Development

و توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی را نیز محقق کند. [۱۹]

### دو: مشروعیت<sup>۱</sup>

اقدام یکجانبه دولت در مدیریت، تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری نه تنها ناقض اصول دموکراسی است، بلکه احتمالاً با مقاومت‌هایی همچون اعتصاب‌ها، اعتراض‌ها، بایکوت، سر باز زدن از کار و درخواست بازنگری قانونی و قضایی این تصمیمات نیز روبه‌رو می‌شود که همه این موارد می‌توانند مشروعیت سیستم و نظام حاکم را زیر سؤال ببرند. [۲۶] گفتگوی اجتماعی می‌تواند از به چالش کشیده شدن مشروعیت دولت جلوگیری کند و با فراهم کردن شرایط و توافق بر روی منافع همه گروه‌ها این فرصت را در جامعه به وجود می‌آورد که کارگران و کارفرمایان احساس توانمندی بیشتری کنند و خودشان را در فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاسی بیشتر دخیل دانسته و فعالیت‌های خویش را مثمر‌تر بدانند. بر این اساس، مشارکت اجتماعی زمانی که در جامعه وجود داشته باشد و گفتگوی اجتماعی بین طرفین با منافع متضاد در اجتماع جریان پیدا کند، نه تنها بنیان‌های جامعه مدنی مستحکم‌تر می‌شود، بلکه مشروعیت دولت نیز تقویت شده و باعث می‌شود که نظام در مواجهه با چالش‌های احتمالی بسیار کارتر عمل کند.

### سه: کیفیت تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی<sup>۲</sup>

گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه می‌تواند به همه طرف‌ها کمک کند تا راه‌حلی را پیدا کنند که هر یک از آنها به تنهایی ممکن بود از یافتن آنها عاجز بماند، یا از آن طفره برود. دولت کلاسیک، همیشه در طول تاریخ به ارائه راه‌حل‌های یک‌طرفه مبادرت می‌کرده است، اما در دوران جدید می‌تواند با درگیر کردن شرکای اجتماعی در فرایندهای تصمیم‌گیری، بانی پیدا کردن راه‌حل‌های بی‌بدیلی شود که منافع همه طرف‌ها را تأمین و تضمین می‌کند. بنابراین، دولت در اینجا نقش کلیدی را بر عهده دارد و می‌تواند از طریق گفتگوی اجتماعی به نیازها و منافع کارکنان و کارفرمایان آگاهی بیشتری پیدا کند و با در نظر گرفتن این آگاهی به‌دست آمده، در تصمیم‌گیری‌هایی که با مشارکت دیگر طرف‌ها انجام می‌شود، نه تنها کیفیت سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌ها را ارتقا بخشد، بلکه با مشارکت همین گروه‌ها، اجرای سیاست‌های اتخاذشده را نیز در بالاترین سطح ممکن، به انجام برساند. [۱۹]

1- Legitimacy

2- Quality of formulation and implementation of public policies



### چهار: پیشگیری از تضاد و برقراری سازش اجتماعی<sup>۱</sup>

فرایند گفتگوی اجتماعی مؤثر و کارآمد، همچنین این پتانسیل را دارد که موضوعات مهم اجتماعی، اقتصادی و سیاستی را در یک سازمان، نهاد، محیط کار و حتی سطح ملی حل و فصل کند و نه تنها از برخورد منافع و تضادهای اجتماعی جلوگیری کند، بلکه سازش و ثبات اجتماعی را در جامعه به وجود آورد. از رهگذر گفتگوی اجتماعی، سوءتفاهم‌ها و تضادهای گروهی بین طرفین کاهش پیدا می‌کند، تنش‌ها و چالش‌های ایجادشده با سهولت بیشتری مدیریت می‌شوند و مصالحه اجتماعی در جامعه ایجاد می‌شود. [۲۶] در نتیجه، سطح اعتماد بین گروهی افزایش پیدا می‌کند و نه تنها همبستگی اجتماعی در جامعه تحکیم می‌شود، بلکه فرصت برای مشارکت اجتماعی گسترده‌تر نیز به وجود می‌آید.

### پنج: مزایای ویژه برای کارکنان و کارفرمایان<sup>۲</sup>

گفتگوی اجتماعی برای سازمان‌ها، تشکلات و اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی به جز آن که شرایطی فراهم می‌کند تا صدای این شرکای اجتماعی شنیده شود و بتوانند از طریق مکانیسم آن منافع و مطالبات خویش را پیگیری کنند، بلکه مزایا و منافع دیگری را نیز به همراه دارد. برای مثال، گفتگوی دسته‌جمعی این فرصت را برای این سازمان‌ها ایجاد می‌کند تا بتوانند به اطلاعاتی دسترسی پیدا کنند، که به شیوه‌های دیگر امکان کسب آنها را نداشتند. [۱۹] همچنین این سازمان‌ها از این طریق می‌توانند از نظرات دولت و تصمیمات آن تا حدود زیادی مطلع شوند و بر این اساس، بتوانند در مقابل کنش احتمالی دولت، واکنش درخور و مناسبی داشته باشند. از طرف دیگر، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی، این فرصت را دارند تا داده‌ها و همچنین پیشنهادهایی را ارائه دهند که برای تدوین، اجرا و همچنین قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری بهتر از سوی دولت، می‌توانند اثربخش باشند. [۲۶]

### مخالفت‌های احتمالی با گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه<sup>۳</sup>

گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا همیشه مورد موافقت همگان قرار نمی‌گیرد و در بسیاری از موارد با مخالفت‌هایی نیز روبه‌رو می‌باشد. این مخالفت‌ها که گاهی تعدادشان کم هم نیست، عمدتاً از سوی بدنه دولت و حاکمیت و همچنین در برخی موارد از سوی کارفرمایان بروز پیدا می‌کنند و اکثراً در کشورهای غیردموکراتیک‌تر دیده

1- Conflict prevention and creating social peace

2- Special benefits for employees and employers

3- Possible objection to the tripartite social dialogue

می‌شوند. در این قسمت برخی از مخالفت‌ها و اعتراضات احتمالی، با فرایند گفتگوی اجتماعی را مطرح کرده و مورد بررسی قرار خواهیم داد.

### یک: از دست رفتن آزادی عمل<sup>۱</sup>

ممکن است این‌طور گفته شود که سه‌جانبه‌گرایی، نوعی از خودمحدودسازی است که دولت و دیگر شرکای اجتماعی حاضر در گفتگوی اجتماعی انجام می‌دهند و در نهایت به کاهش آزادی عمل و اختیار منجر خواهد شد. این مخالفت، عمدتاً توسط گروه‌های کوچک‌تر کارگری و کارفرمایی که در فرایند مشارکت اجتماعی و گفتگوی سه‌جانبه دخیل نیستند، مطرح می‌شود و دلیل آن این امر است که سازمان‌ها و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی حاضر در فرایند گفتگوی اجتماعی، نتوانسته‌اند نظر مساعد تمام طیف اعضای خویش را برای گفتگو جلب کنند. در حقیقت، توجه به خواست‌ها، مطالبات و منافع تمام اعضا، خصوصاً اعضای حاشیه‌ای، مانند کارگران زن، کارگران روستایی، کارگران حاشیه‌نشین و کارگران بخش غیررسمی، بسیار حائز اهمیت است و در صورتی که نمایندگان حاضر در گفتگوی اجتماعی بتوانند با این اعضا به تفاهم برسند، احتمال چنین انتقادی کاهش پیدا می‌کند. [۲۶]

### دو: کاهش نقش پارلمان<sup>۲</sup>

این انتقاد، عمدتاً از سوی نمایندگان مجلس قانون‌گذاری مطرح می‌شود و دلیل آن این است که از آنجا که این نمایندگان منتخب مردم هستند و به پشتوانهٔ مردم برای قانون‌گذاری انتخاب شده‌اند، لذا دلیلی وجود ندارد که دولت با نمایندگان گروه‌های کارگری و کارفرمایی به صورت جداگانه گفتگو کند.

این انتقاد، سه‌جانبه‌گرایی را عاملی در جهت کم‌رنگ کردن دموکراسی و مردم‌سالاری می‌داند؛ چرا که بخشی از فرایند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را برعهدهٔ سازمان‌های کارگری، کارفرمایی و دولت قرار می‌دهد که از دید نمایندگان مجلس قانون‌گذاری، صلاحیت تصمیم‌گیری در این خصوص را ندارند. بنابراین، اعضای مجلس ممکن است با این استدلال که محل بحث و گفتگو در مورد یک مجموعه اقدامات قانونی باید در مجلس باشد، با گفتگوی سه‌جانبه و مصوبات آن مخالفت کنند. [۱۹]

1- Loss of freedom of action

2- Dilution of parliament's role

### سه: ایجاد تنش‌های داخلی در بدنه دولت<sup>۱</sup>

سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی، ممکن است روی ساختارهای درونی دولت اثر بگذارد و این اثرگذاری در صورتی که گفتگوی اجتماعی قوی باشد، به مراتب بیشتر است. این انتقاد بیشتر از داخل بدنه دولت و احتمالاً به صورت پنهانی و غیرمستقیم مطرح می‌شود و عموماً وزارت کار (که معمولاً نماینده دولت در گفتگوی اجتماعی است) آماج این انتقاد قرار می‌گیرد که به قیمت تضعیف سایر وزارتخانه‌ها، خود نیرومندتر می‌شود و در گفتگوی اجتماعی نقش اصلی را ایفا می‌کند. [۱۹]

### چهار: فرآیند بسیار زمان‌بر و پردغدغه<sup>۲</sup>

یک انتقاد عمومی که به گفتگوی اجتماعی وارد می‌شود، این است که گفتگوی اجتماعی فرایندی بسیار زمان‌بر، طولانی و فرسایشی است؛ خصوصاً در زمانی که گفتگو بر سر مسائلی باشد که نیاز به جلسات و مذاکرات متعدد دارد. این انتقاد بیشتر در مواقع بحرانی، نظیر بحران‌های اقتصادی مطرح می‌شود و منتقدان اذعان دارند که در شرایط بحرانی به دلیل آن که وضعیت ناپایدار است، نیاز به تصمیم‌گیری‌های سریع وجود دارد و گفتگوی اجتماعی به دلیل آن که مبتنی بر تضارب آرا و برخورد منافع متضاد است، تصمیم‌گیری و توافق بر سر مشکلات طولانی و زمانبر خواهد بود و ممکن است زمان طلایی برای گذر از بحران از دست برود. [۴۸]

### پنج: کاهش نقش نمایندگی سازمان‌های کارگری/کارمندی<sup>۳</sup>

به دلیل آن که در دو دهه گذشته، اقتصاد غیررسمی در جهان رشد و گسترش پیدا کرده است، عضویت در اتحادیه‌های کارگری رو به کاهش بوده است. در واقع، در طی سال‌های اخیر، سهم گسترده و روزافزونی از کارکنان در اقتصاد غیررسمی (زنان، کارگران دور کار، کارمندان دور کار، کارگران فصلی، کارگران حاشیه‌ای) شاغل شده‌اند، این در حالی است که این گروه‌ها سهم چندانی در سازمان‌ها، تشکلات و اتحادیه‌های کارگری و کارمندی ندارند و بنابراین مطالبات، خواست‌ها، نیازها و منافع آنها در گفتگوی اجتماعی لحاظ نمی‌شود. لذا انتقادی در این باره مطرح می‌شود که نمایندگان کارگری که در گفتگوی اجتماعی حضور پیدا می‌کنند، نماینده تمام کارگران نیستند و نقش نمایندگی در سال‌های اخیر کمرنگ شده است. [۲۶]

1- Creation of internal tensions within government

2- Work-loading and time-consuming process

3- Reducing the role of representation of labor / employee organizations

## فرایند مشارکت اجتماعی<sup>۱</sup>

مشارکت، فرآیند تعاملی چندسویه است که مداخله و نظارت مردم و قابلیت سیاسی-اجتماعی نظام را در دستیابی به توسعه، همراه با عدالت اجتماعی و همبستگی اجتماعی در پی خواهد داشت. بنیادی‌ترین اندیشه زیرساختی مشارکت، پذیرش اصل برابری مردم است و هدف از آن، هم‌فکری، همکاری، هم‌یاری و تشریک مساعی افراد در جهت بهبود کمیت و کیفیت زندگی در تمامی زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. [۴۹] مشارکت در فرایند توانمندسازی و مقتدرسازی افراد جامعه، بر سه ارزش بنیادین سهیم کردن مردم در قدرت، نظارت مردم بر سرنوشت خویش و گشودن فرصت‌های پیشرفت به روی مردم تأکید دارد. [۵۰]

از نظر اوکلی، مشارکت با بهره‌گیری از کمک‌های داوطلبانه اجتماعی و استفاده از منابع داخلی، به منظور تحقق توسعه و کاهش هزینه‌های آن مشخص می‌شود. مشارکت اجتماعی، نه تنها از طریق سازمان‌دهی گروه‌ها، سبب افزایش ارتباطات اجتماعی و بالتبع سرمایه اجتماعی می‌شود؛ بلکه راهکاری است که از طریق آن گروه‌های فرعی و حاشیه‌ای در قدرت وارد می‌شوند و در سرنوشت خویش سهیم می‌شوند. [۵۱] مشارکت، ابزاری برای ارتقای سطح زندگی عمومی، از طریق ایجاد وضعیت مطلوب و بهینه در زمینه‌های فقرزدایی، تغذیه، بهداشت، مسکن، اشتغال، آموزش و چگونگی گذران اوقات فراغت است و بر این اساس یکی از پیش‌نیازهای ضروری توسعه اجتماعی محسوب می‌شود. [۵۲]

مشارکت اجتماعی در معنای دیگر، به منزله کوشش و تلاش جمعی در یک زمینه سازمانی است که اعضا با ائتلاف منابع، درصدد دستیابی به اهداف و منافعشان هستند. در این معنا، مشارکت یک فرایند فعال در زمینه اجتماعی است که هر یک از کنشگران به واسطه اندیشه، تأمل، آگاهی، اراده و نظارت فعالشان به اقدام، کنش و عمل مشارکتی ترغیب می‌شوند. بر این اساس، مشارکت اجتماعی اولاً، نوعی فعالیت سازمان‌یافته از طرف مردم متحد و متجانس است که عنصر اساسی آن متقاعد شدن افراد به کنش جمعی برای رسیدن به اهداف است؛ ثانیاً، مبتنی بر کنش اجتماعی و عمل جمعی است؛ ثالثاً، بر مبنای تفکر و تأمل مستقیم نسبت به کنش و عمل است و رابعاً، مبتنی بر نظارت بر فرایند مشارکت می‌باشد. [۵۳]

رابرت پاتنام معتقد است که آنچه باعث میزان بالای مشارکت در یک جامعه می‌شود، عنصر اعتماد اجتماعی است که در قالب همکاری‌های اجتماعی و تعاونی ایجاد می‌شود. او بیان می‌دارد که شبکه‌های مشارکت مدنی در یک جامعه، هنجارهای محکمی از بده‌بستان‌های عمومیت‌یافته را رواج می‌دهند و پیدایش اعتماد اجتماعی را سبب می‌شوند و بر این اساس موجب تسهیل همکاری و هماهنگی و ارتباطات و افزایش اعتبار می‌شوند و از

این طریق، کنش جمعی برای رسیدن به اهداف و تغییر شرایط را ممکن می‌سازند. [۵۴]

مارکوس و التون، اهمیت و نقش اساسی مشارکت را در زندگی اجتماعی در سطح مورد بررسی قرار داده‌اند. در نخستین سطح، مشارکت باعث می‌شود که فرد به یک شهروند برجسته تبدیل شود، به عبارت دیگر، از طریق مشارکت در زندگی اجتماعی، درک و آگاهی شهروندان از مسائلی که مربوط به آنها است، وسعت پیدا می‌کند و نسبت به درک این نکته که چگونه علایق و منافعشان با علایق و منافع دیگران ارتباط پیدا می‌کند توانا می‌شوند و همچنین به‌طور عمیقی به نیاز و منافع متقابل افراد و گروه‌های دیگر آگاهی پیدا کرده و توانایی‌ها و پتانسیل‌هایشان را برای ژرف‌اندیشی و مذاکره و گفتگو افزایش می‌دهند. در سطح دوم، مشارکت از طریق بهبود هنجارهای سرمایه اجتماعی و اعتماد اجتماعی، جامعه بهتری ایجاد می‌کند. ایجاد جامعه بهتر به معنای آن است که مشارکت اجتماعی، هنجارهای اعتماد اجتماعی و سرمایه اجتماعی را تکوین می‌بخشد، توانایی‌های یک جامعه را برای کنش‌های هماهنگ افراد به منظور توسعه و بهبود اجتماعی تقویت می‌کند و همبستگی اجتماعی را افزایش می‌دهد. در واقع، مشارکت قوی شهروندان در زندگی عمومی، می‌تواند به مثابه یک نیروی قدرتمند در برابر تغییرات ناگهانی بازار و یا سیاست‌های دولت عمل کند و نهایتاً در سومین سطح، مشارکت به شیوه حکومت اشاره می‌کند، یعنی منجر به ارتقای استانداردهای حکومت شده و حکمرانی خوب را در جامعه به وجود می‌آورد، چرا که منافع شهروندان را به منافع تصمیم‌گیرندگان رسمی پیوند می‌دهد و سیاست‌گذاران را مجبور به پاسخگویی در قبال آنها می‌کند. مشارکت اجتماعی، یک ابزار مفید برای دموکراتیک کردن حکومت‌هاست. مشارکت همچنین می‌تواند به‌طور مستقیم به بهبود و اجرای سیاست‌های عمومی و اجتماعی کمک کرده و فرصت‌های تدوین سیاست‌ها و اتخاذ تصمیمات هوشمندانه را در جامعه افزایش دهد. [۵۵]

هانتینگتون و نلسون نیز مشارکت را با شهروندی پیوند می‌دهند و آن را فرایند اثرگذاری شهروندان بر تصمیم‌گیری‌های دولت تلقی می‌کنند. به نظر آنها، دو پارامتر تحرک اجتماعی و عضویت در انجمن‌ها و گروه‌های اجتماعی، زمینه را برای بسط مشارکت اجتماعی در جامعه فراهم می‌کند. [۵۳] بنابراین، با توجه به نقش و کارکرد اساسی مشارکت اجتماعی در ایجاد شهروند برجسته، جامعه بهتر و منش و شیوه حکمرانی خوب، می‌توان اذعان کرد که مشارکت اجتماعی و مردم‌سالاری ارتباط لاینفک و ناگسستگی و متقابل با یکدیگر دارند. از یک طرف مشارکت اجتماعی تنها در بستر و زمینه نظام‌ها و جوامع دموکراتیک محقق می‌شود و از طرف دیگر، مشارکت اجتماعی خود به ایجاد و توسعه دموکراسی و رسیدن به آرمان یک جامعه مردم‌سالار کمک خواهد کرد. مشارکت، شهروندانی برجسته، فعال و آگاه به حقوق و تکالیف شهروندی پرورش می‌دهد که هنجارهای تعامل، ارتباط، همکاری و تعاون را در جامعه بسط و گسترش می‌دهند و گسترش و توسعه این هنجارها، حکومت را

مجبور به اصلاح می‌کند تا به ارزش‌های دموکراسی پایبند بوده و مردم‌سالاری را محقق کند. کنشگرانی که به صورت آگاهانه در جامعه مشارکت کنند، در یک فرایند بازاندیشانه به بهبودی اوضاع و بهتر شدن زندگی اجتماعی کمک می‌کنند. این نوع مشارکت، نه از بالا و به وسیله ساختار قدرت، بلکه از بدنه جامعه و در حوزه عمومی شکل می‌گیرند و ناشی از گروه‌بندی‌های اجتماعی و شکل‌گیری اجتماعات خودجوش و داوطلبانه در میان طبقات مختلف اجتماعی هستند. زمانی که در یک جامعه، شبکه ارتباطات اجتماعی از سطوح پایین و از بدنه اجتماعی شروع به رشد می‌کند، میزان موفقیت از جامعه‌ای که شبکه‌های ارتباطات از سطح بالا و توسط حکومت ایجاد می‌شود، بیشتر است. [۵۵]

رشد و گسترش شبکه‌های اجتماعی و فعالیت‌های داوطلبانه مدنی اقشار مختلف اجتماعی در انعطاف‌پذیر کردن ساخت سیاسی و به تعبیر دیگر، در دموکراتیک کردن آن نقشی اساسی دارد. هر اندازه که شمار افراد مشارکت‌کننده در جامعه مدنی بیشتر باشد و این افراد به میزان بیشتری واجد پتانسیل‌های فعالیت‌ها مدنی باشند و نسبت به جامعه تعهد مدنی بالاتری داشته باشند، بهتر می‌توانند در تعیین سرنوشت خویش و جامعه نقش ایفا کنند. تعهد مدنی نسبت به جامعه، یک امر مستلزم یادگیری است، بدین معنا که افراد در طی فرایند مشارکت اجتماعی، یاد می‌گیرند که نسبت به سرنوشت خود و جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند متعهد باشند. اینگلههارت در همین زمینه بیان می‌کند که نقش فرهنگ در ایجاد و گسترش دموکراسی، بسیار حیاتی است، چرا که نشانه‌های اعتماد، رواداری، مشارکت، همبستگی و نظیر آن در فرهنگ نمود پیدا می‌کنند. از نظر او، رسیدن به دموکراسی، تنها از رهگذر اقدامات نهادی و توسط نخبگان به‌دست نمی‌آید، بلکه تحقق و حیات مردم‌سالاری بیش از هر چیز به ارزش‌ها و باورهای شهروندان و توده اجتماعی وابسته است. [۵۶]

مفاهیم مشارکت اجتماعی، شهروندی و دموکراسی، ارتباط به‌هم‌پیوسته و تنگاتنگی با یکدیگر دارند. مشارکت وسیله‌ای است که نه تنها مردم‌سالاری به کمک آن در جامعه به وجود می‌آید، بلکه معیاری برای سنجش و ارزیابی میزان مردم‌سالاری در جامعه نیز هست. مشارکت اجتماعی، اصل بنیادی شهروندی نیز هست، چرا که شهروندی از مجموعه حقوق، تکالیف و مسئولیت‌ها به وجود می‌آید و آنچه که این دو را به یکدیگر پیوند می‌دهد، وجود نوعی اخلاق مشارکت است. تا مشارکت نباشد، نه حقی وجود دارد و نه تکلیفی و حق و تکلیف بدون مشارکت اجتماعی هرگز نمی‌توانند در جامعه متبلور شوند. اخلاق مشارکت با تحقق شهروندی، به پیدایش و بقای دموکراسی در جامعه کمک می‌کند و زمانی که دموکراسی در یک جامعه وجود داشته باشد، مشارکت در آن جامعه ضرورت پیدا می‌کند. [۵۵]

ذکر معتقد است شهروندی دموکراتیک در حوزه‌هایی می‌تواند توسعه پیدا کند و تقویت شود که به نحوی

دموکراتیک سازماندهی شده باشند. مشارکت در یک جامعه دموکراتیک به معنای کنشگری آگاهانه و جمعی در جهت نیل به هدف و تعیین یا تغییر سرنوشت است. بنابراین دموکراسی وابسته به کنش طیف وسیعی از شهروندان است که به صورت سازمان‌یافته در انجمن‌های کثیری به مشارکت فعالانه و آگاهانه می‌پردازند. مشارکت برای افراد، راه و روشی است که به وسیله آن می‌توانند مسئولیت‌های خویش را افزایش داده و طرز کار مردم‌سالاری را درک کنند. این امر مستلزم جامعه‌پذیری و یادگیری اصول و شیوه‌های مردم‌سالارانه، بر مبنای تجربه عملی مشارکت و جامعه‌پذیر کردن افراد است. [۵۷]

گائوتتری، بیان می‌دارد که مشارکت اجتماعی، فرایند خودآموزی اجتماعی و مدنی است، چرا که تلاش برای مشارکت مستلزم تغییر حالات ذهنی و روانی در همه سطوح است و این تغییر، مناسبات انسانی و اجتماعی جدیدی را فراهم می‌آورد. بر این اساس، مشارکت اجتماعی را باید هم به عنوان هدف و هم به عنوان ابزار و یکی از نیازهای اساسی انسان در حیات اجتماعی مورد توجه قرار داد. او بر این اندیشه و نظر است که حوزه مشارکت می‌بایست به تمامی عرصه‌های حیات اجتماعی بسط پیدا کند و برای تحقق این مهم، اراده سیاسی دولت و پشتوانه قانونی به همراه وجود نهادهای اجتماعی لازم و ضروری است تا مشارکت‌کنندگان آزادی کامل را برای مشارکت در گفتگو و کنشگری اجتماعی داشته باشند. به باور گائوتتری، مشارکت باید از درون و بطن جامعه شروع شود و از بیرون مورد حمایت قرار گیرد. برای آن که مشارکت از درون جامعه شروع شود، نیاز به اراده و آگاهی کنشگر دارد و در این راه دولت و ساختارهای دموکراتیک باید از بیرون از آن حمایت کنند. [۵۸]

با توجه به نقش مهمی که دولت‌ها در حیات اجتماعی جامعه، به‌ویژه در جوامع در حال توسعه، ایفا می‌کنند، سرنوشت توسعه سیاسی و مشارکت اجتماعی در این کشورها به دیدگاه و رویکرد دولت‌ها، ارتباط دارد. دولت‌ها باید به نقش مشارکت اجتماعی، چه در شکل ابزاری و چه در شکل غایی خود در توسعه همه‌جانبه و پایدار پی ببرند و به این نتیجه برسند که با مشارکت اجتماعی، برنامه‌ها بهتر و کامل‌تر اجرا می‌شوند، خدمات با هزینه کمتری عرضه خواهد شد، انگیزه و ارزش درونی در افراد بیشتر ایجاد می‌شود، احساس مسئولیت در آحاد اجتماعی تقویت می‌شود، جامعه مدنی شکوفا می‌شود و همبستگی اجتماعی انسجام پیدا می‌کند، کیفیت زندگی ارتقا پیدا کرده و مردم نسبت به علل محرومیت‌ها و این که چه کاری می‌توانند برای بهبود زندگی اجتماعی و سیاسی خود انجام دهند، آگاه می‌شوند. [۵۱] در حقیقت، می‌توان گفت که در جامعه‌ای که در برنامه‌های توسعه خود، جایی برای مشارکت اجتماعی ندارد، حفظ حوزه خصوصی و منابع فردی اهمیت پیدا می‌کند و بالتبع فردگرایی در آن جامعه افزایش پیدا خواهد کرد. در نتیجه، مصالح ملی و اجتماعی مورد غفلت قرار می‌گیرد و صدمات جبران‌ناپذیری به بار خواهد آمد. [۵۹]

گسترده‌گی مفهوم مشارکت و تفاسیر متعدد و چندوجهی از آن، به مانند بسیاری دیگر از مفاهیم علوم اجتماعی، یکی از ویژگی‌های خاص این مفهوم است. مشارکت فرایندی است که از طریق آن، مردم می‌توانند در زندگی دگرگونی به وجود آورند و اندیشه دگرگونی را در ذهن خود نهادینه سازند. مشارکت، وقتی با چنین معنایی تعریف می‌شود، بر رشد شخصیت انسانی تأکید می‌کند و نوعی راهبرد به شمار می‌آید که در پی خلق فرصت‌های بی‌بدیلی است که مردم از رهگذر آن برای از میان برداشتن دشواری‌ها و گشودن مرزهای بسته، به راه‌های تازه و جدید دست پیدا می‌کنند. [۶۰] در یک معنای کلی و وسیع، مشارکت اجتماعی عبارت از شرکت فعالانه انسان‌ها در حیات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و به‌طور کلی تمامی ابعاد حیات است. [۵۵] آلن بیرو، از منظر جامعه‌شناسی، مشارکت را تعریف کرده است و معتقد است که باید بین مشارکت به عنوان عمل و تعهد (عمل مشارکت) و مشارکت به عنوان حالت یا وضع (امر شرکت کردن) تمایز قائل شد. مشارکت در معنای نخست، به معنای شرکت فعالانه در گروه است و به فعالیت‌های اجتماعی انجام‌شده مربوط می‌شود؛ اما در معنای دوم به تعلق گروهی خاص و داشتن سهمی در حیات آن نظر دارد. [۱۶]

مشارکت اجتماعی را هرطور که تعریف کنیم، عنصر اصلی آن، هدفمند بودن کنش اجتماعی است که در فرایند ارتباطی بین کنشگر و محیط اجتماعی او در جهت نیل به اهداف معین و از پیش تعیین‌شده، نمود پیدا کرده و تأثیر می‌گذارد. این کنش ارتباطی، مبتنی بر فهم متقابل است و آنچنان که هابرماس بیان می‌دارد، کنش معطوف به فهم متقابل نوعی از کنش هدفمند اجتماعی است. [۶۱] مفهوم کنش ارتباطی هابرماس که در آن هنجارهای مورد وفاق از زبان مشترک میان‌ذهانی ناشی می‌شود، بازگوکننده نوعی از عقلانیت است که شهروندان را در مسیر تصمیم‌گیری هدایت می‌کند. هابرماس معتقد است که دموکراسی را پیش از هر چیز، می‌بایست به عنوان یک فرایند خاص در نظر گرفت که زمانی در جامعه پدیدار می‌شود که نوع معینی از کنش اجتماعی به اوج می‌رسد. در واقع، این فرایند، شیوه خاصی است که در سپهر عمومی<sup>۱</sup> پدیدار می‌شود و طی آن شهروندان از طریق آن، تصمیمات جمعی و عقلانی اتخاذ می‌کنند. [۵۵]

مشارکت اجتماعی به منزله مشارکت آگاهانه، داوطلبانه، ارادی و جمعی عاملان خصوصی در حوزه عمومی است که از طریق کنش‌های متقابل مستقیم و غیرمستقیم شهروندان در مقیاس وسیع با فعالیت‌های محلی، نهادهای جامعه مدنی، دولت و حاکمیت و به منظور نفوذ و اثرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری‌ها و یا پیگیری اهداف و منافع عمومی انجام می‌گیرد. این نوع مشارکت اجتماعی، از سایر فعالیت‌های مشارکت‌گونه معمولی و روزمره زندگی متمایز است و عامل اصلی در اتخاذ سیاست‌های توسعه‌ای و کنش‌های پاسخگویانه نسبت به



نیازها و خواست‌های گروه‌های مختلف اجتماعی است. چنین مشارکتی، در شرکت و سهیم شدن در فعالیت‌ها و گفتگوهای اجتماعی و تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری انجمن‌ها، کانون‌ها، تشکلات، گروه‌ها، دسته‌جات محلی، سازمان‌های غیردولتی و دولتی نمود عینی پیدا می‌کند. [۵۵]

اگرچه وجود مشارکت به لحاظ انتزاعی و نظری بسیار مهم و اساسی است، اما عملی کردن و به اجرا درآوردن مشارکت اجتماعی به آسانی ممکن نیست. شرایط اجتماعی و سیاسی حاکم بر جامعه، نوع دید و نگاه دولتمردان، مسئولان و برنامه‌ریزان، خلیقات و روحیات مردم، تجربیات گذشته جامعه و واقعیات پیش روی بر پذیرش یا عدم پذیرش یا نحوه اجرای مشارکت اثرگذار هستند. [۱۸]

### رویکردهای جامعه‌شناختی در زمینه مشارکت<sup>۱</sup>

در دیدگاه جامعه‌شناختی، رویکردهای مختلفی وجود دارد که هر کدام از آنها، با توجه به چشم‌انداز و زمینه فکری خود، تعبیر مختلفی از مشارکت ارائه کرده‌اند. در این قسمت، مشارکت اجتماعی را از منظر رویکردهای کارکردگرایی، ساخت‌گرایی، تضاد و کنش متقابل نمادین مورد بررسی قرار می‌دهیم.

#### الف) رویکرد کارکردگرایی<sup>۲</sup>

این رویکرد، عموماً بر نتایج و پیامدهای مشارکت اجتماعی و کارکردی که در اجتماع دارد، تأکید می‌کند. در واقع، از منظر این رویکرد، مشارکت بر حسب پیامدهای سودمند و کارکردی که برای جامعه دارد، تحلیل و تبیین می‌شود. در توجه این رویکرد به مشارکت، آنچه که اهمیت دارد، نقش و کارکردهای مشارکت است که افراد جامعه با کنشگری مشارکت‌جویانه خود، آن را ایجاد می‌کنند. بر این اساس، یک نظام اجتماعی برای آن که بتواند به حیات خود ادامه دهد، باید مشارکت کافی اعضایش را برانگیزاند. [۱۷]

از منظر این مکتب فکری، کارکردی که مشارکت گروه یا طبقه خاصی در جامعه به وجود می‌آورد، حائز اهمیت است. چرا که در نتیجه این کارکردها، نظام اجتماعی می‌تواند به حیات خود ادامه دهد و انسجام و همبستگی و وفاق اجتماعی را در جامعه پدید آورد. بر این مبنا، نقشی که هر جزئی از ساخت اجتماعی در رابطه با کل در جهت یکپارچگی ایفا می‌کند، اهمیت دارد. [۶۲] کارکردگرایی، مشارکت اجتماعی را به مثابه ابزاری تلقی می‌کند که برای تحقق اهداف دیگر، مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ یعنی به عبارت دیگر،

1- Sociological approaches to participation

2- Functionalist approach

هدف از مشارکت اجتماعی دستیابی به منافع اقتصادی، کسب فایده و یا منزلت اجتماعی-اقتصادی یا سهیم شدن در قدرت در معنای ابزارگرایانه آن است. [۶۳] بر طبق این دیدگاه، لازم است تا آن دسته از موانع مشارکت را شناسایی و مرتفع کرد تا رشد شخصیت، مشارکت مؤثر، آگاهانه و داوطلبانه در جامعه تحقق پیدا کند. [۶۴]

### ب) رویکرد ساخت‌گرایی<sup>۱</sup>

در مکتب ساختارگرایی، توجه به ساختارها در تبیین مشارکت اجتماعی، نقش اساسی دارد، یعنی به عبارت دیگر، ساختارهای اجتماعی به مثابه نظام‌هایی هستند که رفتارهای مشارکتی را هدایت کرده و رواج می‌دهند، یا محدود کرده و به محاق می‌برند. [۱۷] ساختارها می‌توانند با فراهم کردن جوی از منع و ترغیب بر کنشگران درون نظام اثر بگذارند و رفتارهای مشارکتی را کاهش یا افزایش دهند. ساختارگرایی، تحقق و تقویت مشارکت را منوط به تغییر و تحولات ساختاری می‌داند و نظریه‌پردازان آن معتقدند که مشارکت اجتماعی جزئی از ساخت اجتماعی هر جامعه است و این ساختارهای جامعه هستند که کمیت و کیفیت مشارکت را تعیین می‌کنند. در حقیقت، این روابط پایدار نهادینه‌شده در ساخت‌های جامعه هستند که میزان مشارکت افراد را معلوم می‌کنند. از منظر این مکتب، برای افزایش میزان مشارکت افراد یا گروه‌ها در جامعه، نیاز به تغییرات اساسی و بنیادین در ساخت‌های گوناگون جامعه وجود دارد [۶۲] و در صورتی که ساخت‌ها به نحوی باشند که اجازه مشارکت و کنشگری جمعی را به توده مردم ندهند، مشارکت کاهش پیدا کرده و جامعه مدنی تضعیف خواهد شد.

### ج) رویکرد تضاد<sup>۲</sup>

مکتب تضادگرایی، بر علل و عوامل انگیزشی و ویژگی‌های شخصیتی به عنوان عوامل تعیین‌کننده کنش‌های فردی در مبادرت به کنش‌های اجتماعی تأکید می‌کند. این رویکرد، مشارکت در فعالیت‌های اجتماعی و سیاسی را فی‌نفسه هدف می‌داند و معتقد است که از این طریق، توانایی‌ها و خلاقیت‌های انسان به عنوان موجودی عقلانی و ارتباط‌گرا، فعلیت پیدا می‌کند. از منظر این رویکرد فکری، مشارکت در فعالیت‌های سازمان‌یافته سیاسی و اجتماعی، وظیفه شهروندی فعال و وسیله‌ای برای تأمین نیازها و منافع شخصی یا کسب فایده

1- Structuralist approach

2- Conflict approach

است. [۶۳] این رویکرد، مشارکت را به عنوان فرایندی در نظر می‌گیرد که با شناسایی و توصیف مشکلات، نیازها و فرصت‌های اجتماعی شروع می‌شود و با بحث از دیالکتیک نیروهای اجتماعی متضاد و کنش فردی و ضرورت اتحاد گروه‌های تحت ستم در جهت عمل و کنش مشترک برای رهایی از انقیاد ادامه پیدا می‌کند تا به سرانجام برسد. [۶۵]

مسئله اصلی دیدگاه تضاد در خصوص مشارکت اجتماعی آن است که فرد با عضویت در تشکل‌های اجتماعی و فعالیت در آنها، احساس توانایی و مؤثر بودن و قدرت می‌کند. [۶۶]

### د) رویکرد کنش متقابل نمادین<sup>۱</sup>

این رویکرد، بر نقش عاملان کنش در فرایند مشارکت تأکید می‌کند و برای فهم و تفسیر پدیده مشارکت اجتماعی، به ویژگی‌های کنشگران و برای تبیین آن به زمینه‌های شناختی، نظام معانی، گرایش و تمایلات افراد توجه کرده و فرد را محور تحلیل قرار می‌دهد. در قالب رویکرد کنش متقابل نمادین، مشارکت اجتماعی، نوعی از کنش اجتماعی است که واجد شرایط ذیل است:

- کنشگر اجتماعی برای مشارکت، در وضعیتی قرار دارد که شامل حضور دیگر کنشگران بوده و مشارکت با توجه به حضور آنان انجام می‌گیرد؛
- کنشگر اجتماعی زمانی که قصد مشارکت دارد، در وضعیتی قرار می‌گیرد که سایر کنشگران، با وسایل، امکانات و سایر منابعی که در اختیار دارند، به نوعی قادر هستند که رفتار کنشگر را تحت نفوذ قرار دهند؛
- کنشگر در فرایند مشارکت، با سایر کنشگران در مجموعه‌های معینی از توقعات، ارزش‌های مشخص، اعتقادات و نمادها وجوه مشترک دارد. [۱۷]

### دامنه و بُرد مشارکت<sup>۲</sup>

مشارکت اجتماعی در سطوح مختلف جامعه می‌تواند رخ دهد، اما به صورت کلی می‌توان این مفهوم را در سه سطح از نظر برد و دامنه تعریف کرد:

- ۱- مشارکت با برد محدود: به نوعی از مشارکت اطلاق می‌شود که برای کنشگر اجتماعی، انجام آن سهل و آسان است. مشارکت در امور محله، مانند شرکت در شورای آپارتمان، شورای محله و هیئت

1- Symbolic interaction approach  
2- Scope and range of participation

امنای مسجد از ملموس‌ترین مصادیق مشارکت با دامنه محدود هستند که شمول فعالیت‌های آن از یک محیط کوچک مانند محله فراتر نمی‌رود.

۲- **مشارکت با برد متوسط:** نوعی از مشارکت است که از امور و فعالیت‌های محلی فراتر می‌رود و در حیطه نهادها و گروه‌هایی اتفاق می‌افتد که میزان سازمان‌یافتگی آنها از نهادهای محلی بیشتر و درجه رسمی بودن آن بالاتر است و دارای اهداف فرامحلی هستند. مشارکت در اتحادیه‌های صنفی، انجمن‌ها، تشکلات و کانون‌های فرهنگی، اجتماعی و هنری از مصداق‌های بارز این نوع مشارکت هستند.

۳- **مشارکت با برد گسترده:** اگر مشارکت اجتماعی با برد محدود را مشارکت عمومی<sup>۱</sup> عنوان نهیم و آن را مشارکتی تعریف کنیم که همگان قادر به انجام آن هستند، در این صورت مشارکت با برد گسترده را باید مشارکت خاص و ویژه قلمداد کنیم که فقط اقشار اجتماعی خاصی در آن به کنشگری می‌پردازند. از جمله مصادیق مشارکت خاص با برد گسترده می‌توان به فعالیت‌های انتخاباتی، شرکت و عضویت در احزاب و تشکل‌های سیاسی، سازمان‌های دولتی و غیردولتی اشاره کرد. [۵۵]

یک فرد به عنوان کنشگر اجتماعی، می‌تواند تنها در یک سطح مشارکت کند یا همزمان در سه سطح به صورت فردی یا گروهی مشارکت اجتماعی داشته باشد.

## سطوح مشارکت<sup>۲</sup>

بر مبنای دامنه و گستره مشارکت، سطوح مشارکت تعیین می‌شود. مشارکت می‌تواند در سه سطح خرد، میانی و کلان صورت پذیرد که به ترتیب به معنای سطوح فردی، سازمانی و جامعه‌ای می‌باشند:

۱- **مشارکت در سطح خرد:**<sup>۳</sup> این سطح، شامل مشارکت‌های اجتماعی بین فردی و بین گروهی است و ناظر بر رفتارهای مشارکت‌جویانه یا مشارکت‌ستیزانه فردی و گروهی است؛

۲- **مشارکت در سطح میانی:**<sup>۴</sup> زمانی که فرد اقدام به مشارکت اجتماعی در سطوح سازمانی، نهادی، تشکیلاتی و نظیر آن کند، مشارکت اجتماعی در سطح میانی رخ داده است؛

۳- **مشارکت در سطح کلان:**<sup>۵</sup> مشارکت افراد در نظام کلی اجتماعی و ساختارها و نهادهای کلان اجتماعی، اقتصادی و سیاسی از نظر سطح مشارکت در سطح کلان است که بالاترین سطح مشارکت است. [۱۷]

1- Public participation

2- Levels of participation

3- Micro-level participation

4- Intermediate level participation

5- Macro-level participation

## مدیریت مشارکتی<sup>۱</sup>

مدیریت مشارکتی، به معنای مشارکت افراد مناسب و برای کار مناسب به عنوان یک نگرش کاربردی در انگیزش کارکنان است. این نوع از مدیریت، در واقع شیوه‌ای است که کلیه افراد سازمان را به صورت واحدهای زنده و متأثر از یکدیگر در نظر می‌گیرد که در آن مدیر، علائق، آراء، منافع و پیشنهادهای کارکنان زیردست را مورد توجه قرار می‌دهد و آنان را با پشتیبانی مناسب به بهبود روش‌های انجام کار تشویق می‌کند. این سبک از مدیریت، نیازمند برنامه‌ریزی بلندمدت و ایجاد تحولات مناسب رفتاری در فرهنگ سازمانی است. مشارکت اعضای یک سازمان در کلیه امور، سبب تقویت روحیه آنان و در نتیجه بهبود ارتباطات سازمانی و افزایش مهارت شغلی می‌شود که خود عامل مهمی در بهبود بهره‌وری است. مطالعات مختلف نشان داده‌اند که هرگاه مردم در دگرگونی شیوه‌های انجام کاری مشارکت فعال داشته باشند، مقاومت و ایستادگی ایشان در برابر تغییرات کاهش پیدا کرده و به موازات آن، علاقه‌مندی آنان به تغییر و دگرگونی افزایش می‌یابد. [۶۷]

مدیریت مشارکتی، راهکاری است که به کارکنان اجازه می‌دهد به جای آن که همیشه مدیریت و رهبری شوند، با اتکا به توانایی‌های خود، فکر کنند، خلاقیت نشان دهند و به‌طور آگاهانه در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های سازمان دخالت و مشارکت فعالانه داشته باشند. مدیریت مشارکتی، کارکنان را از جمله ذی‌نفعان اصلی یک سازمان به حساب می‌آورد و مبنای مدیریت را بر تفویض اختیار و مشورت مؤثر با کارکنان قرار می‌دهد تا از این طریق باعث ایجاد انگیزه در میان پرسنل شده تا منافع سازمان را جزئی از منافع خود تلقی کنند و خود را بیشتر متعلق به سازمان بدانند و سرنوشت سازمان را جدای از سرنوشت خویش قلمداد نکنند. بر این اساس، مدیریت مشارکتی به معنای درگیر شدن کارکنان در فرایند تصمیم‌گیری و دعوت از همه کارمندان برای قبول مسئولیت فردی در جهت افزایش کیفیت خدمات و بهبود عملکرد سازمان است. [۶۸]

مدیریت مشارکتی، در واقع فلسفه‌ای است که ایجاب می‌کند تا تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی سازمانی به نحوی انجام شود که اطلاعات و درون‌داده‌ها و مسئولیت به همه افراد سازمان واگذار شود. از این منظر، مدیریت مشارکتی ارتباط تنگاتنگی با دموکراسی در سازمان دارد که مشارکت کارکنان را به عنوان ذی‌نفعان اصلی در تصمیم‌گیری به منزله توزیع قدرت در درون سازمان‌ها می‌داند و معتقد است که سپهیم شدن کارکنان در قدرت، زیربنای دموکراسی سازمانی است. [۶۹]

مشارکت کارکنان در سازمان، نه تنها در شکل دادن به دموکراسی سازمانی نقش دارد، بلکه مزایای دیگری

نیز برای سازمان به دنبال دارد. از جمله این مزایا آن است که مشارکت در تصمیم‌گیری‌های شغلی، سبب می‌شود که احساس تعلق و مالکیت کارکنان نسبت به شغل، مسئولیت و سازمان بیشتر شود و در نتیجه احتمال ایجاد هنجارهای گروهی حمایت از کار و سازمان در بین کارکنان افزایش یابد. همچنین با مشارکت اعضا در امور، عقاید و نظرات ارکان مدیریتی مقبولیت بیشتری پیدا می‌کند، چرا که کارکنان نظرات مدیریت را برگرفته از نظرات خویش می‌دانند و در نتیجه همکاری بیشتری با مدیریت خواهند کرد و در برابر تصمیمات سازمانی، مقاومت کمتری بروز می‌دهند. ضمن آن که موارد ترک خدمت و غیبت از کار کاهش پیدا می‌کند و تغییر و تحولات سازمانی با روی بازتر و مقاومت کمتری پذیرفته می‌شود. [۶۹]

استقرار نظام مدیریت مشارکتی در سازمان‌ها، مستلزم به‌کارگیری راهکارهایی از جمله فراهم آوردن زمینه فرهنگی، جلب نظر مدیریت عالی به منظور اجرای نظام مشارکت، جلب توجه کارکنان، ذی‌نفع کردن ایشان در منافع سازمان، آموزش کارکنان و انعطاف‌پذیری مدیران است. در همین زمینه، لیچ لویز و همکاران برای مشارکت مؤثر شرایطی را به شرح ذیل برشمرده‌اند:

- کارمندان می‌بایست در منافع سازمانی ذی‌نفع باشند، یا ذی‌نفع بشوند. ذی‌نفع شدن کارمندان می‌تواند به طرق مختلف از جمله واگذاری سهام سازمان صورت بگیرد؛
- کارکنان باید توانایی آن را داشته باشند که از نظر روانی در فعالیت‌های مشارکتی، به‌طور درگیرانه فعال شوند؛
- کارکنان باید فعالیت مشارکتی را مطلوب و سودمند بدانند و مطمئن شوند که مشارکت آنان در مدیریت سازمان اثرگذار است؛
- مشارکت نباید فقط در زمان بحرانی صورت پذیرد، بلکه باید یک فرایند پیوسته و مستمر باشد؛
- هزینه‌های مشارکت برای کارکنان نباید بیشتر از فایده‌مندی آن باشد؛
- کارکنان نباید احساس کنند که مشارکت، امنیت شغلی ایشان را در سازمان مورد تهدید قرار می‌دهد و آنان به واسطه مشارکت در معرض خطرات مختلفی قرار می‌گیرند؛
- همچنین مدیران نباید احساس کنند که مشارکت، موقعیت و منزلت شغلی و اجتماعی ایشان را تهدید می‌کند؛
- مشارکت مؤثر، نیاز به شبکه‌های ارتباطی پویا و به‌طور پیوسته در دسترس افراد دارد. [۷۰]

ابیلی، برخی از عوامل کلیدی لازمه تحقق مشارکت در سازمان‌ها را وجود چشم‌انداز مشخص و اهداف سازمانی معین، حمایت جدی و عملی مدیریت و ساختار از نظام مشارکت، فرهنگ‌سازی و ایجاد بستر مناسب

برای اجرای نظام مشارکت و ترویج روحیه مشارکت‌جویانه از طرق مختلف، نظیر سهیم کردن کارمندان در منافع سازمان، می‌داند. [۶۹] در حقیقت، استقرار یک نظام مدیریت مشارکتی یک شبه ممکن نیست، بلکه تمهیداتی را می‌طلبد که مدیران دستگاه‌های اجرایی می‌بایست آنها را مورد توجه قرار دهند. از جمله این تمهیدات، تقویت اهداف، ارزش‌ها و اولویت‌ها، تغییر روش انتقال اطلاعات، تبیین مسئولیت‌ها، تعیین محدودیت‌ها و انتظارات، تعریف فرایند تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی آموزش مشارکتی، تعدیل شرایط محیط سازمانی، ایجاد فرهنگ مشارکتی و مشخص ساختن ساختار مشارکت در سازمان است. این پیش‌نیازها و تمهیدات در موفقیت سیستم تصمیم‌گیری مشارکتی اهمیت بسزایی دارند. [۷۱]

مدیریت مشارکتی از منظر دیدگاه‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. برخی آن را ایفای نقش از طریق اظهار نظر، ارائه پیشنهاد، تصمیم‌گیری و قبول مسئولیت در زمینه فعالیت‌های سازمان، انتخاب نوع کار، بهبود و توسعه کار و توزیع دستاوردها و منافع حاصله می‌دانند. لامرز معتقد است که مشارکت، اعمال قدرت مدیریتی توسط کارمندان و برجسته شدن خواست‌ها و مطالبات آنها در فرایند مدیریت به‌طور مشروع است. کلارک و همکاران، مشارکت را شامل هر فرایندی می‌دانند که از طریق آن، کارکنان سهمی در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و نفعی در منافع سازمانی دارند. پیترسون و میسی نیز مشارکت را نظام مدیریتی می‌دانند که در آن نه تصمیم یک نفر، بلکه تصمیم افراد مختلف سازمان از پایین‌ترین رده‌ها تا بالاترین رده‌های سازمانی در برنامه‌ریزی و مدیریت سازمانی اثر می‌گذارد. [۶۷]

مدیریت دموکراتیک نیازمند مشارکت همه‌سویه، گسترده و پیوسته مردم در فرایندهای برنامه‌ریزی و مدیریتی است و اگر چه رسیدن به آن دشوار است، اما از خواست‌ها و مطالباتی بوده است که همواره مردم و صاحب‌نظران مدیریت برای افزایش کارآمدی مدیریت سازمان به آن توجه داشته‌اند. مدیریت مشارکتی، با دموکراسی سازمانی یا مدیریت دموکراتیک ارتباط تنگاتنگی دارد و از همین روی برخی از مدیریت مشارکتی با عناوینی چون مدیریت دموکراتیک و انسان‌گرایانه، در مقابل مدیریت استبدادی و وظیفه‌گرایانه نام می‌برند. در مدیریت وظیفه‌گرایانه استبدادی، نوع مدیریت مقتدرانه و خودمحور است. در این سبک مدیریتی، خواسته‌های کارکنان و مدیریت در یک جهت نیست و مدیریت بدون توجه به خواست‌ها، مطالبات و منافع کارکنان، رأساً و شخصاً اقدام به برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری می‌کند و از همکاران در همه رده‌های سازمان انتظار دارد که حرف‌شنوی داشته باشند و دستورات را به‌طور دقیق اجرا کنند. در این سبک مدیریتی در حالت افراطی، مدیر با بزرگ و برجسته کردن عملکرد خود و اغراق در توانایی‌هایش، به خود حق می‌دهد که بدون شنیدن نظرات سایرین، تصمیم بگیرد و فاصله خویش را با دیگران در سازمان حفظ کند. [۷۲] مدیریت وظیفه‌گرا زمانی می‌تواند

استبدادی تر شود که مدیر نه از درون سازمان، بلکه از بیرون سازمان و توسط مرجع قدرت، نظیر دولت، تعیین و نصب شود. در این صورت، مدیر خود را ملزم به پاسخگویی به کارکنان نمی‌داند و تنها در جهت منافع مرکز قدرتی که وی را نصب کرده اقدام می‌کند و لذا در قبال تصمیماتی که می‌گیرد، نه منافع زیردستان، بلکه منافع مافوق خود را لحاظ می‌کند.

نقطهٔ مقابل این مدیریت، مدیریت انسان‌گرایانهٔ مشارکتی و دموکرات است. در این سبک، مدیر به همان اندازه که به وظیفه‌گرایی اهمیت می‌دهد، به اهداف و خواسته‌های کارکنان نیز بها می‌دهد. شرط تحقق مدیریت مشارکتی، همسویی اهداف شخصی کارکنان و اهداف سازمان است و برای این که همسویی صورت بگیرد، کارکنان باید اهداف سازمان را به عنوان اهداف خود تلقی کرده و اهداف خود را جزئی از اهداف کلان سازمان بدانند. اساس این سبک از مدیریت، بر دموکراسی سازمانی و تفویض اختیار مسئولیت‌های مدیریتی به سایر کارکنان استوار است. [۷۲]

### سطوح مدیریت مشارکتی<sup>۱</sup>

مدیریت مشارکتی می‌تواند در سطح استراتژیک (سطحی که سیاست‌ها به عملیات مشخصی تبدیل می‌شوند)، مدیریت میانی و مدیریت عملیاتی پیاده شود. به عبارت دیگر امکان تصمیم‌گیری مشارکتی بالقوه در سطوح مختلف سازمان وجود دارد. در همین زمینه پانسفورد و کارپنتر پنج سطح عمدهٔ مشارکت را شامل سطوح زیر می‌دانند:

- ۱- مشارکت در سطح فردی که به جنبه‌هایی از روابط بین ذی‌نفعان و سازمان اشاره دارد؛
- ۲- مشارکت در سطح عملیاتی که به تصمیمات گروه‌های رسمی کوچک در خصوص محیط و عملیات و اهداف کاری آنان اشاره دارد؛
- ۳- مشارکت در سطح جمعی که به جنبه‌های عمدهٔ روابط جمعی بین سازمان و ذی‌نفعان آن اشاره دارد؛
- ۴- مشارکت در سطح سازمانی که به استراتژی‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های عملیاتی اشاره دارد که در جهت نیل به سیاست‌ها و اهداف خاصی طرح‌ریزی می‌شوند؛
- ۵- مشارکت در سطح استراتژیک که به فرمول‌بندی و تعریف اهداف و سیاست‌های اصلی سازمانی اشاره دارد. [۷۳]



## مدل‌های مدیریت مشارکتی<sup>۱</sup>

مدل‌های مختلفی برای اجرای سبک مدیریت مشارکتی وجود دارند که در ادامه دو مدل که به مدیریت مشارکتی در صندوق بازنشستگی نزدیک است، را از نظر خواهیم گذراند:

### الف) مدل مدیریت مشارکتی هر تزربرگ<sup>۲</sup>

این مدل در دانشگاه پادهارزبورگ و توسط راینهارمون مطرح شد و امروزه در بسیاری از سازمان‌ها اجرایی می‌شود. هسته اصلی این مدل عبارت از تفویض مسئولیت به یکایک همکاران و کارکنان است، به نحوی که این مسئولیت‌ها در شرح شغلی آنان به تفصیل بیان می‌شود. اصول این مدل مدیریتی شامل موارد ذیل است:

- ۱- هر یک از تصمیمات سازمانی توسط همکاران هم‌سطح که با یکدیگر ارتباط دارند، اتخاذ می‌شود؛
- ۲- همکاران از طریق قراردادهای فردی هدایت نمی‌شوند، بلکه لازم است ایشان بر اساس چارچوب کارگروهی و هدف مشترک استخدام شده و به کار گرفته و هدایت شوند؛
- ۳- مدیران ارشد و سطح بالایی سازمان در محدوده کاری خویش، می‌بایست فقط تصمیماتی را اتخاذ کنند که از توان و عهده زبردستان خارج است و از دخالت در سایر تصمیمات خودداری کنند؛
- ۴- برگشت دادن اختیارات تفویض شده توسط کارکنان سطوح پایین به مافوق و پذیرش آن‌ها توسط مافوق ممنوع و خارج از اصول مدیریت مشارکتی است؛
- ۵- شرح مشاغل هر کارمند به تفصیل مشخص می‌کند که هر فرد چه وظیفه‌ای دارد و این وظیفه بر مبنای چه توانایی‌ها و قابلیت‌هایی در شغل مورد نظر به وی سپرده شده است.

مدل هر تزربرگ، موارد عادی را از موارد استثنایی در مدیریت متمایز می‌کند. در موارد عادی و در شرایط تطابق وظیفه با توانایی‌های هر کارمند، مدیر به هیچ وجه حق ندارد در حیطه مسئولیتی که به زبردست تفویض کرده است، دخالت کرده و تصمیم‌گیری کند؛ اما در موارد استثنایی که توان و قابلیت همکار کمتر است، مدیر می‌تواند در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت کرده و مشاوره بدهد، یا تصمیمات لازم را خود اتخاذ کند. در این مدل، وظایف ذیل برای همکاران در سطوح پایین‌تر از مدیریت کلان، تعریف می‌شود:

- ۱- در حیطه مسئولیتی که به کارمند واگذار شده است، فرد موظف است که رأساً تصمیم گرفته و عمل کند و در قبال تصمیمی که گرفته پاسخگو باشد؛

1- Participatory management models

2- Herzberg participatory management model

- ۲- در مورد مسئولیتی که بر عهده دارد، در مواردی که لازم است به مدیران مافوق مشورت بدهد؛
- ۳- حیطة و محدوده فعالیت خویش را فعال کرده و فعالانه در بهبود شرایط کاری و مسئولیت‌های محول شده تلاش کند؛
- ۴- اطلاعات لازم را در مورد محدوده مسئولیت خود تنها به مدیران بالادست یا افرادی که در شرح وظایف مشخص شده‌اند، ارائه بدهد و از دادن اطلاعات مورد نیاز خودداری نکند.  
این مدل، همچنین برای مدیران سطوح بالاتر و ارشد نیز وظایف و مسئولیت‌هایی را در نظر گرفته است که اهم آنها به شرح ذیل هستند:
- ۱- برای به‌کارگیری نیروی متخصص با توجه به نیازهای سازمان تلاش کنند؛
- ۲- اهداف و مسئولیت‌ها را برای زیردستان خود به‌طور شفاف و دقیق و بدون ابهام مشخص کنند و حیطة وظایف آنها را معین کنند؛
- ۳- کلیه موارد استثنایی را با همکاران ذی‌ربط در میان بگذارند و بعد از شنیدن نظرات و پیشنهادهای ایشان، تصمیم‌گیری کنند؛
- ۴- به همکاران زیردست خود اطلاعات لازم و کافی بدهند و از آنان انتظار داشته باشند مطابق با توانایی‌ها و مسئولیتی که به آنها تفویض شده، عمل کنند؛
- ۵- بر عملکرد زیردستان، همکاران و پیشرفت سازمان کنترل داشته باشند.  
این موارد نشان می‌دهند که اولاً، هر کارمند، مسئولیت عملکرد خود را در حیطة مشخص شده بر عهده دارد، یعنی پاسخگوی آن چیزی است که در حوزه مسئولیت وی رخ می‌دهد؛ ثانیاً، هر مدیر مسئولیت هدایت زیردستان خود را بر عهده دارد، یعنی چنانچه رهبری و مدیریت خوبی انجام نداده باشد و شرح وظایف هر کارمند را به خوبی شرح نداده باشد، مسئولیت پاسخگویی نسبت به خطای زیردستان نیز، در تحلیل نهایی، بر عهده مدیریت ارشد سازمان است. [۷۲]

### ب) مدل مدیریت مشارکتی لیکرت<sup>۱</sup>

مدل لیکرت، دستورالعمل مدیریتی خویش را بر پایه آگاهی‌های روانشناختی-اجتماعی با نگرش عملکرد بهتر در گروه می‌داند. فرض این مدل بر این پایه استوار است که با کار گروهی، کیفیت تصمیمات بهتر می‌شود و با جایگزینی ارتباطات از سلسله‌مراتب عمودی به ارتباطات افقی، می‌توان تعارضات داخلی در بین گروه‌های

1- Likert participatory management model

مختلف سازمانی را کاهش داد. بر خلاف مدل مدیریتی هر تزیبرگ که تصمیم‌گیری را به فرد فرد کارکنان واگذار می‌کند؛ شاخص تعیین‌کننده در مدل مدیریت مشارکتی لیکرت آن است که اختیار تصمیم‌گیری را نه به فرد، بلکه به گروه واگذار می‌کند. کار گروهی در این مدل شامل مجموعه‌ای از همکاران به اضافه یک مدیر است. مدیر، مسئول تصمیمی است که توسط جمع گرفته می‌شود. در این مدل تعیین و رده‌بندی اهداف مشترک و اخذ تصمیمات گروهی، باعث ایجاد ارتباط فزاینده بین اعضا و در نتیجه ایجاد انگیزه بیشتر گروه برای کار در جهت اهداف سازمان می‌شود. در این مدل، هر مدیر موظف است تا ارتباطات افقی را در گروه و مجموعه تحت مدیریت خود ایجاد کند و همچنین با گروه‌های دیگر در سازمان نیز ارتباط داشته باشد. بر این اساس، زمانی که شبکه ارتباطات در سازمان بیشتر شود، اعتماد بین فردی و گروهی افزایش یافته و در نتیجه مشارکت بیشتر می‌شود.

یکی دیگر از ویژگی‌های مدل مدیریت مشارکتی لیکرت آن است که مدیر هر سطح، به عنوان عضوی از گروه سطح بالاتر خود نیز فعالیت دارد. نتیجه به کارگیری این روش آن است که کلیه مدیران، به جز مدیر ارشد سازمان، در دو گروه عضو هستند. به عبارت دیگر، مدیر در گروه خود مسئولیت مدیریت و اجرایی دارد و در گروه بالاتر به عنوان نماینده گروه خود حاضر است. بنابراین، مدیران دارای دو نقش رهبری و نقش عملکردی در دو گروه هستند و این عضویت دوگانه می‌تواند منجر به پیدایش آثار مثبتی نظیر ارتباطات متقابل بین گروه‌ها در سطوح مختلف باشد. در نتیجه افزایش ارتباطات، میزان مشارکت افزایش پیدا کرده و همبستگی درونی سازمان استحکام بیشتری پیدا خواهد کرد. علاوه بر این، تفاهم مدیریتی برای تصمیم‌گیری‌های بهتر و کمک به حل مشکلات سازمان بیشتر خواهد شد و در نتیجه توان سازمان ارتقا پیدا خواهد کرد. [۷۲]

### الزامات و پیش‌نیازهای مدیریت مشارکتی<sup>۱</sup>

مدیریت مشارکتی، با همه مزایا و توانمندی‌هایی که دارد، برای آن که به‌طور صحیح اجرا شود، نیاز به الزاماتی دارد. مهم‌ترین پیش‌نیاز مدیریت مشارکتی، وجود مدیر معتقد به مشارکت و کارکنان مشارکت‌پذیر است. مدیر معتقد به مشارکت، از هم‌افزایی فکری خوشحال می‌شود و از این فرصت بهره می‌برد. در یک سبک مدیریتی مشارکتی، مدیر باید به این باور برسد که کسی قرار نیست به جای او تصمیم بگیرد، بلکه او با تفویض اختیار و مسئولیت به دیگران، سبب می‌شود که در سازمان همگان به وی کمک کنند تا او بهتر مدیریت کند و صحیح‌تر تصمیم بگیرد. بر این اساس، پیاده‌سازی و اجرایی کردن یک نظام مدیریت مشارکتی، مستلزم شناخت دقیق

موقعیت سازمان، نسبت به عوامل مشارکت پذیری است. همچنین موفقیت در اجرای مدیریت مشارکتی، مستلزم دقت در ارزیابی، آموزش مستمر، بازسازی مداوم روش‌ها و اصلاح سازوکار سازمانی، افزایش میزان اعتماد بین فردی در کلیه سطوح سازمان و دخیل کردن کارکنان در منافع سازمان است. [۷۲]

### مزایای مدیریت مشارکتی<sup>۱</sup>

سبک مدیریت مشارکتی عموماً به دلیل مزایایی که دارد، در یک سازمان به کار گرفته می‌شود. مهم‌ترین این مزایا، شامل موارد ذیل هستند:

- افزایش سطح خلاقیت و نوآوری در سازمان: نظام مدیریت مشارکتی به لحاظ ویژگی‌ها و نتایجی که به همراه دارد، بستر مناسبی را برای شکوفایی استعدادها و پرورش توانایی‌های بالقوه و افزایش خلاقیت و نوآوری در سازمان فراهم می‌کند.
- افزایش سطح رضایتمندی شغلی: در این سبک از مدیریت، به دلیل آن که افراد از لحاظ درونی و بیرونی و از جوانب مادی و معنوی مورد تشویق قرار می‌گیرند، لذا سطح رضایتمندی شغلی در بین کارکنان افزایش پیدا می‌کند؛
- ایجاد روحیه کارگروهی: مشارکت سازمانی و شرکت در فرایند تصمیم‌گیری به پرسنل یاد می‌دهد که روحیه کار تیمی داشته باشند و به آرا و اندیشه‌های مختلف احترام بگذارند؛
- افزایش خودباوری: مدیریت مشارکتی و مشارکت فعال در سازمان سبب می‌شود که میزان خودباوری و اعتماد و عزت نفس در بین کارکنان افزایش پیدا کند که همین امر به نوبه خود بر مشارکت بیشتر کارکنان می‌افزاید؛
- افزایش سطح انگیزش شغلی: زمانی که کارکنان در تعیین، تدوین و تصویب دستورالعمل‌ها و برنامه‌های کاری مشارکت فعالانه داشته باشند و در منافع سازمانی خود را سهیم بدانند و در تصمیم‌گیری‌ها از آنها نظر خواسته شود، سطح انگیزش شغلی در بین آنان افزایش پیدا می‌کند و بنابراین به‌طور مثرم‌تری می‌توانند برای سازمان تلاش و فعالیت کنند؛
- توسعه مهارت‌ها و افزایش سطح دانش و اطلاعات: حل مشکلات سازمانی به شیوه مشارکتی به توسعه مهارت‌ها کمک می‌کند و سبب انگیزش و سوق‌دهی افراد به سمت یادگیری بیشتر و ارتقای سطح دانش شغلی می‌شود؛

- کاهش نظارت مدیران سطوح بالاتر: با گسترش روحیه مشارکتی، روحیه خودمدیریتی و بسط مهارت‌ها و مسئولیت‌پذیری در قبال تصمیمات نیز افزایش پیدا می‌کند و در نتیجه نیاز به نظارت از سوی سطوح بالایی سازمان کاهش پیدا می‌کند؛
- کاهش تنش‌های درون‌سازمانی: رضایت پرسنل و توسعه فرهنگ ارتباطات در نتیجه مدیریت مشارکتی، منجر به افزایش تعامل و اعتماد بین‌فردی در سطوح مختلف می‌شود و در نتیجه تنش‌ها و اختلافات بین کارکنان تخفیف می‌یابد؛
- بهبود کیفیت خدمات: زمانی که کارکنان خود را در سازمان ذی‌نفع بدانند و در تصمیم‌گیری‌های مختلف سهیم باشند، با انگیزه بیشتری برای نیل به نتایج مطلوب فعالیت می‌کنند، در نتیجه شرایط برای مدیریت کیفیت فراگیر در سازمان به وجود می‌آید و کیفیت خدمات افزایش پیدا می‌کند؛
- ارتقای سطح بهره‌وری: مشارکت باعث بهبود کیفیت، کاهش اتلاف منابع و زمان و حذف دوباره کاری‌ها می‌شود و در نتیجه با افزایش کمی و کیفی خروجی‌ها، به ارتقای سطح بهره‌وری سازمان کمک می‌کند. [۷۲]

### مدیریت صندوق بازنشستگی به مثابه حکمرانی بخش عمومی

مدیریت صندوق‌های بازنشستگی، کاربرد خاصی از موضوع حکمرانی بخش عمومی در حالت کلی است. ادبیات حکمرانی بخش عمومی، تقریباً جدید و مربوط به یکی دو دهه گذشته است. حکمرانی مشارکتی نیز طی سالیان اخیر و به‌ویژه بعد از فروپاشی شرکت‌هایی مانند انرون<sup>۱</sup> و وردکام<sup>۲</sup> مورد توجه خاص قرار گرفته است. حکمرانی بخش عمومی، زائیده این حقیقت است که مدیریت ضعیف در بخش عمومی، به احتمال قوی، منجر به کاهش رشد، ناکارایی اقتصادی و فساد سازمان‌یافته می‌شود و در نهایت ممکن است فروپاشی سازمان را در پی داشته باشد.

### ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی<sup>۳</sup>

برای این که کاملاً ساختار حکمرانی مناسب یک صندوق بازنشستگی عمومی را درک کنیم، ابتدا لازم است که گروه ذی‌نفعان و منافع آنان را در صندوق شناسایی کنیم. اهمیت شناسایی ذی‌نفعان از این روی است که بدانیم موجودیت و ماهیت صندوق وابسته به آنان است و اگر آنان نباشند، صندوق بازنشستگی موجودیت خویش را از

1- Enron

2- WorldCom

3- Pension Fund Stakeholders

دست می‌دهد.

به‌طور کلی، دو گروه اصلی از ذی‌نفعان مرتبط با صندوق بازنشستگی عبارت از مشارکت‌کنندگان (شامل دو گروه اصلی کسورپردازان و بازنشستگان) در برنامه بازنشستگی و دولت هستند. گروه مشارکت‌کنندگان در صندوق بازنشستگی شامل اعضای فعال (بیمه‌شدگان فعلی / کسورپردازان)، بازنشستگان (کسانی که مزایا و مستمری دریافت می‌کنند)، از کارافتادگان، بازماندگان و وابستگان بیمه‌شدگان و کسور پردازان هستند. عضویت این گروه بسته به این که برنامه بازنشستگی، یک برنامه بازنشستگی فراگیر باشد یا یک خدمت اجتماعی انتخاب‌شده و ویژه یک گروه، می‌تواند محدود یا گسترده باشد. [۷۴]

مشارکت‌کنندگان، شامل بیمه‌شدگان و کسورپردازان، به‌طور مشخص بیشترین منافع مستقیم را در چگونگی عملکرد سیستم حاکم بر صندوق دارند. بر این اساس، در بسیاری از کشورها، قانون حاکم بر برنامه‌های صندوق بیمه بازنشستگی الزام می‌کند که این برنامه‌ها فقط جهت حداکثر شدن منافع بیمه‌شدگان و ذی‌نفعان مدیریت شود. ذی‌نفعان به‌طور طبیعی نگران وجوه سرمایه‌ای خود در صندوق و منافع حاصل از آن هستند و باید اطمینان حاصل کنند که بسته به مدت زمان مشارکت و میزان مشارکتشان، در سرمایه‌گذاری‌های بیرونی صندوق سهیم باشند و در آینده بتوانند از این مزایا استفاده کنند. [۷۵]

دومین گروه ذی‌نفع، دولت است زیرا منافع دولت در گروه هزینه‌های اجرایی و نحوه عملکرد دارایی‌های صندوق است و همین عوامل، میزان مشارکت دولت در برنامه‌های با مزایای تعریف‌شده را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در حقیقت، دولت همانند یک کارفرما می‌تواند از سلامت مالی طرح‌های بازنشستگی، به دلیل اثرگذاری آن بر توانایی استخدام نیروی جدید و نگهداری از نیروهای موجود، منفعت کسب کند. [۷۴] همچنین نحوه عملکرد دولت می‌تواند میزان مشارکت در صندوق بازنشستگی را تحت تاثیر قرار دهد. هرچقدر عملکرد دولت شفاف‌تر و مسئولانه‌تر باشد، میزان مشارکت مردم در صندوق بازنشستگی عمومی بیشتر می‌شود، چرا که مردم اطمینان حاصل می‌کنند که دولت به بهترین نحو، حافظ وجوه سرمایه‌گذاری شده آنها در صندوق و ضامن مزایا در پایان دوره فعالیت و شروع بازنشستگی است؛ اما اگر دولت در زمینه مدیریت صندوق ضعیف عمل کند و عملکرد آن همراه با فسادهای مالی گسترده باشد، ممکن است مردم از میزان مشارکتشان به دلیل دست‌درازی‌های دولت بکاهند.

اهمیت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی به اندازه‌ای است که امروزه مباحث مربوط به حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی با رویکردهای گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی، به سمت سهیم کردن ذی‌نفعان در مدیریت صندوق سوق پیدا کرده است.

## حکمرانی<sup>۱</sup>

تعریف مشخصی در ارتباط با مفهوم حکمرانی بخش عمومی وجود ندارد که مورد توافق همگان باشد و لذا تعریف مورد وفاقی هم از زمینه حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی وجود نخواهد داشت. محور بیشتر تعاریف مربوط به حکمرانی بخش عمومی و مدیریت شرکتی، سهام‌داران هستند که ذی‌نفعان اصلی شرکت، سازمان، مؤسسه و نهادها به‌شمار می‌روند. سهام‌داران در یک صندوق بازنشستگی، در حقیقت کسور و بیمه‌پردازان و بازنشستگان و سایر گروه‌ها، نظیر از کارافتادگان، هستند. بنابراین، می‌توان حکمرانی بخش عمومی را در ارتباط با فرایندها و سیستم‌هایی تعریف کرد که توسط دولت یا یک سازمان بخش عمومی به کار می‌گیرد تا کارمندان و ذی‌نفعان خود را با هدف به حداکثر رساندن رفاه و حل تضادهای منافع میان ذی‌نفعان مدیریت کند. حکمرانی می‌بایست در بردارنده موضوعاتی مانند شفافیت، حل مسئله تضاد منافع و یک روش کلی مدیریتی باشد که سازماندهی بر مبنای آن انجام می‌گیرد. [۷۶]

به‌طور کلی، هیئت‌مدیره صندوق، باید حکمرانی خوب را متناسب با وضعیت قانونی اجرا کند. در حالت ایده‌آل، صندوق بازنشستگی باید از فشارهای سیاسی، که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر صندوق وارد می‌شوند و از مهم‌ترین و جدی‌ترین تهدیدات یک صندوق بازنشستگی عمومی به حساب می‌آیند، به دور باشد. زمانی که هیچ تضمین بیرونی وجود ندارد، احتمالاً استقلال قانونی و شفافیت، بهترین تضمین درونی است که یک هیئت‌مدیره می‌تواند از آن برخوردار و به اصول آن پایبند باشد. همچنین روال‌های عزل و نصب شفاف در صندوق بازنشستگی، موضوع مهمی در حکمرانی است. نکته مهم دیگر در مدیریت و حکمرانی صندوق، سهیم کردن ذی‌نفعان، خصوصاً مشارکت‌کنندگان، که شامل بیمه‌شدگان یا کسورپردازان و بازنشستگان است، در قدرت حاکمیت صندوق است. اینها استانداردهای مهمی هستند که باید در حاکمیت یک صندوق بازنشستگی مورد توجه قرار بگیرند تا اعتماد عمومی و خصوصاً ذی‌نفعان جلب شود. [۷۷]

نیاز به استانداردهای با کیفیت در زمینه حکمرانی بخش عمومی، دقیقاً از مسائلی نشأت می‌گیرند که باعث ایجاد موضوع حکمرانی سازمانی می‌شوند. از جمله این مسائل، دخالت دولت در مدیریت سازمان‌های بخش عمومی، نظیر صندوق بازنشستگی و خصوصاً بخش‌های مالی است که می‌تواند به تضاد منافع و فساد سازمان‌یافته منجر شود. بنابراین، در حل آن باید چشم‌انداز حکمرانی مورد توجه قرار بگیرد. حکمرانی عمومی در صندوق‌های بازنشستگی می‌بایست چهار حوزه را تحت پوشش قرار دهد:

۱- شفافیت و پاسخگویی صندوق بازنشستگی، خصوصاً در حیطه مالی (و منابع انسانی)؛

۲- استقلال از دولت و پاسخگویی به نهادهای تنظیم‌گر مالی؛

۳- تأثیرگذاری نهادهای مالی قانون‌گذار بر سازوکار قانونی صندوق؛

۴- به کار بستن استانداردهای لازم برای جلوگیری از فسادهای مالی نظیر اختلاس، رشوه، رانت. [۷۸]

دخالت دولت در امور صندوق‌های بازنشستگی، عموماً خطراتی را برای ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی به وجود می‌آورد که شناسایی آنها پیش از اصلاح ساختار صندوق ضروری است. ریسک‌هایی که در نتیجه دخالت دولت، پیش روی ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی قرار می‌گیرد، به‌طور کلی به چهار گروه عمده تقسیم می‌شوند:

۱- شکست دولت در عمل به وعده‌های بازنشستگی؛

۲- استفاده و سوءاستفاده از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان توسط دولت برای دستیابی به اهداف دیگر نظیر

جبران کسری بودجه عمومی، به جای تلاش برای تحقق وعده تأمین درآمد بازنشستگی؛

۳- عملکرد ضعیف صندوق به دلیل استفاده از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان و کسورپردازان برای اعطای

وام یا قرض به دولت؛

۴- از دست رفتن وجوه صندوق بازنشستگی به دلیل فسادهای مالی سازمان‌یافته یا ضعف مدیریت در

سرمایه‌گذاری. [۷۶]

اگرچه این ریسک‌ها عمومیت بیشتری دارند و عمده مشکلات صندوق‌های بازنشستگی را در بر می‌گیرند اما باید گفت که تمامی این ریسک‌ها در مورد همه صندوق‌های بازنشستگی مصداق ندارند و ممکن است یک صندوق بازنشستگی با ریسک متفاوتی روبه‌رو باشد. برای مثال، ریسک اصلی در یک صندوق بازنشستگی غیراندوخته‌گذاری، می‌تواند این باشد که وعده‌های درآمدی بازنشستگی دولت، بیش از توان و ظرفیت بودجه‌ای صندوق قرار گیرد که این امر معمولاً در نتیجه تغییرات جمعیتی مانند افزایش طول عمر، کاهش مرگ‌ومیر، برهم خوردن نسبت جمعیتی بازنشستگان و افراد فعال اقتصادی و کم شدن نرخ جایگزینی یا کاهش در پایه مالیات رخ دهد.

سهولت تغییر شرایط برنامه یک صندوق بازنشستگی توسط دولت، تا حدود زیادی تابعی از دقت عمل به وعده‌های این صندوق و بخشی از آن نیز تابعی از سنت قانونی حاکم بر صندوق بازنشستگی است. خطر این که دولت در تحقق به وعده‌های بازنشستگی خود با شکست مواجه شود، در برنامه‌های مبتنی بر حق بیمه در صندوق‌های دولتی بیشتر و آشکارتر است. در حالی که دولت، معمولاً مزایای خاصی را برای برنامه‌های عمومی اندوخته‌گذاری شده تعریف می‌کند و همچنین پرداخت آن مزایا را حتی با وجود عملکرد ضعیف صندوق به دلایلی از جمله فساد مالی، اختلاس یا سوءاستفاده تضمین می‌کند؛ اما با این حال وجوه متعلق به کسورپردازان



دولت را وسوسه می‌کند تا این وجوه را در راستای اهداف دیگر که عمدتاً اهداف سیاسی هستند مورد استفاده قرار دهد. این وسوسه زمانی بیشتر شده و دولت را در دست‌درازی به وجوه صندوق مصمم‌تر می‌کند که بدانیم معمولاً بازپرداخت وجوه اندوخته‌گذاری شده صندوق به اعضایش، در آینده دور انجام می‌شود. [۷۹] اهمیت این ریسک زمانی زیادت‌تر می‌شود که به این نکته توجه کنیم که عمر دولت‌ها معمولاً از مدت‌زمان بازپرداخت مزایای بازنشستگی کوتاه‌تر است؛ این بدان معناست که دولت‌ها در زمان حال از وجوه صندوق‌ها، که در واقع سپرده کسورپردازان یا بیمه پردازان است، برداشت می‌کنند؛ اما دولت‌های بعدی باید مزایای وعده داده شده را به بازنشستگان پرداخت کنند.

اولین عامل دفاعی در برابر هر یک از این خطرات، ایجاد ساختار حکمرانی خوب و شفافیت است. حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی عمومی می‌بایست در راستای تثبیت فعالیت‌های تجاری مفید و سرمایه‌گذاری‌های مناسب، اجتناب از فساد، اجتناب از مدیریت ضعیف و اجتناب از سوءاستفاده دولت از وجوه صندوق باشد. [۷۶] شناخت تضاد و مدیریت تضاد هم یک موضوع ضروری است؛ چرا که نه تنها نباید هیچ تضادی در این حوزه تصمیم‌گیری و قدرت وجود داشته باشد، بلکه همچنین هیچ تضادی نیز نباید میان منافع مدیران و بیمه‌شدگان، به عنوان ذی‌نفعان اصلی صندوق، وجود داشته باشد. اگرچه ایجاد اطمینان در مقابل بروز تضاد در رابطه با دارایی‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها یا منافع بیمه‌شدگان صندوق غیرممکن است، اما با یک نظام باز و شفاف مبتنی بر شناخت تضادها و نحوه عملکرد آنها، می‌توان از میزان تضاد منافع کاست و آنها را به حداقل رساند. موضوع شناخت تضاد میان منافع مدیران و سهام‌داران صندوق برای جلوگیری از اقداماتی به کار گرفته می‌شود که مورد علاقه بیمه‌شدگان نیست، چرا که این تضادها بر سر سرمایه آنها در صندوق اتفاق می‌افتد و به نوعی تهدید برای ایشان تهدید محسوب می‌شود. بر این اساس، مسئولیت‌ها و الزامات قانونی در مورد منافع ذی‌نفعان باید برای اعضای هیئت‌مدیره شفاف باشد و آنان باید درک کنند که علت حضورشان در این جایگاه، انجام مسئولیت‌های واگذار شده در جهت منافع ذی‌نفعان است. [۷۷]

بر این اساس، یک چهارچوب حکمرانی بر اساس دستورالعمل صندوق بین‌المللی پول در مورد شفافیت مالی پیشنهاد شده است که می‌تواند مورد توجه قرار بگیرد و در ادامه اصول اولیه آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

## ۱- طبقه‌بندی نقش‌ها و مسئولیت‌ها در صندوق بازنشستگی

طبقه‌بندی نقش‌ها، اهداف و مسئولیت‌ها در صندوق بازنشستگی به منظور ایجاد شفافیت و پاسخگویی بسیار ضروری و اساسی است. اهداف باید توسط دولت تنظیم و به صورت دقیق در قانون ذکر شوند و همراه با بیانیه

روشنی در مورد وعده‌هایی که باید به آنها عمل شود، بیان شوند. همچنین دولت می‌بایست تضمین کافی را در مورد محافظت از وجوه ذی‌نفعان، شامل کسورپردازان و بیمه‌شدگان و نیز در ارتباط با وعده پرداخت‌های بازنشستگی، ارائه دهد. اهداف و مسئولیت‌های صندوق و همچنین ضمانت‌های مالی که برای صندوق تنظیم شده‌اند، باید به‌طور روشن، صریح و غیرمبهم در قانون به تصویب برسد و در اختیار ذی‌نفعان قرار بگیرد. [۸۰]

## ۲- شفافیت

در برخی از کشورها برنامه‌های بازنشستگی عمومی، توسط دولت مدیریت می‌شوند، این در حالی است که در سایر کشورها، خصوصاً کشورهای توسعه‌یافته‌تر، صندوق‌های بازنشستگی توسط نهادهای مشخصی از حوزه عمومی مدیریت می‌شوند و دولت حق مداخله در سازوکارهای مدیریتی صندوق را ندارد. در کشورهایی که صندوق توسط نهادهای مشخص حوزه عمومی مدیریت می‌شوند، این نهادها به عنوان مدیران صندوق و حاکمان قانونی آن، تنها وظیفه حفاظت از وجوه مردم را بر عهده دارند؛ اما در کشورهایی که دولت صندوق را مدیریت می‌کند، صندوق‌ها بسان انحصارگرانی عمل می‌کنند که افراد برای استفاده از مزایای بازنشستگی، ناچار به عضویت در آن صندوق می‌باشند. این انحصار خصوصاً در زمانی که دولت، صندوقی برای بیمه کردن کارکنان بدنه خود تأسیس می‌کند، شدیدتر می‌شود. پرواضح است که زمانی که انحصار وجود داشته باشد، احتمال شفافیت کم می‌شود. بر این اساس نیاز به مدلی برای مدیریت صندوق بازنشستگی وجود دارد که با قیود و ضمانت‌های قانونی میزان امانتداری صندوق را بالا ببرد. در قالب این مدل، اعضای شوراهای عالی و نهادهای نظارتی مسئول با شفافیت و امانتداری بیشتری نسبت به بیمه‌شدگان فعالیت می‌کنند.

استقلال مدیران صندوق از دولت و کوتاه شدن دست دولت از مکانیسم مدیریتی صندوق بسیار حیاتی است، اما الزام حیاتی‌تر آن است که حتی در صورتی که دولت، مدیریت صندوق را بر عهده دارد، رفتار مدیران و متولیان صندوق، صادقانه، ساعیانه، شفافانه و به‌طور مؤثر در راستای منافع بیمه‌شدگان و کسورپردازان باشد و در تمام مدت، نهادهای نظارتی به‌طور شفاف بر عملکرد مدیریتی صندوق نظارت داشته باشند. مدیران صندوق بازنشستگی، ولو آن که از جانب دولت تعیین می‌شوند، باید تحت نظارت قوانین محکم فعالیت کنند و عملکردشان شفاف باشد و به منظور کاهش فسادهای محتمل در صندوق، مجازات سنگینی توسط قانون برایشان در نظر گرفته شود تا فرصت سوءاستفاده از موقعیتشان را نداشته باشند. [۸۰]

شفافیت نیاز به اطلاعات دارد و اطلاعات بخش مهم و ضروری کنترل‌های رفتاری در مدیریت محسوب می‌شود. مدیران و متولیان برای این که کارهایشان را با احتیاط و مراقبت و به دور از هرگونه سوءاستفاده انجام

دهند و گروه‌های ذی‌نفع اصلی هم برای آن که متولیان را پاسخگو نگاه دارند نیاز به اطلاعات دارند. در یک صندوق بازنشستگی، اطلاعات باید تا اندازه‌های گردآوری شود که منفعت نهایی انتشار آن از هزینه نهایی تولید آن بالاتر و یا با آن برابر باشد. انتشار بی‌پرده و صریح اطلاعات همچنین باید شامل بیاناتی شفاف در حیطه مباحث سنجش عملکرد و پاسخگویی باشد. [۷۵]

اطلاعات می‌تواند از منابع مختلفی به‌دست بیاید و با بخش‌های مختلفی ارتباط داشته باشد. دو قسمت مهم اطلاعات که با شفافیت در حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی ارتباط دارد، گزارش‌های حسابرسی و گزارش‌های سالانه صندوق هستند که عموماً توسط حسابرسان برای هیئت‌مدیره تهیه می‌شوند، اما برای آن که فرایند شفافیت طی شود، این گزارش‌ها می‌بایست در اختیار ذی‌نفعان نیز قرار داده شود. در صورتی که عزم یک صندوق بازنشستگی برای شفافیت جدی باشد، برای حسابرسی باید از حسابرسان مستقل بیرونی استفاده کند تا با بررسی موشکافانه، تمام قسمت‌های صندوق، خصوصاً بخش‌های مالی و سرمایه‌گذاری را مورد حسابرسی قرار دهد و فسادها و سوءاستفاده‌های احتمالی را گزارش کند. همچنین لازم است که گزارش حسابرسان، به جز هیئت‌مدیره و ذی‌نفعان، به مراجع نظارتی نیز ارائه شود. [۷۵]

### ۳- استقلال

مدیریت صندوق بازنشستگی باید از دخالت‌های نابجا در راستای پیگیری اهداف و خواسته‌های دولت مستقل باشد و حفظ منافع دولت را به منافع ذی‌نفعان خویش ترجیح ندهد. به صورت ایده‌آل، دولت نباید در تصمیمات مربوط به صندوق، دخالت کند. اما در صورتی که دولت قصد داشته باشد از وجوه صندوق، بخشی را به هر دلیل، از جمله جبران کسری بودجه خود، برداشت کند، این برداشت می‌بایست به صورت استقراض و نحوه برداشت آن کاملاً شفاف باشد. اصول مربوط به بهترین عملکرد، پیشنهاد می‌کنند که قانون یا اساسنامه صندوق بازنشستگی به‌طور مشخص، موارد مناسب و نامناسب دخالت دولت را معین کند تا به این ترتیب استقلال صندوق حفظ شود. البته این امر به‌طور کلی دشوار است، چرا که دولت‌های اندکی حاضر می‌شوند که دست از سر صندوق‌های بازنشستگی بردارند و دخالت‌های نابجای خویش در مدیریت صندوق و منابع مالی آن را افشا کنند. [۸۰]

دخالت‌های سیاسی از سوی دولت و دستگاه حاکم در صندوق‌های بازنشستگی یک امر شناخته شده است. نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که دخالت‌های دولت، همیشه در مواردی چون انتخاب مدیران و هیئت‌مدیره صندوق و برداشت از وجوه صندوق اتفاق نمی‌افتد؛ بلکه این دخالت‌ها می‌تواند در اولویت انتخاب‌های

سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی رخ دهد؛ یا حتی به صورت قانون‌گذاری باشد. دستگاه حاکم می‌تواند قانون و اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی را به نحوی تصویب کند که عملاً دست دولت را برای دخالت در امور صندوق باز بگذارد و دولت بدون آن که هیچ‌گونه منع قانونی در این زمینه داشته باشد به راحتی در حاکمیت صندوق و جوه آن دخل و تصرف کند. [۷۵]

#### ۴- فرایندهای سیاست‌گذاری شفاف

نه تنها فرایند مدیریتی صندوق بازنشستگی باید شفاف و تحت نظارت قانون و نهادهای نظارتی باشد، بلکه فرایندهای تدوین سیاست‌های صندوق، شامل طرح‌های بازنشستگی و سایر طرح‌های مربوطه و نحوه اجرای آنها نیز باید از شفافیت لازم برخوردار باشند و نقش‌های متفاوت دولت، مدیریت و سایر ارکان صندوق در تدوین و اجرای این سیاست‌ها به نحو مطلوبی مشخص شده باشند. در مواردی که صندوق با ترکیب پیچیده‌ای از کمیته‌های مختلف مدیریت می‌شود، ممکن است دستیابی به سیاست‌گذاری و طرح‌های برنامه‌ریزی شده شفاف دشوار باشد. [۸۰] در چنین مواردی لازم است که وظیفه هر کمیته در تدوین سیاست‌ها و اجرای برنامه‌ها از پیش مشخص شود تا نه تنها از همپوشانی بین کمیته‌ها، همچنین از دوباره‌کاری جلوگیری شود، بلکه به دلیل مشخص بودن دستور کار هر کمیته، آن کمیته در مورد وظیفه و مسئولیت خود پاسخگو باشد.

#### ۵- تثبیت ساختار و فرایندهای حکمرانی صندوق بازنشستگی

نهاد مدیریت صندوق بازنشستگی می‌بایست توسط قانون و به منظور تثبیت ساختارها و فرایندهای حکمرانی داخلی برای حداقل‌سازی فساد، سوءمدیریت و کلاهبرداری ضروری تلقی شود. لازم به ذکر است که نهاد مدیریت تنها شامل مدیر نیست، بلکه مجموعه‌ای از افراد را در بر می‌گیرد که روی هم رفته حکمرانی صندوق را تشکیل می‌دهند. بدین منظور، دستورالعمل‌های حکمرانی صندوق بازنشستگی می‌بایست شامل موارد زیر باشد:

- الزامی کردن ایجاد مدیریت ریسک و تشکیل کمیته حسابرسی، جهت گزارش‌دهی با سرفصل‌های مناسب؛
- تشکیل یک هیئت اجرایی برای کارمندان و مدیرانی که به‌طور جزئی یا کلی در سازمان تضاد منافع دارند و همچنین تثبیت استانداردها و معیارهای حداقلی رفتار اخلاقی برای ممانعت از انجام فعالیت‌های غیرقانونی؛
- توصیف جزئی و تفصیلی نقش‌ها و مسئولیت‌های گروه‌های مختلف درون نهادی، مانند هیئت‌مدیره

صندوق، مدیریت ارشد صندوق، مدیریت مالی و مدیریت سرمایه‌گذاری صندوق، کمیته حسابرسی صندوق و شرح وظایف آنها و همچنین چگونگی نحوه پاداش گرفتن و تویخ شدن هر کدام از آنها؛  
- فرایند کنترل کیفیت و مستندسازی دقیق و مشخص برنامه‌ها و اقدامات انجام گرفته، بررسی مجدد و حسابرسی اقدامات بخش مالی و سرمایه‌گذاری و ایجاد سیستم‌های پشتیبانی تکنولوژی اطلاعات.

### پاسخگویی صندوق‌های بازنشستگی<sup>۱</sup>

اصل دستیابی به حکمرانی خوب برای تحقق، نیازمند وجود ساختارهایی است که شرایط را برای حکمرانی خوب فراهم کنند. اگر اساس حکمرانی بر این باشد که سازوکار موجود، پاسخگویی و شفافیت نهادهای بخش عمومی را سهولت ببخشند، آنگاه می‌توانیم بگوییم که به تحقق آرمان حکمرانی خوب نزدیک شده‌ایم. ملاحظات اصلی در زمینه ایجاد بهترین عملکرد در چهارچوب پاسخگویی عبارت از ساختارهای شفاف و پاداش‌دهی هستند. نقش اصلی شفافیت در طرح‌های بازنشستگی غیراندوخته‌گذاری این است که به بیمه‌شدگان نشان دهد که احتمال بازنشستگی آنها در سطح مناسبی از بودجه دولت تأمین شده است. این امر مستلزم شناخت دقیق مسئولیت بازنشستگی در حساب‌های دولتی و یا افشای اطلاعات مربوط به درآمدهای بازنشستگی، طول عمر و شواهد مربوط به آن در بودجه آتی دولت است. [۷۶]

اما شفافیت در مورد طرح‌های مبتنی بر حق بیمه یا کسورپردازی، می‌بایست در فراسوی پیش‌بینی‌های بودجه‌ای صورت پذیرد و اطلاعاتی را درخصوص قدرت مالی تأمین‌کنندگان و نه قدرت مالی خود صندوق ارائه دهد. تضمین‌نهایی برای سرمایه‌گذاران بازنشستگی (بیمه‌شدگان و کسورپردازان) در این مورد شامل افشای کامل ترکیب پرتفوی، تصمیمات سرمایه‌گذاری و عملکرد صندوق است. بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی، خصوصاً در کشورهای غیردموکراتیک‌تر، تمایلی برای ارائه اطلاعات خود در زمینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری خود ندارند. این در حالی است که باید مشخص شود که صندوق‌ها با وجوه سرمایه‌گذاران خود در چه زمینه‌هایی سرمایه‌گذاری کرده‌اند و کسورپردازان و بیمه‌شدگان باید به اطلاعات سهام خود دسترسی داشته باشند. بر این اساس، می‌توان موارد ذیل را به عنوان نقطه آغاز برای چهارچوب پاسخگویی صندوق‌های بازنشستگی پیشنهاد کرد:

### ۱- انتشار کامل اطلاعات مربوط به حکمرانی صندوق بازنشستگی

برخی عناصر ساختار حکمرانی صندوق بازنشستگی باید به مثابه یک موضوع مهم در مسیر قانونی مشخص

شوند. در واقع، پاسخگویی صندوق بازنشستگی نیازمند آن است که جزئیات مربوط به ساختار حکمرانی به طور عمومی منتشر شوند. به ویژه این که باید مکانیسم افشاگری‌های مربوط به اطلاعات در بخش‌های مختلف کارگزاری‌های سرمایه‌گذاری مدیریت صندوق تعبیه شوند تا با افشاگری به موقع بتوانند نواقص، سوءاستفاده‌ها و فسادهای احتمالی را مشخص کنند. [۷۶]

## ۲- شفافیت عملکرد مدیران بخش‌ها

نمایندگان مدیریت در بخش‌های مختلف، نقطه‌ی ثقل پاسخگویی هستند. در مورد صندوق‌های بازنشستگی، بیمه‌شدگان و کسورپردازان و کلیه‌ی مشارکت‌کنندگان مالی، وظیفه‌ی مدیریت و حفظ امنیت سرمایه‌گذاری‌های خود را به دست مدیران تعیین شده از سوی دولت می‌سپارند. این مدیران در واقع عاملان دولت برای مدیریت صندوق بازنشستگی هستند و وظایفی را به طور مشخص به سایر افراد در رده‌های پایین‌تر محول می‌کنند. برای مثال، ممکن است که مدیران اصلی صندوق، متخصصانی را برای مدیریت مالی، حسابداری، امور بیمه‌ای، سلامت و درمان و امور دیگر استخدام کنند. همچنین ممکن است در برخی از موارد، بخشی از این وظایف به بخش خصوصی واگذار شود. در این مورد، نکته‌ی مهم آن است که هر یک از این مدیران یا نمایندگان بخش‌های مختلف، باید عملکرد شفاف داشته باشند و کارکردشان به طور دقیق توسط نهادهای نظارتی بررسی شده و با انتشار عمومی در دسترس همگان قرار بگیرد. [۷۶]

## ۳- شناسایی کسری‌های بودجه‌ی صندوق

فرایند ارزیابی، تعیین و رفع کسری بودجه‌ی اندوخته‌گذاری شده‌ی صندوق باید شفاف و بر مبنای قانون انجام شود. صندوق باید ملزم به بررسی‌های دوره‌ای آکچوئری باشد و با فرمول‌های آماری و جمعیتی به طور پیوسته میزان ورودی و خروجی صندوق را تعیین کند. همچنین دولت باید سیاست مشخصی برای تأمین کسری بودجه صندوق داشته باشد، چرا که وقتی دولت مدیریت صندوق را برعهده دارد، ملزم است برای ادامه‌ی فعالیت آن تضمین‌های لازم را صورت دهد. [۷۶]

## ۴- رعایت حکمرانی قانونی و انجام حسابرسی عملکرد

صندوق بازنشستگی در همه‌ی ارکان، باید ملزم به انجام حسابرسی عملکرد توسط یک حسابرس مستقل بیرونی باشد. علاوه بر این، باید دستورالعمل‌های حکمرانی صندوق به طور دوره‌ای و همچنین میزان اثرگذاری آنها در

کارگزاری صندوق مورد بررسی قرار بگیرد. نتایج حسابرسی، باید به‌طور شفاف در اختیار مراجع قانونی و در اختیار عموم مردم، خصوصاً ذی‌نفعان اصلی صندوق، قرار بگیرد. [۷۶]

### ۵- گزارش‌دهی کامل تصمیمات و عملکرد کارگزاری صندوق بازنشستگی

گزارش‌دهی، بدون شک، عنصر کلیدی پاسخگویی است. انتشار بی‌پرده و کامل اطلاعات عملکرد کارگزاری به صورت مطلق و نسبی یکی از جنبه‌های بنیادی و اساسی محافظت از منافع بیمه‌شدگان و کسورپردازان صندوق به شمار می‌رود. در واقع، برای اجتناب از این که مزیت کارگزاری صندوق در بازار از دست نرود، گزارش تفصیلی عملکرد می‌تواند به صورت سالانه تهیه و با یک فاصله زمانی مشخص منتشر شود. این گزارش می‌بایست اطلاعات کافی برای بررسی موشکافانه و صحیح عملکرد صندوق را فراهم آورد و در نهایت باید به‌طور فصلی، ترکیب دارایی‌های سرمایه‌گذاری شده صندوق و نوع آنها را ذکر کند. در این گزارش، باید اطلاعات تفصیلی در خصوص دریافتی‌ها و پرداختی‌های صندوق، جزئیات کامل هزینه‌های عملیاتی و مدیریتی صندوق و مقایسه آن با سال‌های پیشین و همچنین سایر صندوق‌های بازنشستگی و نیز مقایسه اهداف محقق شده صندوق با اهداف از پیش تعیین شده را ارائه دهد. صندوق به جز گزارشات سالانه، می‌تواند گزارش‌های خلاصه عملکرد فصلی را نیز همراه با تحلیل آن نسبت به دوره‌های قبل ارائه دهد. اگر این گزارش‌ها مفید باشند، بهترین فعالیت استانداردهای حسابداری بین‌المللی برای ارزش‌گذاری دارایی‌ها و محاسبه بازدهی ناشی از آنها تلقی می‌شود. لازم به ذکر است که حداقل شدت و سختگیری استانداردهای حسابداری صندوق‌های بازنشستگی عمومی نباید از استانداردهای صندوق‌های بازنشستگی خصوصی کمتر باشند. [۷۶]

نکته قابل ذکر و مهم آن است که در کشوری که دولت آشکارا به وجوه صندوق‌های بازنشستگی دست‌درازی می‌کند و سرمایه‌گذاری‌های اندوخته‌گذاری شده این صندوق‌ها را برای دستیابی به اهداف سیاسی، ایدئولوژیک و سیاسی مصرف می‌کند، نیاز است که اثر این تصمیمات دولت نیز محاسبه شده و میزان زیان احتمالی که به دارایی‌های فعلی صندوق و دارایی‌های آتی صندوق وارد می‌شود، به تفصیل بیان شوند.

### ۶- تناسب پاداش عملکرد با مسئولیت‌های واگذار شده

مدیرانی که تصمیمات را اتخاذ می‌کنند، پاداش یا جریمه‌شان باید مبتنی بر روش انجام کار و نتایج اقداماتشان باشد. مدیران صندوق نباید وارد قراردادهایی شوند که منابع صندوق را از بین می‌برد و دارایی سرمایه‌گذاران را

تلف می‌کند. این نکته همچنین در مورد کارکنان سازمان نیز مصداق دارد، خصوصاً زمانی که آنها را با شیوه مدیریت مشارکتی در اداره صندوق شریک می‌کنیم، باید نسبت به عملکرد خود در حیطه مسئولیتی که به آنها واگذار شده پاسخگو باشند و متناسب با آن پاداش بگیرند یا جریمه شوند. [۷۶]

### **بررسی تجارب جهانی در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی**

یکی از اهداف این کتاب، بررسی تجارب جهانی در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی است. بر همین مبنا در بخش یافته‌های در فصل ششم، تجارب جهانی در زمینه مدیریت و اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، با توجه به رویکرد سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی، بیان خواهد شد تا در تدوین مدل مشارکت ذی‌نفعان (کسورپردازان و بازنشستگان) در مدیریت صندوق بازنشستگی کشوری، از آن بهره ببریم. در این راستا، سعی شده تا مدل‌های موفق جهانی در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی را در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار گیرد.



## جمع‌بندی ادبیات نظری

در بخش ادبیات نظری به مرور پیشینه نظری پژوهش با تأکید بر سه‌جانبه‌گرایی، گفتگوی اجتماعی، حکمرانی خوب، مشارکت اجتماعی و مدیریت مشارکتی پرداخته و با این که در تعاریف مختلف گفتگوی اجتماعی، تعریف مورد توافقی از این مفهوم وجود ندارد؛ اما گفتگوی اجتماعی به‌طور کلی به انواع مذاکره، مشورت و اشتراک‌گذاری اطلاعات میان نمایندگان کارکنان، کارفرمایان و دولت پیرامون موضوعات و منافع مشترک و متضاد در حوزه‌های خشمی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اطلاق می‌شود تا از آن طریق اختلافات کاهش پیدا کرده و تعامل اجتماعی بین طرفین سبب شود که فضای همگرایی در محیط کار حاکم شود.

گفتگوی اجتماعی ناظر بر کثرت‌گرایی است که طی آن به گروه‌های مختلفی که جامعه را تشکیل داده‌اند، فرصت داده می‌شود تا از موضع برابر مطالباتشان را مطرح کرده و پیرامون منافع یکدیگر با هم به گفتگو بنشینند. گفتگوی اجتماعی بر بستر شبکه ارتباطات و تعاملات اجتماعی شکل می‌گیرد و به انسجام و همبستگی اجتماعی در جامعه کمک می‌کند و در نهایت پایه‌های مشروعیت نظام حکمرانی را در جامعه مستحکم‌تر می‌کند. به سخن دیگر، مشروعیت در یک جامعه زمانی به وجود می‌آید که نظام اجتماعی و سیاسی مستقر، از بنیان‌های دموکراتیکی برخوردار باشد که در آن همه گروه‌های اجتماعی پیرامون مطالبات و منافع خویش از حق چانه‌زنی برخوردار باشند و آزادانه بتوانند در خصوص خواسته‌های برحق خویش مذاکره کنند و یا دست به اعتراض بزنند. این بنیان‌های دموکراتیک، درحقیقت، حقوق اساسی شهروندی نظیر آزادی و برابری را به رسمیت می‌شناسد و با حمایت قانونی از این حقوق، به شهروندان جامعه به عنوان مشارکت‌کنندگان اجتماعی این فرصت را می‌دهد که بتوانند از منافع خویش دفاع کرده و مطالبات خود را بدون هیچ‌گونه فشار یا تهدید بیرونی، پیگیری کنند. در حقیقت، تنها در شرایطی می‌توان یک نظام اجتماعی را دارای مشروعیت قلمداد کرد که مشارکت اجتماعی در جامعه از سوی شهروندان و اقشار مختلف اجتماعی وجود داشته باشد و گفتگوی اجتماعی، جامعه را از یکصدایی و یکجانبه‌گرایی خارج کند.

تحقق مشارکت اجتماعی در جامعه، بدون پذیرش اصل برابری همگانی ممکن نیست و در واقع زمانی که مردم بتوانند با سهیم شدن در قدرت تصمیم‌گیری بر سرنوشت خویش نظارت کنند، مشارکت اجتماعی تبلور پیدا می‌کند. مشارکت اجتماعی، مبتنی بر اعتماد اجتماعی است؛ چرا که مشارکت باید بر بستر ارتباطات اجتماعی انجام شود و بدون اعتماد، تعاملات اجتماعی در یک جامعه عقیم می‌ماند. با تکیه بر اعتماد اجتماعی است که ارتباطات در جامعه گسترش پیدا می‌کنند و گروه‌های مختلف با منافع متضاد، حاضر به گفتگو و همکاری با یکدیگر می‌شوند. بر این اساس، اعتماد عامل تسهیل‌گر کنش و مشارکت اجتماعی در جهت دسترسی به توافق

همگانی در جامعه است.

مشارکت اجتماعی و مردم‌سالاری ارتباطی جدا ناشدنی و متقابل با هم دارند. از یک طرف مشارکت اجتماعی، در یک جامعه دموکراتیک می‌تواند بروز پیدا نماید و از طرف دیگر، مشارکت اجتماعی خود به ایجاد و توسعه دموکراسی و تحقق مردم‌سالاری در جامعه کمک می‌نماید. در حقیقت مشارکت، معیار سنجش و ارزیابی میزان مردم‌سالاری در جامعه است و حکمرانی خوب جز با مشارکت اجتماعی محقق نمی‌گردد.

مشارکت اجتماعی تنها مختص اجتماعات بزرگ نیست و می‌تواند در اجزای یک نظام اجتماعی کلان، نظیر گروه‌های اجتماعی، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مختلف نیز وجود داشته باشد. یکی از این سازمان‌ها که به نظر می‌رسد به‌طور جدی، نیازمند مشارکت فعال ذی‌نفعان و گروه‌های اجتماعی ذی‌ربط است، صندوق‌های بازنشستگی است. مشارکت اجتماعی در صندوق‌های بازنشستگی از این حیث بسیار مهم است که این سازمان متشکل از ذی‌نفعانی است که هر کدام در منابع سازمان سهیم هستند. این ذی‌نفعان نه تنها حق دارند که نسبت به سرنوشت منافع خود و آینده سازمان نگران باشند، بلکه همچنین ذی‌حق هستند که در مدیریت صندوق بازنشستگی نیز نقش فعال داشته و در فرایندهای مدیریتی آن مشارکت داشته باشند. این مشارکت در صندوق بازنشستگی کشور، باید مبتنی بر گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا بین دولت، به عنوان حاکمیت و ضامن حقوق شهروندی؛ مدیریت صندوق بازنشستگی، به عنوان کارفرما و نماینده حوزه عمومی و کارکنان دولت باشد، چرا که تنها در فرایند گفتگوی اجتماعی می‌توانیم شاهد تحقق مشارکت اجتماعی و در نتیجه اداره مردمی و خردمندانه صندوق بازنشستگی کشور باشیم.



فصل چہارم:

پیشینہ مطالعہ حاضر



## مقدمه

در این فصل سعی می‌شود تا ضمن مرور تعدادی از آثار، مقالات، تحقیقات و گزارش‌ها در دو سطح داخلی و بین‌المللی، تجارب مدیریت مشارکتی صندوق بیمه و گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا مورد بررسی قرار گیرد. پیش از آن که به مرور پیشینه نظری بپردازیم، نکاتی درخصوص نحوه جستجوی نظام‌مند این مطالعه از تجارب مطالعات داخلی و خارجی ارائه می‌شود.

## الف) مطالعات داخلی

جستجوی منابع به زبان فارسی به منظور یافتن مطالعات مربوط به تجارب ایران و جهان با موضوع: مشارکت ذی‌نفعان و سه‌جانبه‌گرایی در امور صندوق‌های بازنشستگی شامل کلیه اسناد از جمله کتاب‌ها، گزارش پژوهش‌های انجام‌پذیرفته، مقالات و پایان‌نامه‌ها در ارتباط با مشارکت در امور صندوق‌های بیمه بازنشستگی و سه‌جانبه‌گرایی به عنوان هدف مطالعه در نظر گرفته شدند.

پس از جستجوی اولیه و مشخص شدن این که محدودیت منابع در رابطه با موضوع تحقیق وجود دارند، در گام بعدی دامنه جستجو وسیع‌تر شده و منابع با ارتباط واسطه‌ای و یا ثانویه نیز گردآوری شوند.

پایگاه‌های داده مورد جستجو در بخش فارسی شامل: SID، Magiran، Ensani، Noormags و Civilica بودند و به دلیل خاص بودن موضوع و دسترسی به یافته‌های بیشتر، جستجو در پایگاه‌های زیر نیز انجام پذیرفت:

۱- کتابخانه دیجیتال سازمان برنامه و بودجه، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

۲- گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۳- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران

۴- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

۵- پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان اوقاف و امور خیریه نیز جهت بررسی در این جستجوی نظام‌مند مدنظر قرار گرفت؛ با این استدلال که نهاد وقف در برگیرنده فرهنگ مشارکتی از سوی واقف؛ نهاد اوقاف و وراثت خاص یا عام است (نوعی سه‌جانبه‌گرایی) که در صورت وجود بررسی‌های علمی و دقیق می‌تواند احتمالاً به عنوان یک الگوی قابل استفاده نسبتاً بومی مطرح شود؛ البته پس از جستجو در این پایگاه و سایر پایگاه‌های علمی مشخص شد که متأسفانه داده‌ی مربوط به طرح‌های پژوهشی / گزارش‌های کارشناسی در این زمینه کمتر قابل دسترس است.

به منظور جستجوی دقیق، جدولی که حاوی کلیدواژه‌های اصلی بود طراحی و سینتکس‌های تخصصی مشخص شدند؛ اما در وبسایت سازمان‌های ذکرشده در بالا از کلی‌ترین واژگان جستجو برای دستیابی حداکثری به داده‌ها استفاده شد.

نکته قابل ذکر این که کلیدواژه اصلی این مطالعه، مدیریت مشارکتی، موضوعی مشترک در بسیاری از زمینه‌ها، اعم از مدیریت مشارکت بیمارستان، کتابخانه، مراکز، منابع آبی، اجتماعات محلی و محیط‌های آموزشی است که در ترکیب با سایر کلیدواژه‌های پروتکل این بررسی نتیجه‌ی مرتبط‌تری به دست می‌داد.

نکته دیگر این که پایگاه‌های داده‌ی فارسی به لحاظ گزینه‌های جستجو؛ امکانات متفاوتی در اختیار کاربر قرار می‌دهند که بنا بر آن در برخی موارد می‌توان جستجوها را تخصصی‌تر نمود و علت اختلاف مشاهده‌شده در نتایج یافته‌ها در پایگاه‌های مختلف فارسی همین گزینه‌های تخصصی جستجو است. در پایگاه داده‌ی مگیران نتایج؛ صرفاً در مجلات علمی معتبر جستجو شد. در مرکز پژوهش‌های مجلس جستجو در زیرمجموعه گزارش‌های کارشناسی (نظارتی، پژوهشی؛ طرح و لایحه) انجام گرفت، با این وجود دامنه یافته‌ها گسترده و عمدتاً کم‌ارتباط بودند. همچنین لازم به ذکر است که بخشی از یافته‌های این جستجو شامل عناوین مقالات مطرح‌شده در همایش‌ها بودند که در برخی موارد صرفاً چکیده آنها قابل دریافت بوده و دسترسی به اصل مقاله فراهم نبود. نکته آخر آن که پایگاه جستجوی google scholar در پروتکل ابتدایی جستجو در این پژوهش مدنظر نبود ولی در ادامه کار تصمیم گرفته شد تا از این وبسایت نیز استفاده شود. در جدول ذیل، اطلاعات مربوط به جستجو، شامل کلیدواژه‌های جستجو، بانک‌های اطلاعاتی و نتایج جستجوی اولیه بیان شده است.

جدول ۱-۴: کلیدواژه‌های جستجوی مطالعات فارسی

ردیف	نام پایگاه	کلیدواژه	تعداد نتایج اولیه	توضیحات
۱	نورمگز	مدیریت+ مشارکتی+ سه‌جانبه	۷۰,۹۹۴	
۲	نورمگز	سه‌جانبه+ ذی‌نفع		
۳	نورمگز	مدیریت+ سه‌جانبه‌گرایی	۹۳,۹۸۵	
۴	نورمگز	مدیریت+ صندوق‌بازنشستگی	۱۸۸,۲۸۸	
۵	نورمگز	مشارکت+ ذی‌نفعان+ صندوق	۲۰,۲۲۴	
۶	نورمگز	مدل+ مدیریت+ مشارکتی	۲۰۹,۱۲۶	
۷	نورمگز	مشارکت+ فعالانه+ سازمان+ بازنشستگی	۹۲,۱۲۱	
۸	نورمگز	سازمان+ مشارکت+ وقف+ موقوفات	۵۵,۹۴۸	
۹	نورمگز	مدیریت+ مشارکت+ وقف	۲۵۱,۵۰۵	
۱۰	نورمگز	الگو+ ایرانی+ مدیریت+ مشارکتی	۷۲,۸۹۲	
۱۱	نورمگز	مشارکت+ کسورپردازان+ صندوق+ بازنشستگی	۸۱۲۳	
۱۲	مگیران	مدیریت+ مشارکتی+ سه‌جانبه‌گرا	۲	مقاله مرتبط یافت نشد (یا شامل مقالات تکراری بود که از سایر پایگاه‌ها به‌دست آمده بود)
۱۳	مگیران	مدل+ مدیریت+ مشارکتی	۱۷۸	
۱۴	مگیران	مدیریت+ مشارکتی+ سه‌جانبه‌گرا+ صندوق+ بیمه	-	
۱۵	مگیران	مدیریت+ مشارکتی+ صندوق+ بیمه	-	
۱۶	مگیران	ذی‌نفعان+ صندوق+ بیمه	-	
۱۷	مگیران	الگو+ ایرانی+ مدیریت+ مشارکتی	۱۰	
۱۸	مگیران	مشارکت+ کسورپردازان+ صندوق+ بازنشستگی	-	
۱۹	مگیران	سازمان+ مشارکت+ وقف+ موقوفات	۲	
۲۰	مگیران	مشارکت+ ذی‌نفعان+ صندوق	۲	
۲۱	مگیران	مدیریت+ مشارکت+ وقف	۱۳	
۲۲	مگیران	سه‌جانبه‌گرایی+ ذی‌نفع	۱	
۲۳	SID	مدیریت+ مشارکتی+ سه‌جا	-	



ردیف	نام پایگاه	کلیدواژه	تعداد نتایج اولیه	توضیحات
۲۴	SID	سه‌جانبه‌گرایی	-	
۲۵	SID	مدیریت + سه‌جانبه	-	
۲۶	SID	مدیریت + مشارکتی	۹۰	
۲۷	SID	سه‌جانبه‌گرایی + ذی‌نفع	-	
۲۸	SID	مدیریت + مشارکتی + وقف	-	
۲۹	SID	مشارکت + ذی‌نفعان + صندوق	-	
۳۰	SID	سازمان + مشارکت + وقف + موقوفات	-	
۳۱	SID	الگو + ایرانی + مدیریت + مشارکتی	-	
۳۲	SID	ذی‌نفعان + صندوق + بیمه	-	
۳۳	SID	مدیریت + مشارکتی صندوق + بیمه	-	
۳۴	پرتال جامع علوم انسانی	مدیریت + مشارکتی + سه‌جانبه‌گرا	-	
۳۵	پرتال جامع علوم انسانی	مدل + مدیریت + مشارکتی	۳	
۳۶	پرتال جامع علوم انسانی	مدیریت + مشارکتی + سه‌جانبه‌گرا + صندوق + بیمه	-	
۳۷	پرتال جامع علوم انسانی	مدیریت + مشارکتی صندوق + بیمه	-	
۳۸	پرتال جامع علوم انسانی	ذی‌نفعان + صندوق + بیمه	-	
۳۹	پرتال جامع علوم انسانی	الگو + ایرانی + مدیریت + مشارکتی	-	
۴۰	پرتال جامع علوم انسانی	مشارکت + کسورپردازان + صندوق + بازنشستگی	-	
۴۱	پرتال جامع علوم انسانی	سازمان + مشارکت + وقف + موقوفات	-	
۴۲	پرتال جامع علوم انسانی	مشارکت + ذی‌نفعان + صندوق	-	
۴۳	پرتال جامع علوم انسانی	مدیریت + مشارکت + وقف	-	
۴۴	پرتال جامع علوم انسانی	سه‌جانبه‌گرایی + ذی‌نفع	-	
۴۵	پرتال جامع علوم انسانی	مدیریت + مشارکتی	۹۵	

ردیف	نام پایگاه	کلیدواژه	تعداد نتایج اولیه	توضیحات
۴۶	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدیریت + مشارکتی + سه‌جانبه	۳۰۳	
۴۷	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدیریت + صندوق بیمه	۵۸۸	
۴۸	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مشارکت جمعی + بازنشستگی	۱۶۱	
۴۹	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدیریت + مشارکتی صندوق‌های + بیمه بازنشستگی	۶۱۱	
۵۰	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مشارکت + ذی‌نفعان	۸۸	
۵۱	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدیریت + مشارکت + وقف	۳۷۱	
۵۲	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	سه‌جانبه‌گرایی + ذی‌نفعان + تعاونی	۷۰	
۵۳	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدل + مشارکت + ذی‌نفعان	۱۱۸	
۵۴	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدل + مشارکت + صندوق + بیمه		
۵۵	CIVILICA	مدیریت + مشارکتی + سه‌جانبه	-	
۵۶	CIVILICA	سه‌جانبه + ذی‌نفع	-	
۵۷	CIVILICA	مدیریت + سه‌جانبه‌گرایی	-	
۵۸	CIVILICA	مدیریت + صندوق بازنشستگی	۶	
۵۹	CIVILICA	مشارکت + ذی‌نفعان + صندوق	-	
۶۰	CIVILICA	مدل + مدیریت + مشارکتی	-	
۶۱	CIVILICA	مشارکت + فعالانه + سازمان + بازنشستگی	-	
۶۲	CIVILICA	سازمان + مشارکت + وقف + موقوفات	۳	

ردیف	نام پایگاه	کلیدواژه	تعداد نتایج اولیه	توضیحات
۶۳	CIVILICA	مدیریت + مشارکت + وقف	۲	
۶۴	CIVILICA	الگو + ایرانی + مدیریت + مشارکتی	-	
۶۵	CIVILICA	مشارکت + کسورپردازان + صندوق + بازنشستگی	-	
۶۶	CIVILICA	مدیریت + مشارکتی	۵۲۰	
۶۷	CIVILICA	الگوی مدیریت مشارکتی	-	
۶۸	Google Scholar	مدیریت + مشارکتی + سه‌جانبه	۹۳	مقاله مرتبط یافت نشد (یا شامل مقالات تکراری بود که از سایر پایگاه‌ها به‌دست آمده بود)
۶۹	Google Scholar	مشارکت ذی نفعان سه‌جانبه‌گرایی	۱۳	
۷۰	Google Scholar	مدیریت + صندوق بازنشستگی	۱۱۳	
۷۱	Google Scholar	مدل + مدیریت + مشارکتی	۲۰۱۰	
۷۲	Google Scholar	مشارکت + فعالان + سازمان + بازنشستگی	۱۶	
۷۳	Google Scholar	سازمان + مشارکت + وقف + موقوفات + مدیریت	۷	
۷۴	Google Scholar	الگوی مدیریت مشارکتی	۱۳۹۰	
۷۵	Google Scholar	مشارکت + کسورپردازان + صندوق + بازنشستگی	۶	
۷۶	کتابخانه دیجیتال سازمان برنامه و بودجه	مدیریت + مشارکتی	۸	
۷۷	کتابخانه دیجیتال سازمان برنامه و بودجه	مدیریت + مشارکتی + سه‌جانبه	-	
۷۸	کتابخانه دیجیتال سازمان برنامه و بودجه	سه‌جانبه‌گرایی	-	
۷۹	کتابخانه دیجیتال سازمان برنامه و بودجه	مشارکت + ذی نفعان	-	

ردیف	نام پایگاه	کلیدواژه	تعداد نتایج اولیه	توضیحات
۸۰	کتابخانه دیجیتال سازمان برنامه و بودجه	راهبرد+ مشارکتی	-	
۸۱	کتابخانه دیجیتال سازمان برنامه و بودجه	مشارکت+ جمعی	-	
۸۲	مؤسسه پژوهش عالی تامین اجتماعی	مدیریت+ مشارکتی	۴	
۸۳	مؤسسه پژوهش عالی تامین اجتماعی	مدیریت+ مشارکتی+ سه جانبه	۲۳	
۸۴	مؤسسه پژوهش عالی تامین اجتماعی	الگو+ مدیریت+ مشارکتی+ صندوق+ بازنشستگی	۴	
۸۵	کتابخانه دیجیتال سازمان هنری فرهنگی شهرداری تهران	مدیریت+ مشارکتی	بانک مقالات: ۱۷۰ اسناد و مدارک: ۱۷	متأسفانه در این پایگاه داده علی‌رغم انتخاب گزینه منابع دیجیتال، هیچ یک از یافته‌ها فایل دیجیتال نداشتند

در ادامه به بررسی مهم‌ترین مطالعات مرتبط داخلی در زمینه پیشینه این مطالعه در ادامه ذکر می‌شود.

## مطالعه شماره ۱

شفیعی (۱۳۹۶) در یک مطالعه تحت عنوان «بررسی سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی با تمرکز بر نقش دولت» به بررسی نقش دولت در تحقق سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تأمین اجتماعی؛ موانع قانونی در تحقق سه‌جانبه‌گرایی و ارزیابی این موانع و ارائه راهکارها برای رفع آنها پرداخت. نویسنده در این گزارش کارشناسی بیان می‌کند که اصل سه‌جانبه‌گرایی با امکان ایجاد گفتگوی اجتماعی بین طرفین درگیر مقوله کار (شرکای اجتماعی) با دولت؛ امکان تحقق کرامت انسانی در کار؛ ایجاد کار مولد؛ برابری فرصت؛ آزادی و برابری در کار را فراهم کرده است. گفتگوی اجتماعی حاصل از سه‌جانبه‌گرایی پارادایمی مدیریتی است که برای ترویج عدالت اجتماعی؛ روابط منصفانه محیط کار؛ توسعه پایدار و ثبات سیاسی و اجتماعی به کار می‌رود. تقویت سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی به عنوان یکی از الزامات اساسی حکمرانی خوب از اهداف راهبردی سازمان بین‌المللی کار به شمار می‌آید. در ایران نیز ساختار سازمان تأمین اجتماعی از بدو تأسیس براساس اقدام سه‌جانبه‌کارگر، کارفرما و دولت طراحی شده است. دستیابی به شرایط عادلانه کار، شرایط کار مناسب و معقول و تحقق توسعه، بدون مشارکت فعال کارگران، کارفرمایان، و دولت امری دشوار است. از این رو، فراهم کردن زمینه‌های لازم به منظور اعمال چنین رویکردی، یکی از اهداف استراتژیک سازمان است. این رویکرد به انطباق هرچه بیشتر قوانین کار با نیازهای اقتصادی و اجتماعی کمک می‌کند. در گزارش حاضر تلاش شده است تا با استفاده از مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار درباره حقوق بنیادین کار و همچنین مصاحبه با برخی صاحب‌نظران، چالش‌های سه‌جانبه‌گرایی از منظر دولت بررسی شود. نویسنده اذعان می‌دارد که اگرچه در ادبیات جهانی مربوط به سه‌جانبه‌گرایی و همچنین در ادبیات داخلی آن در ایران بارها به موضوع تشکل‌های مستقل به عنوان پیش شرط ضروری تحقق سه‌جانبه‌گرایی اشاره شده است، اما در ایران تشکل‌های کارگری و کارفرمایی منطبق با استانداردها و معیارهای سازمان بین‌المللی کار نیستند و از زمان شروع به فعالیتشان تا زمان انحلالشان تحت قیمومیت دولت و ارکان آن قرار دارند. در چنین وضعیتی نمی‌توان از تحقق سه‌جانبه‌گرایی یاد کرد. علاوه بر نقش تشکل‌ها؛ باید از پیش شرط مهم دیگری یعنی وجود دولتی تکثیرگرا، که به صداهای خاموش گروه‌های اجتماعی مختلف اجازه شنیده شدن می‌دهد نیز اشاره کرد. با حضور دولتی که در ارکان سه‌جانبه‌گرایی نفوذ کرده و با در اختیار گرفتن حداکثر آرا و اعضا عملاً راه را بر مشارکت نمایندگان کارگری و کارفرمایی می‌بندد، نمی‌توان از سه‌جانبه‌گرایی و حصول آن حرف زد. در این مطالعه که با روش تحقیق کیفی و با ابزار مصاحبه به گردآوری داده‌ها از سیزده نفر از صاحب‌نظران، مدیران ستادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مدیران سازمان تأمین اجتماعی مبادرت ورزیده است، نویسنده برای تعیین نقشی که دولت‌های ایران در تحقق سه‌جانبه‌گرایی بازی

می‌کنند از طبقه‌بندی ریچارد هیمن در تنظیم روابط کار و دولت استفاده می‌کند. هیمن، اقدام دولت‌ها را در روابط کار به این صورت دسته‌بندی می‌کند: ۱. دولت به مثابه کارفرمای خودفرمان؛ ۲. دولت به مثابه تنظیم‌گر درآمدها و قیمت‌ها؛ ۳. دولت به مثابه مدیر اقتصاد؛ ۴. دولت به مثابه حافظ معیارها؛ ۵. دولت به مثابه قاعده و قانونگذار؛ ۶. دولت به مثابه مروج رهنمودهای شهروندی اجتماعی.

این پژوهش کارکردهای سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تأمین اجتماعی را شامل دو مورد ۱. حل اختلافات و منافع متضاد بین نیروهای کار و سرمایه، و ۲. حصول مطالبات کارگران بر می‌شمارد و پیش شرط‌های تحقق سه‌جانبه‌گرایی را شامل موارد ذیل می‌داند: ۱. کارگران و کارفرمایان نیاز به اتحادیه، تشکل و انجمن‌هایی مستقل از دولت و هر نهاد بالادستی دیگری دارند که بتوانند تحت پوشش آن از منافع اعضای خویش حفاظت کنند؛ ۲. این تشکل‌ها و اتحادیه‌ها نیاز به سازماندهی حرفه‌ای دارند؛ ۳. سازمان‌ها و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، باید حمایت عمومی را جلب کنند؛ ۴. بین تشکل‌های کارگری و کارفرمایی باید روابط دوجانبه شکل بگیرد تا امکان دستیابی به اجماع در اهداف و قدرت چانه‌زنی بیشتر در برابر دولت فراهم شود.

این مطالعه همچنین در مورد نقش دولت در سه‌جانبه‌گرایی اذعان می‌دارد که از آنجا که ایران از سطح بالای توسعه‌یافتگی و تشکل‌های مستقل از دولت قوی و کارآمد برخوردار نیست، لذا دولت در عرصه روابط کار و سازمان تأمین اجتماعی به‌طور مستقیم دخالت می‌کند. در واقع، از منظر این پژوهش، دولت در ایران، نقشی بیش از آنچه که انتظار می‌رود، در روابط سه‌جانبه ایفا می‌کند که همین امر موازنه قدرت را به ضرر دو قطب دیگر این سه‌جانبه‌گرایی، یعنی کارگران و کارفرمایان، بر هم می‌زند. نویسنده در پایان راهکارهایی را برای تقویت سه‌جانبه‌گرایی ارائه می‌دهد که عبارت از موارد ذیل هستند: ۱. سه‌جانبه‌گرایی و دیالوگ اجتماعی نمی‌تواند بدون وجود شرکای اجتماعی قوی، مستقل و نماینده وجود داشته باشد؛ ۲. نمایندگان شرکای اجتماعی برای پیگیری مطالبات اعضا از طریق سازوکار انتخاباتی صریح، شفاف و حرفه‌ای نیاز به سازماندهی دارند؛ ۳. سه‌جانبه‌گرایی در ایران نیاز به تکثیرگرایی دولت دارد؛ ۴. سازمان تأمین اجتماعی نیاز به بهبود ساختار تشکیلاتی در خصوص سه‌جانبه‌گرایی دارد؛ ۵. باید اطمینان حاصل شود که بیمه‌شدگان، کارفرمایان و به‌طور کلی همه افراد ذی‌نفع در تأثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری و نظارت بر اجرای طرح‌ها دخالت داشته باشند؛ ۶. باید اطمینان حاصل شود که ذی‌نفعان از حقوق و تعهدات خود آگاهی دارند؛ ۷. به منظور نظارت بر تخصیص منابع، نیاز به ایجاد سازوکارهای کنترل منابع مالی است؛ ۸. اصلاح قوانین مربوطه در جهت گسترش فعالیت‌ها و عضوگیری آزادانه تشکل‌ها. [۲]

## مطالعه شماره ۲

«اظهار نظر کارشناسی درباره طرح اعمال سه‌جانبه‌گرایی در ارکان عالی سازمان تأمین اجتماعی» عنوان مطالعه دیگری است که باقری و همکاران (۱۳۹۹) انجام داده‌اند. نویسندگان در این گزارش بیان کرده‌اند که موضوعات مهمی همچون سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی میان شرکای اجتماعی صندوق‌های بازنشستگی همواره مورد توجه نهادهای مهم بین‌المللی همچون سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی قرار داشته است. این موضوع عموماً ضمن تعمیق بهره‌مندی از هم‌اندیشی و دیدگاه‌ها و نظرات دولت، نهادهای کارگری و نهادهای کارفرمایی، مانع از غلبه یکی از شرکای اجتماعی بر سیاست‌های تأمین اجتماعی می‌شود. علیرغم پیوستن زود هنگام ایران به سازمان بین‌المللی کار، سه‌جانبه‌گرایی در ایران همواره با چالش روبه‌رو بوده است؛ اگرچه نقض این تعامل سه‌گانه با فراز و فرودهای متفاوتی روبه‌رو بوده؛ اما در یک دهه اخیر به سیطره کامل دولت بر این حوزه منتهی شده است. عیان بودن این نقصان تا بدان‌جاست که از معدود مواردی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تلقی می‌شود که اجماع کارشناسی درباره آن وجود دارد و شرکای اجتماعی در غالب مطالعات، هر نوع اصلاح در نظام بازنشستگی را منوط به استقرار سه‌جانبه‌گرایی دانسته‌اند. همین موضوع (البته در کنار دلایل متفاوتی که در ادامه به آن اشاره خواهد شد) برخی از نمایندگان محترم مجلس را به سوی ارائه طرح اعمال سه‌جانبه‌گرایی در ارکان عالی سازمان تأمین اجتماعی سوق داده است. گزارش حاضر در صدد است ضمن بررسی ابعاد مختلف طرح، نقاط قوت و ضعف آن را مطرح کند. بخشی از نمایندگان بر این موضوع تأکید دارند که دولت نقش تضامنی دارد و لازم است که نقش مؤثرتری در تصمیم‌گیری داشته باشد؛ به همین دلیل توصیه می‌کنند بیش از نیمی از اعضای شورای عالی یا هیئت‌امنا را نمایندگان دولت تشکیل دهند. گروهی از نمایندگان نیز به تناسب بر اساس میزان مشارکت تأکید دارند و با توجه به سهم حق بیمه متفاوت شرکای اجتماعی (سهم ۲۰ درصدی کارفرما در برابر سهم ۷ و ۳ درصدی کارگر و دولت) بر این باورند که باید نمایندگان کارفرما نقش مهم‌تری در تصمیم‌گیری‌های مربوط به صندوق بیمه اجتماعی داشته باشند. گروه سوم از نمایندگان نیز به برابری سهم هر یک از شرکای اجتماعی و کوشش برای دستیابی به تصمیمات مورد قبول همه ذی‌نفعان باور دارند. عموم گروه‌های کارگری از این ایده حمایت می‌کنند و اساساً سه‌جانبه‌گرایی را منوط به برابری سهم هر یک از اعضا می‌دانند. این گزارش پس از بررسی نظرات مذکور، رویکرد سوم را رویکرد مناسب‌تری می‌داند که به مشارکت عادلانه‌تری میان ذی‌نفعان منتهی خواهد شد. [۸۱]

## مطالعه شماره ۳

امیرپور و همکاران (۱۳۹۸) در مطالعه‌ای تحت عنوان «کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های حکمرانی خوب» در پی تبیین مفهوم حکمرانی خوب در ادبیات حقوقی و تحلیل مفهوم سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تأمین اجتماعی و ارکان آن، پیش‌شرط‌های تحقق سه‌جانبه‌گرایی، نقش دولت در تحقق سه‌جانبه‌گرایی، موانع قانونی تحقق سه‌جانبه‌گرایی در ایران و در نهایت اصلاح ساختار و برقراری سه‌جانبه‌گرایی واقعی و ارائه راهکارهایی در جهت تحقق بهتر سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی، به منظور توسعه شاخص‌های حکمرانی خوب، هستند. این مطالعه بیان می‌دارد که حکمرانی خوب طبق جدیدترین تعریف بانک جهانی، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی‌شده آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده فعالیت‌های دولت است) بوروکراسی شفاف، پاسخگویی دستگاه‌های دولتی در قبال فعالیت‌های خود، مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون تبلور می‌یابد. انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی ISSA از جمله نهادهای بین‌المللی است که موضوع حکمرانی خوب را در دستورالعمل‌های تخصصی خود گنجانده و برای هیئت‌مدیره و مدیریت سازمان‌های تأمین اجتماعی در دنیا پنج پایه اصلی و اساسی، از جمله پاسخگویی؛ شفافیت؛ قابلیت پیش‌بینی؛ مشارکت و پویایی را تنظیم و تدوین کرده و بر فرایند اجرای آنها نظارت می‌کند. این مقاله به تبیین مفهوم حکمرانی خوب در ادبیات حقوقی و تحلیل مفهوم سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تأمین اجتماعی و ارکان آن می‌پردازد. نویسندگان تأکید می‌کنند که اهمیت تکثرگرایی در سازمان تأمین اجتماعی که نهادی عمومی و غیردولتی است و منابع آن از محل مشارکت کارگران و کارفرمایان تأمین می‌شود بیش از هر سازمان دیگری است و از این رو دولت نمی‌تواند با نگاهی یک‌سویه و قیام‌مانه به حل مسائل شرکای اجتماعی خود بپردازد، بلکه باید با به رسمیت شناختن استقلال و حقوق تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و در راستای تحقق اصل سه‌جانبه‌گرایی زمینه‌ساز حضور فعال شرکای اجتماعی در پیگیری اهداف صنفی‌شان باشد. سه‌جانبه‌گرایی راهبردی است که ILO پیشنهاد کرده تا وقوع اختلافات و منافع متضاد در دنیای کار را به سمت‌وسوی اجماع ببرد؛ به این صورت که نمایندگانی از هر سه سمت دولت، کارگر و کارفرما بنشینند و بر سر مسائل مربوط و مشترک با هم به اجماع و راه حل برسند. این مطالعه، چارچوب حکمرانی خوب در سازمان تأمین اجتماعی را شامل ۱. نظام پاسخگویی و شفافیت در این سازمان؛ ۲. حکمرانی از طریق هیئت‌مدیره و مدیریت مستقل؛ ۳. ثبات مالی؛ ۴. سرمایه‌گذاری بدون مخاطره؛ ۵. توجه به مطالبات و منافع ذی‌نفعان به عنوان رکن اصلی سازمان؛ و ۶. منابع انسانی و زیرساخت‌های کارآمد سازمان می‌داند. این مطالعه همچنین در زمینه تحقق سه‌جانبه‌گرایی در ایران، پیش‌شرط‌هایی را لازم می‌داند که از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: ۱. کارگران و کارفرمایان



نیاز به اتحادیه، تشکل و انجمن‌های مستقل از دولت و هر نهاد بالادستی دیگری دارند تا به صورت آزادانه نظرات و دغدغه‌های تمامی اعضا را در قالب آن تشکلات بیان کنند؛ ۲. این اتحادیه‌ها نیازمند آن هستند که از یک سازماندهی حرفه‌ای برخوردار باشند تا ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های خود را به بهترین شکل شکوفا سازند؛ ۳. این سازمان‌ها و تشکلات همچنین باید حمایت عمومی را به صورت حداکثری جلب کنند تا از پشتوانه محکمی برخوردار باشند؛ ۴. تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در مقابل دولت به اجماع برسند تا قدرت چانه‌زنی بیشتری در مقابل نهاد حاکمیت داشته باشند.

این مقاله همچنین در ارتباط با نحوه شکل‌گیری تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، بر مبنای مقوله‌نامه ۸۷ سازمان بین‌المللی کار تأکید می‌کند که اولاً، کارگران و کارفرمایان باید بدون هیچ تبعیض و تفاوتی و بدون نیاز به کسب مجوز قبلی، تشکل‌های مورد نظر خود را تشکیل دهند؛ ثانیاً، این تشکل‌ها باید بتوانند نمایندگان خود را آزادانه انتخاب کرده و اساسنامه، آیین‌نامه‌ها و برنامه‌های خود را تدوین و اجرا کنند؛ ثالثاً، تعلیق فعالیت یا انحلال آنها از سوی مقامات دولتی باید با رعایت روند قضایی عادلانه و با دلایل محکمه‌پسند صورت بگیرد؛ و رابعاً، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی ملی باید بتوانند اقدام به تشکیل فدراسیون یا کنفدراسیون‌های بین‌المللی کنند و در سازمان‌های بین‌المللی کارگری و کارفرمایی عضویت پیدا کرده و نمایندگی داشته باشند. این مطالعه در پایان چنین نتیجه می‌گیرد که با توجه به این که موانع تحقق سه‌جانبه‌گرایی واقعی (و نه شعاری) در نظام سیاسی و حقوقی ایران بسیار قدرتمند هستند، لذا نمی‌توان پیش‌بینی کرد که چه زمانی شاهد تحقق شایسته و بایسته آن در ساختار تأمین اجتماعی ایران خواهیم بود. نویسندگان در پایان برای تحقق هر چه بهتر سه‌جانبه‌گرایی راهکارهایی از جمله ۱. اصلاحات قانونی در جهت ایجاد فضای باز برای فعالیت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی؛ ۲. تکثیرگرایی دولت؛ ۳. توجه به مطالبات جدید نیروی کار؛ ۴. نظارت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی بر سازمان تأمین اجتماعی؛ ۵. نظارت اعضای تشکل‌ها بر عملکرد مدیران سازمان تأمین اجتماعی؛ ۶. پرداخت دیون مالی دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛ ۷. توجه به قانون نظام ساختار تأمین اجتماعی؛ ۸. تقویت شرکای اجتماعی قوی، مستقل و نماینده (به معنای واقعی کلمه)؛ ۹. شفافیت سازوکارهای سه‌جانبه‌گرایی؛ ۱۰. بهبود ساختار تشکیلاتی سه‌جانبه در سازمان تأمین اجتماعی؛ ۱۱. حصول اطمینان از نظارت ذی‌نفعان بر فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی پیشنهاد می‌دهد. [۸۲]

## مطالعه شماره ۴

مُبلغ و میره‌بیگی (۱۳۹۷) در یک گزارش کارشناسی با نام «تحلیل نگرش تشکلهای کارگری و کارفرمایی در خصوص اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی» سعی در شناسایی نارسایی‌های نظام بازنشستگی کشور و پیش‌نیازهای اصلاح این نظام دارند. نویسندگان بیان می‌دارند که صندوق‌های بازنشستگی در شرایط کنونی با چالش‌های اساسی در پایداری و تأمین منابع مالی مواجه هستند و ماندگاری صندوق‌ها و تداوم خدمات‌رسانی در زمینه بازنشستگی، از کارافتادگی و سایر خدمات تأمین اجتماعی، در گرو اصلاحات اساسی و پارامتریک خواهد بود. گزینه‌های متعدد کارشناسی برای اصلاحات صندوق‌ها پیشنهاد شده است، اما گزینه بهینه در اصلاحات تنها با مشارکت، همراهی و موافقت سایر ذی‌نفعان سازمانی، به‌ویژه کارگران و کارفرمایان مقدور خواهد بود. این پژوهش درصدد پیمایش و ارزیابی نظرات کارگران و کارفرمایان در زمینه‌های مختلف و مطالعه دقیق‌تر نگرش و انتظارات آنها در موضوعات مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی، به مطالعه و گردآوری این نظرات درباره وضعیت سازمان تأمین اجتماعی، چالش‌های آن و اصلاحات لازم و مطلوب در پارامترهای مختلف پرداخته است. در این مطالعه اصل سه‌جانبه‌گرایی به عنوان یکی از پیش‌نیازهای اساسی اصلاح نظام بازنشستگی کشور عنوان شده است و در خصوص ایجاد سه‌جانبه‌گرایی واقعی، مصاحبه‌شوندگان قائل به پیش‌شرطی اساسی بودند مبنی بر این که منافع کارگران جز توسط تشکلهای مستقل نمایندگی نخواهد شد. نویسندگان اذعان می‌کنند که هم اکنون در کشور با سختگیری‌هایی درباره تأسیس اتحادیه‌های کارگری غیروابسته و دارای حق اعتراض مسالمت‌آمیز روبه‌رو هستیم و این نکته‌ای بسیار کلیدی و راهبردی است، چرا که چنین تشکلهایی می‌توانند امکان تجمع توان‌های فردی کارگران را فراهم کنند و قدرتی سازمانی و حقوقی بیافرینند که منافع کارگرانی مشخص را به نحوی شفاف بازنمایی کند و در چانه‌زنی ضعیف ظاهر نشود. تشکلهای مستقل می‌توانند نقش دیدبان نظام بازنشستگی را عهده‌دار باشند و این امر مستلزم رفع تحدیدهای غیرضروری در بازی سیاسی-اقتصادی روابط کار است. این مطالعه در زمینه سه‌جانبه‌گرایی چنین جمع‌بندی می‌کند که یکی از مهم‌ترین علل شکل‌گیری بحران نظام بازنشستگی، دولتی شدن سازمان تأمین اجتماعی است. در واقع، با تغییر غیرقانونی اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۹، استقلال اداری سازمان از بین رفت و با حذف شورای عالی تأمین اجتماعی، این سازمان در زمینه استقلال با چالشی جدی مواجه شد؛ به طوری که سازوکار دموکراتیک‌تر پیشین، جای خود را به هیئت‌امانی دولتی داد. بر این اساس دست دولت از طریق وزارت، به راحتی در عزل و نصب‌های مختلف باز شد و همین امر آشکارترین جلوه رخت برستن سه‌جانبه‌گرایی و دفع مشارکت مؤثر نمایندگان کارگری و کارفرمایی به شمار می‌آید. [۸۳]

## مطالعه شماره ۵

«شناسایی مسائل ارتباط تشکلهای کارفرمایی با سازمان تأمین اجتماعی» عنوان گزارش کارشناسی دیگری است که مختاری (۱۳۹۶) با هدف شناسایی مسائل و مشکلات موجود در ارتباط با تشکلهای کارفرمایی با سازمان تأمین اجتماعی انجام داده است و در آن عدم تحقق اصل سه‌جانبه‌گرایی را به عنوان یکی از مشکلات اصلی در این‌باره معرفی کرده است و در این زمینه نتیجه می‌گیرد که اگرچه با تصویب اولین قانون کار ایران در سال ۱۳۲۵، ایجاد شورای عالی کار، مراجع حل اختلاف و تصویب قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴ و تدوین اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و تشکیل شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، رویکرد سه‌جانبه‌گرایی در ایران بیشتر مطرح شد و گسترش یافت؛ اما به مرور با اعمال تغییراتی در قوانین مصوب مجلس و مقررات دولت، از جمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و اصلاح ماده ۱۱۳ قانون خدمات کشوری و همچنین تغییرات متعدد در اساسنامه سازمان طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱، سه‌جانبه‌گرایی هم در متن و مقررات و هم در عملکرد واقعی سازمان رو به افول نهاد که همین امر، بر نگرش شرکای اجتماعی (کارگران و کارفرمایان) تأثیر منفی گذاشته و سبب بی‌اعتمادی فزاینده آنها به سازمان تأمین اجتماعی و دولت شده است. [۴]

## مطالعه شماره ۶

حسین‌آبادی و همکاران (۱۳۹۴) در مقاله‌ای تحت عنوان «درک جامعه شناختی گفتگوی اجتماعی در روابط کار صنعتی ایران» به مطالعه جامعه‌شناسانه رابطه کارگران، کارفرمایان و دولت در تنظیم روابط کار صنعتی پرداخته‌اند. نویسندگان در این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال بودند که وضعیت گفتگوی اجتماعی در روابط کار صنعتی در ایران چگونه است؟ در این پژوهش که با روش کیفی و از طریق مصاحبه صورت پذیرفته است، بر این نکته تأکید شده که رابطه و تعامل کارگران و کارفرمایان به مثابه کنش‌گران اصلی در محیط کار؛ از یک سو تعامل امر اقتصادی و فرهنگی و از سوی دیگر تقابل‌ها و تضادهای احتمالی میان کنش‌گران این دو حوزه را نمایان می‌کند. گفتگوی اجتماعی در واقع عرصه تعامل و تقابل کنشگرانی است که در حوزه روابط کار، هر یک به دنبال کسب منفعت خویش، ناگزیر به تعامل هستند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که در حال حاضر از یکسو وجود تشکلهای مختلف کارگری و کارفرمایی، ضعف هماهنگی در میان آنها، عدم تمرکز در میان تشکلهای کارگری و کارفرمایی و دست نیافتن به یک دستور مشترک، عامل مهمی در عدم برقراری گفتگوی اجتماعی در محیط کار است. از طرف دیگر، با استفاده از نظریه گفتمان می‌توان اظهار کرد که تولید و درک

مختلف معنایی از گفتگوی اجتماعی از سوی کنشگران مختلف در روابط کار صنعتی نیز سبب کنش‌های متفاوت و متعارضی شده که گفتگوی اجتماعی را با چالش مواجه کرده است. نگرش پدرسالارانه کارفرمایان به کارگران، وجود گفتگوی اجتماعی را به ضرر منافع جمعی می‌داند و تشکلات مختلف کارگری نیز قادر نیستند درباره مسئله مشترک خود به اجماع برسند. همین امر موجب طرد گفتگوی اجتماعی شده است. همچنین منفعت‌طلبی کارفرمایان سبب شده تا هیچ تفویض اقتداری از سوی آنها به کارگران در محیط کار صورت نگیرد. به نظر می‌رسد که کنش‌های دو طرف بر اساس اصل کنش عقلانی و منافع جمعی انعکاس یافته و اصل گفتگوی اجتماعی را نقض کرده است و به جای آن که هر دو طرف بخشی از منافع خود را معطوف به طرف دیگر کنند تا منافع مشترک به حداکثر برسد، درصدد به حداکثر رساندن منافع خود هستند؛ پدیده‌ای که به آن تنش و تضاد در روابط سازمانی و صنعتی گفته می‌شود. [۲۵]

## مطالعه شماره ۷

سعیدی و همکاران در یک مقاله تحت عنوان «تحلیل جامعه‌شناسی گفتگوی اجتماعی در ایران با تأکید بر نقش جوانی در روابط کار» به بررسی تأثیر جوانی به عنوان یک فرایند بیولوژیکی-بلوغی در چرخه زندگی بر روابط کارگری و کارفرمایی در محیط کار پرداخته‌اند و در پی پاسخ به این سؤال برآمدند که آیا جوانی تأثیری بر ایجاد گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه بین کارگر، کارفرما و دولت در محیط کار خواهد گذاشت یا خیر؟ یافته‌های این مطالعه که در سه استان تهران، قزوین و خوزستان انجام شده است، بیان می‌دارد که اگرچه عامل بیولوژیکی-بلوغی می‌تواند در این گفتگو و تعامل خلل وارد کند، ولی عوامل تعیین‌کننده دیگری نظیر عوامل نهادی، اجتماعی، فرهنگی، علی‌الخصوص شرایط اقتصادی و معیشتی کارگران بیشتر از هر عامل دیگری، گفتگوی اجتماعی را تحت تأثیر قرار داده و به عبارتی گفتگوی اجتماعی را به حاشیه رانده است. [۸۴]

## مطالعه شماره ۸

محدث (۱۳۸۳) در یک مقاله تئوریک تحت عنوان «گفتگوی اجتماعی: فرایندها، پیامدها» به بررسی سازوکار گفتگوی اجتماعی میان دولت و شرکای اجتماعی، جهت‌شناسایی و حل مشکلات حوزه کار پرداخته است. او در این مقاله، فرایند شکل‌گیری نهادهای گفتگوی اجتماعی را در پنج مرحله بسترسازی، ایجاد ساختار اعتمادسازی، توسعه ارتقا و نهادینه‌سازی برمی‌شمارد. نویسنده در این مقاله به این نتیجه می‌رسد که عدم وجود نظام گفتگوی کارآمد اجتماعی، شرکای اجتماعی (کارگران و کارفرمایان) را به جای مذاکره و پیمان

جمعی، به سمت تقاضای دادرسی و فرایندهای قضایی پیش می‌برد؛ هرچند مراجع قضایی نیز تنها می‌توانند به نفع کارگر یا کارفرما رأی صادر کنند و نمی‌توانند علل اصلی برخوردها و رویارویی‌های بین دولت، کارگران و کارفرمایان را از بین ببرند. نویسنده همچنین بیان می‌دارد که سیاسی شدن تشکل‌ها و اتحادیه‌های کارگری یا کارفرمایی و وابستگی آنها به دولت، ضرورت وجود آن تشکل‌ها را خنثی خواهد کرد و توان چانه‌زنی آنها را کاهش خواهد داد. [۲۴]

### مطالعه شماره ۹

میرساردو (۱۳۸۲) در مقاله‌ای تحت عنوان «ارتباط سازمان تأمین اجتماعی با کارگران بیمه‌شده و الگوی ارتباطی بین سازمان تأمین اجتماعی با تشکل‌های کارگری» به بررسی الگوی ارتباطی بین سازمان تأمین اجتماعی با تشکل‌های کارگری پرداخته است. نویسنده در این مقاله بیان می‌دارد که در جوامع جدید حفظ موقعیت، تأمین خواسته‌ها و منابع مشترک کارگران و اتحادیه‌های کارگری به عنوان نمود عینی این تشکل‌ها پاسخگوی این نیاز کارگران است. تشکل‌های کارگری رابط بین کارگران کارفرما و سازمان‌هایی هستند که در ارتباط با کارگران فعالیت می‌کنند و به آنان خدمات ارائه می‌دهند. کارگران بزرگ‌ترین ذی‌نفعان تأمین اجتماعی به شمار می‌روند. این سازمان متعلق به کارگران و تضمین‌کننده خدمات و حمایت از آنها به هنگام بروز حوادث و آسیب‌هاست و هرگونه اختلال در ارتباط میان نمایندگان و کارگران و سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات موجب بروز کاستی می‌شود و در یک زمینه ارتباطی نامطلوب بهترین واکنش‌ها به تفسیر نامطلوب منجر می‌شود. این پژوهش به شناخت تشکل‌های کارگری در ایران، نظرها و دیدگاه‌های آنها در خصوص مقولات بیمه‌های اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی و شناخت دیدگاه‌های مسئولان سازمان تأمین اجتماعی نسبت به تشکل‌های کارگری و ارائه شیوه‌های بهبود ارتباط سازمان تأمین اجتماعی با تشکل‌های کارگری می‌پردازد. در این تحقیق اعضای تشکل‌های کارگری به ترتیب اهمیت و اولویت پیشنهادهایی را برای بهبود ارتباط با مسئولان سازمان تأمین اجتماعی مطرح کرده‌اند که از جمله می‌توان به برپاکردن نشست‌های دوجانبه و سه‌جانبه، اطلاع‌رسانی قوی، داشتن سعه صدر نسبت به انتقادات یکدیگر، کارآمدسازی مدیریت و بالا بردن روابط شخصی مسئولان سازمان با کارگران و نمایندگان آنها اشاره کرد که از دیدگاه مسئولان سازمان تأمین اجتماعی و تشکل‌های کارگری برای انعکاس و پیگیری مشکلات جامعه کارگری ضروری است. ولی آنها معتقدند که کارگران بیشتر سیاسی عمل می‌کنند تا صنفی؛ یعنی به جای طرح مسائل صنفی کارگران بیشتر در جهت تحقق منافع سیاسی خود حرکت می‌کنند و درجه آگاهی‌های فنی و کارشناسی مسئولان تشکل‌های کارگری پایین است. [۸۵]

## مطالعه شماره ۱۰

خیراللهی (۱۳۹۵) در یک گزارش کارشناسی با عنوان «بررسی میزان تطابق وضعیت تشکل‌های کارگری موجود با مقاله‌نامه‌های بنیادین سازمان بین‌المللی کار» سعی در تبیین وضعیت حقوقی و اجتماعی تشکل‌های کارگری موجود، در نسبت با استانداردهای مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار دارد و در پایان به این نتایج می‌رسد که اولاً در حال حاضر شوراهای اسلامی کار، انجمن‌های صنفی کارگران و نمایندگان کارگری تنها تشکل‌های به رسمیت شناخته‌شده در قانون کار به حساب آمده و در کنار آنها کانون‌ها و مجامع استانی و کشوری‌شان نیز فعال هستند. اگر انجمن‌های اسلامی کارگری و تشکیلات خانه‌ی کارگر را نیز به عنوان تشکل کارگری به حساب آوریم، غیر از موارد یادشده، تشکل دیگری به صورت رسمی نمی‌تواند در محیط‌های کارگری فعالیت کند؛ ثانیاً، از لحاظ حقوقی تمامی تشکل‌های فوق تحت نفوذ دولت و کارفرمایان قرار داشته، عضویت، حق رأی و حق انتخاب شدن در آنها دارای محدودیت‌هایی جدی است و نظارت بر آنها و همچنین حق انحلالشان نیز برای دولت و کارفرمایان محفوظ نگاه داشته شده است؛ ثالثاً، شوراهای اسلامی کار در این میان وضعیت حقوقی نامناسب‌تری داشته و انجمن‌های صنفی وضعیت نسبتاً بهتری دارند؛ رابعاً، از لحاظ آماری نیز تشکل‌های کارگری یادشده در درصد بسیار اندکی از کل کارگاه‌های کشور فعالیت داشته و نمایندگان کارگری اکثریت آنها را تشکیل می‌دهند؛ خامساً، انجمن‌های صنفی با وجود این که مناسب‌ترین ساختار در میان تشکل‌های کارگری موجود را دارا هستند، اما کمترین میزان این تشکل‌ها را در کل کشور شکل می‌دهند؛ سادساً، در مورد انجمن‌های اسلامی و خانه کارگر نیز باید گفت که به لحاظ حقوقی وضعیت آنها از استانداردهای سازمان بین‌المللی کار بسیار دور است و نهایتاً آن که تشکل‌های کارگری موجود از استانداردهای سازمان بین‌المللی کار فاصله بسیار زیادی داشته و دارای مشکلات ساختاری عدیده‌ای هستند. مجموع این عوامل روی هم رفته سبب می‌شوند که گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا در ایران تنها در حد شعار باشد و به‌طور واقعی و از نظر استانداردهای بین‌المللی سه‌جانبه‌گرایی در ایران تحقق پیدا نکند. [۸۶]

## مطالعه شماره ۱۱

همچنین در زمینه مدیریت مشارکتی نیز مطالعاتی در ایران صورت گرفته است. از جمله مطالعه‌ای تحت عنوان «گزارش پروژه بررسی روش‌های جلب مشارکت مردمی در عمران شهرها و مدیریت شهری شهرهای استان آذربایجان غربی» توسط فاریابی (۱۳۸۰) به انجام رسیده است و نویسنده در آن کوشیده است تا با تأکید بر الزامات مورد نیاز مشارکت مردم و توجه به ویژگی‌های منطقه آذربایجان غربی از نظر ساختارهای اجتماعی،

اقتصادی و حتی زیست‌محیطی، شیوه‌های مناسب مردمی کردن فعالیت‌های اجتماعی را مورد تفحص قرار دهد و این یافته‌ها را در زمینه امور مربوط به عمران شهری به کار بندد. این مطالعه در پایان برای جلب مشارکت مردمی در برنامه‌های عمران شهری پیشنهادهایی را در سه سطح ملی کشوری، منطقه‌ای استانی و شهری محله‌ای ارائه می‌دهد. پیشنهادهای سطح ملی شامل ۱. تعیین روند تهیه طرح‌های عمران شهری با همفکری شهروندان، ۲. اصلاحات قانونی و تبیین حوزه وظایف شهروندان، ۳. اطلاع‌رسانی مناسب و آموزش شاخص‌های صحیح انتخاب به شهروندان، ۴. موظف بودن شهرداری‌ها به تهیه برنامه توسعه و عمران شهر بر مبنای مشاوره با شهروندان می‌باشند. پیشنهادهای سطح منطقه‌ای استانی شامل ۱. تشکیل کارگاه‌های آموزش حقوق و وظایف شهروندان در مساجد محل، ۲. برگزاری جلسات عمومی شهروندان و شوراهای و شهرداری به صورت محله به محله با فواصل زمانی کوتاه، و ۳. همکاری رسانه‌های عمومی در سطح استان برای ترویج و آموزش فرهنگ مشارکت می‌باشند. همچنین پیشنهادهای سطح شهر و محله شامل مواردی همچون ۱. تشکیل هسته‌های محلی بهسازی و حفاظت محیط شهری در مدارس و مساجد، ۲. تشکیل گروه‌های کاری برای ایجاد ارتباط محله‌ها با شورای شهر، ۳. مشارکت دادن اهالی محله‌ها در تهیه برنامه‌های عمران شهری، و ۴. توسعه آموزش مشارکت در سطوح سنی پایین و تشویق ایده‌ها و فعالیت‌های جمعی می‌باشند. [۸۷]

## مطالعه شماره ۱۲

رحمانی و رحمانی (۱۳۹۸) در یک مقاله با عنوان «تبیین جایگاه شورایی‌ها در نظام مشارکتی مدیریت شهری» به بررسی نظریه‌های نوین مدیریت شهری بر تمرکززدایی، محله‌محوری و ظرفیت‌سازی نهادی و سازماندهی اجتماعات محلی پرداخته است. این مقاله بیان می‌کند که مدیریت در سطح محله، حلقه پیوند شهروندان و مدیریت شهری است و مدیریت در این سطح است که بسترگشای همیاری تمام کنشگران شده و فرهنگ‌سازی اداره مردم‌سالارانه تحقق می‌یابد. نویسندگان شورایی‌ها را از مصادیق دموکراسی می‌دانند و معتقدند که شورایی رسمی‌ترین و بزرگ‌ترین انجمن محله و در واقع انجمنی غیردولتی، نهادی غیرمتمرکز، غیرسیاسی، داوطلبانه و مشارکتی و خودگردان محسوب می‌شود. این مطالعه، مهم‌ترین عوامل و بسترهای ایجاد شورایی محلات را شامل بسترهای فرهنگی و اجتماعی، روحیه کار گروهی و خرد جمعی، مسئولیت‌پذیری شهروندان، عضویت شهروندان در نهادهای اجتماعی، نظام مدیریت شهری مشارکتی و تفویض اختیارات به شهروندان از سوی مدیران و اعتمادسازی برمی‌شمارد. بر طبق یافته‌های این مطالعه فعالیت شهروندان در تشکل‌ها و نهادهای مردمی پایین است و مشارکت مردمی سازماندهی نشده است. فقدان جامعه مدنی و میزان ارتباط مدیریت شهری با مردم،

بی‌اعتمادی، نبود آگاهی و مطالبه‌گری، نظام اقتدارگرایانه، متمرکزگرا و آمرانه و بسته بودن تشکیلات مدیریت شهری برای مشارکت محلی مهم‌ترین موانع راه‌اندازی نهاد شورای محله به حساب می‌آیند. [۸۸]

### مطالعه شماره ۱۳

کریمی فرد و بیگی‌نیا (۱۳۹۸) مقاله‌ای را تحت عنوان «شناسایی و رتبه‌بندی عوامل زمینه‌ساز و موانع اجرای مدیریت مشارکتی در سازمان‌های دولتی ایران» به رشته تحریر درآوردند. ایشان در پایان، عوامل زمینه‌ساز مشارکت کارکنان در امور سازمان را به ترتیب اولویت شامل ۱. اعتقاد مدیران ارشد به مشارکت و حمایت از آن؛ ۲. اعتماد متقابل میان مدیران و کارکنان؛ ۳. کاهش تضادها و تعارضات درون‌سازمانی؛ ۴. تیم‌سازی و کارگروهی؛ ۵. ایجاد حس امنیت شغلی برای مشارکت‌کنندگان؛ ۶. رعایت عدالت و برابری؛ ۷. رفع نیازهای مادی کارکنان براساس وضعیت تورم؛ ۸. ارائه بازخورد به کارکنان در مورد نتایج حاصل از مشارکت و سهمیم کردن آن در این نتایج؛ ۹. نگرش مثبت کارکنان و تمایل آنها به مشارکت؛ ۱۰. سیستم ارزیابی عملکرد عادلانه و مؤثر؛ ۱۱. انگیزه و رضایت شغلی؛ ۱۲. جلسات مشورتی میان مدیران و کارکنان؛ ۱۳. ایجاد خودمدیریتی در کارکنان؛ ۱۴. افزایش توان انعطاف‌پذیری کارکنان؛ ۱۵. توزیع اطلاعات میان کارکنان؛ ۱۶. اجرای سریع پیشنهادهای مصوب حاصل از مشارکت کارکنان؛ ۱۷. تشکیل گروه‌هایی در سازمان به منظور بررسی پیشنهادهای واصله؛ ۱۸. دانش و تخصص کافی در کارکنان؛ ۱۹. سیاست‌ها و استراتژی‌های درون سازمان؛ ۲۰. نیاز سازمان به خلاقیت و نوآوری و پیشرفت‌های نوین؛ ۲۱. آموزش و آشنا ساختن مدیران و کارکنان با شیوه‌های مدیریت مشارکتی دانستند. محققین همچنین مهم‌ترین موانع مشارکت کارکنان در امور سازمان را به ترتیب اولویت شامل موارد ۱. نبود فرهنگ کار جمعی و گروهی؛ ۲. سبک مدیریت آمرانه و دستوری در سازمان؛ ۳. احساس عدم تعلق به سازمان و اهداف آن؛ ۴. ساختار سلسله‌مراتبی سازمان‌های دولتی و نبود دموکراسی حقیقی؛ ۵. بدبینی و بی‌اعتمادی کارکنان نسبت به مدیران؛ ۶. ساختار و محتوای نظام آموزش عالی کشور؛ ۷. عدم شایسته‌سالاری در سازمان؛ ۸. شرایط اقتصادی نامطلوب و کمبود درآمد؛ ۹. فقدان نگرش مثبت به مشارکت در فعالیت‌های سازمان و اثربخشی آن؛ ۱۰. نبود روابط مناسب بین فردی؛ ۱۱. در نظر گرفته نشدن پاداش و مزایا برای نتایج حاصل از مشارکت؛ ۱۲. فشار کاری، استرس و اضطراب ناشی از کار؛ ۱۳. کمبود مهارت‌های ارتباطی کارکنان؛ ۱۴. جابه‌جایی و تعویض مکرر مدیران و تغییر رویه‌ها و نگرش‌های مدیریتی؛ ۱۵. ناکارآمدی نظام آموزشی سازمان‌ها؛ ۱۶. تسلط نگرش سیاسی در امور سازمان؛ ۱۷. محافظه‌کاری بیش از حد مدیران و رضایت از وضع موجود سازمان؛ ۱۸. نظام هماهنگ پرداخت حقوق برشمردند. [۸۹]



## ب) مطالعات خارجی

در جستجوی مطالعات خارجی، مرور منابع به روش نظام‌مند صورت گرفت و مطالعاتی مورد توجه قرار گرفتند که مدیریت مشارکتی، سه‌جانبه‌گرایی، گفتگوی اجتماعی و مؤلفه‌های آنها را در حیطه سازمان و حوزه مدیریتی مورد بررسی قرار داده بودند.

جامعه آماری در این مطالعه شامل کلیه اسناد شامل مقالات، کتب و گزارش‌ها در حوزه مفاهیم سه‌گانه فوق هستند.

نمونه مطالعه: نمونه شامل ویژگی‌های ذیل است:

- جمعیت: مطالعاتی که افراد ذی‌نفع در حیطه مدیریت سازمان و افراد مشارکت‌کننده در سازمان را مورد بررسی قرار داده بودند.
- طراحی مدل: مطالعاتی که در آنها سعی شده است مدلی برای مدیریت مشارکتی مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی تهیه و تدوین و اجرا شود.
- بافت مطالعه: مطالعاتی که مشارکت و مدیریت مشارکتی را در حیطه سازمان<sup>۱</sup>، اداره<sup>۲</sup>، شرکت<sup>۳</sup> و مؤسسه<sup>۴</sup> مورد بررسی قرار داده بودند.

جستجو در پایگاه‌های web of science، scopus، pubmed و Scholar Google و سایت سازمان‌ها و مؤسسات ILO، ISSA، WorldBank، OECD و EU و با کلیدواژه‌های از پیش تدوین شده انجام گرفت. جستجو بدون محدودیت زمانی انجام گرفت تا دامنه بررسی، شمول بیشتری از مطالعات را در بر بگیرد. جستجو در پایگاه‌های اطلاعاتی، با روش سینتکس نویسی انجام گرفت و در سینتکس نویسی به این موضوع توجه شد که متغیرهای فرعی تحقیق در ارتباط با متغیرهای اصلی پژوهش، یعنی مدیریت مشارکتی و سه‌جانبه‌گرایی مورد جستجو قرار بگیرند.

در سایت سازمان‌های مربوط به حیطه مورد مطالعه یعنی ILO، ISSA، WorldBank، OECD و EU از آنجا که امکان سینتکس نویسی پیشرفته وجود نداشت، تنها متغیرهای اصلی تحقیق به صورت ساده جستجو شدند. همچنین امکان جستجوی پیشرفته در پایگاه اطلاعاتی google scholar میسر نبود و نتایجی هم که از این سایت به‌دست آمد، عمدتاً با نتایج سایر پایگاه‌ها یکسان و تکراری بود.

---

1- Organization  
2- office  
3- Company  
4- Institute

مقالات مورد جستجو در نرم‌افزار endnote ذخیره شدند و در دو مرحله تقلیل پیدا کردند. در مرحله اول با استفاده از دستور duplicate reference در نرم‌افزار، مطالعات تکراری که از پایگاه‌های مختلف به دست آمده بودند، حذف شدند. همچنین در مرحله دوم با مرور سریع چکیده‌های مقالات و مطالعات سعی بر آن شد تا مقالات کمتر مرتبط از حیطه مطالعه کنار گذاشته شوند، چرا که به دلیل آن که دامنه شمول مدیریت مشارکتی، حوزه بسیار وسیعی را شامل می‌شود، لذا سعی بر آن شد تا مطالعات مربوط به حیطه‌های خارج از سازمان، نظیر مدیریت مشارکتی در روابط همسایگی، منابع طبیعی و محیط زیست، کشاورزی و بحران از مطالعه کنار گذاشته شوند.

تعداد نتایج جستجوی اولیه در جداول ذیل بیان شده است. نکته حائز اهمیت آن است که مرتبط‌ترین مطالعات و اسناد به دست آمده از گزارشات مؤسسات بین‌المللی نظیر ILO استخراج شدند و مقالات اگرچه طیف وسیع موضوعی را شامل می‌شدند، اما تقریباً هیچ کدام به صورت مستقیم به بحث سه‌جانبه‌گرایی و مدیریت مشارکتی در صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی نپرداخته‌اند. از دلایل این امر می‌توان به این نکته اشاره کرد که از آنجا که در جوامع در حال توسعه، سازمان‌هایی نظیر صندوق بازنشستگی، نهادی زیرمجموعه دولت محسوب نمی‌شوند و در حقیقت یکی از نهادهای حوزه عمومی قلمداد می‌شوند، لذا دولت دارای نقش حداقلی می‌باشد و امور مربوط به روابط کار را به دو ذی‌نفع دیگر یعنی کارفرما و کارگران (یا کارمندان) محول کرده است. بر این مبنا نقش حاکمیتی دولت در این قبیل کشورها کم‌رنگ شده است. اما با این وجود، از مقالات به دست آمده می‌توان در بخش‌های تئوریک مرتبط به فراخور استفاده کرد.

جدول ۲-۴: کلیدواژه‌های جستجوی مطالعات انگلیسی

نتیجه جستجوی اولیه در عناوین	Syntax	نام پایگاه	ردیف
Results: 212,406	(Participatory Management) OR (Participatory organization) OR (Participatory planning) OR (Participatory management model) OR (Participatory strategies) OR (Participatory strategy) OR (Participatory modeling) OR (Participatory management mechanisms) OR (Participatory management system) OR (Participatory decision making) OR (Patterns of Participatory) OR (Collective participation) OR (Active participation) OR (Stakeholder participation) OR (Participate in management) OR (Participation in the organization) OR (Participation model) OR (Dimensions of participation) OR (Levels of participation) OR (Aspects of participation) OR (Components of participation) OR (Barriers to participation) OR (Determinants of participation)	Web of Sciences	۱
Results: 0	(Participatory Management) AND (Pension Fund)	Web of Sciences	۲
Results: 3	(Participatory Management) AND (Social Insurance Organization)	Web of Sciences	۳
Results: 55	(Participatory Management) AND (Social Welfare)	Web of Sciences	۴
Results: 124	(Participatory Management) AND (Social security)	Web of Sciences	۵
Results: 0	(Participatory Management) AND (retirees)	Web of Sciences	۶
Results: 240	(Participatory Management) AND (Employee)	Web of Sciences	۷
Results: 0	(Participatory Management) AND (Debtors)	Web of Sciences	۸
Results: 63	(Participatory Management) AND (Iran)	Web of Sciences	۹
Results: 3	(Participatory Management) AND (Tripartite)	Web of Sciences	۱۰
Results: 19	(Participatory) AND (Tripartite)	Web of Sciences	۱۱
Results: 0	(Tripartite) AND (Pension Fund)	Web of Sciences	۱۲
Results: 34	(Tripartite) AND (social dialogue)	Web of Sciences	۱۳
Results: 3	(Tripartite) AND (social dialogue) AND (Participation)	Web of Sciences	۱۴

(ادامه جدول ۲-۴)

نتیجه جستجوی اولیه در عناوین	Syntax	نام پایگاه	ردیف
Results: 143,729	(Participatory Management) OR (Participatory organization) OR (Participatory planning) OR (Participatory management model) OR (Participatory strategies) OR (Participatory strategy) OR (Participatory modeling) OR (Participatory management mechanisms) OR (Participatory management system) OR (Participatory decision making) OR (Patterns of Participatory) OR (Collective participation) OR (Active participation) OR (Stakeholder participation) OR (Participate in management) OR (Participation in the organization) OR (Participation model) OR (Dimensions of participation) OR (Levels of participation) OR (Aspects of participation) OR (Components of participation) OR (Barriers to participation) OR (Determinants of participation)	PubMed	۱
Results: 0	(Participatory Management) AND (Pension Fund)	PubMed	۲
Results: 70	(Participatory Management) AND (Social Insurance Organization)	PubMed	۳
Results: 178	(Participatory Management) AND (Social Welfare)	PubMed	۴
Results: 58	(Participatory Management) AND (Social security)	PubMed	۵
Results: 0	(Participatory Management) AND (retirees)	PubMed	۶
Results: 1,351	(Participatory Management) AND (Employee)	PubMed	۷
Results: 0	(Participatory Management) AND (Debtors)	PubMed	۸
Results: 89	(Participatory Management) AND (Iran)	PubMed	۹
Results: 3	(Participatory Management) AND (Tripartite)	PubMed	۱۰
Results: 4	(Participatory) AND (Tripartite)	PubMed	۱۱
Results: 0	(Tripartite) AND (Pension Fund)	PubMed	۱۲
Results: 5	(Tripartite) AND (social dialogue)	PubMed	۱۳
Results: 0	((Tripartite) AND (social dialogue)) AND (Participation)	PubMed	۱۴

(ادامه جدول ۲-۴)

نتیجه جستجوی اولیه در عناوین	Syntax	نام پایگاه	ردیف
Results: 283,897	((participatory AND management) OR (participatory AND organization) OR (participatory AND planning) OR (participatory AND management AND model) OR (participatory AND strategies) OR (participatory AND strategy) OR (participatory AND modeling) OR (participatory AND management AND mechanisms) OR (participatory AND management AND system) OR (participatory AND decision AND making) OR (patterns AND of AND participatory) OR (collective AND participation) OR (active AND participation) OR (stakeholder AND participation) OR (participate AND in AND management) OR (participation AND in AND the AND organization) OR (participation AND model) OR (dimensions AND of AND participation) OR (levels AND of AND participation) OR (aspects AND of AND participation) OR (components AND of AND participation) OR (barriers AND to AND participation) OR (determinants AND of AND participation) AND NOT (forest) AND NOT (water) AND NOT (ecology) AND NOT (ecosystem))	Scopus	۱
Results: 1	((participatory AND management) AND (pension AND fund))	Scopus	۲
Results: 38	((participatory AND management) AND (social AND insurance AND organization))	Scopus	۳
Results: 180	((participatory AND management) AND (social AND welfare))	Scopus	۴
Results: 60	((participatory AND management) AND (social AND security AND organization))	Scopus	۵
Results: 2	((participatory AND management) AND (retirees))	Scopus	۶
Results: 510	((participatory AND management) AND (employee))	Scopus	۷
Results: 0	((participatory AND management) AND (debtor))	Scopus	۸
Results: 121	((participatory AND management) AND (iran))	Scopus	۹
Results: 10	((participatory AND management) AND (tripartite))	Scopus	۱۰
Results: 43	((participatory) AND (tripartite))	Scopus	۱۱
Results: 43	((tripartite) AND (ilo))	Scopus	۱۲
Results: 11	((tripartite) AND (social AND dialogue) AND (participation))	Scopus	۱۳

(ادامه جدول ۲-۴)

نتیجه جستجوی اولیه در عناوین	Syntax	نام پایگاه	ردیف
Results: 59	(Tripartite) OR (social dialogue)	ILO ISSA WorldBank OECD EU	۱

پس از توضیحات ذکر شده در بالا پیرامون نحوه جستجوی مطالعات، اینک به مرور مهم‌ترین مطالعات مرتبط خارجی در زمینه پیشینه پژوهش خواهیم پرداخت.

### مطالعه شماره ۱

ژاکوئیس فریسنت (۲۰۱۰) استاد اقتصاد دانشگاه سوربن، در مطالعه‌ای با نام «پاسخ‌های سه‌جانبه به بحران اقتصادی در کشورهای اصلی اروپای غربی» به بررسی اثر سه‌جانبه‌گرایی در بحران اقتصادی اواخر دهه اول قرن بیست و یکم پرداخته است و معتقد است که بحران اقتصادی مذکور، یک آزمایش واقعی از ظرفیت دولت‌های همه کشورهای اروپای غربی برای بسیج بازیگران و نهادهای درگیر در گفتگوی سه‌جانبه با هدف مقابله با تأثیر آن بحران بر اقل‌توسط رو به پایین، خصوصاً کارگران و خانواده‌های ایشان است. از دیدگاه ایشان، سه‌جانبه‌گرایی فرصت‌هایی را به وجود می‌آورد تا اقتصاد درگیر بحران بهبود یابد و کارگران به عنوان رکن اصلی برون‌رفت از این بحران جهانی، از امنیت اجتماعی مضاعفی در شرایط به وجود آمده برخوردار شوند. نویسنده در این مطالعه به پیروی از پیمان جهانی مشاغل، که توسط سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۹ به تصویب رسید، بیان می‌کند که گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه بین ذی‌نفعان از عناصر اصلی در هر استراتژی ملی برای کاهش بحران‌های اقتصادی اجتماعی و پیامدهای ناگوار آنها است.

نویسنده در این سند کاری، پاسخ‌های سه‌جانبه به بحران اقتصادی ۲۰۰۹ را در کشورهای غربی مورد بررسی قرار می‌دهد و تجارب اروپای غربی در این زمینه را برمی‌شمارد. تمرکز این مطالعه بر سه‌جانبه‌گرایی در سطح ملی و در کشورهای مختلف است. نویسنده توضیح می‌دهد که در سال ۲۰۰۸ و در پاسخ به بحران فزاینده اقتصادی، اکثر کشورهای اروپای غربی دو عنصر مشترک مرجع داشتند: اولاً، بسیاری از کشورها در طول دهه ۱۹۹۰ که رکود اقتصادی دامان کشورهای مختلف را گرفته بود، تجربه استراتژی معاهده اجتماعی را کسب کرده بودند و ثانیاً، بعد از سال ۲۰۰۷ کشورهای عضو اتحادیه اروپا و بازیگران اجتماعی عرصه بین‌المللی،

از استراتژی انعطاف‌پذیری حمایت کردند. انعطاف‌پذیری ناظر بر سه‌جانبه‌گرایی در عرصه امنیت اقتصادی و اجتماعی بود.

تجزیه و تحلیل داده‌ها نشان دادند که جوامعی که یک سنت سه‌جانبه قوی داشتند و همچنین کشورهای که سازوکار خود را بر ترکیب مشاوره سه‌جانبه و کنش جمعی بنیان نهاده بودند، وضعیت اقتصادی دشوار ناشی از بحران را با موفقیت بیشتری به پایان رسانیدند و به نوعی توازن در این خصوص رسیدند تا افشار اجتماعی و بازیگران عرصه اقتصادی با کمترین آسیب مواجه شوند و در این راه از تجارب گذشته حداکثر استفاده را کردند.

این مطالعه بیان می‌دارد که تا پایان سال ۲۰۰۹ و در شرایطی که بیکاری در حال افزایش بود، نیاز به گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه در کشورهای اروپای غربی به‌طور فزاینده‌ای آشکار شد و هرچند در این زمینه چالش‌هایی هم وجود داشت، اما در نهایت به برون‌رفت سریع از بحران منجر شد.

نویسنده در تجزیه تحلیل داده‌ها، جوامع را با یک نوع‌شناسی ساده، به سه دسته و گروه تقسیم می‌کند:

۱- دسته نخست‌کشورهایی هستند که بر سنت‌های سه‌جانبه قوی مبتنی هستند و در آنها نهادهای مختلف، نقش مثبتی را در این زمینه ایفا می‌کنند به نحوی که هر نهاد و مؤسسه مختلف و خصوصاً سازمان‌هایی که طیف وسیعی از ذی‌نفعان را دربرمی‌گرفتند، سازوکار مدیریتی خود را بر اساس گفتگوی اجتماعی با ذی‌نفعان سامان می‌دادند و در نتیجه امکان دستیابی به سازش‌های متعادل بین ذی‌نفعان مختلف و رسیدن به تعادل را فراهم می‌کردند. این دسته از کشورها اگرچه در مواجهه با بحران، کارایی بالایی داشتند اما این احتمال نیز وجود داشت که در معرض تنش‌های فزاینده‌ای قرار بگیرند که ظرفیت‌های آنها را تهدید می‌کرد و در صورتی که بحران اقتصادی برای مدت طولانی‌تری ادامه پیدا می‌کرد، ممکن بود این دامنه تهدیدات وسیع‌تر شود.

۲- کشورهای دسته دوم، گفتگوهای اجتماعی و سه‌جانبه، یا مذاکرات بین‌بخشی و بین‌حرفه‌ای را با درجات مختلف با یکدیگر تلفیق کردند و بر اساس پتانسیل‌های خود، منابعی را بسیج کردند تا بحران را برطرف کنند. این فرایندها اگرچه در بسیاری از موارد موفقیت‌آمیز بودند، اما در برخی دیگر آنچنان موفق نبودند و دلیل عمده آن هم این بود که توازن در برخی از گفتگوهای سه‌جانبه برهم خورده بود و برخی از طرفین گفتگو (خصوصاً دولت) توانسته بودند نظراتشان را بر سایر طرفین تحمیل کنند و بنابراین حمایت حداکثری سایر طرفین را از دست داده بودند و در نتیجه نتوانستند به خوبی بر بحران غلبه کنند و امنیت اجتماعی و اقتصادی خود را به مخاطره بیندازند.

۳- دسته سوم، کشورهای معدودی بودند که سازوکار گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی در آنها به خوبی

شکل نگرفته و جا نیفتاده بودند و بنابراین بیشترین آسیب‌پذیری را در بحران داشتند.

نویسنده در پایان نتیجه می‌گیرد که بحران سال ۲۰۰۸-۲۰۰۹ به تمامی کشورها یادآوری کرد که برای برون‌رفت از بحران، دیگر اتکای صرف به آرای دولت نمی‌تواند سبب برون‌رفت از بحران شود و باید این نکته را فرا بگیریم که گفتگوهای سه‌جانبه رسمی و شنیدن نظرات ذی‌نفعان در این زمینه بسیار حائز اهمیت است. در واقع، در بطن بحران‌ها، کارفرمایان نمی‌توانند با توجه به شرایط خودشان، تصمیمی اتخاذ کنند (نظیر تعدیل نیروی کار) که کارگران را در شرایط بحرانی تنها بگذارد و تأمین اجتماعی هم از عهده حمایت از آنها برنیاید. همچنین دولت‌ها، خصوصاً دولت‌های راست‌گرا، که به اصول لیبرالی وابسته هستند، در این شرایط نمی‌توانند تصمیمات یک‌جانبه اتخاذ کنند چرا که هرگونه تصمیم اشتباه، آتش بحران را شعله‌ورتر می‌کند و تبعات وخیم‌تری به همراه می‌آورد.

این مطالعه در نهایت چنین پیشنهاد می‌دهد که در ابتدا که خطر جدی فروپاشی نظام مالی و فروریختن اقتصاد کشورها بسیار جدی است، باید بازیگران به‌خوبی به شرایط آگاه شوند و وضعیت فعلی و دورنمای آینده را به خوبی درک کنند. در مرحله بعد، دولت باید برنامه‌های اضطراری را برای به کنترل درآمدن وضعیت اقتصادی و معیشت مردم به کار بگیرد و بعد از آن که وضعیت تا حدود زیادی تحت کنترل درآمد و هم کارفرمایان و هم اتحادیه‌های کارگری به رضایت نسبی رسیدند، توافق‌های سه‌جانبه را در دستور کار قرار دهد تا با مشورت و مشارکت جمعی همه طرف‌های درگیر، در مورد راه حل خروج از بحران تصمیم گرفته شود.

نویسنده در پایان بیان می‌دارد که بحران اقتصادی اواخر دهه اول قرن بیست‌ویکم به همه جهان یادآوری کرد که نیاز به گفتگوی سه‌جانبه‌گرا از همیشه ضروری‌تر به نظر می‌رسد، هر چند تهدیدات بسیاری از سوی دولت‌های خصوصاً لیبرال و کارفرمایان منفعت‌طلب آن را تهدید می‌کند. [۹۰]

## مطالعه شماره ۲

«گفتگوی اجتماعی سه‌گانه ملی: راهنمای سازمان بین‌المللی کار برای بهبود حکمرانی» عنوان گزارشی است که ILO در سال ۲۰۱۳ منتشر کرده است و در آن سعی کرده تا به صورت عملی، خطمشی‌های سیاست‌گذاری در سه‌جانبه‌گرایی را در عرصه ملی برای کشورهای مختلف ترسیم کند. در این گزارش مفصل، مجدداً به این نکته اشاره شده است که گفتگوی اجتماعی و همکاری سه‌جانبه بین مقامات دولتی و شرکای اجتماعی، در سال‌های اخیر به‌طور فزاینده‌ای مورد توجه کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار قرار گرفته است و همچنین



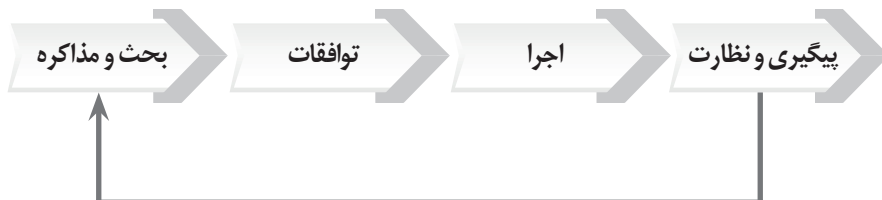
توجه متخصصان روابط صنعتی و کاری و کارشناسان اقتصاد سیاسی را به خود جلب کرده است. این گزارش بیان می‌دارد که در کشورهایی که زمینه بحران مداوم اقتصادی و شغلی دارند و یا کشورهایی که به دنبال تغییرات ساختاری و سریع در اقتصادشان هستند، سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی ذی‌نفعان به عنوان ابزار حاکمیت صحیح و حکمرانی شایسته در بازار کار باید در نظر گرفته شوند تا پیامدهای اجتماعی منفی بحران‌ها و تغییرات مختلف اقتصادی را برای اقشار اجتماعی کمتر کنند.

دستورالعمل جامع، بخشی از تلاش سازمان بین‌المللی کار برای پاسخگویی به خواسته‌های کشورهای عضو در زمینه سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی به منظور حکمرانی شایسته است و بدین منظور تهیه و تدوین شده است که نهادها و سازوکارهای گفتگوی اجتماعی ملی را در راستای استانداردهای بین‌المللی کار شایسته و عملکرد مناسب جهت بیخشد.

این گزارش بر این نکته تأکید می‌کند که بسته به سنت‌های هر کشور، گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه ملی به اشکال مختلفی مانند شوراهای اقتصادی، اجتماعی، شوراهای مشاوره کار و نهادهای مشابه برای همکاری در سطح سیاسی و سیاستی شکل می‌گیرند اما با وجود توجه رو به رشد کشورها در این زمینه تأثیرگذاری آنها هنوز زیاد نیست و این خصوصاً در کشورهای در حال توسعه بیشتر نمود دارد که این جوامع اسماً به سه‌جانبه‌گرایی توجه می‌کنند اما در واقعیت این نهادها نقش حاشیه‌ای در سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند و وظایف و صلاحیت‌های آنها بسیار کمتر از آن چیزی است که باید باشد و در حقیقت بازیگران پرنفوذ چون دولت همچنان نقش اصلی را در این میان ایفا می‌کنند.

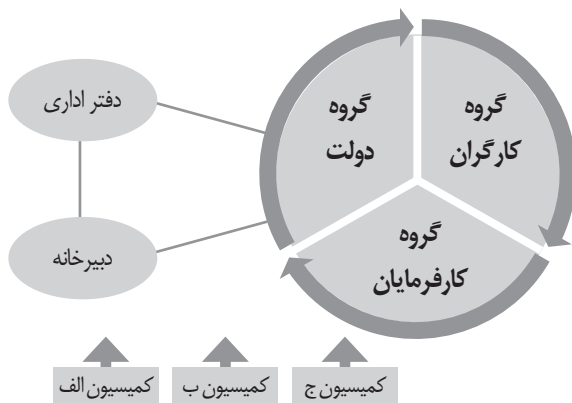
این گزارش نگاهی همه‌جانبه به موضوع گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا در سطح ملی دارد و در این راستا مدل‌هایی نیز برای مدیریت مشارکتی طرفین ذی‌نفع پیشنهاد داده است. یکی از انواع این مدل‌ها، مدل چرخه گفتگوی اجتماعی است. این مدل بیان می‌دارد که گفتگوی اجتماعی، یک فرایند مستمر است. بر طبق این مدل، تعیین دستور کار جلسات و ملاقات‌های سه‌جانبه تلویحاً حاکی از آن است که آنچه در بحث‌ها و مذاکرات پیشین سه‌جانبه مورد بحث قرار گرفته، در نظر گرفته شوند. بنابراین برای این که گفتگوی اجتماعی پایدار بماند، یک چرخه مناسب گفتگوی اجتماعی باید برقرار شود. این چرخه باید شامل مکانیسمی مبتنی بر مراحل مختلفی از جمله ۱. بحث و مذاکره و مشاوره مستمر و منظم؛ ۲. تصمیمات و موافقتنامه در مورد برنامه‌ها؛ ۳. اجرای توافقات؛ و ۴. پیگیری، نظارت و ارزیابی باشد. لازم به ذکر است که این چرخه باید مرتباً تکرار شود و شرکای اجتماعی و دولت باید به‌طور فعالانه در تمامی مراحل مشارکت داشته باشند.

شکل ۱-۴: چرخه گفتگوی اجتماعی



مدل دیگری که در این مطالعه به آن اشاره شده است، مدل ساختار گفتگوی سه‌جانبه است. نهاد گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه ملی باید دارای ساختاری باشد که مبتنی بر ضروریات عملیاتی و کارکردهای خاص است. این نهاد به منظور تسهیل عملکرد کلیه اجزایش باید به گونه‌ای پویا و مبتکرانه به پیش رود. مدل و ساختار واحدی که کاملاً متناسب و شایسته باشد وجود ندارد اما با این وجود، سازمان بین‌المللی کار این مدل را به عنوان یک مدل جامع برای کشورهای جهان پیشنهاد داده است که مبتنی بر سه رکن اصلی گروه کارگران، گروه کارفرمایان و دولت است. همچنین در کنار این سه رکن اصلی، دفتر اداری، دبیرخانه و در صورت لزوم، کمیسیون‌های تخصصی سه‌جانبه نیز می‌توانند شکل بگیرند. این کمیسیون‌ها عموماً بدین منظور ایجاد می‌شوند که موضوعات ویژه‌ای در ارتباط با شرایط محیط کار پیش بیاید. از جمله این موضوعات بهداشت و امنیت کار، حمایت از تساوی جنسیتی در حیطه کار یا حقوق و حداقل دستمزد هستند. این کمیسیون‌های تخصصی سه‌جانبه می‌توانند نهادهای مستقل یا بخش‌های فرعی از نهاد اصلی سه‌جانبه باشند. همچنین این کمیسیون‌ها می‌توانند به صورت غیررسمی یا رسمی، یا برای کوتاه‌مدت یا بلندمدت تشکیل شوند. [۹۱]

شکل ۲-۴: گفتگوی اجتماعی ملی



### مطالعه شماره ۳

«گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی» عنوان گزارشی است که بعد از کنفرانس سازمان بین‌المللی کار در همین زمینه در سال ۲۰۱۸ تدوین شده است. این گزارش در فصل نخست به بررسی برخی روندها و چالش‌های جهانی در شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی، خصوصاً در حیطة روابط کار و بیمه اجتماعی، می‌پردازد، سپس در فصل دوم، اقدامات مهم انجام‌شده توسط کشورهای عضو را از نظر می‌گذراند و مؤلفه‌های مهم را در مورد گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا برمی‌شمارد و شیوه‌های خوب حکمرانی در این حوزه و شکاف‌ها و نیازهای فعلی را مشخص می‌کند. در فصل سوم، به اقدامات سازمان بین‌المللی کار مطابق با برنامه اقدام در مورد گفتگوی اجتماعی در سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۷ می‌پردازد و در آخرین فصل، ترکیبی از مشاهدات کلیدی را در این زمینه بیان می‌دارد. فصل آخر همچنین شامل نکات پیشنهادی جهت بحث توسط کمیته تخصصی کنفرانس بین‌المللی کار است و هدف آن تسهیل نتیجه‌گیری در مورد راه پیشبرد تقویت فعالیت در گفتگوی اجتماعی است.

این گزارش به تحولات اساسی در زمینه گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا از بعد از سال ۲۰۱۳ و خصوصاً تغییرات در دنیای کار و تأثیر این تغییرات بر گفتگوی اجتماعی در همه سطوح توجه می‌کند و بیشتر مبتنی بر مشارکت فنی در این زمینه است و ترکیبی از مداخلات سازمان بین‌المللی کار در زمینه ارتقای گفتگوی اجتماعی بیان کرده است. برخی از این مداخلات و اقدامات سازمان بین‌المللی کار در ادامه بیان می‌شوند.

۱- بهبود کیفی و کمی مصوبات و اجرا و به‌کارگیری استانداردهای بین‌المللی کار در مصوبات: سازمان بین‌المللی کار به‌طور مستمر به اعضای خود در ایجاد و به‌روزرسانی چارچوب گفتگوی اجتماعی از طریق ارتقای کمی و کیفی کنوانسیون‌ها و مقاله‌نامه‌های بین‌المللی کار در حوزه‌های مختلف کمک می‌کند. برای مثال، از سال ۲۰۱۳ تاکنون (۲۰۱۸) ۲۲ توصیه‌نامه جدید مربوط به کنوانسیون‌های شماره‌های ۸۷، ۹۸، ۱۴۴، ۱۵۱ و ۱۵۴ به تصویب این سازمان رسیده است تا فرایند گفتگوی اجتماعی را برای کشورهای مختلف سهولت بیشتری ببخشد. برخی از این توصیه‌نامه‌ها به درخواست کشورهای عضو برای مشاوره یا اخذ کمک فنی در راه توسعه گفتگوی اجتماعی ملی بوده است.

۲- حفظ جریان اصلی گفتگوی اجتماعی در کلیه اهداف استراتژیک سازمان بین‌المللی کار: سازمان بین‌المللی کار به تلاش‌های خود برای اطمینان کامل شرایط کار در زمینه گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی ادامه داده است و اهداف استراتژیک و اصولی خود و همچنین بر حقوق اساسی کار، اشتغال و حمایت اجتماعی بر گفتگوی اجتماعی تأکید می‌کند. همچنین در سال‌های اخیر در اهداف استراتژیک خود، توجه ویژه‌ای به مهاجرت نیروی کار و شرایط آنها در کشور مقصد، اشکال

غیراستاندارد اشتغال، کار در شرکت‌های کوچک و متوسط و ایجاد فرصت‌های شغلی جدید داشته است و اطمینان حاصل کرده است که نیروهای کاری که در این موارد شاغل هستند، در جریان گفتگوی اجتماعی وارد شوند.

۳- درگیر کردن سازمان‌های کارگری و کارفرمایی در اجرای دستور کار سند ۲۰۳۰: تصویب سند جامعه ۲۰۳۰ راه‌های جدید و مهمی را برای ارتقای سیاست‌های جامع اجتماعی، اقتصادی، آموزشی و محیط زیستی با تأکید بر حاکمیت مشارکتی گشوده است. در این زمینه سازمان ملل و سایر نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی، سازمان OECD و گروه کشورهای G20 در مورد لزوم مقابله با فقر و انواع نابرابری‌ها اتفاق نظر دارند. در همین زمینه، سازمان بین‌المللی کار نیز برای بهره‌گیری از این اجماع جهانی و اطمینان از پایداری سیاست‌های سه‌جانبه‌گرا سعی می‌کند تا به سازمان‌های کارفرمایی و کارگری فرصت و حمایت و توصیه‌های لازم را ارائه دهد تا بتوانند با آموزش کافی در این ارتباط در گفتگوی اجتماعی با مقامات ملی و سازمان‌ها و نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی شرکت کنند.

۴- گفتگوی اجتماعی هم به عنوان یک نتیجه و هم به عنوان یک روش و معیار در چهارچوب برنامه کار شایسته‌گرا: تقریباً ۹۵ درصد از برنامه‌های کار شایسته در سطح کشورهای جهان حاوی نتایج یا اولویت‌هایی هستند که هدف آنها تقویت بازیگران و نهادهای گفتگوی اجتماعی است. این امر ناشی از تعامل شدید شرکای اجتماعی در طراحی و اجرای این برنامه است. رسیدن به آرمان کار شایسته یکی از اهداف سازمان بین‌المللی کار است که این سازمان در این راستا همراه با سازمان‌های جهانی دیگر نظیر سازمان ملل، در طول سال‌های اخیر سعی کرده است تا فرصت و فضای بیشتری را برای فعالیت‌های شرکای اجتماعی در جهت مشارکت فعال در تعیین اولویت‌های استراتژی‌های توسعه ملی فراهم کند.

۵- بسیج منابع برای تقویت ظرفیت بازیگران، عاملان و نهادهای گفتگوی اجتماعی: سازمان بین‌المللی کار به توسعه ظرفیت‌های اعضای خود در همه جوانب گفتگوی اجتماعی، از جمله افزایش ظرفیت چانه‌زنی به‌طور مستمر ادامه داده است. اعضای گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه، خصوصاً کارگران، نیاز ویژه‌ای به خدمات و حمایت‌های مختلف دارند که باید با قالب‌های جدید تطبیق پیدا کنند. تقویت ساختارهای موجود برای گفتگوی اجتماعی، سه‌جانبه‌گرایی، چانه‌زنی جمعی و همکاری‌های مشارکتی، انطباق با قانون کار و توسعه سیاست‌ها و ابزارهای آموزشی برای حمایت از کارگران از جمله دستورالعمل‌های همیشگی سازمان بین‌المللی کار است. [۹۲]

## مطالعه شماره ۴

«مداخلات گفتگوی اجتماعی: چه کارهایی باید صورت بپذیرد و چرا؟ دروس آموخته‌شده از بررسی تلفیقی ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۶» عنوان گزارش دیگری است که دفتر ارزیابی کار سازمان بین‌المللی کار در پاسخ به درخواست نمایندگان کشورهای عضو این سازمان در حوزه گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا در حوزه روابط مربوط به کار و تأمین اجتماعی تهیه و تدوین کرده است.

این گزارش، یافته‌های یک بررسی ترکیبی از مداخلات ILO را در حوزه گفتگوی اجتماعی در دوره ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۶ ارائه می‌کند. بر اساس ارزیابی‌ها و مطالعات مربوط، یافته‌های حاصل از تجزیه و تحلیل باعث تقویت پایگاه شواهد و آگاهی از توسعه و اجرای اقدامات آینده گفتگوی اجتماعی توسط ILO و اعضای آن خواهد شد. این گزارش بیان می‌دارد که مفهوم گفتگوی اجتماعی مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی، یکی از چهار ستون اصلی برنامه کار شایسته سازمان بین‌المللی کار است و همان‌طور که در اعلامیه این سازمان در مورد عدالت اجتماعی برای جهانی‌سازی عدالت‌محور ذکر شده است، اشتغال و روابط مربوط به کار و تأمین اجتماعی و عدالت اجتماعی بدون توجه به آن محقق نمی‌شود.

این گزارش همچنین اشاره می‌کند که سه‌جانبه‌گرایی، به انواع مذاکره، مشاوره و یا صرفاً تبادل اطلاعات بین نمایندگان دولت‌ها، کارفرمایان و کارگران در مورد موضوعات و منافع مشترک سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. گفتگوی اجتماعی می‌تواند یک گفتگوی دوجانبه و بین کارگران و کارفرمایان باشد، یا می‌تواند سه‌جانبه باشد، بدین معنا که دولت نیز به عنوان یکی از ارکان گفتگوی اجتماعی به این عرصه وارد شود.

گفتگوی اجتماعی تنها یک هدف استراتژیک سازمان بین‌المللی کار نیست. بلکه این هدفی است که همچنین از سایر اهداف استراتژیک این سازمان حمایت و پشتیبانی می‌کند و در واقع تمامی این اهداف باید با یک رویکرد یکپارچه و جامع در نظر گرفته شوند، چرا که لاینفک و به هم پیوسته و تقویت‌کننده یکدیگر هستند. این بررسی ترکیبی بر بازیگران گفتگوی اجتماعی (یعنی کارگران، کارفرمایان و دولت)، صندوق‌های بیمه، مؤسسات، پروژه‌ها و مطالعاتی تمرکز دارد که مستقیماً با موضوع مرتبط هستند و همچنین ماهیت یکپارچه و متقابل اقدام، مداخله و نتایج را ارائه می‌دهد. این بدان معناست که این بررسی نه تنها پروژه‌ها و مداخلات را صریحاً بر ترویج و تقویت گفتگوی اجتماعی متمرکز می‌سازد، بلکه مداخلات سازمان بین‌المللی کار را به عنوان یک فرایند در راستای ارتقای گفتگوی اجتماعی در نظر می‌گیرد.

به‌طور کلی، بر طبق این گزارش، اقدامات سازمان بین‌المللی کار در حوزه گفتگوی اجتماعی در بخش‌های

ذیل صورت می‌گیرد:

۱- اشتغال، رشد مهارت‌ها و نیروی کار جوان: اقدامات سازمان بین‌المللی کار در این زمینه عبارت از توصیه‌نامه در مورد توسعه منابع انسانی (۲۰۰۴)، قطعنامه کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۸ در مورد مهارت‌های بهبود بهره‌وری، رشد و توسعه اشتغال؛ قطعنامه کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۵ در مورد اشتغال جوانان. همچنین به‌طور بخصوص، توصیه‌نامه شماره ۱۹۵ اعضا را تشویق می‌کند تا سیاست‌های ملی توسعه منابع انسانی، آموزش و یادگیری و مهارت‌آموزی مادام‌العمر را که با منطق گفتگوی اجتماعی سازگار است، با سیاست‌های اقتصادی، مالی و اجتماعی داخلی سازگار و تدوین کنند و به کار بگیرند. سازمان بین‌المللی کار، به‌طور مستمر با وزارتخانه‌های کار کشورهای عضو، سازمان‌های کارفرمایی و اتحادیه‌های کارگری همکاری می‌کند تا مداخلات توسعه مهارت‌ها را در استراتژی‌های توسعه ملی و بخشی ادغام کند. اقدامات سازمان بین‌المللی کار با این عناصر، عمدتاً بر روی سه حوزه خاص متمرکز است: ۱. پیوند آموزش با نیازهای فعلی بازار کار و همچنین پیش‌بینی و ایجاد صلاحیت‌های لازم مهارتی برای مشاغل آینده؛ ۲. ایجاد نظام کارآموزی با کیفیت و ترکیب مهارت‌های اصلی چندگانه در آموزش به جوانان؛ ۳. گسترش دسترسی به آموزش‌های مرتبط با اشتغال در جوامع روستایی به منظور بهبود معیشت، کاهش فقر و تجهیز زنان و مردان به مهارت‌های لازم برای ورود به بازار کار در اقتصاد رسمی. در این زمینه، شواهد به‌دست آمده از ارزیابی‌های موجود از مداخلات و اقدامات سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهند که گفتگوی اجتماعی، خصوصاً گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا در دستیابی به این اهداف کمک و یا آن را تسهیل می‌کنند. از نظر این سازمان، رسیدن به اهداف فوق، مستلزم توسعه و گسترش گفتگوهای سه‌جانبه و دوجانبه است، چرا که این اهداف همگی از مطالبات عموم کارگران، خصوصاً کارگران حاشیه‌ای است و لذا به واسطه گفتگوی اجتماعی، این مطالبات، فرصت مطرح شدن پیدا می‌کنند.

۲- گفتگوی اجتماعی و مداخلات حفاظت اجتماعی: مداخلات انجام‌شده توسط سازمان بین‌المللی کار در زمینه هدف استراتژیک افزایش پوشش و اثربخشی حفاظت اجتماعی برای همگان، شامل طیف گسترده‌ای از پروژه‌ها و سایر فعالیت‌ها نظیر افزایش پوشش تأمین اجتماعی، بهبود شرایط کار، ایمنی شغلی، مهاجرت نیروی کارگری، کارگران مبتلا به بیماری ایدز و... است. افزایش پوشش تأمین اجتماعی خصوصاً برای نیروی کار بخش غیررسمی یکی از مطالباتی است که لازم است در مذاکرات گفتگوی اجتماعی مطرح و راجع به آن تصمیم‌گیری شود؛ چرا که نیروی کار بخش غیررسمی عموماً جمعیت زیادی از کارگران را شامل می‌شود و سازمان بین‌المللی کار در این زمینه به اتحادیه‌های کارگری توصیه

می‌کند که نمایندگی این نیروی کار عظیم را نیز داشته باشد. همچنین بهبود شرایط کار از مطالبات همیشگی نیروی کار در سراسر تاریخ بوده است. شواهد نشان می‌دهند که علی‌رغم بهبود نسبی شرایط کار، اما همچنان بخش وسیعی از نیروی کار در شرایط ناسالم مشغول به کار هستند. سازمان بین‌المللی کار پیشنهاد می‌کند که در نهاد گفتگوی اجتماعی ملی هر کشور، کمیسیون تخصصی ویژه بهبود شرایط کار و ارتقای سلامت محیط‌های کار تشکیل شود و به صورت متمرکز در مورد این موضوع مهم اقدام کند. ایمنی شغلی، ناظر به امنیت اجتماعی، اقتصادی و آسودگی خاطر از آینده است و یکی از مطالبات کارگران در زمینه تأمین اجتماعی به شمار می‌آید. در حقیقت کارگران باید نسبت به آینده احساس امنیت کنند که در صورتی که به هر دلیل شغلشان را از دست دادند، وضعیت معیشت خود و خانواده‌شان دچار مشکل نشود. یکی دیگر از موضوعاتی که لازم است در گفتگوهای اجتماعی مطرح شود و در مورد آن تصمیمات اثرگذار گرفته شود، بحث مهاجرت نیروی کار و کارگران مهاجر است. سازمان‌های کارگری لازم است که کارگران مهاجر را نیز به عضویت تشکل خود درآورده و مطالبات آنان را نیز نمایندگی کنند و سرانجام، بحث پیرامون کارگران مبتلا به بیماری‌های خاص، نظیر ایدز می‌تواند یکی از رئوس مهم در جلسات گفتگوی اجتماعی باشد. این کارگران از جهات مختلف دغدغه‌های نگران‌کننده‌ای دارند. مشکلات سلامتی‌شان از یکسو و ترس از افشای بیماری‌شان از سوی دیگر سبب می‌شود که شرایط نامناسبی را تجربه کنند. درواقع، بسیاری از کارفرمایان در اکثر کشورها همچنان نسبت به بیماری ایدز دید نامطلوبی دارند و شواهد نشان می‌دهند که به محض این که متوجه می‌شوند کارگری به این بیماری مبتلا است، وی را اخراج می‌کنند. بنابراین در گفتگوهای اجتماعی باید به وضعیت و خواسته‌های این بیماران نیز به‌طور ویژه پرداخته شود و در مورد آنان تصمیمات مناسبی اتخاذ شود.

۳- گفتگوی اجتماعی به عنوان یک هدف استراتژیک: سازمان بین‌المللی کار، گفتگوی اجتماعی را ترویج می‌کند و اهداف برنامه کار شایسته را از طریق تقویت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و همچنین از طریق ظرفیت‌های نهادی دیگر مانند ادارات کار کشورها، دنبال می‌کند. درواقع، می‌توان گفت در قرن ۲۱، استراتژیک‌ترین هدف سازمان بین‌المللی کار، تحقق آرمان کار شایسته در سراسر جهان است و این مهم جز از طریق گفتگوهای اجتماعی ملی به‌دست نمی‌آید. سازمان بین‌المللی کار برای تحقق کار شایسته، اقداماتی را از جمله تقویت تشکل‌های کارفرمایی و کارگری، الزام کشورهای عضو به عدم دخالت در این تشکل‌ها و احترام به استقلال آنها، تقویت اداره کار و اصلاح قانون کار و بهبود سازوکار گفتگوی اجتماعی دوجانبه و سه‌جانبه انجام می‌دهد. [۹۳]

## مطالعه شماره ۵

اداره کل اشتغال و امور اجتماعی اتحادیه اروپا در گزارشی تحت عنوان «نقش شرکای اجتماعی در طراحی و اجرای سیاست‌ها و اصلاحات» به بررسی این مهم می‌پردازد که گفتگوی اجتماعی بین نمایندگان کارگران، کارفرمایان و در برخی موارد مقامات دولتی، یک مؤلفه اصلی اقتصادی و اجتماعی در اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. این گفتگوهای اجتماعی می‌تواند توافق‌نامه‌ها، معاهدات و اقدامات سیاسی را ارتقا ببخشد که سبب ایجاد تعادل بین منافع کارگران و کارفرمایان و ایجاد راه‌حل‌های بنیادین می‌شوند.

این گزارش بیان می‌دارد که در حالی که گفتگوی اجتماعی یک ارزش اصلی در اتحادیه اروپا محسوب می‌شود، اما جلوه‌های عملی آن بسیار متنوع است و می‌تواند در سطح یک شرکت، یک بخش خصوصی، یک سازمان بیمه‌ای، یا در سراسر صنایع و روابط کار و اشتغال، در یک منطقه خاص، سطح ملی یا در سطح قاره‌ای سازماندهی شود. این گزارش به نقش شرکای اجتماعی در گفتگوی اجتماعی تأکید ویژه‌ای می‌کند و بیان می‌دارد که اغلب اصلاحات و تغییرات صندوق‌های بازنشستگی و سایر سازمان‌های بخش عمومی توسط کارگران و کارفرمایان پایه‌ریزی شده‌اند. در واقع، نقطه شروع این اصلاحات و تغییرات در مطالبات و خواسته‌های شرکای اجتماعی، خصوصاً کارگران نهفته هستند. این گزارش در پایان نتیجه می‌گیرد که اگر امروز اکثر کشورهای اتحادیه اروپا، خصوصاً کشورهای اروپای غربی از نظام گفتگوی اجتماعی قدرتمندی در عین تفاوت، برخوردار هستند، آن را مدیون ساختار دموکراتیک و فضای باز سیاسی اجتماعی می‌باشند که اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی در آن آزادانه به فعالیت مشغول بودند و می‌توانستند به راحتی از ساختارهای حکمرانی انتقاد کرده، یا خواسته‌ها و مطالبات خویش را بدون نگرانی مطرح کنند. این گزارش می‌افزاید هر چقدر جامعه مدنی، خصوصاً در طی سالیان گذشته، در کشورهای اروپایی، بزرگ‌تر و حوزه عمومی وسیع‌تر می‌شد، دولت مسئولیت‌های بیشتری را به حوزه عمومی واگذار می‌کرد و روزبه‌روز از وظایف خود می‌کاست تا جایی که امروز دولت در گفتگوهای اجتماعی بیشتر نقش نظارت‌کننده قانونی و تنظیم‌کننده روابط را ایفا می‌کند و عمده تصمیمات برعهده خود شرکای اجتماعی است. در حیطه حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی نیز امروزه در اکثر کشورهای اروپایی، دولت کمترین نقش را ایفا می‌کند و بیشتر مراتب حکمرانی را به حوزه عمومی سپرده است؛ اما در عین حال، همچنان تضمین مالی صندوق‌های بازنشستگی در بسیاری از کشورها، برعهده دولت است و ضمانت مزایای بازنشستگی از جمله مسئولیت‌های اجتماعی دولت در قبال شهروندانش به شمار می‌رود. [۹۴]



## مطالعه شماره ۶

«سهم‌گفتگوی اجتماعی در سند ۲۰۳۰: رسمی کردن اقتصاد غیررسمی» عنوان سندی است که سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۸ منتشر کرده و در آن بیان داشته است که مشارکت شرکای اجتماعی در فرایندهای تدوین، پیاده‌سازی و نظارت بر سیاست‌های عمومی می‌تواند بر حقوق مالکیت، شفافیت و حاکمیت راهبردها و سیاست‌های توسعه نقش داشته باشد. این مطالعه از مشارکت به عنوان یکی از ارکان پایداری توسعه در برنامه ۲۰۳۰ نام می‌برد و بیان می‌دارد که گفتگوی اجتماعی جز با مشارکت گسترده ذی‌نفعان در سطوح ملی و سازمانی میسر نمی‌باشد.

در این مطالعه، از گفتگوی اجتماعی به عنوان نوعی از مکانیسم مشارکت با ویژگی‌های خاص یاد شده است که بسته به نوع نتایجی که می‌تواند به بار آورد درجه‌بندی می‌شود. یکی از پتانسیل‌های مشارکت، حل کردن تضادهای منافع بین شرکای اجتماعی نظیر کارگران و کارفرمایان می‌باشد که می‌تواند با گفتگوی اجتماعی ایجاد رویکردهای نوآورانه به پیشبرد منافع طرفین یاری کند.

این سند در فصل اول، به طراحی چارچوب مفهومی (شامل گفتگوی اجتماعی و ویژگی‌های آن و کارگران غیررسمی در درون و بیرون بخش رسمی) می‌پردازد؛ و سپس در بخش دوم، گفتگوی اجتماعی را در اقتصاد غیررسمی مورد بررسی قرار می‌دهد. در بخش سوم، سهم گفتگوی اجتماعی را در برنامه چشم‌انداز ۲۰۳۰ مورد بررسی قرار می‌دهد در آخرین بخش به نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی در این زمینه می‌پردازد.

این مطالعه چنین نتیجه می‌گیرد که مشارکت در قالب گفتگوی اجتماعی برای پیشبرد اهداف سند ۲۰۳۰ به منظور توسعه پایدار بسیار حائز اهمیت است؛ چرا که دارای ویژگی‌ها و ابزارهای مشخصی است که امروزه ثابت شده است می‌تواند در زمینه کاهش فقر، کار شایسته، برابری، ارتقای بهداشت، کیفیت آموزش و پایداری سازمانی و انسجام و همبستگی که اهداف سند ۲۰۳۰ هستند، کمک کند. توصیه‌های سیاستی این سند در مورد گفتگوی اجتماعی شامل موارد ذیل هستند:

- ۱- مشارکت هرچه بیشتر نمایندگان بخش اقتصاد غیررسمی در گفتگوی اجتماعی؛
- ۲- بهبود شرایط کار، برابری و حفاظت اجتماعی؛
- ۳- تسهیل دوران گذار از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد رسمی؛ از طریق ثبت نام رسمی، پایش و مهارت‌آموزی
- ۴- توجه و تأکید بر نقش توسعه همکاری‌های بین‌بخشی در گفتگوی اجتماعی
- ۵- پیشنهادهای برای بهبود سهم گفتگوی اجتماعی در سند دستور کار ۲۰۳۰ در جهت رسمی کردن اقتصاد؛

این مطالعه در پایان نتیجه می‌گیرد که گفتگوی اجتماعی دسترسی به اطلاعات را تسهیل می‌کند و به تبادل نظر دامن می‌زند و به درک بهتر چالش‌ها و فرصت‌ها کمک می‌کند، و در صورت لزوم با ایجاد اجماع ملی، مدیریت تعارض را حل می‌کند. گفتگوی اجتماعی می‌تواند تهدید اقتصاد غیررسمی را به فرصت تبدیل کند و همچنین امکانی برای بسیج ذی‌نفعان مختلف، افزایش آگاهی و انگیزه برای مقابله با معضل اقتصاد غیررسمی فراهم کند. در گفتگوی اجتماعی، شفافیت بسیار مهم است چرا که این تنها راه ایجاد توافق برای حل مشکلات جامعه می‌باشد.

اما فراتر از هر سودمندی که گفتگوی اجتماعی به همراه دارد، مهم‌ترین فایده این مذاکرات آن است که مکانیسمی برای تضمین انسجام و مشروعیت سیاست‌گذاری‌ها است. گفتگوی اجتماعی، همچنین برابری را تسهیل می‌کند و شنیدن صداهای مختلف در جامعه را ممکن می‌سازد. [۹۵]

## مطالعه شماره ۷

«گفتگوی اجتماعی در خدمات عمومی در کشورهای منتخب اتحادیه اروپا» عنوان گزارش دیگری است که سازمان بین‌المللی کار در راستای ارتقای سه‌جانبه‌گرایی منتشر کرده است. در این گزارش، گفتگوی اجتماعی یکی از فنون چانه‌زنی جمعی برشمرده شده است. به عقیده سازمان بین‌المللی کار، گفتگوی اجتماعی نه تنها یکی از اصول برقراری دموکراسی در خدمات عمومی و شنیده شدن صدای ذی‌نفعان فرو دست می‌باشد، بلکه یکی از بنیان‌های برنامه کار شایسته مورد نظر این سازمان نیز می‌باشد. به عقیده این سازمان، این باید بخشی از تنظیم روابط کار را در بخش‌های مختلف خصوصاً در بخش دولتی تشکیل دهد چرا که عموماً دولت‌ها عادت به برنامه‌ریزی عمودی (از بالا به پایین) در بخش‌های عمومی و زیر نظر خود دارند و همین امر باعث می‌شود که صدای ذی‌نفعان شنیده نشود و به خواسته‌های ایشان توجه نگردد.

از دیدگاه این گزارش، گفتگوی اجتماعی باید روابط کار را تنظیم کند و خصوصاً در بخش دولتی به آن سامان بخشد. گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی جمعی، می‌تواند و باید نقش اصلی را در کارایی مناسب، عملکرد شایسته و عدالت بخش عمومی زیر نظر دولت داشته باشد و تضاد منافع را تا حد ممکن، کاهش دهد. این گزارش همچنین بیان می‌دارد که برخی سازمان‌های زیر نظر دولت در بخش عمومی، ذاتاً تعارض منافع ایجاد می‌کنند چرا که گردش مالی بالایی دارند. از جمله آن، سازمان صندوق‌های بیمه‌ای می‌باشند که دولت‌ها تمایل زیادی برای دخالت ذی‌نفعان در مدیریت آنها ندارد. این در حالی است که ذی‌نفعان و بیمه‌پردازان اند که سرمایه آن صندوق را به صورت جمعی تأمین کرده‌اند و دولت تنها باید وظیفه نگهداری از آن و سرمایه‌گذاری‌اش را بر عهده داشته باشد. اما در

عمل، کمتر شاهد تحقق این هستیم که دولت تمایلی به مدیریت مشارکتی مبتنی بر سه‌جانبه‌گرایی در این حیطه داشته باشد. از این منظر، این موضوع بیشتر از هر زمان دیگری، نیاز به توجه و اقدام دارد.

این گزارش تأکید می‌کند که اهمیت نقش گفتگوی اجتماعی برای دموکراسی حداکثری و حکمرانی خوب، به عنوان ابزاری برای دستیابی به پیشرفت‌های اجتماعی و اقتصادی در دوره جدید بسیار بیشتر باید مورد توجه باشد. این گزارش مهم‌ترین چالش پیش روی تحقق گفتگوی اجتماعی در بخش‌های دولتی را، ساختارهای اجتماعی‌ای می‌داند که اجازه نمی‌دهند ذی‌نفعان فرودست به حیطه مدیریت وارد شوند و این خصوصاً در کشورهای در حال توسعه بیشتر نمود دارد و زمانی حائز اهمیت‌تر می‌شود که بدانیم در کشورهای عمدتاً در حال توسعه به دلیل عدم وجود شفافیت، امکان فساد اقتصادی در بخش‌های دولتی بیشتر است.

بر اساس این گزارش پیشنهاد می‌دهد که برای تحقق گفتگوی اجتماعی ابتدا باید موانع ساختاری و فرهنگی شناسایی و حذف شوند و ساختار اجتماعی به نحوی بازسازی شود که دخالت دولت در آن به کمترین میزان برسد تا جا برای مشارکت ذی‌نفعان دیگر باز شود تا بتوانند با انجام گفتگوهای رسمی از کانال‌های رسمی به مشارکت در عرصه مدیریت روی بیاورند، به نحوی که همه طرفین درگیر، از موضع واحد و برابر در تصمیم‌سازی‌ها شرکت داشته باشند و هیچ طرفی موضع خود را بر سایرین تحمیل نکند. [۹۶]

## مطالعه شماره ۸

«وارونه کردن صندوق‌های بازنشستگی: بازسازی نظام‌های بازنشستگی در کشورهای اروپای شرقی و آمریکای لاتین»، عنوان مطالعه جامع دیگری است که ایزابل اورتیز و همکاران در سال ۲۰۱۸ منتشر کردند. ایشان وضعیت صندوق‌های بیمه‌ای را در شماری از کشورهای اروپای شرقی و آمریکای لاتین مورد بررسی قرار دادند و در کنار همه موارد دیگر به بحث پیرامون گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی به عنوان یکی از اصول مهم در بازسازی صندوق‌های بیمه‌ای پرداختند.

ایشان در این گزارش خاطرنشان می‌سازند که کنوانسیون شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار بر اهمیت گفتگوی اجتماعی و نمایندگی ذی‌نفعان در نهادهای تأمین اجتماعی تأکید می‌کند و بر این اساس به تدریج مدیریت مشارکتی نظام‌های تأمین اجتماعی مدتی است که در استانداردهای بین‌المللی کار و تأمین اجتماعی برقرار شده است و اگرچه هنوز لزوم توجه به آن احساس می‌شود اما نشانه‌های امیدوارکننده‌ای از گفتگوی اجتماعی که یکی از عناصر اساسی برای ایجاد شفافیت و تفاهم لازم برای اجرای برنامه‌های بیمه اجتماعی و حکمرانی خوب در این حیطه است، دیده می‌شود.

نویسندگان این گزارش با مقایسه ساختاری کشورهای مذکور با کشورهای اروپای غربی و آمریکای شمالی خاطر نشان می‌سازند که بیشتر اصلاحات ساختاری که صندوق‌های بازنشستگی در اروپای شرقی و آمریکای لاتین انجام دادند، مبتنی بر گفتگوی اجتماعی محدود بود که همین امر سبب شد تا نوعی مشروعیت ساختاری مشکوک در این کشورها ایجاد شود. بنابراین این اصلاحات خلاف معیارهای ILO بود. در واقع اکثر این کشورها به صورت ظاهری اقدام به اصلاحات در زمینه گفتگوی اجتماعی کرده بودند و از آنجایی که دولت‌ها در این جوامع عمدتاً محافظه کار بودند، حاضر به پذیرش مدیریت مشارکتی با حضور طرفین دیگر نمی‌شدند و عملاً خواسته‌های خود و ترجیحات خویش را بر سایر طرفین تحمیل می‌کردند که در نهایت منجر به ایجاد جنبش‌های کارگری در بسیاری از این کشورها و در اعتراض به مداخلات دولتی شد.

در نتیجه این اقدامات دولتی، بی‌اعتمادی شدید در نظام‌های بازنشستگی به سرعت افزایش پیدا کرد، تا جایی که اقبال کارگر به سمت خروج از نظام‌های بازنشستگی دولتی پیش رفتند و علی‌رغم آنکه این کشورها از نرخ رشد جمعیت بیشتری نسبت به کشورهای اروپای غربی برخوردار بودند، اما به دلیل بی‌اعتمادی به نظام بازنشستگی دولتی، کمتر حاضر به مشارکت در این برنامه‌ها می‌شدند و تمایل به صندوق‌های بازنشستگی خصوصی افزایش پیدا می‌کرد. نتیجه قابل پیش‌بینی بود. نرخ جایگزینی کاهش یافت و نظام‌های بازنشستگی با بحران‌های اقتصادی و مالی روبه‌رو شدند و برای پرداخت مستمری بازنشستگان دچار مشکل شدند چرا که از تعداد بیمه‌پردازان کاسته شده بود.

در نتیجه لزوم بازسازی ساختاری صندوق‌های بیمه بازنشستگی با تأکید بر گفتگوی اجتماعی باید در این کشورها مورد توجه قرار بگیرد، چرا که زمانی که دولت‌ها به صورت یکجانبه اقدام به تصمیم‌گیری در این حوزه نمایند، به تدریج شفافیت از بین می‌رود، احساس فساد در بین ذی‌نفعان بیشتر می‌شود، مشروعیت نظام‌های بیمه‌ای کاهش پیدا می‌کند و بر این اساس ما شاهد خروج نیروی کار و عدم مشارکت ایشان در نظام‌های بازنشستگی دولتی خواهیم بود که پیامدهای مالی، اقتصادی و اجتماعی دیگری به همراه می‌آورد. [۹۷]

## جمع‌بندی تجارب داخلی و خارجی

در این بخش، در مجموع ۱۳ مطالعه داخلی و ۸ مطالعه خارجی مرتبط با موضوع پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. مطالعات بر مبنای جستجوی نظام‌مند و با کلیدواژه‌های مرتبط با موضوع مورد بررسی قرار گرفتند و در نهایت ۲۱ مطالعه به‌دست آمدند. بعد از جستجو مشخص گردید که اولاً مطالعات مرتبط با موضوع پژوهش از فراوانی اندکی برخوردار هستند؛ و ثانیاً عمده مطالعات، خصوصاً مطالعاتی که در ایران انجام شده‌اند، موضوع سه‌جانبه‌گرایی و مشارکت در صندوق بازنشستگی را صرفاً در حوزه سازمان تأمین اجتماعی مورد بررسی قرار داده‌اند. همچنین در زمینه مطالعات خارج از کشور، یافته‌ها نشان دادند که نزدیک‌ترین مطالعات با موضوع این کتاب توسط سازمان‌های بین‌المللی، نظیر سازمان بین‌المللی کار صورت پذیرفته‌اند. یکی از دلایل این امر آن است که در اکثر کشورهای خارجی، خصوصاً جوامع توسعه‌یافته، موضوع سه‌جانبه‌گرایی یک امر پذیرفته شده و جاری است و لزومی به تحقیق پیرامون آن احساس نمی‌شود. این به معنای آن است که در این کشورها، سازوکار سه‌جانبه‌گرایی از سابقه طولانی برخوردار است و این جوامع به دلیل بنیان‌های دموکراتیکی که دارند، از گفتگوی اجتماعی مستحکمی برخوردارند که در آن دولت نقش یکجانبه در تصمیم‌گیری ندارد و شرکای اجتماعی به‌طور برابر در این فرآیندها مشارکت می‌نمایند.

بررسی مطالعات مختلف نشان دادند که سه‌جانبه‌گرایی، نه تنها نوعی سازوکار تصمیم‌گیری می‌باشد، بلکه به منزله نوعی مکانیسم نظارت بر فعالیتهای صندوق‌های بازنشستگی باید مورد توجه و تأکید قرار بگیرد. نظارت بر فعالیتهای و عملکرد صندوق، چه در زمینه سیاست‌گذاری و چه در زمینه‌های اجرایی باید همواره از سوی ذی‌نفعان صندوق مورد نظارت قرار بگیرد، چرا که پیکره یک صندوق بازنشستگی توسط ذی‌نفعان شکل گرفته است و ایشان صاحبان اصلی و سهام‌داران حقیقی صندوق می‌باشند. بر این اساس، نمایندگان شرکای اجتماعی باید در ارکان سازمان و خصوصاً شورای عالی صندوق حضور داشته باشند.

مطالعات مورد بررسی نشان دادند که برای تحقق مثلث سه‌جانبه‌گرایی در یک صندوق بازنشستگی، لازم است در ابتدا موانع قانونی در تحقق سه‌جانبه‌گرایی شناسایی و مرتفع شوند؛ و سپس فضا برای فعالیتهای صنفی تشکلهای کارگری یا کارمندی و کارفرمایی مساعد شود. لازمه ایجاد چنین فضایی، وجود یک دولت تکثرگرای دموکرات است که اولاً به شهروندی اجتماعی در جامعه و مشارکت اعتقاد داشته باشد؛ و ثانیاً شفافیت را سرلوحه اقدام و عمل خود و سازمان‌ها و ادارات زیرمجموعه خود قرار دهد. هرچقدر شفافیت در یک جامعه یا یک سازمان بیشتر باشد، میزان اعتماد ذی‌نفعان افزایش پیدا می‌کند و نه تنها از نگرانی و دغدغه آنها کاسته خواهد شد، بلکه انگیزه ایشان برای مشارکت اجتماعی نیز بالا خواهد رفت.

همچنین نکته دیگری که از این مطالعات می‌توان استخراج کرد، آن است که سه‌جانبه‌گرایی فرآیندی است که نه تنها با دموکراسی رابطه لاینفکی دارد، بلکه با برابری، آزادی و عدالت اجتماعی نیز رابطه مستقیمی دارد. این به معنای آن است که سه‌جانبه‌گرایی اولاً در بستر دموکراسی به وجود می‌آید که به برابری حقوق شهروندی و آزادی اجتماعی میدان می‌دهد؛ و در نهایت به عدالت اجتماعی در جامعه منجر می‌شود. عدالت اجتماعی، آرمان دیرین همه جوامع انسانی و یکی از پیش‌نیازهای مشروعیت ساختار اجتماعی – سیاسی می‌باشد. در صورتی که یک جامعه بتواند عدالت اجتماعی را هر چه بیشتر در جامعه ممکن سازد، یعنی مشروعیت بیشتری در نزد شهروندان دارد.

نکته شایان ذکر دیگر این که در میان مطالعات مختلف جهانی، مطالعات سازمان بین‌المللی کار در زمینه سه‌جانبه‌گرایی، بسیار برجسته و حائز اهمیت است. می‌توان گفت دلیل آنکه این سازمان همچنان بر تدوین دستورالعمل‌ها و ارائه گزارشات در این زمینه اهتمام می‌ورزد، آن است که گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا هنوز در بسیاری از کشورهای جهان هنوز محقق نگردیده است. در واقع می‌توان گفت که علی‌رغم آنکه کشورهای زیادی به عضویت این سازمان درآمدند و مقاله‌نامه‌های مربوط به سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی را پذیرفته و به آن متعهد شده‌اند لیکن در عمل به مفاد تعهدات تعدادی از دولت‌ها هنوز موفقیت مناسبی نداشته‌اند در این راستا امید می‌رود که مطالب پیش روی بتواند در راستای تحقق سه‌جانبه‌گرایی در صندوق بازنشستگی کشوری و تحقق تعهدات پیش‌گفته، مفید و راهگشا واقع شود.



فصل پنجم:

## روش مطالعه





## روش مطالعه حاضر

یکی از مهم‌ترین موضوعات هر رشته علمی، روش‌شناسی آن رشته است، زیرا هیچ علمی فاقد روش نیست و دستاوردهای هر تحقیق علمی به همان نسبت حائز ارزش‌اند که با روش‌های درست اخذ شده باشند. به همین دلیل برخی معتقدند که علم در واقع همان روش است. [۹۸]

ماهیت و ویژگی پژوهش حاضر و بررسی نحوه مشارکت ذی‌نفعان در اداره صندوق بازنشستگی به نحوی است که با روش‌های کمی، نمی‌توان به اطلاعات دقیق و عوامل مرتبط با آن دست پیدا کرد؛ بلکه روش مناسب، رویکرد و دیدگاه برای کشف، تعبیر و تفسیر در مورد این موضوع تحقیق، کیفی است. در حقیقت برای این که بهتر بتوان به ریشه و ژرفای موضوع پی برد، روش تحقیق کیفی پاسخگو بوده تا در دو بخش اسنادی و مصاحبه‌ای بتوان جزئیات را کشف کرده و در ماهیت آنها کندوکاو صورت داد و از این طریق اطلاعات دقیقی از موضوع به دست آید. روش تحقیق کیفی، روبه‌ای پژوهشی است که یافته‌های آن از طریق داده‌های آماری و یا کمی کردن حاصل نشده است، بلکه بیشتر با معانی، مفاهیم، تعاریف، نمادها و توصیف ویژگی‌ها سروکار دارد [۹۹] و در نهایت این پژوهشگر است که تأویل و تفسیر خودش را از پدیده‌ها ارائه می‌کند و این تأویل و تفسیرها اغلب وابسته به آمار نیستند و بر خلاف روش کمی، از آنجایی که در این نوع تحقیق هدف تعمیم نتایج نیست، پس فزونی حجم نمونه اهمیت زیادی ندارد.

در این مطالعه بنا بر ماهیت موضوع و با توجه به اهداف تعیین شده و سؤالات تحقیق از روش کیفی بهره‌برده شده، به این صورت که مطالعه حاضر به روش ترکیبی (میکس متد) صورت گرفته است. روش ترکیبی به معنای استفاده از روش‌های دوگانه یا بیشتر در یک مطالعه واحد می‌باشد. روش تحقیق ترکیبی، در واقع به معنی نوعی راهبرد تحقیقی خاص است که در آن از بیش از یک نوع روش پژوهش برای جمع‌آوری، تحلیل و ترکیب اطلاعات در یک مطالعه واحد برای شناخت مسئله تحقیق استفاده خواهد شد که ممکن است شامل

ترکیبی از روش‌های کیفی و کمی با یکدیگر باشد. روش‌های ترکیبی، در یک دسته‌بندی کلی در دو دسته همزمان و متوالی قرار می‌گیرند. طرح ترکیبی همزمان، طرحی است که در آن دو رهیافت کمی یا کیفی به‌طور همزمان، طراحی و اجرا می‌شوند؛ اما طرح ترکیبی متوالی به طرحی اطلاق می‌شود که در آن، یکی از رهیافت‌های تحقیق بعد از اجرای رهیافت دیگر، طراحی و اجرا می‌گردد. بر این اساس پژوهش پیش رو از نوع پژوهش ترکیبی کیفی - کیفی از نوع متوالی است.

بدین ترتیب در مرحله اول (بخش کیفی اول) با بررسی اسنادی - کتابخانه‌ای و مرور قوانین و مقررات سعی شد تا به صورت ساختارمند اطلاعات پیرامون موضوع تحقیق (سه‌جانبه‌گرایی و مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت صندوق بازنشستگی) گردآوری شده و تجربیات داخلی و جهانی در این زمینه جمع‌آوری و سپس در مرحله دوم (بخش کیفی دوم) با روش مصاحبه از بین ۴ گروه (شامل منتخب واجدان توانایی و شرایط مشارکت از میان بازنشستگان و شاغلان (کسورپردازان)، مدیران و کارشناسان صندوق و سازمان اموراداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه، صاحب‌نظران و اساتید دانشگاهی و پژوهشگران این حوزه) نظرسنجی صورت گرفته و نهایتاً در جلسه بحث گروهی متمرکز<sup>۱</sup>، یافته‌ها با حضور منتخب صاحب‌نظران پیش‌گفته نهایی و مدل مورد نیاز آماده شود.

در بخش کیفی نخست (مرور کتابخانه‌ای-اسنادی) از راهبرد روش تحقیق تطبیقی به عنوان نوعی از روش کتابخانه‌ای استفاده شد. پژوهش تطبیقی، پژوهشی است که از داده‌های قابل مقایسه حداقل دو جامعه بهره برد. منطبق پژوهش تطبیقی، متأثر از تعداد موارد بررسی است که می‌توانند کشورها، جوامع یا دیگر واحدهای اجتماعی کلان اجتماعی باشند. [۱۰۰] در بخش کیفی دوم، مصاحبه‌ها به صورت حداکثری از میان چهار گروه پیش‌گفته‌شده انجام گردید. مصاحبه‌ها تا اشباع نظری ادامه داشت. اشباع نظری زمانی حاصل می‌شود که داده‌های اضافی، کمکی به تکمیل و مشخص کردن یک مقوله نظری نمی‌کنند و نمونه‌ها از آن پس مشابه به نظر می‌رسند. [۱۰۱] در این بخش، بعد از مصاحبه، یک بحث گروهی متمرکز انجام خواهد گرفت تا به نوعی، یافته‌های تحقیق به انسجام برسند.

## روش گردآوری اطلاعات

گردآوری داده‌ها در بخش کیفی اول با روش مطالعه کتابخانه‌ای و بازخوانی تجارب جهانی و داخلی و مرور پیشینه و ارزیابی انتقادی در این حوزه، مروراسناد بالادستی همچون قانون اساسی، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، قانون

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سایر قوانین جامع و مرتبط، سیاست‌های ابلاغی و کلی نظام، و سایر قوانین موضوعه مرتبط در ایران به دست آمد.

همچنین داده‌ها در بخش کیفی دوم، با ابزار مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با منتخب واجدان توانایی و شرایط مشارکت از میان کسورپردازان، بازنشستگان، مدیران، کارشناسان صندوق، صاحب‌نظران و اساتید دانشگاهی و پژوهشگران این حوزه گردآوری شد.

### جامعه آماری و حجم نمونه‌های مورد نیاز پژوهش

در بخش کیفی نخست (مطالعه اسنادی)، جامعه آماری شامل کلیه قوانین و اسناد، کتاب‌ها، پژوهش‌ها و پایان‌نامه‌ها در ارتباط با سه‌جانبه‌گرایی، مدیریت مشارکتی صندوق‌های بیمه بازنشستگی و روابط کار در ایران و کشورهای منتخب بوده است.

جامعه آماری در بخش کیفی دوم (مصاحبه)، همان چهار گروه پیش‌گفته است که بر اساس نتایج بخش نخست، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته طراحی و با ایشان مصاحبه انجام شد.

مصاحبه نیمه‌ساختاریافته یکی از رایج‌ترین انواع مصاحبه است که در تحقیقات کیفی اجتماعی مورد استفاده واقع می‌شود. این مصاحبه بین دو حد نهایی ساختاریافته و بدون ساختار قرار می‌گیرد که گاهی به آن مصاحبه عمیق هم می‌گویند که در آن از پاسخگوها سؤال‌های مشابهی پرسیده می‌شود، اما آنها آزادند که پاسخ خود را به هر طریقی که مایلند ارائه دهند. در این مورد مسئولیت رمزگردانی پاسخ‌ها و طبقه‌بندی آنها بر عهده محقق است. برخلاف مصاحبه ساختاریافته که در آن پرسش‌های مشخصی از مصاحبه‌شونده پرسیده می‌شود و او را مجبور می‌کند که فراتر از چارچوب در نظر گرفته‌شده نرود، در مصاحبه نیمه‌ساختاریافته مصاحبه‌شونده و مصاحبه‌کننده چندان در قیدوبند چارچوب نیستند و می‌توانند پا را از این چارچوب فراتر بگذارند. بنابراین، در این نوع مصاحبه، معمولاً پرسش‌ها و موضوع‌های کلی مطرح می‌شوند. با این حال، پژوهشگر از قبل تعداد زیادی از پرسش‌هایی که قرار است در جلسه مصاحبه، پرسیده شود را آماده کرده است. هرچند، ممکن است در خلال مصاحبه پرسش‌های جدیدی ساختاربندی کند و آنها را از مصاحبه‌شونده بپرسد. بنابراین، در مصاحبه نیمه‌ساختاریافته مصاحبه‌شونده، فرصت این را خواهد داشت که توضیح بیشتری راجع به پرسش‌ها دهد. همچنین، مصاحبه‌کننده فرصت آن را خواهد داشت که به روند مصاحبه شکل دهد و محدود به چارچوب‌های از قبل تعیین‌شده نباشد.

## روش نمونه‌گیری

نمونه‌گیری در بخش کیفی دوم (مصاحبه) با استفاده از روش نمونه‌گیری همگون انجام پذیرفت. در روش نمونه‌گیری همگون<sup>۱</sup>، بررسی دقیق و عمیق افراد با خصوصیات مهم مشترک هدف اصلی است. [۱۰۲] این روش شامل انتخاب افراد مربوط به یک زیر-فرهنگ یا افرادی که خصوصیات مشترک زیادی دارند، می‌باشد. زمانی که یک گروه خاص مورد بررسی قرار می‌گیرند، مثلاً زمانی که با متخصصان یک رشته یا حرفه مصاحبه می‌شود از روش نمونه‌گیری همگون استفاده می‌شود. [۱۰۳] بر این اساس و از آنجایی که در این مطالعه به بررسی مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی کشوری پرداخته شده است، از روش نمونه‌گیری همگون استفاده شده تا بتوان با تکنیک مصاحبه با متخصصان مربوطه و همچنین ذی‌نفعان سازمان، اطلاعات و داده‌های مناسب را به‌دست آورده و جمع‌آوری و تحلیل صورت گیرد.

بر این اساس و با استفاده از روش نمونه‌گیری همگون، ابتدا فهرستی از متخصصان، کارشناسان، اساتید دانشگاهی، صاحب‌نظران و همچنین ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی (شامل بازنشستگان و کسورپردازان) تهیه شده و از هر گروه، تعدادی برای مصاحبه انتخاب شدند. در زمینه اساتید، متخصصان و کارشناسان، شامل افرادی است که در زمینه تحقیق، صاحب‌نظر و کارشناس هستند یا سابقه فعالیت اجرایی و پژوهشی دارند. همچنین در بخش ذی‌نفعان، افراد مورد مصاحبه (نمونه تحقیق) از فهرست تهیه‌شده قبلی انتخاب شدند. این فهرست شامل کسورپردازان و بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری بود و سعی شد از میان آنها افراد آگاه‌تر به موضوع تحقیق برای مصاحبه انتخاب شوند.

## روش تجزیه و تحلیل داده‌ها

جهت تجزیه و تحلیل داده‌های به‌دست آمده در هر دو بخش کیفی، از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده شد. روش تحلیل محتوای کیفی خود شامل سه نوع «عرفی»، «جهت‌دار» و «تلخیصی» است. در این مطالعه نوع «عرفی» روش تحلیل محتوا مورد استفاده قرار گرفت. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، از روش پیشنهادی «لاندمن و گرانهایم» استفاده شد که شامل ۵ مرحله برای تحلیل داده‌های کیفی است: ۱. مکتوب کردن کل مصاحبه‌ها بلافاصله پس از انجام مصاحبه؛ ۲. خواندن کل متن مصاحبه برای رسیدن به درک کلی از محتوای آن؛ ۳. تعیین واحدهای معنا و کدهای اولیه؛ ۴. طبقه‌بندی کدهای اولیه مشابه در طبقات جامع‌تر؛ و ۵. تعیین محتوای نهفته در داده‌ها. [۱۰۴]

## اعتبارسنجی داده‌های کیفی

دقت روش در تحقیقات کیفی با معیارهایی که مناسب این رهیافت هستند، مورد قضاوت قرار می‌گیرند. در پژوهش حاضر با استفاده از روش گوبا و لینکلن؛ که اعتبار (مقبولیت، باورپذیری) قابلیت اعتماد یا اطمینان، قابلیت انتقال و تصدیق‌پذیری یا تأییدپذیری را به عنوان معیارهای دقت علمی در تحقیقات کیفی مطرح می‌کنند مراحل مربوط به اعتبار، اطمینان و انتقال منطبق بر توضیحات زیر استفاده شد.

- اعتبار (باورپذیری، مقبولیت): این قابلیت با میزان تمرکز محقق ارتباط دارد و به کیفیت جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها اشاره می‌کند. مواردی که به باورپذیری و اعتبار داده‌ها کمک می‌کنند عبارت است از انتخاب شرکت‌کنندگان دارای تجارب متفاوت؛ جمع‌آوری داده‌ها با روش‌های مختلف؛ جمع‌آوری میزان کافی داده‌ها؛ انتخاب واحدهای معنی مناسب؛ توضیح چگونگی شکل‌گیری طبقات و درون‌مایه‌ها؛ توضیح نحوه قضاوت در مورد شباهت و تفاوت بین طبقات و... محقق همچنین می‌بایست شرحی از نحوه تحقیق و فشرده‌سازی واحدهای معنی و نحوه ایجاد دسته‌ها و خلق درون‌مایه‌ها را بیان کند و مسیر تحقیق و تصمیمات اتخاذشده در این مسیر را گزارش کند تا امکان پیگیری مسیر تحقیق برای سایر محققان فراهم شود. همچنین لازم است تا محقق هیچ داده مرتبگی را در طی فرایند تجزیه و تحلیل خارج و هیچ داده غیرمرتبی را وارد نکند.
  - اطمینان: این قابلیت به درجه ثبات داده‌ها در طی زمان اشاره می‌کند. به‌ویژه در زمانی که داده‌ها وسیع هستند و جمع‌آوری آنها در طول زمان گسترش می‌یابد، خطر عدم ثبات در جمع‌آوری داده‌ها پیش می‌آید. لذا برای قابلیت اطمینان داده‌ها، محقق باید تلاش کند که از همه شرکت‌کنندگان سؤالات تا حدودی یکسان بپرسد.
  - انتقال: این قابلیت به احتمال این که یافته‌های تحقیق برای افراد دیگری در یک موقعیت مشابهی، همان معنا را می‌دهد یا خیر، برمی‌گردد. برای تسهیل قابلیت انتقال، یک توضیح واضح و دقیق از فرهنگ و زمینه و نحوه انتخاب شرکت‌کنندگان و همچنین توضیح پیرامون نحوه جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها و یک ارائه غنی از داده‌ها و ارائه سؤالات متناسب لازم است. [۱۰۵]
- لازم به ذکر است که در پژوهش‌های کمی قابلیت اعتبارپذیری معادل روایی درونی، قابلیت اطمینان معادل پایایی، قابلیت تصدیق معادل عینیت و قابلیت انتقال معادل روایی بیرونی است.

## درون‌مایه و مقولات تحقیق

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، مصاحبه‌ها با استفاده از روش تحلیل لاندمن و گرانهایم مورد بررسی قرار گرفتند. روال کار در این بخش به این صورت بود که پس از هر مصاحبه، متن مصاحبه بعد از پیاده‌سازی مطالعه شده و نکات مورد نظر در قالب یادداشت‌های تحلیلی نگاشته شد. سپس به کمک تکنیک کدگذاری در قالب ۱۱ مقوله به انجام رسید. این مقولات شامل:

۱. مشارکت؛
  ۲. عوامل ساختاری؛
  ۳. قوانین، مقررات و مصوبات؛
  ۴. تشکل‌ها (مشارکت انجمنی)؛
  ۵. ذی‌نفعان بازنشسته؛
  ۶. ذی‌نفعان کسورپرداز؛
  ۷. نقش دولت؛
  ۸. ساختار و مدیریت صندوق؛
  ۹. منابع و اقتصاد صندوق؛
  ۱۰. الگوهای جهانی؛
  ۱۱. الگوهای پیشنهادی مشارکت در اداره صندوق هستند.
- در نهایت این مقولات یازده‌گانه در قالب چهار درون‌مایه (تم کلی) زیر دسته‌بندی شدند:
۱. مشارکت در مدیریت صندوق بازنشستگی: پیش‌نیازها و چالش‌های آن (شامل مقولات مشارکت، عوامل ساختاری و قوانین، مقررات و مصوبات)؛
  ۲. تشکل‌ها و مشارکت انجمنی ذی‌نفعان (شامل مقولات تشکل‌ها، ذی‌نفعان بازنشسته و ذی‌نفعان کسورپرداز)؛
  ۳. نقش دولت (شامل نقش دولت)؛
  ۴. صندوق بازنشستگی کشوری (شامل مقولات ساختار و مدیریت صندوق و منابع و اقتصاد صندوق).

جدول ۱-۵: درون‌مایه و مقولات تحقیق

تعداد کدها	مقولات	درون‌مایه‌ها
۸۴ کد	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مشارکت</li> <li>- عوامل ساختاری</li> <li>- قوانین، مقررات و مصوبات</li> </ul>	مشارکت در مدیریت صندوق بازنشستگی: پیش‌نیازها و چالش‌های آن
۷۷ کد	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تشکله‌ها</li> <li>- ذی‌نفعان بازنشسته</li> <li>- ذی‌نفعان کسورپرداز</li> </ul>	تشکله‌ها و مشارکت انجمنی ذی‌نفعان
۲۵ کد	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نقش دولت</li> </ul>	نقش دولت
۱۴ کد	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ساختار و مدیریت صندوق</li> <li>- منابع و اقتصاد صندوق</li> </ul>	صندوق بازنشستگی کشوری



## مصاحبه‌شوندگان

برای پاسخ به پرسش‌های تحقیق فهرست اولیه‌ای از حدود ۳۰ نفر از مطلعین کلیدی تهیه شد که در نهایت امکان گفتگو با ۱۷ نفر از اساتید دانشگاه، صاحب‌نظران، مدیران اجرایی، کسورپردازان و بازنشستگان فراهم آمد. اسامی این افراد در جدول ۲-۵ ارائه شده است.

جدول ۲-۵: مشخصات مصاحبه‌شوندگان پژوهش

ردیف	نام و نام خانوادگی	گروه	زمینه تخصصی و یا تجربی	مدت مصاحبه	تاریخ مصاحبه
۱	فرامرز میرزاخانی مقدم	بازنشسته	رئیس هیئت‌مدیره منتخب کانون بازنشستگان استان تهران	۱:۲۵	۹۹/۷/۷
۲	میرحسینی	صاحب‌نظر کلیدی / بازنشسته	مشاور صندوق بازنشستگی کشوری	۱:۴۸	۹۹/۷/۹
۳	دکتر صابر شبیبانی	صاحب‌نظر کلیدی / کسورپرداز	اقتصاد توسعه؛ رئیس انجمن محاسبات بیمه و مالی ایران؛ هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی	۱:۵۲	۹۹/۷/۱۰
۴	دکتر رضا امیدی	صاحب‌نظر کلیدی / کسورپرداز	رفاه اجتماعی؛ عضو هیئت علمی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران	۴۶	۹۹/۷/۱۲
۵	دکتر فرشاد مؤمنی	صاحب‌نظر کلیدی / کسورپرداز	اقتصاد؛ عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی؛ رئیس مؤسسه دین و اقتصاد	۱:۲۷	۹۹/۷/۹
۶	محسن ایزدخواه	صاحب‌نظر کلیدی	پژوهشگر حوزه کار و تأمین اجتماعی؛ معاون پیشین پارلمانی و امور حقوقی سازمان تأمین اجتماعی	۵۱	۹۹/۷/۱۵
۷	علی فیضی	بازنشسته	رئیس سابق هیئت‌مدیره کانون بازنشستگان راه‌آهن؛ عضو هیئت‌مدیره کانون‌های بازنشستگی استان تهران	۴۰	۹۹/۷/۱۹
۸	دکتر میکائیل عظیمی	مدیر و سیاست‌گذار / کسورپرداز	مدیرعامل مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا	۱:۰۹	۹۹/۷/۲۲
۹	طاهر شریفی	مدیر و سیاست‌گذار / کسورپرداز	رئیس هیئت‌مدیره مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا	۱:۰۷	۹۹/۷/۲۲

ردیف	نام و نام خانوادگی	گروه	زمینه تخصصی و یا تجربی	مدت مصاحبه	تاریخ مصاحبه
۱۰	میرزا ابراهیمی	مدیر و سیاست‌گذار / کسورپرداز	مدیر پژوهشی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا	۱:۱۲	۹۹/۷/۲۲
۱۱	دکتر پرویز پیران	صاحب‌نظر کلیدی	هیئت علمی دانشگاه علامه	۱:۳۰	۹۹/۷/۲۴
۱۲	دکتر علی عرب مازار	صاحب‌نظر / مدیر و سیاست‌گذار	هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی؛ عضو هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری	۱:۳۰	۹۹/۷/۲۹
۱۳	دکتر فرشید یزدانی	صاحب‌نظر کلیدی / کسورپرداز	کارشناس حوزه رفاه و تأمین اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی	۵۵	۹۹/۷/۳۰
۱۴	دکتر محمدحسین شریف‌زادگان	مدیر و سیاست‌گذار / صاحب‌نظر کلیدی / کسورپرداز	هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی؛ وزیر اسبق رفاه و رئیس اسبق سازمان تأمین اجتماعی	۱:۳۹	۹۹/۸/۴
۱۵	دکتر یاسر باقری	صاحب‌نظر کلیدی / کسورپرداز	پژوهشگر حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی؛ معاون مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی	۴۹	۹۹/۸/۷
۱۶	دکتر حجت میرزایی	مدیر و سیاست‌گذار / صاحب‌نظر کلیدی / کسورپرداز	هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی؛ معاون امور اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱:۰۹	۹۹/۸/۱۱
۱۷	دکتر محمد ستاری‌فر	صاحب‌نظر کلیدی مدیر و سیاست‌گذار /	هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی؛ رئیس اسبق سازمان تأمین اجتماعی و معاون رئیس جمهور؛ رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور	۱:۳۰	۹۹/۱۰/۸



فصل ششم:

## تجارب جهانی



## مقدمه

گفتگوی اجتماعی، شامل به اشتراک گذاشتن کلیه اطلاعات مرتبط، مشاوره و مذاکره بین نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران در مورد موضوعات و منافع مشترک و متضاد در رابطه با سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی است. گفتگوی اجتماعی در سراسر جهان، معانی گسترده و متنوعی دارد اما همه آنها بر یک ویژگی مشخص تأکید می‌کنند و آن این است که گفتگوی اجتماعی باید در تمام مراحل فرایند تصمیم‌گیری در مورد منافع همه گروه‌های درگیر باید به صورت مناسب انجام شود. این به معنای آن است که فرایند تصمیم‌گیری در مورد منافع باید کاملاً منطبق بر گفتگوی اجتماعی باشد. [۱۰۶]

گفتگوی اجتماعی، یکی از چهار هدف استراتژیک سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup> در ارتقای «کار شایسته» برای همگان است. گفتگوی اجتماعی اثربخش، نیازمند آزادی انجمن‌ها و اتحادیه‌ها، آزادی بیان، تبادل اطلاعات باز و شفاف، شرکای اجتماعی قوی و مستقل است که بتوانند به‌طور آزادانه در گفتگوی اجتماعی شرکت کنند. این امر همچنین نیازمند یک چارچوب قانونی و نهادمند مناسب و همچنین جو و ذهنیت مطلوب برای یک بحث و مذاکره هدفمند و مطلوب و همکاری سازنده است. گفتگوی اجتماعی، روشی اثربخش برای تبادل اطلاعات و ایجاد امکان تعدیل دیدگاه‌ها به منظور اطمینان از حل تعارض، حل تضاد منافع، رسیدن به عدالت اجتماعی و اجرای مؤثر سیاست‌ها و تصمیمات است. گفتگوی اجتماعی، یک فرایند آموزشی است که در آن همه طرفین یاد می‌گیرند که چگونه ضمن دفاع از حقوق و منافع خود، به حقوق و منافع دیگران نیز احترام بگذارند تا از طریق آن شرایط کار ارتقا پیدا کند و حقوق و تکالیف طرفین مشخص و معلوم شود. [۱۰۷]

---

۱- هدف اصلی سازمان بین‌المللی کار، ترویج فرصت‌هایی برای زنان و مردان، به جهت دستیابی به کار شایسته و مناسب در شرایط آزادی، عدالت، امنیت و کرامت انسانی است. این امر از طریق چهار هدف استراتژیک ۱. استانداردهای بین‌المللی کار و اصول و حقوق اساسی کار؛ ۲. فرصت‌های شغلی شایسته همراه با درآمد مناسب؛ ۳. حفاظت اجتماعی برای تمامی نیروهای کار؛ و ۴. تقویت سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی صورت می‌پذیرد و توصیه می‌شود.

تفاوت در تاریخ، فرهنگ، توسعه اقتصادی و اجتماعی، نیاز به رویکرد انعطاف‌پذیر در زمینه گفتگوی اجتماعی دارد. در چهارچوب آزادسازی تجارت، خصوصی‌سازی و جهانی شدن، گفتگوی اجتماعی جنب‌وجوش تازه‌ای به خود گرفته است اما در این راه با چالش‌های جدیدی نیز روبه‌رو شده و ابعاد جدیدی پیدا کرده است که فراتر از دوجانبه‌گرایی<sup>۱</sup> و سه‌جانبه‌گرایی<sup>۲</sup> سنتی است. [۱۰۶]

سازمان بین‌المللی کار در نشست‌های خود در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ در مورد خدمات عمومی، به این نتیجه رسید که روند اصلاحات در درون بخش عمومی، از جمله صندوق‌های بازنشستگی، تنها در صورتی پایدار است که از طریق گفتگوی اجتماعی برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت شود. بنابراین، اگر اصلاحات خدمات عمومی به عنوان یک فرایند تغییر اجتماعی در نظر گرفته شود، مدیریت انتقال برای استراتژی‌های تغییرات اثربخش، بسیار مهم است. بر این اساس، سازمان بین‌المللی کار برای خدمات عمومی با کیفیت، رعایت شرایط ذیل را توصیه می‌کند:

- بودجه کافی؛
  - تعاریف جدید حسابداری عمومی مبتنی بر محاسبات آکچوئری، که با واقعیت‌های تأمین مالی و مدیریت خدمات عمومی مدرن مطابقت داشته باشند؛
  - حق دسترسی به اطلاعات و شفافیت در بخش‌های دولتی، خصوصی و داوطلبانه که خدمات عمومی ارائه می‌دهند؛
  - احترام به حقوق کارگران و کارکنان برای مشارکت در گفتگوی اجتماعی؛ ارزش‌ها و هنجارهای عاری از فساد و سرمایه‌گذاری در سازماندهی و توسعه کارکنان به منظور گفتگوی اجتماعی؛
  - رسیدگی اثربخش توسط نهادهای قانونگذار و بخش عمومی به عنوان مشتریان و ذی‌نفعان و شهروندان برای اجازه و امکان پاسخگویی و بازخورد کامل برای تدوین سیاست‌ها؛
  - روش‌های قوی و مناسب برای بیان، بررسی و مدیریت تعارض و تضاد منافع بین طرفین؛
  - چشم‌انداز مشترک و چهارچوب منسجمی که سیاست و اجرا را به یکدیگر پیوند دهد؛
  - خدمات دولتی مناسب که در زمینه‌سازی برای اجرای این تصمیمات، حرف‌های و نوآورانه باشد. [۱۰۶]
- در اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی در بخش خدمات عمومی، هدف از گفتگوی اجتماعی کمک به دستیابی به موفقیت در تدوین سیاست‌ها و اصلاح خدمات عمومی به روش مردم‌محور<sup>۳</sup> است. به عبارت دیگر، در

1- bipartism

2- tripartism

3- people-centred manner

گفتگوی اجتماعی، اصلاحات باید به نفع عموم مردم باشد که در اینجا شامل کارمندان خدمات عمومی می‌شود. بر این مبنای، اصلاحات بخش خدمات عمومی با رعایت موارد ذیل سودمند خواهد بود:

- ایجاد کادر پرسنلی خدماتی ویژه گفتگوی اجتماعی که کاملاً آموزش دیده و با انگیزه حرفه‌ای باشند و به آنها پاداش مناسب داده شود؛

- به طرفین درگیر در گفتگوی اجتماعی دسترسی کامل و آزادانه اطلاعات داده شود؛

- حکمرانی خوب ترویج داده و به آن پایبندی نشان داده شود؛

- دولت به نمایندگان کارمندان و سایر طرفین مشارکت‌کننده در گفتگوی اجتماعی تضمین امنیت بدهد؛

- در بین ذی‌نفعان گفتگوی اجتماعی، ظرفیت‌سازی به‌طور مناسب ایجاد شود. [۱۰۶]

یکی از واقعیت‌های اساسی در مورد گفتگوی اجتماعی این است که این مذاکرات، لزوماً در بین طرفین

اجماع ایجاد نمی‌کند، اما حداقل درک بهتری از نظرات مختلف که از سوی ذی‌نفعان ابراز می‌شود، به وجود

می‌آورد که همین خود می‌تواند گام مؤثری در این مسیر باشد. گفتگوی اجتماعی به هر تصمیمی که منجر شود،

باید نسبت به آن و همچنین نسبت به ایده‌های ایجادشده، اقدامات و دستور کار پیش روی و همچنین نتایج

به‌دست آمده تعهد و احترام ایجاد کند. [۱۰۶]

احترام به هنجارهای گفتگوی اجتماعی، به نحوه تنظیم آنها بستگی دارد. این هنجارها نباید از بالا به پایین

تحمیل شوند، بلکه باید از طریق تبادل تمام اطلاعات مربوطه و با یک رویکرد مشارکتی<sup>۱</sup> شامل مشاوره، مذاکره

و اجماع تنظیم شوند و توسعه پیدا کنند. این نکته بسیار مهم است که فقط و فقط مشارکت در هر مرحله از

تصمیم‌گیری این قابلیت را دارد که می‌تواند آگاهی و تعهد<sup>۲</sup> بیشتری در بین طرفین ایجاد کند. بر این اساس

می‌توان گفت که گفتگوی اجتماعی ابزاری قدرتمند برای یافتن راه‌های مشخص جهت ایجاد و حفظ انسجام

اجتماعی و بهبود حکمرانی در یک جامعه است و می‌تواند به ایجاد خدمات عمومی با کیفیت، هم برای کارمندان

و هم برای خدمات‌گیرندگان، کمک شایانی کند. [۱۰۶]

---

1- participatory approach

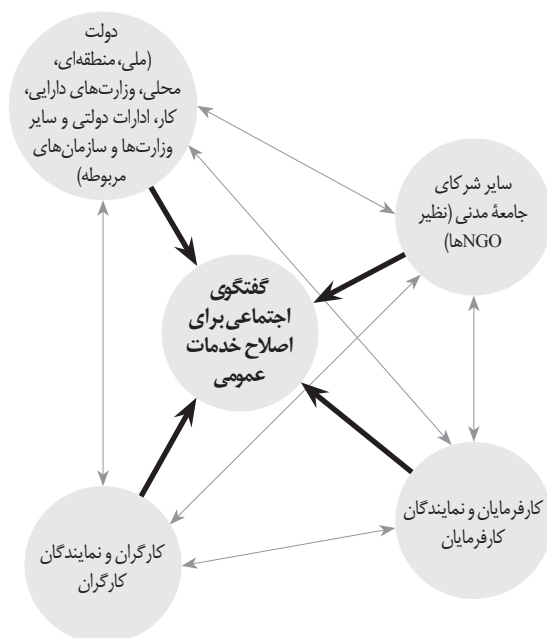
2- commitment



## مرور تجارب جهانی گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا در کشورهای منتخب

مرور تجارب جهانی نشان می‌دهند که در مدیریت دولتی<sup>۱</sup>، دولت<sup>۲</sup> بازیگر اصلی گفتگوی اجتماعی است. در این خصوص، وزارتخانه‌های مسئول در امور اداری دارای نقش حیاتی هستند. وزارت دارایی<sup>۳</sup>، عموماً زمانی به گفتگوی اجتماعی وارد می‌شود که موضوعات مورد بحث بر روی منابع مالی و بودجه عمومی<sup>۴</sup> اثر داشته باشند؛ در حالی که وزارت کار<sup>۵</sup> معمولاً وظیفه اطمینان از رعایت و اجرای مقررات اساسی و قانونی را برعهده دارد، ضمن آن که وظیفه تشکیل جلسات نیز عموماً برعهده این وزارتخانه می‌باشد. همچنین در مورد شرایط کار یا شرایط بیمه‌ای، در برخی از کشورها ممکن است که آژانس‌های دولتی خاصی<sup>۶</sup> نیز وجود داشته باشند که برای مثال مسئول انعقاد قرارداد و توافق با کارمندان دولت می‌باشند و یا پرداخت مستمری و مزایای بیمه‌ای را تضمین می‌کنند. [۱۰۶]

شکل ۱-۶: بازیگران گفتگوی اجتماعی برای اصلاح خدمات عمومی



(Ratnam & Tomoda, 2005)

- 1- public administration
- 2- government
- 3- finance ministry
- 4- public finance and budget
- 5- labour ministry
- 6- special state agencies

گفتگوی اجتماعی، باید یک فرایند فراگیر و نه یک روند انحصاری باشد. به طور سنتی، چنین گفتگویی محدود به تعاملات سه‌جانبه بین دولت، نمایندگان سازمان‌های کارفرمایی و کارگران/ کارکنان است. تا همین اواخر، دولت تنها کارفرمای کارمندی بود که در خدمات عمومی کار می‌کردند، اما با روند رو به رشد خصوصی‌سازی، نقش این بخش نیز در ارائه خدمات عمومی به طور فزاینده‌ای بیشتر شده است. در زمینه دموکراتیزه<sup>۱</sup> شدن، جهانی‌سازی و تغییر از اقتصادی برنامهریزی شده به اقتصاد بازار، به طور فزاینده‌ای روشن می‌شود که اجماع و همکاری اجتماعی دیگر نمی‌تواند به شرکای سنتی محدود شود و باید سایر گروه‌های اجتماعی را نیز درگیر کند. بازیگران جدید در جامعه مدنی، از جمله خدمات‌گیرندگان و مصرف‌کنندگان، NGOها و سایر سازمان‌های غیردولتی در مسئولیت‌پذیر کردن خدمات عمومی و پاسخگویی بیشتر به خواست‌ها و مطالبات شهروندان اهمیت می‌یابند. نهادهای جامعه مدنی<sup>۲</sup>، نقش اساسی در حصول اطمینان از این امر دارند که منافع عمومی، عدالت، انصاف و مسئولیت‌های اجتماعی گسترده در تغییر روزافزون جهت‌گیری‌های اقتصادی و اجتماعی در ارائه خدمات عمومی نادیده گرفته نمی‌شوند.

در برخی از کشورها، نقش نهادهای جامعه مدنی، تشکل‌ها و اتحادیه‌ها و انجمن‌ها و سهم آنها در مشارکت دموکراتیک در ایجاد «منشورهای شهروندان»<sup>۳</sup> و بهبود حاکمیت، کاملاً چشمگیر بوده است. در برخی از نقاط جهان، برای مثال آفریقای جنوبی، بازیگران گفتگوی اجتماعی نه تنها شامل شرکای سنتی سه‌جانبه دولت، کارفرمایان و کارکنان؛ بلکه نمایندگان جوانان، زنان، بیکاران و سایر گروه‌های خاص و آسیب‌پذیر<sup>۴</sup> نیز می‌باشند. اما در برخی از حوزه‌ها، گفتگوی اجتماعی تنها شامل افراد محدودتری می‌باشد. برای مثال، در یک صندوق بازنشستگی، ممکن است فقط ذی‌نفعان این صندوق بتوانند در گفتگوی اجتماعی شرکت داشته باشند. [۱۰۶]

به صورت کلی، اگر بخواهیم در مورد اشکال گفتگوی اجتماعی در جهان صحبت کنیم، باید بگوییم که گفتگوی اجتماعی در کلیه خدمات عمومی از جمله خدمات کشوری و دولتی شامل موارد ذیل می‌شود:

- اشتراک اطلاعات: اساسنامه خدمات کشوری<sup>۵</sup> باید حاوی قوانینی در مورد حق آگاهی و دسترسی به اطلاعات باشد. ادارات دولتی و نهادهای مسئول موظف هستند که اطلاعات را به کارکنان و ذی‌نفعان خود منتقل کنند و تبادل اطلاعات صورت دهند.

---

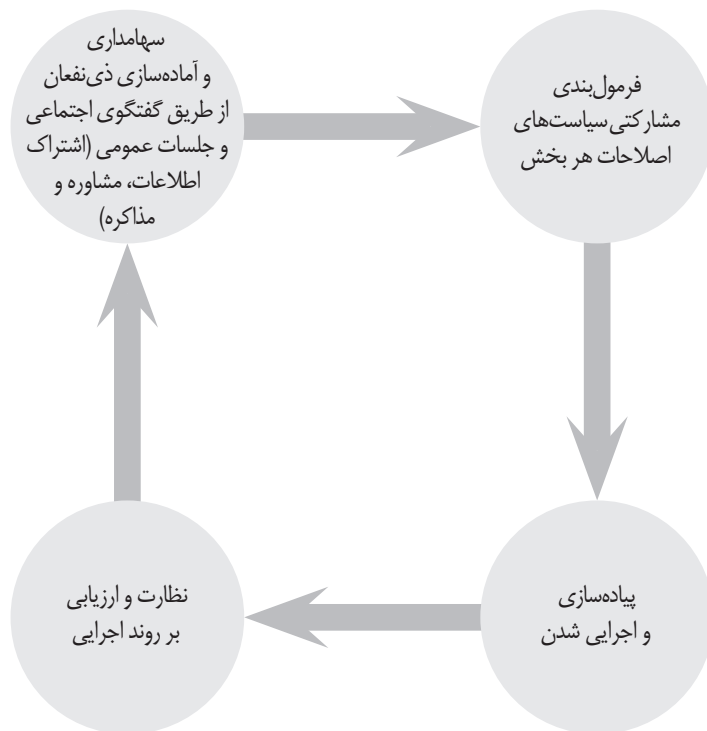
1- democratisation  
 2- Civil society institutions  
 3- citizens' charters  
 4- vulnerable  
 5- Civil service statutes

- استماع عمومی<sup>۱</sup>: شکل دیگری از گفتگوی اجتماعی است که غالباً کاربران خدمات عمومی، خدمات‌گیرندگان و یا نمایندگان آن را برای شنیدن مطالبات درگیر می‌کند.
  - رایزنی مستقیم<sup>۲</sup>: این نوع از گفتگوی اجتماعی می‌تواند در سطح فردی صورت بگیرد یا با نمایندگان کارکنان یا با استفاده از نهادهای مشاوره خدمات عمومی<sup>۳</sup> انجام پذیرد. رایزنی ممکن است قبل، بعد و یا در حین تصمیم‌گیری و در حین اجرا صورت پذیرد.
  - چانه‌زنی جمعی<sup>۴</sup>: چهارچوب قانونی برای چانه‌زنی جمعی در خدمات عمومی در بسیاری از کشورها مشخص و محدود است. به جز در معدودی از کشورها، در سایر کشورها همه نهادهای حقوقی عمومی قادر به چانه‌زنی و انعقاد قراردادهای جمعی نیستند.
- فرایند گفتگوی اجتماعی در اصلاحات بخش عمومی و دولتی، معمولاً یک روند مشخصی دارد. در فرایند اصلاح خدمات بخش عمومی، گفتگوی اجتماعی عموماً در طی چهار مرحله کلی انجام می‌شود:
- سهامداری، ذی‌نفع‌سازی و به رسمت شناختن ذی‌نفع بودن طرفین؛
  - تدوین مشارکتی سیاست‌های اصلاحات؛
  - پیاده‌سازی نظرات و ایده‌های همه طرف‌ها؛
  - بررسی، نظارت و ارزیابی اقدامات اجراشده.
- فرایندهای گفتگوی اجتماعی و طرف‌های درگیر در آن همچنین باید اهمیت موارد زیر را تشخیص دهند:
- ترکیب فرایندهای دوجانبه و سه‌جانبه برای افزایش مسئولیت و درگیری همه بازیگران
  - تعامل بین همه شرکای اجتماعی در تمامی سطوح.

---

1- Public hearings  
 2- Direct consultation  
 3- public-service advisory bodies  
 4- Collective bargaining

شکل ۲-۶: چرخه گفتگوی اجتماعی در اصلاح خدمات عمومی



(Ratnam & Tomoda, 2005)

### مطالعات موردی گفتگوی اجتماعی در جهان

در سراسر جهان، موارد بی‌شماری از گفتگوی اجتماعی موفق وجود دارد. با این وجود، تجربه‌های شکست گفتگوی اجتماعی نیز کم نیستند. خیلی از گفتگوهای اجتماعی پیش از آن که شروع شوند، در نطفه خفه می‌شوند؛ بعضی از آنها نمی‌توانند به بخشی از فرهنگ ملی برای حل اختلافات در سیاست‌های اجتماعی تبدیل شوند و در برخی از موارد دولت اراده‌ای برای تن دادن به گفتگوی اجتماعی ندارد. گاهی اوقات، تجربه گرفتن از شکست‌ها بسیار سودمندتر از تقلید از موفقیت‌هاست چرا که عواملی که برای موفقیت در گذشته و در یک زمینه اجتماعی خاص کارکرد داشته‌اند، لزوماً موفقیت در آینده یا در یک زمینه اجتماعی دیگر را تضمین نمی‌کنند. در این بخش به‌طور مختصر به بررسی برخی از کشورها می‌پردازیم تا نشان دهیم که اولاً، گفتگوی اجتماعی موفق می‌تواند در بهبود شرایط در آینده کارکرد داشته باشد و ثانیاً، به بعضی از شکست‌ها توجه می‌کنیم که باید برای جلوگیری

از مشکلات مختلف در روند گفتگوی اجتماعی به آنها توجه داشته باشیم. باید به زمینه‌های تاریخی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی در ایجاد سیاست‌ها و تصمیمات توجه داشت تا به بهینه‌ترین صورت ممکن بتوانیم گفتگوهای اجتماعی را در درون یک کشور شکل داده و توسعه بخشیم. به عبارت دیگر، باید یک رویکرد انعطاف‌پذیر اتخاذ شود که ظرفیت فعلی بازیگران اجتماعی و مشکلات عملی پیش روی آنها را در نظر بگیرد، اما در عین حال، سعی کند تا به ذی‌نفعان برای غلبه بر این مشکلات و توسعه ظرفیت و مهارت‌های نهادی آنها از طریق چهارچوب‌های قانونی مناسب، اشتراک اطلاعات آزاد و شفاف و ایجاد اعتماد متقابل کمک کند. اتخاذ رویکرد انعطاف‌پذیر، زمینه را برای گفتگوی اجتماعی هدفمند و پربار فراهم می‌کند که می‌تواند به نوبه خود نتایج مثبتی را برای تمامی افراد درگیر در روند اصلاح خدمات عمومی به دنبال داشته باشد. [۱۰۶]

## ایرلند<sup>۱</sup>

کشور ایرلند از این نظر جالب است که توانسته از طریق گفتگوی اجتماعی، سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی را توسعه بدهد و اجرا کند تا تبدیل به یکی از مرفه‌ترین<sup>۲</sup> کشورهای اروپا شود. در این کشور، اتحادیه‌های صنفی<sup>۳</sup> و کارگری نه تنها به مسائل اقتصادی و سطح زندگی کارگران بلکه به موضوعات اجتماعی مانند بیکاری، دستمزد، بهداشت و سلامت و آموزش نیز علاقمند هستند و منافع برخی از کسانی را که به‌طور سنتی زیاد مورد توجه قرار نمی‌گیرند را نیز پیگیری می‌کنند که از آن جمله می‌توان به زنان، معلولان، سالخورده‌گان و بیکاران اشاره کرد. در سال ۱۹۹۳، دولت بعد از آن که تحت فشار گروه‌های مختلف اجتماعی، نظیر اتحادیه‌های کارگری و سایر گروه‌هایی که با عنوان «بخش داوطلبانه و اجتماعی»<sup>۴</sup> فعالیت می‌کردند، قرار گرفت مجمع ملی اقتصادی و اجتماعی<sup>۵</sup> موسوم به NESF را ایجاد کرد تا در قالب گفتگوی اجتماعی به بررسی مشکلات حوزه‌های سیاست اجتماعی، محرومیت و بیکاری بپردازد. مجمع NESF علاوه بر یک رئیس و معاون رئیس مستقل، از اعضای متشکل چهار گروه تشکیل شده است: ۱. نمایندگان مجلس موسوم به Oireachtas؛ ۲. نماینده کارفرمایان، اتحادیه‌های کارگری و کشاورزی؛ ۳. نماینده اجتماع و بخش داوطلبانه؛ ۴. دولت و برخی افراد مستقل. همهٔ شرکا، به‌طور مساوی در مذاکرات مستقیم در فرایندهای مقدماتی و مشاوره‌ای شرکت می‌کنند تا به

1- Ireland

2- prosperous

3- Trade unions

4- community and voluntary sector

5- National Economic and Social Forum (NESF)

توافقنامه ملی<sup>۱</sup> در مورد موضوعات اجتماعی مانند سیاست‌های بهداشت کار، سلامت، آموزش، بازنشستگی و بیمه، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و چارچوب‌های کلی اقتصاد کلان دست پیدا کنند. در امور مربوط به دستمزد، میزان مستمری بازنشستگی و سایر امور مربوط به روابط کار، مذاکرات عموماً به صورت دوجانبه بین کارفرمایان و نمایندگان کارگران انجام می‌شود، بدون آن‌که بخش اجتماعی و داوطلبانه در روند مذاکرات درگیر شوند و دولت تنها زمانی در این مذاکرات وارد می‌شود که به عنوان کارفرمای بخش دولتی، ذی‌نفع محسوب شود.

روند مشاوره و چانه‌زنی جمعی در NESF را می‌توان به عنوان تلاش برای رسیدن به اجماع گسترده در جهت رسیدگی به تعاملات مختلف بین و درون گروه‌های ذی‌نفع توصیف کرد. اصول اساسی که گروه‌های ذی‌نفع را قادر می‌سازند تا در این مجمع به توافق برسند، عبارتند از:

- پذیرش وابستگی متقابل گروه‌ها به گروه‌های دیگر؛
  - احترام متقابل به دیدگاه‌های دیگران در مجمع؛
  - سطح بالایی از اعتماد که برای تقسیم قدرت و نفوذ بین همه ذی‌نفعان جامعه بسیار مهم است.
- نکته جالب در مورد این مذاکرات آن است که برخی از اتحادیه‌های صنفی، خصوصاً اتحادیه‌های کارگری در ابتدا این تصور را داشتند که اشتراک میز مذاکره با نهادها و سازمان‌های جامعه مدنی ممکن است به کاهش قدرت و نفوذ آنها منجر شود؛ اما تجربه گفتگوی اجتماعی در ایرلند نشان داده است که گسترش پایگاه گفتگوی اجتماعی در موضوعات سیاست اجتماعی و اقتصاد کلان، قدرت و نفوذ اتحادیه‌های کارگری را نه تنها کم نکرده، بلکه تقویت نیز کرده است.

گفتگوی اجتماعی در خروج کشور ایرلند از بحران شدید اقتصادی اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی و تبدیل آن به یکی از مرفه‌ترین کشورهای اروپایی نقش بسزایی داشت. علاوه بر این، درک مشترک از مکانیسم‌ها و روابط اقتصادی و اجتماعی، تعهد همه احزاب سیاسی و اتحادیه‌های صنفی-کارگری به مدل مشارکت اجتماعی، سبب شد که تداوم گفتگوی اجتماعی در این کشور تضمین شود تا همه گروه‌ها با پایبندی به یک دیدگاه مشترک استراتژیک، موفقیت کشور را در بحران‌های اجتماعی و اقتصادی ضمانت کنند. این دیدگاه مشترک استراتژیک، همانا گفتگوی اجتماعی است. در ادامه ارکان اصلی مجمع ملی اقتصادی و اجتماعی کشور ایرلند NESF را مرور خواهیم کرد. [۱۰۸]

جدول ۱-۶: اعضای مجمع ملی اقتصادی و اجتماعی ایرلند NESF

<p><b>رئیس مستقل مجمع<sup>۱</sup></b>  <b>نائب رئیس<sup>۲</sup></b></p>
<p><b>نمایندگان پارلمان</b></p> <p>- نمایندگان حزب اکثریت<sup>۳</sup> مجلس (۷ نفر)                  - نمایندگان سایر احزاب<sup>۴</sup> مجلس (۸ نفر)</p>
<p><b>نمایندگان کارفرمایان، اتحادیه‌های کارگری و کشاورزی</b></p> <p>- نمایندگان کنفدراسیون تجارت و کارفرمایان ایرلند<sup>۵</sup> (۲ نفر)                  - نماینده انجمن شرکت‌های کوچک<sup>۶</sup> (۱ نفر)                  - نماینده فدراسیون صنعت ساخت‌وساز<sup>۷</sup> (۱ نفر)                  - نماینده اتاق بازرگانی<sup>۸</sup> / صنعت گردشگری<sup>۸</sup> / اتحادیه صادرکنندگان<sup>۱۰</sup> (۱ نفر)                  - نمایندگان کنگره اتحادیه‌های کارگری ایرلند<sup>۱۱</sup> (۵ نفر)                  - نماینده انجمن کشاورزان ایرلند<sup>۱۳</sup> (۱ نفر)                  - نماینده انجمن تأمین‌کنندگان شیرخامه‌ای ایرلند<sup>۱۳</sup> (۱ نفر)                  - نماینده انجمن سازمان تعاونی ایرلند<sup>۱۴</sup> (۱ نفر)                  - نماینده سازمان داوطلبانه مارکا نا فیرم<sup>۱۵</sup> (سازمان داوطلبانه جوانان روستایی) (۱ نفر)                  - نماینده انجمن زنان کشور ایرلند<sup>۱۶</sup> (۱ نفر)</p>
<p><b>نمایندگان جامعه و بخش داوطلبانه</b></p> <p>- نمایندگان سازمان‌های امور زنان<sup>۱۷</sup> (۲ نفر)                  - نمایندگان بیکاران<sup>۱۸</sup> (۲ نفر)                  - نمایندگان گروه‌های محروم<sup>۱۹</sup> (۴ نفر)                  - نمایندگان جوانان<sup>۲۰</sup> (۲ نفر)                  - نمایندگان بازنشستگان و سالخوردگان<sup>۲۱</sup> (۱ نفر)                  - نمایندگان معلولین و ازکارافتادگان<sup>۲۲</sup> (۱ نفر)                  - نمایندگان سایر بخش‌ها (۳ نفر)</p>

- 1- Independent Chairperson
- 2- Deputy Chairperson
- 3- main party
- 4- other parties
- 5- Irish Business and Employers' Confederation
- 6- Small Firms' Association (1)
- 7- Construction Industry Federation (1)
- 8- Chambers of Commerce
- 9- Tourist Industry
- 10- Exporters Association
- 11- Irish Congress of Trade Unions
- 12- Irish Farmers Association

- 13- Irish Creamery Milk Suppliers Association
- 14- Irish Co-operative Organisation Society
- 15- Macra na Feirme (Irish voluntary rural youth organisation)
- 16- Irish Country Women's Association
- 17- Women's Organisations
- 18- Unemployed
- 19- Disadvantaged
- 20- Youth
- 21- Older people
- 22- Disabled people

ادامه جدول ۱-۶

<p><b>نمایندگان دولت و مستقلین</b></p> <p>نمایندگان دولت مرکزی<sup>۱</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- نماینده وزارت دارایی<sup>۲</sup> (۱ نفر)</li> <li>- نماینده وزارت کسب و کار، تجارت و اشتغال<sup>۳</sup> (۱ نفر)</li> <li>- نماینده وزارت امور اجتماعی و خانواده<sup>۴</sup> (۱ نفر)</li> <li>- نماینده وزارت امور اجتماعی، روستایی و گالتاخت<sup>۵</sup> (۱ نفر)</li> </ul>
<p><b>نمایندگان دولت محلی<sup>۶</sup>:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- نماینده شورای عمومی شوراهای شهر<sup>۷</sup> (۳ نفر)</li> <li>- نماینده انجمن شهرداران<sup>۸</sup> (۱ نفر)</li> <li>- نماینده انجمن مدیران شهر و منطقه<sup>۹</sup> (۱ نفر)</li> </ul>
<p><b>افراد مستقل<sup>۱۰</sup> (۵ نفر)</b></p>

(O'Donovan, Marshall, & Mbongo. 2000)

1- Central Government  
 2- Dept. of Finance  
 3- Dept. of Enterprise, Trade and Employment  
 4- Dept. of Social and Family Affairs  
 5- Dept. of Community, Rural and Gaeltacht Affairs

6- Local Government  
 7- General Council of County Councils  
 8- Association of Municipal Authorities  
 9- County and City Managers Association  
 10- Independents



## نروژ<sup>۱</sup>

در این بخش، به بررسی روند تغییر ساختار آژانس توسعه همکاری نروژ<sup>۲</sup> موسوم به NORAD می‌پردازیم که در سال ۱۹۶۸ و به عنوان یک سازمان تابعه<sup>۳</sup> وزارت امور خارجه<sup>۴</sup> نروژ تأسیس شد. این وزارت، مسئول تدوین سیاست‌ها و استراتژی‌های کمک برای همکاری با هر یک از کشورها است و نقش سازمان NORAD در این وزارتخانه، تسهیل و هماهنگی جنبه‌های عملی همکاری توسعه در گفتگو با شرکای کشورهای در حال توسعه و مدیریت بودجه و طرح‌های حمایتی مطابق با دستورالعمل‌های اصلی وزارتخانه بود.

تغییر ساختار<sup>۵</sup> آژانس NORAD نمونه جالبی از بهترین روش در گفتگوی اجتماعی به جهت اصلاح بخش عمومی است. سه عامل در تصمیم‌گیری برای سازماندهی مجدد این آژانس نقش مهمی داشتند: اول، تغییر پارامترهای عملیاتی نیازمند یک رویکرد جامع‌تر است که به نوبه خود هماهنگی داخلی بیشتری را در نقاط مختلف کشور در ارتباط با فعالیت‌های NORAD به همراه دارد؛ دومین عامل آن بود که یکی از بخش‌های آژانس خوب عمل نمی‌کرد و سومین عامل آن بود که این آژانس به دلیل ساختار بروکراتیک پیچیده، بسیار کند عمل می‌کرد. اگرچه اصلاحات خدمات کشوری برای حدود یک دهه در دستور کار سیاسی کشور قرار داشت، اما اصلاحات در آژانس NORAD نمی‌توانست مستقیماً به آن مربوط باشد.

در ابتدا اختلاف نظر گسترده‌ای در مورد لزوم تغییر ساختار به وجود آمد، اما با ضمانت‌های شغلی و مشورت گسترده با اتحادیه‌ها و افرادی که به نوعی تحت تأثیر این تغییرات قرار گرفته بودند، بسیاری از موضوعات اساسی مربوط به شهروندان و خصوصاً کارمندان بخش عمومی<sup>۶</sup> به‌طور دوستانه<sup>۷</sup> حل شد. پس از اصلاح ساختار NORAD دولت و شهروندان به اهمیت گفتگوی اجتماعی در جامعه پی بردند و دریافتند که چانه‌زنی جمعی، چگونه می‌تواند در تسهیل تغییر در خدمات عمومی می‌تواند مفید باشد.

گفتگوی اجتماعی در حوزه روابط کار نروژ بر دو پایه بنا شده است: اولین مورد نمایندگی غیرمستقیم است، یعنی تصمیم‌گیری مشترک (مشارکت در تصمیم‌سازی<sup>۸</sup>) در مورد روابط کار که توسط نمایندگان کارمندان از

1- Norway

2- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)

3- subsidiary agency

4- Ministry of Foreign Affairs

5- restructuring

6- public servants

7- amicably

8- participation in decision making

طریق سازمان‌های کارمندی<sup>۱</sup> و اتحادیه‌های کارگری به انجام می‌رسد. حق تصمیم‌گیری در بخش دولتی<sup>۲</sup>، در توافقنامه‌های جمعی<sup>۳</sup> وضع شده و توسط اساسنامه‌هایی مانند قانون اختلافات خدمات عمومی<sup>۴</sup>، قانون کارمندان خدمات عمومی<sup>۵</sup> و قانون حفاظت از کارگران و محیط کار<sup>۶</sup> حمایت می‌شود. این توافقنامه پایه که به عنوان قانون اساسی گفتگوی اجتماعی<sup>۷</sup> در نظر گرفته می‌شود، مبنا و چهارچوب گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی جمعی را در حیطه کار فراهم می‌کند. در این زمینه، گفتگوی اجتماعی شامل حق آگاهی و شنیده شدن، حق تصمیم‌گیری مشترک و حق مذاکره است.

پایه دوم، نمایندگی مستقیم به معنای مدیریت مشارکتی<sup>۸</sup> است. مشارکت مستقیم، مبتنی بر مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری پیرامون نحوه اداره سازمان، چگونگی عملکرد کارکنان، تعیین دستمزد و حقوق و تعیین مستمری‌ها است. حق شرکت مستقیم، با اساسنامه تنظیم می‌شود که از مهم‌ترین آنها می‌توان به قانون حفاظت از کارگر و محیط کار، مصوب ۱۹۷۷ اشاره کرد.

نکته جالب توجه آن است که در ابتدای شروع فرایند گفتگوی اجتماعی در کشور نروژ، مشارکت مستقیم کارکنان در مدیریت حیطه کار به عنوان یک هدف تلقی می‌شد، اما در حال حاضر یکی از ارکان و پایه‌های اصلی مشارکت محسوب می‌شود.

گفتگوی اجتماعی موفقیت‌آمیز، نه تنها به وجود ساختارهای رسمی، مانند قوانین، توافقنامه‌ها، جلسات و مذاکرات مستمر و نظیر آن نیاز دارد، بلکه به حداقل اعتماد بین طرفین نیز وابسته است. برای موفقیت در گفتگوی اجتماعی، کارمندان، زبردستان<sup>۹</sup>، مدیران و مافوق‌ها<sup>۱۰</sup> باید تمایل به اشتراک ایده از خود نشان دهند. اگر پذیرش انتقاد<sup>۱۱</sup> کم باشد، اعتماد مورد نیاز برای تقویت موارد فوق، از بین می‌رود. در صورتی که در بین کارمندان برای ارائه نظر انتقادی یا مخالفت با تصمیمات مقامات ترس وجود داشته باشد، اعتماد از بین می‌رود و بدون جو مبتنی بر اعتماد<sup>۱۲</sup> هیچ گفتگو و مشارکتی صورت نمی‌پذیرد.

تجربه نروژ برای گفتگوی اجتماعی نشان داد که گفتگوی اجتماعی و اصلاحات برآمده از بطن آن، نیاز به زمان دارد. بدون تلاش‌های مشترک همه افراد درگیر، روحیه تیمی ایجاد نمی‌شود و احساس موفقیت جمعی در انجام کارها به وجود نمی‌آید. احساس موفقیت جمعی و ایجاد روحیه تیمی، سبب افزایش احساس وحدت

1- employee organisations

2- State sector

3- collective agreements

4- Public Service Disputes Act

5- Civil Service Employees' Act

6- Worker Protection and Working Environment Act

7- Constitution of Social Dialogue

8- participatory management

9- subordinates

10- superiors

11- acceptance of criticism

12- climate of trust

در سازمان و در نتیجه حرکت به سمت یک هدف مشترک می‌شود. در ادامه بخش‌هایی از توافقنامه گفتگوی اجتماعی در نروژ را مرور می‌کنیم که بیشتر شامل اهداف گفتگوی اجتماعی در این کشور است. [۱۰۹]

### جدول ۲-۶: توافقنامه گفتگوی اجتماعی نروژ

<p>۱- دولت و اتحادیه‌های صنفی کارمندان دولت با هدف ایجاد بهترین زمینه ممکن برای همکاری بین طرفین در همه سطوح، این توافقنامه اساسی را منعقد کرده‌اند. این توافقنامه علاوه بر قوانین دیگر از جمله قانون اختلافات خدمات عمومی، قانون خدمات کشوری و قانون حفاظت از کارگران و محیط کار می‌باشد و حق تصمیم‌گیری مشترک کارمندان دولت و بخش عمومی را به رسمیت می‌شناسد. این توافقنامه کارکنان را قادر می‌سازد تا تأثیر واقعی در سازماندهی محل و حیطه کار و توسعه روش‌های کاری و شغلی و سایر موضوعات مربوط به کار داشته باشند. تصمیم‌گیری مشترک باید به خدمات انعطاف‌پذیر و کاربرپسند<sup>۱</sup> با محیط کار خوب و مناسب، مدیریت خوب، عملکرد بهتر و رابطه رضایت‌بخش با مردم کمک کند.</p>
<p>۲- بر طبق این توافقنامه، طرفین (به عنوان شرکای اجتماعی) توافق می‌کنند که دولت در حال حاضر با مطالبات جدیدی روبه‌رو است و تغییراتی را در روش کار، نقش‌ها، سازماندهی و چارچوب نظارتی اعمال کند. این توافقنامه ابزاری برای انطباق، افزایش کارایی و نوسازی بخش دولتی است.</p>
<p>۳- هدف این توافقنامه در مورد زندگی شغلی مستلزم این است که طرفین به منظور کاهش ترک کار به سبب بیماری و گرفتن مستمری از کارافتادگی، افزایش سن واقعی بازنشستگی و مشارکت در سیاست‌های پرسنلی به‌طور الزام‌آور همکاری فراگیرتر و انگیزشی‌تر داشته باشند.</p>
<p>۴- دستیابی به اهداف توافقنامه اساسی، به کارمندان و کارفرمایان به عنوان طرف‌های برابر با دولت بستگی دارد. طرفین باید برای یافتن راه‌حل برای مشکلات با یک اراده منسجم دیدار، گفتگو، مذاکره و تبادل نظر کنند. نمایندگان این طرفین باید دارای اعتبار، صلاحیت، دانش و نگرش لازم نسبت به موضوعات مورد گفتگو باشند.</p>
<p>۵- حق تصمیم‌گیری به بهترین وجه ممکن از طریق نمایندگان منتخب اتحادیه‌ها اعمال می‌شود. این کار در بخش دولتی باید به نحوی انجام پذیرد که کارکنان در مراحل برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در اسرع وقت، درگیر شوند. کارمندان باید تأثیر مستقیمی در سازماندهی کار و روش‌های انجام وظایف در حیطه‌های کاری خود داشته باشند.</p>
<p>۶- نمایندگان منتخب اتحادیه‌ها، وظایف رسمی خود را باید به عنوان بخش ضروری فرایند دموکراتیزه شدن<sup>۲</sup> محیط کار در خدمات دولتی انجام دهند. وظایف رسمی در ارتباط با اتحادیه‌ها دارای وضعیت برابر خدمات عادی آنهاست.</p>
<p>۷- مدیران در تمامی سطوح باید نوعی روش مدیریتی را به کار بگیرند که نمایندگان منتخب اتحادیه‌های صنفی را قادر سازند تا در کلیه مراحل مربوط به وضعیت کارمندان، در روند تصمیم‌گیری درگیر باشند.</p>

<p>۸- به موجب این توافقنامه طرفین توافق می‌کنند که کارفرما برای انجام وظایف رسمی خود، باید بهترین شرایط کار ممکن را به وجود بیاورد و در اختیار نمایندگان اتحادیه‌ها قرار دهد. همچنین طرفین توافق می‌کنند که نمایندگان منتخب اتحادیه‌ها به گونه‌ای عمل نکنند که جریان کار و فرایند گفتگوی اجتماعی مختل شود و کارایی آن کاهش یابد.</p>
<p>۹- حقوق مندرج در این توافقنامه باید به گونه‌ای اعمال شود که به هیچ وجه به دموکراسی و ساختار سیاسی آسیب نرساند. مطابق با این بند، در خدمات دولتی باید تصمیمات کلان سیاسی رعایت شود، اما در عین حال کارمندان می‌توانند از حق تصمیم‌گیری واقعی در رابطه با امور داخلی مربوط به وضعیت کار برخوردار باشند و در صورتی که این تصمیمات با ساختار سیاسی کشور منافاتی نداشته باشند، آنها را به کار بندند.</p>
<p>۱۰- فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) نقش مهمی در فعالیتهای آژانس‌های خدمات عمومی و دولتی ایفا می‌کنند. طرفین گفتگو باید به‌طور فعالانه اطمینان حاصل کنند که فناوری اطلاعات و ارتباطات باید در ارائه خدمات بهتر به مردم کمک کند و کیفیت آن را بهبود ببخشند و تا حد ممکن کاربری آن را ساده و در عین حال کارایی آن را افزایش دهند.</p>
<p>۱۱- این توافقنامه بر طبق قوانین و مقررات، زمینه‌ای برای گفتگوی اجتماعی در ارتباط با سیاست‌های کارمندان در بخش خدمات دولتی و عمومی ایجاد می‌کند.</p>
<p>۱۲- طرفین باید به‌طور مشترک و جداگانه و همچنین به صورت مستمر و با هدف دستیابی به درک مشترک از موضوعات توافقنامه آموزش ببینند.</p>

## آفریقای جنوبی<sup>۱</sup>

در آفریقای جنوبی، ریشه‌های گفتگوی اجتماعی به‌طور جدایی‌ناپذیری با مبارزه برای دموکراسی در هم آمیخته است و در واقع گفتگوی اجتماعی به دنبال پی‌ریزی پایه‌های دموکراسی در جامعه بود. از اواسط دهه ۱۹۸۰ به بعد، شاهد افزایش سطح گفتگو بین بازیگران و عاملان مختلف عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی به عنوان بخشی از مبارزه برای دموکراسی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هستیم. در این زمان بود که منافع کارگران و سایر اقدار اجتماعی به منافع مبارزین با آپارتاید<sup>۲</sup> گره خورد. در واقع، تعامل بین دولت، کارگران، بخش تجارت و سایر بازیگران اجتماعی در اوایل دهه ۱۹۹۰ به شکل عمومی به وجود آمد. این تعامل منجر به تصویب قانون شورای ملی توسعه اقتصادی و اشتغال<sup>۳</sup> موسوم به NEDLAC در سال ۱۹۹۴ شد که به دنبال آن سازمانی تحت همین عنوان به عنوان اجلاس گفتگوی در آفریقای جنوبی تأسیس شد. این شورا بر طبق قانون می‌تواند:

- ۱- اهداف رشد اقتصادی، مشارکت در تصمیم‌گیری اقتصادی و برابری اجتماعی را ارتقا دهد؛
  - ۲- به دنبال دستیابی به اتفاق نظر و انعقاد توافقنامه‌های مربوط به سیاست اجتماعی و اقتصادی باشد؛
  - ۳- کلیه قوانین کار را در رابطه با سیاست‌های بازار کار، پیش از آن که در پارلمان به تصویب برسند، ارزیابی کند؛
  - ۴- کلیه تغییرات قابل توجه در سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی را پیش از تصویب، مورد ارزیابی قرار دهد؛
  - ۵- تدوین سیاست‌های هماهنگ در امور اجتماعی و اقتصادی را تشویق و ترویج کند.
- شورای NEDLAC شامل یک شورای اجرایی<sup>۴</sup>، یک کمیته مدیریتی<sup>۵</sup> و چهار اتاق به ترتیب اتاق توسعه<sup>۶</sup>، اتاق تجارت و صنعت<sup>۷</sup>، اتاق دارایی عمومی و سیاست‌های پولی<sup>۸</sup> و اتاق بازار کار<sup>۹</sup> است. شورای اجرایی و کمیته مدیریت به برنامه‌های سازمان جهت می‌دهند. برنامه‌های کاری شورای NEDLAC در اتاق‌هایی که با موضوعات مشخص، متمایز شده‌اند، پردازش می‌شوند. نقش دبیرخانه<sup>۱۰</sup>، تسهیل گفتگوی اجتماعی و ارائه اطلاعات مورد نیاز به شرکای اجتماعی است تا آنها را قادر به مشارکت در مجامع ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی در مورد موضوعات مختلف کند.

1- South Africa

2- Apartheid

3- National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)

4- Executive Council

5- Management Committee

6- Development Chamber

7- Trade and Industry Chamber

8- Public Finance and Monetary Policy Chamber

9- Labour Market Chamber

10- Secretariat

دولت، بخش کارگران و بخش تجارت، در تمام ساختارهای شورای NEDLAC باید نماینده داشته باشند، در حالی که نمایندگان سایر سازمان‌های اجتماعی تنها می‌توانند در اتاق توسعه، کمیته مدیریت و شورای اجرایی و تنها به صورت موقت در اتاق‌های دیگر حضور داشته باشند. بر این اساس، می‌توان گفت که مشارکت گروه‌های مختلف جامعه مدنی در گفتگوی اقتصادی و اجتماعی در شورای NEDLAC شبیه ساختار NESF در ایرلند است.

از سال ۱۹۹۵، شورای NEDLAC در مورد بسیاری از قوانین مذاکره برگزار کرده است و به توافقات خوبی در مورد موضوعات متعدد رسیده و آنها را تصویب کرده است. این شورا همچنین بسیاری از کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار را توصیه و پیشنهاد کرده است و گزارش‌های متعددی را در مورد شرایط اقتصادی اجتماعی کار و عملکرد صنعت منتشر نموده است.

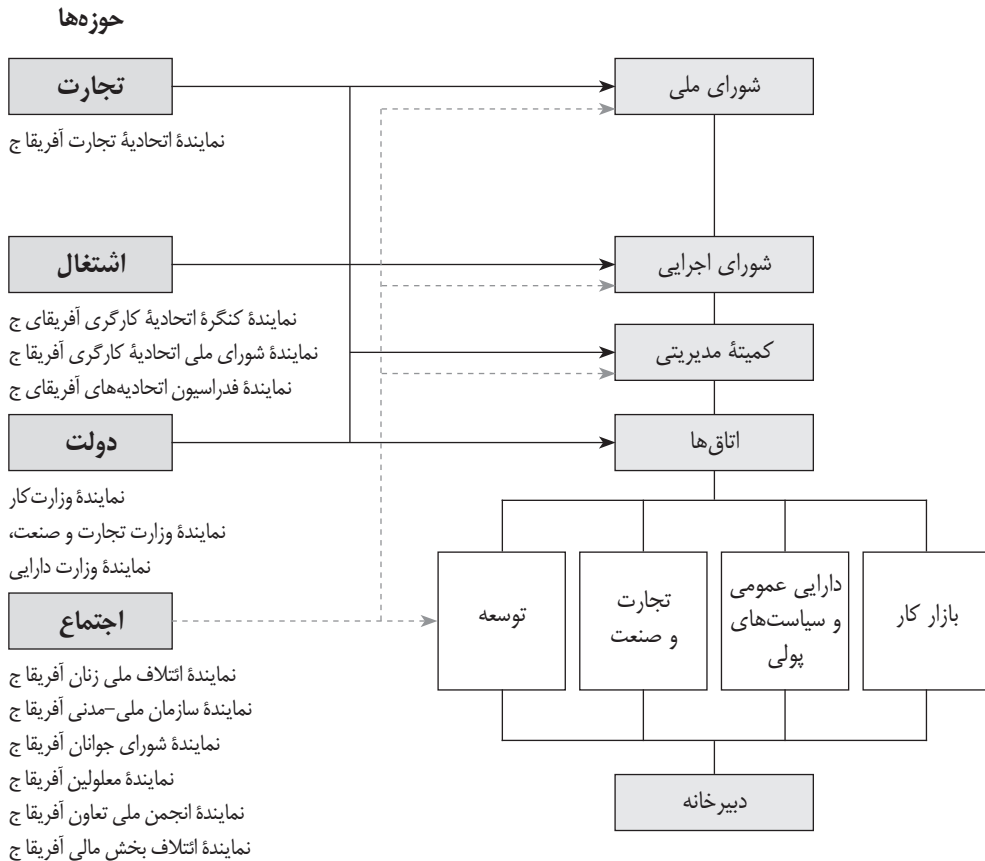
زمانی که اجلاس مشاغل زیر نظر ریاست جمهوری در سال ۱۹۹۷ شروع شد، منافع تجار، کارگران، اقشار اجتماعی و دولت با هم تجمیع شد و مواردی از برنامه‌های کارهای عمومی تا اجرای برنامه‌های آزمایشی برای کشف شکل‌های جدید مسکن اجتماعی به انجام رسید. بعد از این اجلاس، چهارچوب توافقنامه‌ای تحت عنوان اجلاس مشاغل بخش خدمات عمومی در ژانویه ۲۰۰۱ منعقد شد.

پیش از این تاریخ و در سال ۱۹۹۵، شورای هماهنگی چانه‌زنی خدمات عمومی<sup>۱</sup> موسوم به PSCBC بر اساس بندهای ۳۵ و ۳۶ ماده ۶۶ قانون روابط کار به ثبت رسید. اهداف این شورا شامل موارد ذیل بودند:

- ۱- تقویت سازش در کار در بخش خدمات عمومی؛
- ۲- ارتقای روابط صحیح دولت به عنوان کارفرما با کارمندان؛
- ۳- مذاکره و تعامل بین کارفرما (دولت یا بخش خصوصی) و کارمندان از طریق نمایندگان و اعضای اتحادیه‌های صنفی به منظور دستیابی به توافق در مورد موضوعات و منافع طرفین؛
- ۴- ارائه سازوکارهایی برای حل اختلافات بین کارفرمایان با اتحادیه‌های کارمندی و کارگری در بخش خدمات عمومی؛
- ۵- انعقاد، نظارت و اجرای موافقتنامه‌های جمعی؛
- ۶- وظیفه نظارت بر توافق‌نامه‌های منعقدشده در این شورا برای این که این توافقنامه‌ها با قوانین موضوعه و قانون اساسی و وظایف شورا منافات نداشته باشند؛
- ۷- این شورا همچنین باید موارد دیگری را که ممکن است بر منافع اعضای شورا اثر بگذارد، مورد رسیدگی قرار دهد.

توافقنامه‌ای که در شورای PSCBC منعقد شد، موارد گسترده‌ای را شامل می‌شود که از آن جمله می‌توان به تحول در خدمات عمومی، اصول زیربنایی فرآیندهای تغییر و تحول در ساختار بخش عمومی، بهبود مشارکت در فرآیندهای بیمه‌ای و بیمه‌پردازی، امور مربوط به بازنشستگی و نظیر آن اشاره کرد. یکی دیگر از موارد مهمی که در این توافق به‌دست آمد این بود که هرگونه تصمیم‌گیری مشارکتی در این شورا باید به گونه‌ای باشد که کمترین تأثیر منفی را بر کارمندان، خانواده آنها، معیشتشان و کل جامعه بگذارد. [۱۱۰] در ادامه به بررسی ساختار NEDLAC و نمودار آن می‌پردازیم.

شکل ۳-۶: ساختار شورای ملی توسعه اقتصادی و اشتغال آفرینای جنوبی NEDLAC



## نیوزیلند<sup>۱</sup>

در طول دهه ۱۹۹۰، کشور نیوزیلند دوره تغییر ساختاری، خصوصی‌سازی، کاهش حجم<sup>۲</sup> دولت (کوچک‌سازی) و برون‌سپاری<sup>۳</sup> خدمات را پشت سر گذاشت. انجمن خدمات عمومی<sup>۴</sup> نیوزیلند موسوم به PSA به این نتیجه رسید که ده سال اصلاح بخش عمومی وضعیت را بدتر کرده است و کیفیت خدمات عمومی را پایین آورده است. این انجمن همچنین پس از ارزیابی کلی به این نتیجه رسید که خصوصی‌سازی و شرکتی شدن خدمات عمومی، اقتصاد نیوزیلند را در برابر سیاست‌های جهانی شدن آسیب‌پذیر کرده است. اتحادیه‌های کارگری و کارمندی در بخش دولتی تنها در زمانی که قرارداد کار منقضی می‌شد، عامل چانه‌زنی محسوب می‌شدند، اما تحت فشار اصلاحات و خصوصی‌سازی عضویت آنها کاهش پیدا کرده بود و ماهیت چینی اتحادیه‌هایی امر نامربوطی به نظر می‌رسید. در واقع، در چنین شرایطی، اتحادیه‌های کارگری به جای اقدام فعالانه، به نهادهای منفعلی تبدیل شده بودند.

اعضای انجمن PSA به‌خوبی از شرایط آگاه و مخالف چنین وضعیتی بودند، اما قادر به ارائه گزینه‌های بدیل نبودند و به همین دلیل به تدریج، بیشتر به حاشیه می‌رفتند. آنها به‌طور فزاینده‌ای به دنبال شنیده شدن صدای خود در شکل‌گیری روابط بهتر صنعتی و فضای کار بهتر بودند و نه تنها دستمزد عادلانه را مطالبه می‌کردند، بلکه به دنبال مشاغل مطمئن با امنیت شغلی و رضایت‌بخش، احترام در کار و شیوه‌های مدیریت کیفیت بودند. این امر، در نهایت، منجر به ایجاد و توسعه رویکرد «مشارکت برای کیفیت» بر اساس این باور شد که انجمن PSA و اعضای آن از طریق مشارکت بیشتر در مسائل روزمره مربوط به حوزه کار، حرف‌های زیادی برای گفتن و پیشنهادهای مختلفی برای ارائه کردن، دارند. استراتژی انجمن PSA برای اجرای این رویکرد، تعامل با دولت و کارفرمایان و مذاکره جمعی، به‌علاوه پیشرفت‌های صنعتی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بود. اصول اصلی رویکرد مشارکت برای کیفیت، که مبنای گفتگوی اجتماعی در کشور نیوزیلند شد، عبارت بودند از:

- ۱- وابستگی متقابل؛ به این معنا که نوعی تعهد مشترک بین کارمندان و کارفرمایان برای موفقیت در حیطه کاری وجود داشته باشد؛
- ۲- استقلال؛ به این معنا که انجمن PSA یک سازمان مشروع، قانونی و مستقل است که دیدگاه‌های

1- New Zealand

2- down-sizing

3- outsourcing

4- The Public Service Association (PSA)



- خاص خود را در مورد سیاست‌های خدمات عمومی و اصلاحات دارد؛
- ۳- کیفیت؛ به این معنا که تمرکز همهٔ تعاملات دوجانبه و چندجانبه باید بر روی ارائهٔ خدمات با کیفیت از طریق مشاغل با کیفیت و شیوه‌های مدیریت کیفیت باشد. این امر شامل طیف گسترده‌ای از موضوعات است که فراتر از گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی سنتی است؛
- ۴- گشایش که پیش شرط یک مشارکت موفق است و به صداقت، احترام متقابل و اعتماد متقابل متکی است؛
- ۵- مشارکت؛ که به معنای شراکت معنادار و فعال اتحادیه‌ها در تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است؛
- ۶- نفوذ؛ به معنای آن که کارگران به همان اندازه که مشارکت می‌کنند، در محیط کار خود و نسبت به تصمیماتی که در ارتباط با شرایط کار گرفته می‌شود، نفوذ داشته باشند و بتوانند اعمال نظر کنند. [۱۰۶]
- در کادر ذیل، متن توافقنامهٔ بین وزارت خدمات دولتی با انجمن خدمات عمومی (PSA) بیان شده است.

### جدول ۳-۶: توافقنامه بین وزارت خدمات دولتی<sup>۱</sup> و انجمن خدمات عمومی، ۱ می ۲۰۰۰

<b>مشارکت برای کیفیت</b>
<p>نخست‌وزیر بر عزم دولت برای ایجاد خدمات عمومی با کیفیت تأکید کرده است. ایشان، ویژگی‌های خدمات عمومی با کیفیت را توصیف کردند و معتقد بودند که انجمن PSA در حال ترویج رویکرد مشارکت فعال به عنوان ابزاری برای دستیابی به این هدف است و این رویکرد را تأیید کردند.</p> <p>این بیانیه، توافقنامه بین وزیر خدمات دولتی و انجمن خدمات عمومی نیوزیلند در مورد معنای مشارکت برای کیفیت و چگونگی توسعه آن را به ثبت می‌رساند.</p> <p>مشارکت برای کیفیت، یک رابطه فعال مبتنی بر شناخت منافع مشترک برای تأمین و استمرار دوام و رونق ادارات و سازمان‌های دولتی است. این امر شامل یک تعهد مستمر توسط انجمن PSA برای بهبود کیفیت و پذیرش کارمندان دولت و اتحادیه‌ها به عنوان ذی‌نفعانی است که دارای حق و منافع در تصمیم‌گیری‌های مربوط به کار و اشتغال کارکنان هستند.</p> <p>مشارکت برای کیفیت، شامل مالکیت مشترک برنامه‌ها، مسائل و مشکلات و همچنین شامل مشارکت جمعی و مستقیم کارمندان از طریق اتحادیه‌ها و سرمایه‌گذاری در آموزش آنها و رشد شخصی و محیط کار آنهاست.</p> <p>این سرمایه‌گذاری در کیفیت کار و کیفیت کارمندان عمومی یک مؤلفه اصلی و مرکزی در توسعه خدمات عمومی با کیفیت و حفظ یکپارچگی و پاسخگویی خدمات عمومی است.</p> <p>در خدمات عمومی، مؤسسه تحقیقات کرون (SRIs)<sup>۲</sup> و سایر نهادهای ذیل مجموعه آن به این توافق رسیده‌اند که مشارکت برای کیفیت:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- باید کارفرمایان، مدیران دولتی و اعضای انجمن PSA را به برقراری روابط همکاری و باز تشویق کند؛</li> <li>- اثربخشی خدمات ادارات و سازمان‌های دولتی و توانایی آنها در ارائه خدمات و نتایج با کیفیت را افزایش بخشد؛</li> <li>- اساس و رویه‌های تصمیم‌گیری درباره آینده و ظرفیت ادارات و سازمان‌های دولتی را ایجاد کند؛</li> <li>- کیفیت محیط کار را برای بهبود رضایت کارمندان و بهره‌مندی از استخدام خدمات عمومی افزایش دهد؛</li> <li>- کارمندان را قادر سازد تا در مدیریت محل کار خود تا جایی که ممکن است به صورت جمعی مشارکت داشته باشند.</li> </ul>
<b>اقدامات عملی</b>
<p>دولت و انجمن PSA به این تشخیص رسیده‌اند که حرکت به سمت فرهنگ مشارکت در حیطه کار برای دستیابی به کیفیت بالاتر، مستلزم تغییر اساسی در نگرش‌ها و رویکردها است.</p> <p>این فرایند، شامل یک برنامه کاری مشخص بین دولت، کمیسیون خدمات دولتی (SSC)<sup>۳</sup> و انجمن PSA است که شامل آموزش همه افراد درگیر در فرایند، ارائه پشتیبانی و مساعدت فنی، انتشار بهترین روش‌ها برای مذاکره و فعالیت در سطح شرکت یا محیط کار است.</p> <p>انجمن PSA و کمیسیون خدمات دولتی، از طریق مشورت با رئیس اجرایی مربوطه، اولویت‌ها، هماهنگی‌ها و مباحث اصلی را برای هر یک از ظرفیت در اجرای برنامه‌های مشارکت را شناسایی می‌کنند.</p> <p>شکل دقیق برنامه کار نهایی از طریق ارتباط بین کمیسیون خدمات دولتی و انجمن PSA و وزرای مربوط تکامل پیدا می‌کند. وزیر خدمات دولتی و انجمن PSA توافق می‌کنند که به‌طور منظم رایزنی کنند تا میزان موفقیت برنامه کار در تغییر نگرش و رویکردها و توسعه فرهنگ سازگار با اهداف این توافقنامه را ارزیابی کنند.</p>

1- Minister of State Services

3- State Service Commission (SSC)

2- Crown Research Institutes (CRIs)

## ترکیه<sup>۱</sup>

در ترکیه در سال ۱۹۳۶؛ اولین قانون کار و در سال ۱۹۴۷ نخستین قانون اتحادیه کارگری به تصویب رسید. اما از آنجا که اتحادیه‌های کارگری اجازه اعتصاب نداشتند و همچنین از حق چانه‌زنی جمعی کافی برخوردار نبودند، نمی‌توانستند در حمایت از حقوق کارگران به‌طور مؤثری عمل کنند. حق اعتصاب برای کارگران و اتحادیه‌های کارگری برای نخستین بار در قانون اساسی سال ۱۹۶۱ به رسمیت شناخته شد. همچنین حقوق بنیادین کار از جمله حق تأسیس و تشکیل اتحادیه‌های کارگری، چانه‌زنی جمعی و اعتصاب بر اساس همین قانون اساسی تضمین شد. تأسیس کنفدراسیون پیشرفت اتحادیه‌های کارگری ترکیه موسوم به DISK در سال ۱۹۶۷ و همچنین تأسیس کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری حقیقی ترکیه موسوم به İŞ-HAK در سال ۱۹۷۶ به علاوه کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری ترکیه با عنوان TÜRK-İŞ که از سال ۱۹۵۲ فعالیت می‌کرد و افزایش عضویت کارگران در اتحادیه بین کارگری در دهه ۱۹۶۰ سبب شد که جنبش کارگری در دوره زمانی ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ نیرومند شود. [۱۱۱]

اما این دوره با یکسری تحولات جدی، که در دهه ۱۹۸۰ دنیای کار را تحت تأثیر قرار داد، به پایان رسید. در این دوره اتحادیه‌های کارگری در حفاظت از منافع اعضا به مشکل برخوردند و به صورت گسترده اعضای خود را از دست دادند و علت آن عموماً آزادسازی اقتصادی، جهانی شدن، رواج گسترده نئولیبرالیسم و بحران اقتصادی بود. همچنین روی کار آمدن حکومت نظامی در دوره ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۳ در ترکیه نقش مهمی در تضعیف سازمان‌های کارگری این کشور داشت. [۱۱۲] در نتیجه چنین شرایطی، گفتگوی اجتماعی در ترکیه کم‌رنگ شد و به محاق رفت.

اگرچه قانون گفتگوی اجتماعی را به رسمیت شناخته بود، اما واقعیت آن است که ایجاد گفتگوی اجتماعی فقط در چهارچوب مقررات نهادی یا قانونی و در روابط گروه‌های مختلف با دولت امکان‌پذیر نیست. برای ایجاد یک گفتگوی اجتماعی کارآمد در درجه نخست، نیاز به شرکای اجتماعی داریم که دارای نمایندگی سازمانی مستقل و قوی باشند. این نکته به معنای آن است که صحبت در مورد عملکرد مکانیسم گفتگوی اجتماعی در جایی که اتحادیه‌ها ضعیف و عضویت در آنها سخت و اندک باشد، کار صحیحی نیست. بر این اساس می‌توان گفت که نرخ پایین عضویت در اتحادیه‌های کارگری و ضعف اتحادیه‌ها در حصول توافقات جمعی در حوزه کار در ترکیه به عنوان عمده‌ترین عوامل مختل‌کننده عملکرد گفتگوی اجتماعی می‌باشند.

در حالی که نرخ عضویت در اتحادیه‌های کارگری در آغاز دهه ۱۹۶۰، ۱۲ درصد بود، این نسبت در سال‌های

۱۹۶۵ و ۱۹۷۰ به ترتیب به ۱۷ و ۱۸ درصد افزایش یافت. اما در سال ۱۹۸۰ که کودتای نظامی در ترکیه به وقوع پیوست، جنبش‌های صنفی و کارگری به حالت تعلیق درآمدند. پس از پایان عمر دولت نظامی مستقر، نرخ عضویت در اتحادیه‌های کارگری به سرعت افزایش پیدا کرد و به ۲۲ درصد رسید اما پس از این دوره، به تدریج رو به کاهش رفت. در سال ۱۹۹۰ نرخ عضویت به ۱۹ درصد، در سال ۱۹۹۵ به ۱۴ درصد، در سال ۲۰۰۰ به ۱۰ درصد و در سال ۲۰۰۵ به ۸ درصد کاهش پیدا کرد و در سال ۲۰۱۳ به ۶.۳ درصد رسید. [۱۱۳] بر این اساس، بزرگ‌ترین مشکلی که اتحادیه‌های کارگری داشتند، این بود که آنها به‌طور میانگین، همیشه در حدود ۱۰ درصد کارکنان را نمایندگی می‌کردند و این میزان برای چانه‌زنی جمعی، به هیچ وجه کافی نیست.

در دوره زمانی ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ که اتحادیه‌های کارگری روز به روز نیرومندتر می‌شدند، سازمان کارفرمایان نیز ابتدا تحت عنوان اتحادیه انجمن‌های کارفرمایی استانبول<sup>۱</sup> و سپس با عنوان کنفدراسیون اتحادیه‌های کارفرمایان ترکیه<sup>۲</sup> در سطح ملی ظاهر شدند. در ترکیه، تعداد زیادی سازمان کارفرمایی بر اساس عضویت داوطلبانه و اجباری وجود دارد، اما سه مورد از کنفدراسیون‌های کارفرمایی متشکل از اتاق‌های مبتنی بر سیستم عضویت اجباری هستند که عبارت از اتحادیه اتاق‌ها و بورس کالاها<sup>۳</sup> (TOBB)، اتحادیه اتاق‌های کشاورزی ترکیه (TZOB)<sup>۴</sup> و کنفدراسیون بازرگانان و صنعتگران ترکیه (TESK)<sup>۵</sup> می‌باشند.

در حالی که تعداد کل اعضای کنفدراسیون اتحادیه‌های کارفرمایان ترکیه موسوم به TISK در سال ۱۹۶۲ فقط ۲۷۶ نفر بود، اما این رقم در سال ۱۹۷۴ به ۱۵۰۰ نفر افزایش پیدا کرد. اما با پایان این دهه به تدریج از میزان اعضای این اتحادیه‌ها کاسته شد. در حال حاضر، در کشور ترکیه بیش از ۵۰ اتحادیه کارفرمایی وجود دارد که ۲۱ اتحادیه آن عضو TISK می‌باشند و بقیه به‌طور مستقل فعالیت دارند و تنها TISK است که در گفتگوهای اجتماعی ترکیه شرکت دارد و به دلیل این که این کنفدراسیون نماینده تمام کارفرمایان نیست، نمی‌تواند به خوبی از منافع همه کارفرمایان دفاع کند.

دلیل دیگری که گفتگوی اجتماعی در ترکیه به خوبی محقق نشده است، این است که حق تشکیل تشکل و تأسیس اتحادیه‌های کارگری فقط برای کارگران و کارکنانی وجود دارد که استخدام رسمی شده‌اند. این در حالی است که ترکیه از جمله کشورهایی است که نیروی کار غیررسمی در آن به نسبت زیاد است و همین امر سبب شده است که حتی در مذاکرات و گفتگوهای سه‌جانبه‌ای که در مورد شرایط کار به وجود می‌آید، نمایندگان

1- Union of Istanbul Employer Associations

2- Turkish Confederation of Employer Associations

3- Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey (TOBB)

4- Union of Turkish Agricultural Chambers (TZOB)

5- Turkish Confederation of Tradesmen and Craftsmen (TESK)

نتوانند از حق همه کارگران دفاع کنند.

نهادهای گفتگوی اجتماعی در ترکیه، هیئت مشاوره سه‌جانبه است که بر طبق ماده ۱۱۴ قانون کار به شماره ۴۸۵۷ و همچنین مطابق با کنوانسیون شماره ۱۴۴ سازمان بین‌المللی کار برای تصمیم‌گیری در مورد توسعه همکاری دوجانبه و سه‌جانبه ایجاد شده است. آیین‌نامه ماده ۱۱۴ قانون کار با انتشار در روزنامه رسمی در مورخه ۲۰۰۴/۰۴/۰۴ تحت عنوان آیین‌نامه اصول کار و رویه‌های هیئت مشاوره سه‌جانبه در مورد دنیای کار، لازم‌الاجرا شد. هدف و دامنه آیین‌نامه مذکور در ماده ۱ چنین بیان شده است: برای تنظیم، تشکیل، وظایف و اختیارات، سازمان‌ها، جلسات، رویه‌های کاری و اصول، هیئت مشاوره سه‌جانبه با هدف ارتقای سازش کار و روابط صنعتی، پیگیری قانونگذاری و اجرای آن در دنیای کار و ارائه مشاوره‌های اثربخش بین دولت، اتحادیه‌های کارفرمایان و کارگران به وجود آمد.

به صورت کلی می‌توان گفت که با توجه به تغییر و تحولات در سال‌های اخیر و ظهور اتحادیه‌ها و شکل‌های جدید شرایط گفتگوی اجتماعی تا حدودی نسبت به قبل فرق کرده است. اگرچه این تغییر و تحولات بسیار محدود هستند و هنوز نمی‌تواند یک گرایش غالب باشند، اما لازم است که مورد توجه قرار گیرند. برای مثال، اتحادیه کارگری اوموت سن<sup>۲</sup> قصد دارد یک ساختار عمودی از پایین به بالا برای همبستگی و سازماندهی بین کارگران ایجاد کند که در صورت موفقیت‌آمیز بودن، می‌تواند تمام بخش‌های جنبش کارگری را در داخل ساختار جمعی خود در بر بگیرد.

به صورت کلی، می‌توان گفت که ساختارهای موجود اتحادیه‌های صنفی و کارگری از نظر ظرفیت پاسخگویی به تحولات دنیای کار، به‌ویژه از نظر استفاده گسترده از فرم‌های جدید تولید و کار و اشتغال، محدود هستند. همچنین یک جنبش جدید و مستقل، تحت عنوان جنبش پلازا<sup>۳</sup> در سال‌های اخیر شکل گرفته است که هدف خود را همبستگی بین کارگران یقه سفید در بخش‌های مختلف، شامل کلیه کارمندان دولتی و غیردولتی رسمی و غیررسمی و حتی بیکاران یقه سفید، می‌داند.

به نظر می‌رسد که در صورتی که این تشکلهای نوپدید با موانع و چالش‌های جدی از سوی دولت روبه‌رو

نشوند، شاید بتوانیم آینده گفتگوی اجتماعی را در ترکیه روشن پیش‌بینی کنیم. [۱۱۳]

1- Regulation on Working Principles and Procedures of the Tripartite Consultation Board on World of Work

2- Umut - Sen

3- Plaza

## لهستان<sup>۱</sup>

گفتگوی اجتماعی در لهستان، در ژوئن ۲۰۰۱ و بر طبق قانون اساسی و قانون کمیسیون سه‌جانبه در امور اقتصادی و اجتماعی<sup>۲</sup> و کمیسیون گفتگوی اجتماعی به وجود آمد. در اصل ۲۰ قانون اساسی لهستان بیان شده است که «یک اقتصاد بازار اجتماعی، مبتنی بر آزادی فعالیت اقتصادی، مالکیت خصوصی و همبستگی، گفتگو و مشارکت بین شرکای اجتماعی، باید بر مبنای سیستم اقتصادی لهستان باشد.» قانون کمیسیون سه‌جانبه در امور اقتصادی و اجتماعی پس از تصویب در کمیسیون‌های گفتگوهای اجتماعی منطقه‌ای<sup>۳</sup> موسوم به WKDS که شامل نمایندگان ساختارهای منطقه‌ای از سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و نمایندگان دولت مرکزی بود در ویودشیپ<sup>۴</sup> اجرا شد. نمایندگان بخش‌ها و شهرداری مناطق نیز برای برگزاری کمیسیون‌های منطقه‌ای بر طبق دستور دولت دعوت شدند. بر طبق قانون جلسات WKDS باید حداقل هر سه ماه یکبار برگزار شود.

به صورت کلی، این کمیسیون در ابتدای تشکیل خود در دو حوزه صلاحیت داشت: اول، تعیین شاخصه‌های افزایش حقوق در شرکت‌ها و در بخش بودجه دولتی که اثر مستقیمی بر حقوق و دستمزد در بخش گسترده‌تر عمومی دارد؛ و دوم مشارکت در مرحله مقدماتی تنظیم بودجه دولتی. اما به تدریج این کمیسیون این حق را پیدا کرد که در خصوص هر موضوع مهم و مرتبط با امور اقتصادی و اجتماعی اظهار نظر کند و نظرات کارشناسی خود را به اطلاع تصمیم‌گیرندگان برساند.

کمیسیون WKDS به واسطه قانون، برای ارائه نظر در مورد کلیه موضوعات مربوط به سازمان‌های کارفرمایی و کارگری دارای صلاحیت است و بنابراین در مورد موضوعات اقتصادی و اجتماعی مرتبط با حیطه کار مانند استخدام، ارتقای کسب و کار، وضع قوانین، تعیین دستمزد، بهبود شرایط کار و نظیر آن بسیار گسترده و فعالانه عمل می‌کند. هدف اصلی این کمیسیون آن است که در هنگام ارزیابی سیاست‌ها و اسناد ارائه‌شده توسط مقامات دولتی، منافع و مطالبات اقتصادی و اجتماعی کارفرمایان و کارگران را با منافع و مطالبات عمومی وفق دهد و بر هم منطبق کند. بر این اساس می‌توان گفت که این کمیسیون، مسئولیت اصلی را برای ارتقای آرامش و انسجام اجتماعی در سطح منطقه‌ای و ملی بر عهده دارد که از پیش شرط‌های اصلی ایجاد توسعه است. همچنین WKDS قادر است که منازعات، کشمکش‌ها و اختلافات مربوط به حیطه کار را حل و فصل کند، اما به صورت کلی می‌توان گفت که علی‌رغم همه تلاش‌ها و موفقیت‌های این کمیسیون، گفتگوی اجتماعی هنوز

1- Poland

2- Act on Tripartite Commission for Social and Economic Affairs

3- regional social dialogue commissions (Wojewódzkich Komisji Dialogu Spoecznego, WKDS)

4- voivodship

ریشه در فرهنگ لهستان ندارد و بین عموم جا نیفتاده است. به همین منظور، این کمیسیون برای ارتقای فرهنگ مشارکت در سال‌های اخیر سعی کرده است تا با مبارزه با فساد و انحرافات مختلف و با اتخاذ رویکرد شفافیت در اداره امور دولتی، تا حد امکان فرهنگ مشارکت را در بین مردم بسط داده و ترویج کند. [۱۱۴]

## پرو<sup>۱</sup>

شورای سه‌جانبه کار و توسعه مشاغل در پرو نخستین بار در منطقه یوکایالی<sup>۲</sup> این کشور و در سال ۲۰۰۱ تشکیل شد. این شورا دارای شش کمیته فنی در حوزه‌های کار، استخدام، آموزش حرفه‌ای، تأمین اجتماعی، سیاست‌های نظارتی و کار اجباری است. این شورای منطقه‌ای همچنین برای تصمیم‌گیری در ارتباط با مواردی از جمله مشکلات در بخش‌های حمل‌ونقل و جنگلداری، کار اجباری، طرح‌های مربوط به حقوق و مزایا، بهداشت و سلامت، موضوعات مربوط به کار کودکان، نقض حقوق کار، اقتصادی غیررسمی، سطوح پایین بهره‌وری در فعالیت‌های اقتصادی منطقه، هماهنگی بیشتر فرصت‌های تحصیلی با نیازهای اشتغال در منطقه، حداقل دستمزد و پاداش و مواردی نظیر آن تشکیل می‌شود.

پس از موفقیت این شورای سه‌جانبه در سطح منطقه، وزارت کار و توسعه مشاغل کشور<sup>۳</sup> پرو تصمیم گرفت که فضاهای منطقه‌ای و ملی را برای سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی مهیا کند. بدین منظور نهادی تحت عنوان شورای ملی کار و توسعه مشاغل<sup>۴</sup> ایجاد کرد که مسئولیت ارتقا و تقویت گفتگوهای اجتماعی سه‌جانبه را در سطح ملی و هر یک از مناطق کشور برعهده دارد. این اقدام، به نهادینه شدن گفتگوی اجتماعی در سطح منطقه‌ای منجر شد، به نحوی که به تدریج ۱۶ شورای سه‌جانبه منطقه‌ای برای کار و توسعه مشاغل در کشور تشکیل شد و طی ۱۰ سال به نتایج و دستاوردهای مهمی رسید.

در اکثر موارد، علاوه بر دولت و سازمان‌های کارگری و کارفرمایی، شوراهای منطقه‌ای نیز نمایندگان را از گرایش‌های مختلف دعوت می‌کردند. به تدریج از سال ۲۰۰۵ به بعد، دولت پرو در چهارچوب طرح برنامه‌ریزی برای آموزش مستمر و تقویت عوامل اجتماعی مؤثر در گفتگو و چانه‌زنی جمعی، به پیشرفت‌های مهمی دست پیدا کرد و همزمان سعی کرد که فرهنگ گفتگوهای مؤثر و به‌موقع اجتماعی را به عنوان مبنایی برای مدیریت دموکراتیک و پایدار تشویق کند. [۲۶]

1- Peru

2- Region of Ucayali

3- Ministry of Labour and Employment Promotion

4- National Council for Labour and Employment Promotion (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo)

## هندوستان<sup>۱</sup>

کشور هندوستان، دارای تاریخ طولانی در گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا است که مطابق با استانداردهای سازمان بین‌المللی کار شکل گرفته و پایه‌ریزی شده است. به‌طور کلی، تصمیمات مهم در مورد استخدام، روابط کار، روابط صنعتی و قانون کار، حقوق و دستمزد و مزایای بازنشستگی پس از مذاکرات سه‌جانبه انجام شده در جلسات مختلف اتخاذ می‌شود. هندوستان تا سال ۲۰۱۳، دارای ۴۴ کمیته، سازمان یا نهاد سه‌جانبه در سطح ملی بود که بعضی از مهم‌ترین آنها عبارت از کنفرانس کار در هندوستان<sup>۲</sup>، کمیته دائمی کار<sup>۳</sup>، کمیته ویژه سه‌جانبه<sup>۴</sup> که در سال ۱۹۹۱ برای مشاوره در مورد اصلاحات ساختاری تشکیل شد، کمیته صنعتی<sup>۵</sup> و کمیته مشاوره در مورد صندوق‌های رفاهی<sup>۶</sup> هستند.

گفتگوهای سه‌جانبه‌گرا، همچنین در سطح منطقه‌ای و ایالتی هندوستان نیز وجود دارند و فعالیت می‌کنند. در سطح ایالتی، نهادهای سه‌جانبه‌ای نظیر هیئت مشورتی کار ایالتی<sup>۷</sup> موسوم به SLAB و کمیسیون‌های سه‌جانبه‌گرا در مورد تعیین حداقل دستمزد<sup>۸</sup> فعالیت دارند. برخی ایالات صنعتی‌تر مانند ایالت کرالا<sup>۹</sup> دارای کمیته سه‌جانبه برای صنایع جداگانه و مهم نیز هستند. هیئت مشورتی کار (SLAB) همچنین از مهم‌ترین نهادهای سه‌جانبه‌گرا در ایالت بنگال غربی<sup>۱۰</sup> نیز می‌باشد. هیئت مشورتی کار، در کشور هندوستان با هدف حفظ آرامش، صلح، سازش و هماهنگی در بخش اشتغال و صنعت از سوی وزارت کار کشور هندوستان تشکیل شد و در حال حاضر متشکل از ۳۵ عضو است که وزیر کار هندوستان، ریاست آن را بر عهده دارد. در حال حاضر یکی از وظایف اصلی این هیئت، در مورد ارائه دستورالعمل‌هایی برای پاداش‌ها و مزایایی است که باید توسط صنایع مختلف پرداخت شود. حداقل افزایش سالانه پاداش‌ها ۸٫۳۳ درصد و حداکثر آن ۲۰ درصد است، اما از آنجایی که کارفرمایان همیشه سعی دارند حداقل را بپردازند، اغلب اختلافاتی به وجود می‌آید و این هیئت وظیفه دارد در این خصوص بین کارگران و کارفرمایان سازش ایجاد کند. [۲۶]

## اسپانیا<sup>۱۱</sup>

پس از سرنگونی رژیم فرانکو<sup>۱۲</sup> در سال ۱۹۷۵، شرکای اجتماعی توافقی‌های متعددی را منعقد کردند تا گذار

1- India

2- Indian Labour Conference

3- the Standing Labour Committee

4- the Special Tripartite Committee

5- Industrial Committees

6- Advisory Committee on Welfare Funds

7- State Labour Advisory Board (SLAB)

8- Tripartite Commissions on Minimum Wage

9- Kerala

10- West Bengal

11- Spain

12- Franco regime



سیاسی به دموکراسی<sup>۱</sup> و اصلاح اقتصادی را در جامعه تقویت کنند. این توافقنامه‌ها تحت عنوان «پاکتوس دلامانکلو»<sup>۲</sup> شناخته شدند و انطباق قانون اساسی جدید را که در سال ۱۹۷۸ به تصویب رسید، تسهیل کردند. قانون اساسی جدید اسپانیا در بند اول اصل ۳۷ خود بیان می‌دارد که «این قانون باید حق چانه‌زنی جمعی کار<sup>۳</sup> را بین نمایندگان کارگران و کارفرمایان و دولت به عنوان نیروی الزام‌آور اجرای این توافقنامه‌ها را تضمین کند.» بر این اساس برای نخستین بار، نقش سازمان‌ها و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در قانون اساسی سال ۱۹۷۸ اسپانیا به رسمیت شناخته شد.

در سال ۱۹۸۱، شرکای اجتماعی بر روی ضرورت احیای اعتماد اقتصادی و پرهیز از بازگشت سیاسی به دوران قبل، به توافق رسیدند. بر این اساس، دولت مذاکراتی را آغاز کرد که در نهایت به توافقنامه ملی اشتغال<sup>۴</sup> موسوم به ANE منجر شد که توسط کنفدراسیون اسپانیایی سازمان تجارت<sup>۵</sup> (سازمان کارفرمایان) و دو کنفدراسیون کارگری به نام اتحادیه عمومی کارگران<sup>۶</sup> و کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری<sup>۷</sup> به امضا رسید و رسمیت یافت.

در سال ۱۹۸۴ و همزمان با بحران اقتصادی، دولت توانست از طریق امضای توافقنامه‌هایی با شرکای اجتماعی، ضمن آن‌که نقش آنها را در سازمان‌های مختلف قانونی و نهادینه کند، با تعدیل دستمزدها از نزاع و اختلافات درونی، تا حدود زیادی، بکاهد. بر این اساس، دولت با فراهم آوردن مشوق‌های مالی برای اتحادیه‌ها به مشارکت بیشتر آنها دامن زد.

تا سال ۱۹۹۷، هیچ پیمان اجتماعی دیگری در قالب گفتگوی اجتماعی مورد بحث قرار نگرفت، اما در این سال ارزش افزوده پایین و بهره‌وری اندک منجر به تلاش‌های هماهنگ جدیدی برای گفتگوی اجتماعی شد. در نتیجه مذاکرات در هفت میز مذاکره‌کننده تشکیل شد و ادامه پیدا کرد و منجر به اصلاح بازار کار شد. [۱۱۵]

## نقش مؤثر گفتگوی اجتماعی ملی: یک مطالعه تطبیقی

در ادامه مرور تجارب جهانی به بررسی مقایسه‌ای گفتگوی اجتماعی در ۵ کشور عضو اتحادیه اروپا می‌پردازیم. یافته‌های این قسمت از مطالعه، بخشی از گزارش اتحادیه اروپا<sup>۸</sup> با عنوان «اثر بخشی گفتگوی اجتماعی به عنوان ابزاری برای ارتقای کار و عدالت اجتماعی» است که در سال ۲۰۱۸ منتشر شده است و طی آن پنج کشور اتریش،

1- political transition to democracy

2- Pactos de la Moncloa

3- collective labour bargaining

4- Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE)

5- Confederación Española de Organizaciones

Empresariales (CEOE)

6- Unión General de Trabajadores (UGT)

7- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC. OO.)

8- European Union

هلند، بریتانیا، مجارستان و پرتغال به صورت تطبیقی مورد مطالعه قرار گرفته است. کشورهای مورد مطالعه در این گزارش، روندهای تاریخی دموکرات<sup>۱</sup> متفاوتی را تجربه کرده‌اند و در اقتصاد جهانی<sup>۲</sup>، موقعیت‌های متفاوتی را به خود اختصاص داده‌اند.

تنوع داخلی در کشورهای اروپایی، همزمان می‌تواند هم به عنوان یک نقطه قوت و هم یک نوع چالش محسوب شوند. اگر پذیرش تنوع فرهنگی باعث افزایش خلاقیت و افزایش توانایی حل مشکلات شود، در نتیجه سیاست‌ها و قوانین ممکن است با توجه به موقعیت هر کشور در اقتصاد اروپا و موقعیت شهروندان در جامعه مدنی با توجه به فرهنگ حاکم، نتایج متفاوتی داشته باشند. این بدان معنا نیست که اهداف و سیاست‌های مشترک نباید تعریف شوند، بلکه به معنای آن است که درک فرآیندهای تاریخی و فرهنگی که یک جامعه پشت سر گذاشته است، برای گفتگوی اجتماعی ضروری است.

در جدول ۴-۶، اطلاعات ترکیبی گزارش‌های ملی بیان شده است. در این جدول، سعی شده است که عناصر مربوطه برای درک تفاوت‌های معاصر در مورد شکل قدرت، نوع ارتباط و اثربخشی شیوه‌های گفتگوی اجتماعی در هر کشور، به‌طور خلاصه، بیان شوند. اتریش و هلند، دو کشوری هستند که از سازوکار گفتگوی اجتماعی مؤثری برخوردار هستند و با داشتن دولت‌های رفاهی قوی، به خوبی توانسته‌اند ساختارهای گفتگوی اجتماعی را در دوران طلایی پس از جنگ<sup>۳</sup> و تحت تأثیر روح حاکم بر اعلامیه فیلادلفیا<sup>۴</sup> ایجاد کنند. در مورد انگلستان باید گفت که اگرچه این کشور پیشگام مبارزات کارگری<sup>۵</sup> بود و از دیرباز در زمینه کار و اشتغال متکی بر مقررات جمعی<sup>۶</sup> است، اما تحت تأثیر سیاست‌های مبتنی بر آرمان نتولیبرالیسم<sup>۷</sup> در سراسر جهان، سیاست‌های این کشور نیز برای مدتی از حقوق کار و کارگر دور شد. در حقیقت، حمله به الگوی سنتی روابط کار توسط دولت‌های محافظه‌کار<sup>۸</sup> در قدرت در بین سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷ به شدت از رویکردهای اقتصادی نئوکلاسیک<sup>۹</sup> متأثر بود که با هرگونه شکل جمع‌گرایانه تعیین دستمزد و حقوق کار با سوءظن و تردید برخورد می‌کرد و در نتیجه سیاست عمومی دولت بر این امر مبتنی شد که چانه‌زنی جمعی به عنوان خیر عمومی<sup>۱۰</sup> ترجیحی را متوقف کند. در سال ۱۹۷۴، زمانی که اتریش و هلند در توسعه ساختارهای عدالت اجتماعی و کار عادلانه پیشگام بودند و انگلستان در آستانه عقبگرد<sup>۱۱</sup> از قوانین چانه‌زنی جمعی بود، پرتغال در تلاش بود تا

1- democratic historical processes

2- global economy

3- Post war

4- Declaration of Philadelphia (10, May, 1944)

5- labour struggles

6- collective regulation

7- neoliberal ideal

8- Conservative Governments

9- neo-classical economic approaches

10- public good

11- step back

پس از چهار دهه دیکتاتوری فاشیستی که همچنان علاقه خود را به استعمار حفظ کرده بود، قدم مثبت و رو به جلویی در خصوص گفتگوی اجتماعی بردارد. در این بین، مجارستان در سال ۱۹۹۸ در جریان گذار دموکراتیک خود، اولین مجمع ملی را برای همکاری سه‌جانبه بین نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت ایجاد کرد. در همین زمان، سازوکار گفتگوی اجتماعی در کشور اتریش به سمت تمرکز دولت پیش رفت و از نقش کارگران و کارفرمایان در مشارکت اجتماعی کاسته شد. [۱۱۶]

جدول ۴-۶: ویژگی‌های فرایندهای تاریخی گفتگوی اجتماعی به تفکیک کشور

ویژگی‌های فرایندهای تاریخی	کشور
<p>شکل فعلی گفتگوی اجتماعی اتریش، مبتنی بر ساختار شراکت اجتماعی<sup>۱</sup> است که از سال ۱۹۴۶ وجود دارد و در آن بازیگران می‌توانند منافع خاص گروهی را که نمایندگی می‌کنند، مطرح نمایند و پیرامون آن چانه‌زنی کنند. شعار ساختار شراکت اجتماعی در اتریش «چالش‌های بزرگ با همکاری بهتر به نتیجه می‌رسند است». در دوران پس از جنگ دوم جهانی، نیاز به بازسازی سریع خسارات ناشی از جنگ در کشور اتریش احساس می‌شد و بنابراین، مؤلفه‌های اساسی ساختار شراکت اجتماعی این کشور با تمرکز بر اهداف اقتصادی و توسعه و پیدا کردن بهترین راه ممکن برای دستیابی به این اهداف شکل گرفتند. زمانی که اتریش در سال ۱۹۹۵ به اتحادیه اروپا پیوست، یک تغییر پارادایم<sup>۲</sup> در رویکرد اتریش به وجود آمد که منجر به چند تغییر دیگر شد:</p> <p>۱- در نتیجه این تغییر پارادایم، دولت بیش از آنچه در گذشته نقش داشت، در تصمیمات سیاسی و اقتصادی دخالت کرد و این امر منجر به آن شد که فضای باز مذاکرات سه‌جانبه نسبت به قبل محدود شده و نقش بازیگران اجتماعی به حداقل برسد. این تغییر در حالی اتفاق افتاد که مشخصه اصلی گفتگوی اجتماعی در اتریش تا آن زمان مذاکرات برابر همه طرف‌های گفتگو از طریق سازوکارها و روابط رسمی و غیررسمی برای تصمیم‌گیری بود.</p> <p>۲- در الگوی جدید و اروپایی، دولت اتریش به نقطه تماس اصلی اتحادیه اروپا تبدیل شد و از این جهت در بحث‌های مربوط به گفتگوی اجتماعی در سطح بین‌المللی نیز نقش خود را نسبت به کارگران و کارفرمایان برجسته‌تر کرد.</p> <p>۳- ناهمگنی و تکثر بازارهای کار که در نتیجه عضویت اتریش در اتحادیه اروپا حاصل شد، مبنای آن شد تا منافع مختلف شرکای اجتماعی (کارگران و کارفرمایان) در یکدیگر ذوب و در نتیجه کمرنگ شوند.</p>	<p>اتریش</p>
<p>کشور هلند، سنت شدید در گفتگوی اجتماعی دارد. شورای اجتماعی و اقتصادی (SER)<sup>۳</sup> که نهاد اصلی گفتگوی اجتماعی در این کشور محسوب می‌شود، در سال ۱۹۵۰ و پس از مدت‌ها بحث و رازبازی در مورد ساختارهای جامعه و اقتصاد تشکیل شد. بنیاد کارگری<sup>۴</sup> کشور هلند در پی جنگ پایان جنگ جهانی دوم و در سال ۱۹۴۵ تأسیس شد. تأسیس بنیاد کارگر، در پی آن اتفاق افتاد که فدراسیون اتحادیه‌های صنفی و سازمان‌های کارفرمایی<sup>۵</sup>، به تأسیس یک نهاد همکاری خصوصی، برای حفاظت از شرایط کار در هلند، در همین اقدام کردند.</p> <p>در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، تعدادی از نمایندگان کارفرمایان و کارگران، ابتکار عمل را در دست گرفتند و هلند را از فاجعه اقتصادی نجات دادند. در نتیجه این همکاری، در سال ۱۹۸۲ نخستین توافقنامه اجتماعی در بنیاد کارگری هلند منعقد شد. در این توافقنامه که واسنار<sup>۶</sup> نامیده می‌شد، کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری با یکدیگر توافق کردند که برای تقویت بازار کار همکاری داشته باشند. دولت نیز در این توافقنامه به عنوان رکن سوم وارد شد و در نتیجه سه‌جانبه‌گرایی در شکل جدید به وجود آمد. موفقیت توافقنامه واسنار منجر به انعقاد توافقنامه جدیدی بین دولت، کارگران و کارفرمایان در سال ۱۹۹۶ شد که به توافقنامه فلکس<sup>۷</sup> معروف است. هدف از انعقاد این توافقنامه جدید، محدود کردن نرخ فزاینده قراردادهای موقتی و انعطاف‌پذیر کار بود که منجر به احساس ناامنی شغلی و عدم اطمینان برای بسیاری از کارکنان و تزلزل موقعیت‌های<sup>۸</sup> شغلی‌شان شده بود. این توافقنامه نیز موفقیت‌آمیز بود و در نتیجه آن دولت و کارفرمایان بخش خصوصی به مطالبات کارگران توجه نشان دادند و نرخ قراردادهای موقت کاری به شدت کاهش پیدا کرد.</p>	<p>هلند</p>

1- social partnership structure (the Sozialpartnerschaft)

2- paradigm shift

3- The Social and Economic Council (SER)

4- The Labour Foundation

5- trade union federations and employer's organisations

6- Wassenaar

7- Flex Agreement

8- weaker positions

ویژگی‌های فرایندهای تاریخی	کشور
<p>در بیشتر سال‌های قرن ۲۰ میلادی (تا دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰)، انگلستان به جای مقررات قانونی دولتی برای تعیین نرخ دستمزد، به سازوکار چانه‌زنی جمعی در تمامی بخش‌های کار و صنعت اعتماد کرده بود. اما در سه دهه گذشته، شاهد تغییر این مدل بوده‌ایم، به نحوی که چانه‌زنی جمعی و گفتگوی اجتماعی در حوزه روابط کار به شدت کاهش پیدا کرده است. در این زمینه، یک فرآیند طولانی با هدف از بین بردن جمع‌گرایی<sup>۱</sup>، سبب شده است که مقررات جمعی در حیطه روابط کاری به‌طور قابل توجهی ضعیف و چندپاره شود. این فرآیند با تضعیف نهاد گفتگوی اجتماعی که نهاد حامی چانه‌زنی جمعی در انگلستان بود، به تمرکزگرایی دولتی منجر شد.</p> <p>قدم بعدی برای تضعیف گفتگوی اجتماعی در روابط کار، قانون حداقل دستمزد بود که از سوی دولت و در سال ۱۹۹۸ به تصویب رسید. این قانون حداقل دستمزد قانونی فراگیر را برای تمامی مشاغل تعیین کرد، به نحوی که در هیچ شغلی کارگر یا کارمند نباید حقوق یا دستمزد کمتری از آن بگیرد. در نتیجه این قانون دولتی، نقش گفتگوی اجتماعی که پیشتر در ارتباط با تعیین نرخ دستمزد و شرایط کار کارکرد داشت، کمرنگ شد و نقش دولت افزایش پیدا کرد.</p>	بریتانیا
<p>شورای سازش منافع ملی (OËT)<sup>۲</sup>، یک مجمع ملی در سطح کلان برای همکاری سه‌جانبه بین نمایندگان کارگران و کارفرمایان و دولت است که در سال ۱۹۸۸ و در طی روند دموکراتیزه شدن کشور تأسیس شد و ساختار رسمی برای گفتگوی مداوم اجتماعی را برای دولت و شرکای اجتماعی ملی ارائه کرد.</p> <p>این شورا، ریشه در مجمع بزرگ اقتصادی<sup>۳</sup> کشور مجارستان دارد که در سال ۱۹۲۷ تشکیل شد. ساختار شورای OËT به مانند مجمع بزرگ اقتصادی است که بر اساس آن دولت دارای ۱۲ نماینده در شورا است و سایر شرکای اجتماعی هم روی هم ۱۲ نماینده در این شورا دارند.</p> <p>این پیکربندی، به علت آن که نمایندگان دولت در آن بیشتر هستند، حاکی از تسلط دولت در گفتگوی اجتماعی است. این امر تا حد زیادی به این دلیل است که دولت از مدت‌ها پیش نقش اصلی را در گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی ایفا می‌کرد و علی‌رغم تغییرات چشمگیر در چشم‌انداز اقتصادی و سیاسی کشور، خصوصاً در اواخر قرن بیستم، گفتگوی اجتماعی در کشور مجارستان همچنان تحت تسلط دولت است و تا به امروز نیز ادامه دارد.</p>	مجارستان
<p>گفتگوی اجتماعی در پرتغال در مقایسه با سایر کشورها با تأخیر ایجاد شده است. زمینه‌ای که در آن تجربه گفتگوی اجتماعی پرتغال ظهور و توسعه پیدا کرده است، متفاوت و متمایز از زمینه کشورهای است که در آن سازماندهی صنعتی مبتنی بر فوردیسم و تعهد اقتصادی و اجتماعی پس از جنگ با نرخ بیکاری پایین و روند رو به رشد اقتصادی رخ داده است. به‌طور ویژه و رسمی گفتگوی اجتماعی در پرتغال، در سال ۱۹۸۴ و به دنبال یک بحران اقتصادی عمیق که منجر به کاهش تولید ناخالص داخلی<sup>۴</sup>، کاهش سرمایه‌گذاری، افزایش تورم<sup>۵</sup> و افزایش بیکاری و در نتیجه درگیری‌های شدید اجتماعی و سیاسی شد، مورد توجه قرار گرفت.</p> <p>در مورد روند گفتگوی اجتماعی در کشور پرتغال، سه روند تاریخی قابل شناسایی است: دوره گسترش و فرسودگی گفتگوی اجتماعی غیررسمی بین دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰؛ بازگشت به گفتگوی اجتماعی و تشکیل گفتگوی اجتماعی رسمی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ که همراه با فرایندهای عضویت در اتحادیه اروپا و جهانی شدن بود؛ دوره کنونی که مبتنی بر گفتگوی اجتماعی با مدل حل بحران است.</p>	پرتغال

(Araújo & Meneses, 2018)

- |   |  |
|---|--|
| 1- decollectivisation   | 3- Great Assembly of Economy (Ali İktisat Meclisi) |
| 2- The National Interest Reconciliation Council (Országos Érdekegyeztető Tanács: OËT) | 4- GDP   |
|   | 5- inflation                                       |

در همهٔ این پنج کشور، گفتگوی اجتماعی کماکان وجود دارد، هرچند در برخی از کشورها، قوی‌تر، دموکراتیک‌تر و کارآمدتر از سایر کشورها است. در جدول‌های ۵-۶، ۶-۷ و ۷-۶ با در نظر گرفتن برخی از اشکال غالب گفتگوی اجتماعی در هر کشور، بازیگران اصلی و ویژگی‌های متمایز آنها توصیف می‌شود.

### جدول ۵-۶: اشکال اصلی گفتگوی اجتماعی در هر کشور

کشور	اشکال اصلی گفتگوی اجتماعی
اتریش	در اتریش، شکل غالب گفتگوی اجتماعی دوجانبه و سه‌جانبه است. مذاکرات مبتنی گفتگوی اجتماعی در مورد توافقنامه‌های جمعی، ابزار اصلی مشارکت اجتماعی در کشور اتریش است. در توافقنامهٔ شراکت اجتماعی که در سال ۲۰۰۶ منعقد شد و به بیانیهٔ بدایشلر <sup>۱</sup> معروف است، تعیین شد که برای حداقل ۲ بار در سال باید یک گفتگوی رسمی در مورد اقتصاد، آموزش و موضوعات سیاسی و اجتماعی توسط شرکای اجتماعی با دولت انجام شود، تا این نهاد جایگزین نقش سابق کمیسیون برابری دستمزد و قیمت‌ها که در سال ۱۹۵۷ به عنوان ابزاری برای متعادل‌سازی شرایط اقتصادی توسط دولت و اتحادیه‌ها تشکیل شد، شود. علاوه بر این، سنت‌های غیررسمی گفتگوی اجتماعی قدیمی نیز همچنان در اتریش وجود دارد.
هلند	دو شکل اصلی گفتگوی اجتماعی در هلند وجود دارد: ۱- بنیاد دوجانبهٔ کار <sup>۲</sup> ، ۲- شورای سه‌جانبهٔ اجتماعی و اقتصادی <sup>۳</sup>
بریتانیا	نوع گفتگوی انگلستان سه‌جانبه است که توسط کمیسیون حداقل دستمزد پرداختی انجام می‌شود. این کمیسیون مجاز به تعیین حداقل نرخ دستمزد است. چانه‌زنی جمعی در انگلستان، تا حد زیادی محدود به چانه‌زنی در سطح شرکت‌هاست. چانه‌زنی بخشی <sup>۴</sup> ، به صورت حداقلی و به‌ویژه در صنعت ساخت‌وساز وجود دارد. در مقابل و در بخش دولتی، علی‌رغم نقش متمرکزتر دولت، اما اتحادیه‌های کارگری با سطح بالایی از عضویت، میزان زیادی چانه‌زنی جمعی دارند و به نسبت از هنجارهای اجتماعی قوی‌تر برخوردار هستند.
مجارستان	در کشور مجارستان، مجمع رسمی گفتگوی اجتماعی در سطح ملی، کمیتهٔ اقتصادی و اجتماعی ملی <sup>۵</sup> موسوم به NGTT است. برای ایجاد یک نهاد مشاورهٔ جایگزین، در سال ۲۰۱۲ دولت از اتحادیه‌های صنفی و سازمان‌های کارفرمایی منتخب دعوت کرد تا مجمع مشاورهٔ دائمی <sup>۶</sup> موسوم به VKF را برای مشورت با کمیتهٔ اقتصادی و اجتماعی ملی در زمینهٔ سیاست‌های صنعتی ایجاد کنند. در کشور مجارستان، در حال حاضر برای مذاکرات جمعی در سطح بخشی و منطقه‌ای، ۲۱ کمیتهٔ گفتگوی بخشی <sup>۷</sup> وجود دارد. شورای گفتگوی بخشی <sup>۸</sup> موسوم به ÁPBT یک نهاد سه‌جانبه است که متشکل از نمایندگان کارمندان و کارفرمایان کمیته‌های گفتگوی بخشی و وزیر کار است.

1- Bad Ischler Declaration

2- the bipartite Foundation of Labour (Stichting van de Arbeid)

3- the tripartite Social and Economic Council (Sociaal en Economische Raad, SER)

4- Sectoral bargaining

5- the National Economic and Social Committee (NGTT)

6- Permanent Consultation Forum (VKF)

7- sectoral dialogue committee

8- The Sectoral Dialogue Council (ÁPBT)

کشور	اشکال اصلی گفتگوی اجتماعی
پرتغال	در کشور پرتغال در حال حاضر گفتگوی اجتماعی در سطوح زیر انجام می‌شود: ۱- گفتگوی دوجانبه: بین شرکای اجتماعی در بخش‌ها، گروه‌های کسب‌وکارها و سطوح سازمان‌ها و شرکت‌های مختلف (در گفتگوی دوجانبه دولت حضور ندارد) ۲- گفتگوی سه‌جانبه: بین شرکای اجتماعی و دولت (گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه در کمیته دائمی گفتگوی اجتماعی و زیر نظر دولت انجام می‌شود)

(Araújo & Meneses, 2018)

### جدول ۶-۶: بازیگران اصلی و فعلی گفتگوی اجتماعی به تفکیک کشور

کشور	بازیگران اصلی و فعلی گفتگوی اجتماعی
اتریش	بازیگران اصلی در روند گفتگوی اجتماعی <sup>۱</sup> در کشور اتریش عبارتند از: اتاق کار کشور اتریش <sup>۲</sup> ؛ فدراسیون اتحادیه‌های صنفی و کارگری کشور اتریش <sup>۳</sup> ؛ اتاق بازرگانی <sup>۴</sup> ؛ اتاق کشاورزی <sup>۵</sup> . دو بازیگر مهم دیگر نیز در گفتگوی اجتماعی وجود دارند: فدراسیون صنایع اتریش <sup>۶</sup> (که به‌طور رسمی در ساختار شراکت اجتماعی اتریش قرار نگرفته است) و انستیتوی تحقیقات اقتصادی اتریش <sup>۷</sup> که به‌طور فزاینده‌ای در گفتگوی اجتماعی ملی در این کشور نقش دارد. این امر از اهمیت روزافزون کار و دانش علمی و اثری که می‌تواند در تصمیم‌گیری‌های نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی داشته باشد، ناشی می‌شود.
هلند	بازیگران گفتگوی اجتماعی هلند عبارتند از: اتحادیه‌های کارگری شامل کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری هلند <sup>۸</sup> موسوم به FNV؛ فدراسیون اتحادیه‌های کارگری ملی - مسیحی هلند <sup>۹</sup> موسوم به CNV و تعدادی دیگر از اتحادیه‌های کارگری. سازمان‌های کارفرمایی شامل سازمان‌های انجمن سلطنتی کارآفرینان <sup>۱۰</sup> موسوم به MKB و کنفدراسیون صنعت و کارفرمایان هلند <sup>۱۱</sup> موسوم به VNONCW نماینده دولت شامل وزیر امور اجتماعی و استخدام
بریتانیا	بازیگران گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی جمعی در کشور انگلستان عبارت از سازمان‌های کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری هستند. ترتیبات چانه‌زنی جمعی به دنبال بهبود و ارتقای میزان دستمزد حداقلی و موافقت دولت با آن است که پس از توصیه‌های ارگان‌های بازمینی صورت می‌پذیرد. این ارگان‌ها کاملاً از متخصصان مستقل تشکیل شده‌اند. این ارگان‌ها معمولاً از ۹ کمیسیس <sup>۱۲</sup> تشکیل شده‌اند: سه کمیسیس مستقل (دو عضو دانشگاهی و یک رئیس)، سه کمیسیس با سابقه عضویت در اتحادیه‌های کارگری و سه کمیسیس به سابقه عضویت در سازمان‌های کارفرمایی. دولت در این ارگان‌ها هیچ حضوری ندارد.

- 1- Sozialpartner
- 2- The Austrian Chamber of Labour ((B)AK)
- 3- The Austrian Trade Union Federation (ÖGB)
- 4- The Chamber of Commerce (WKÖ)
- 5- The Chamber of Agriculture (L(W)KÖ)
- 6- the Federation of Austrian Industries
- 7- the Austrian Institute of Economic Research (WIFO)

- 5- The Netherlands Trade Union Confederation (FNV)
- 9- Christian National Trade Union Federation (CNV)
- 10- The Royal Association entrepreneurs (MKB)
- 11- Confederation of Netherlands Industry and Employers (VNONCW)
- 12- Commissioner

کشور	باز یگران اصلی و فعلی گفتگوی اجتماعی
مجارستان	اعضای کمیته اقتصادی و اجتماعی ملی (NGTT) عبارت از اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی؛ نمایندگان اتاق‌های تجارت و بازرگانی؛ سازمان‌های غیردولتی (NGO's) مسئول در سیاست‌های ملی؛ سازمان‌های علمی-مدنی؛ سازمان‌ها و شرکت‌های داخل کشور و خارج کشور مجارستان؛ کلیسای تاریخی مجارستان؛ نمایندگان گروه‌های هنری کشور مجارستان و نمایندگان اقلیت‌های قومی مجارستان هستند. روی هم رفته، ۲۶ سازمان، اتحادیه یا گروه در کمیته اقتصادی و اجتماعی ملی مجارستان نماینده دارند. نکته مهم آن است که هیچ نماینده دائمی از دولت در این کمیته وجود ندارد و نمایندگان دولت فقط می‌توانند در جلسات عمومی و تنها به عنوان عضو ناظر شرکت کنند.
پرتغال	در کشور پرتغال؛ دولت، کنفدراسیون اتحادیه‌ها یا ایدئولوژی‌های متفاوت (شامل اتحادیه عمومی کارگران <sup>۱</sup> موسوم به UGT؛ و کنفدراسیون عمومی کارگران پرتغالی <sup>۲</sup> موسوم به CGTP)، و کنفدراسیون کارفرمایی یک ترکیب سه‌جانبه را تشکیل داده‌اند.

(Araújo & Meneses, 2018)

### جدول ۷-۱: ویژگی‌های متمایز کننده گفتگوی اجتماعی به تفکیک کشور

کشور	ویژگی‌های متمایز کننده گفتگوی اجتماعی
هلند	مدل گفتگوی اجتماعی کشور هلند بر اساس اعتماد متقابل در همکاری مشترک و عملگرایی <sup>۳</sup> بنا شده است. در این مدل، منافع همه طرف‌ها با یکدیگر تلفیق می‌شوند و اراده برای یافتن راه حلی برای منافع ذی‌نفعان و کشور در همه طرف‌ها وجود دارد. مشورت رکن اصلی مدل شراکت اجتماعی هلند است و در بین شرکای اجتماعی نقش سازنده‌ای دارد. این مدل از اصلاحات اقتصادی و تقویت موقعیت رقابتی هلند حمایت گسترده اجتماعی و سیاسی می‌کند. این مدل، به فرایند تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع معتقد است که هدف آن جلوگیری از برخوردهای شدید عمومی چه در دولت و جامعه و چه در طرف شرکای اجتماعی شامل کارگران و کارفرمایان است. این مدل سعی در نوعی برنامه‌ریزی برای روابط کار دارد که منجر به اعتصاب کمتر، بهبود حمایت از کارکنان، رضایت بیشتر کارکنان، افزایش اشتغال اجتماعی و بهره‌وری بالاتر شود. بنیاد کار، یکی از مهم‌ترین نهادهای مشاوره‌ای در زمینه هماهنگی شرایط کار در کشور هلند است. این نهاد به عنوان یک محفل برای مشاوره سطح بالا بین دو طرف کارگر و کارفرما در صنعت عمل می‌کند و همچنین نقش یک نهاد مشورتی را برای دولت در امور اجتماعی و اقتصادی در سطح ملی دارد. کارکرد مهم دیگر این نهاد، در اثرگذاری بر جو روابط کار بین کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری است که به عنوان یک کانال غیررسمی سعی در بهبود اوضاع و کاهش تنش‌ها و اختلافات دارد.

1- General Union of Workers (União Geral de Trabalhadores)

2- General Confederation of the Portuguese Workers (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses — Intersindical Nacional)

3- pragmatism



ویژگی‌های متمایزکننده گفتگوی اجتماعی	کشور
<p>مدل شراکت اجتماعی کشور اتریش، به‌طور قانونی در کشور اتریش و توسط دولت به وجود نیامده است، بلکه با همکاری داوطلبانه و از طریق مجاری غیررسمی به صورت دائمی نهادینه شده است.</p> <p>یکی از ویژگی‌های اصلی مدل شراکت اجتماعی اتریش، توانایی مدیریت خودکار است. این بدان معناست که اعضای آن باید وظایفی را بر عهده بگیرند که اقشار اجتماعی به صورت فردی قادر به انجام آن نیستند و در حیطه وظایف و اختیارات دولت هم نباید باشد.</p> <p>در حدود ۹۸ درصد از نیروی کار کشور اتریش، تحت توافقنامه‌های جمعی این مدل قرار دارند و همین امر کشور اتریش را به عنوان یک نمونه ساختار شرکتی فراگیر در جهان زبانزد کرده است.</p> <p>شراکت جمعی در اتریش یک نهاد کاملاً تعبیه شده است و به عنوان مکانیسمی برای تسهیل فرایندهای دموکراتیک افقی در نظر گرفته می‌شود. شرکای اجتماعی به رونق اقتصادی کشور و تحقق آرمان‌های رفاهی کمک می‌کنند. علاوه بر این، نهاد شراکت اجتماعی در کشور اتریش در مواقع بحران‌ها، عملکرد موفق و کارآمدی در جهت تثبیت اوضاع دارد.</p>	<p>اتریش</p>
<p>گفتگوی اجتماعی، اصطلاحی غایب در واژگان استاندارد روابط صنعتی در بریتانیا است و مهم‌ترین علت این غیبت، عدم وجود چانه‌زنی جمعی در بالاترین سطح در این کشور است. این در حالی است که در گذشته که چانه‌زنی جمعی رواج بیشتری داشت و نقش دولت در آن کم بود، برخی از محققین عرصه روابط کار، مدل انگلستان را مدل لسه فر جمعی<sup>۱</sup> توصیف کرده بودند. لسه فر اصطلاحی است که در اقتصاد، به عدم دخالت مربوط اطلاق می‌شود و در اینجا به معنای چانه‌زنی اراده‌گرایانه و خودمختار، با حداقل دخالت قانونی، است.</p> <p>اما دولت در سال‌های اخیر، در این روابط غایب نیست و قانون نقش دوگانه‌ای ایفا می‌کند. دولت به عنوان قانون منفی، با غیرفعال کردن عملکرد خصمانه قانون با سازمان‌های صنفی، برای چانه‌زنی‌های جمعی و اقدامات صنعتی، یک فضای قانونی ایجاد کرده است. این قانون، نوعی قانون امدادی<sup>۲</sup> است که بیشتر در مناطق و صنایع حاشیه‌ای که اختلاف قدرت بین کارفرمایان و کارگران زیاد است، کاربرد دارد.</p> <p>به عنوان قانون مثبت و به‌طور کلی، کمیسیون تعیین حداقل دستمزد، شکل ارزشمند و عملکرد مؤثری از گفتگوی اجتماعی را فراهم کرده است که به عنوان یک استثنای قابل توجه در فضای فعلی انگلستان که دولت سعی در تمرکزگرایی بر حیطه روابط کار است، وجود دارد. اما با این حال، به دلیل محدودیت دامنه و اختیارات، نمی‌تواند به تنهایی نقاط ضعف ناشی از کمبود نهادهای گفتگوی اجتماعی نقش خیلی زیادی در مذاکرات جمعی داشته باشد.</p>	<p>بریتانیا</p>
<p>کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملی (NGTT) از نظر قانونی حق تصمیم‌گیری ندارد، اما ممکن است پیشنهادهایی را در زمینه روابط کار به دولت ارائه دهد. اما با این حال به نظر می‌رسد که بالعکس عمل می‌کند، یعنی دولت پیش‌نویس آیین‌نامه‌های مربوطه را به این کمیسیون تحویل می‌دهد. بدون آن که اغلب وقت کافی برای تهیه آنها صرف کند و این کمیسیون آن را بعد از بررسی و بازبینی نهایی کرده و به دولت می‌دهد و در صورت تأیید نظر دولت، تصویب می‌شود. نتیجه این سازوکار این است که کمیسیون NGTT به جای آن که یک نهاد مصالحه و سازش بین طرفین گفتگوی اجتماعی باشد، یک هیئت مشورتی ساده در زمینه مسائل مربوط به سیاست اقتصادی، روابط کار، بودجه و بهداشت عمومی است.</p>	<p>مجارستان</p>

ویژگی‌های متمایزکننده گفتگوی اجتماعی	کشور
<p>همچنین مجمع مشاوره دائمی موسوم به VKF نیز یک برنامه کاری مشخص و روتین سالانه ندارد و معمولاً بر اساس مسائل واقعی ناشی از طرح یک سؤال یا تغییر در دنیای کار یا به طور کلی در جامعه تشکیل می‌شود. دولت از NGTT یا VKF تنها به عنوان یک نماد و شاخص استفاده می‌کند و این طور وانمود می‌کند که متکی بر سازوکار گفتگوی اجتماعی است و به مشاهده‌گران این تصور را نشان می‌دهد که مبتنی بر یک نظام سه‌جانبه‌گرا با عملکرد دموکراتیک است و اینچنین به تصمیمات خود مشروعیت می‌بخشد. بیشتر رهبران اتحادیه‌های کارگری و صنفی اتفاق نظر دارند که گفتگوهای اجتماعی در سطح محلی، پویا و زنده‌تر است، چرا که فضای بیشتری برای آزادی عمل اتحادیه‌ها در سطوح محلی وجود دارد.</p>	مجارستان
<p>گفتگوی اجتماعی در پرتغال را می‌توان به عنوان موردی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد که یک مدل شرکتی نوین<sup>۱</sup> را به عنوان واسطه‌گری منافع سرمایه و نیروی کار، به کار می‌گیرد. گفتگوی اجتماعی در کشور نیمه‌پیرامونی پرتغال، تحت تأثیر چندین جنبه قرار دارد: انقلاب آوریل ۱۹۷۴؛ مرکزیت دولت در مقررات روابط کار؛ سنت مداخله‌گری دولت در صنعت؛ اهداف تحمیل شده توسط صندوق بین‌المللی پول<sup>۲</sup>؛ شرایط برای پیوستن به اتحادیه اروپا؛ ضعف زمینه اقتصادی و عوامل دیگر. علاوه بر این، سیستم روابط کار و گفتگوی اجتماعی پرتغال به دلایل سیاسی، با تنظیم خودمختار شکننده توسط بازیگران اجتماعی در یک زمینه اجتماعی اقتصادی ناشی از بحران توسعه یافت. در حال حاضر توافقنامه‌های رسمی در گفتگوی اجتماعی و برگزاری جلسات سه‌جانبه تنها چهره مشهود و قانونی گفتگوی اجتماعی را در اروپا نشان می‌دهند، اما واقعیت آن است که هنوز هیچ فرهنگ محکمی برای مذاکره و روابط جمعی کار در این کشور وجود ندارد و دولت همچنان اعمال نفوذ می‌کند و دستمزدها در این کشور نسبت به سایر کشورهای اروپایی در پایین‌ترین سطح قرار دارند و مکانیسم چانه‌زنی جمعی نتوانسته حتی بر روی افزایش دستمزدها اثرگذاری کند.</p>	پرتغال

(Araújo & Meneses, 2018)

1- neo-corporative model

2- International Monetary Fund (IMF)

## جمع‌بندی تجارب جهانی

بعد از مروری بر تجربه کشورهای مورد بررسی در این قسمت، می‌توان گفت که آن چیزی که می‌تواند مهم‌ترین پیش‌نیاز برای تحقق گفتگوی اجتماعی در یک کشور باشد، زمینه تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی آن کشور است که به مثابه بستری برای شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی عمل می‌کند. سرگذشت تاریخی یک کشور و آنچه در طی سال‌ها از سر گذرانده است، به ما نشان می‌دهد که آیا از نظر فرهنگی، اجتماعی و سیاسی دارای بستری لازم برای گفتگوی اجتماعی می‌باشد یا خیر؟ این به معنای آن است که کشوری که تاریخ دموکراسی غنی در پشت سر خود دارد احتمالاً از گفتگوی اجتماعی بهتری می‌تواند برخوردار باشد. بدون تردید زمینه اجتماعی دموکراتیک که اغلب از بطن مبارزات سیاسی عدالت‌خواهانه برآمده است، یا در دل بحران‌های اجتماعی - اقتصادی ایجاد شده است، برای گفتگوی اجتماعی آمادگی بیشتری دارد. در حقیقت، جوامعی که مبارزات عدالت‌جویانه‌ای را در تاریخ خود داشته‌اند، از فرهنگ مشارکتی قوی‌تری نیز برخوردار هستند و مدل‌های گفتگوی اجتماعی قوی‌تر که عموماً مبتنی بر اعتماد و همکاری متقابل بین شرکای اجتماعی می‌باشند، در چنین فرهنگ‌هایی بیشتر مجال ظهور و بروز پیدا می‌کنند.

مرور تجارب جهانی، به ما یادآوری کرد که نباید از یک دستورالعمل خاص برای گفتگوی اجتماعی دفاع کنیم. گفتگوی اجتماعی را نباید به عنوان یک کالای وارداتی در نظر گرفت که یک سازوکار خاص و موفق جهانی آن را در کشور پیاده کنیم و تضمین بدهیم و مطمئن باشیم که این سازوکار به دلیل آن که در یک کشور پیشرفته موفق بوده است، پس در هر زمینه فرهنگی و اجتماعی دیگر نیز موفقیت‌آمیز خواهد بود.

ما وقتی از گفتگوی اجتماعی سخن می‌گوییم، در مورد واردات الگوهای خاص صحبت نمی‌کنیم که با پشتیبانی قانون به موفقیت برسند؛ بلکه در هنگام صحبت در مورد آن باید بر نوع فرهنگ و بافت تاریخی‌ای تأکید کنیم که گفتگوی اجتماعی باید از دل آن جوانه بزند و به بار بنشیند. بر این مبنای لازم است که بسته به نوع فرهنگ، زمینه اجتماعی و نظام سیاسی حاکم، قالب‌بندی خاصی را در نظر بگیریم.

در این بخش مشاهده کردیم که کشورهایی که سابقه بیشتری در گفتگوی اجتماعی دارند، موفق‌تر هستند؛ اما نکته مهم آن است که این موفقیت یکباره حاصل نشده است و این جوامع پس از آزمون و خطاهای بسیار به این مرحله رسیده‌اند. این بدان معناست که گفتگوی اجتماعی پس از گذشت دهه‌ها در درون فرهنگ این جوامع نهادینه شده است و با توجه به واقعیت‌های اجتماعی و همچنین موفقیت‌هایی که به دست آورده، رشد و گسترش پیدا کرده است.

به‌طور کلی می‌توان گفت که گفتگوی اجتماعی را باید به عنوان نهادی در نظر گرفت که کارکردهای

عمده اجتماعی دارد و از رهگذر همین کارکردها است که در جوامع ریشه می‌دواند و نهادینه می‌شود. در حقیقت، هرچقدر کارکردهای این نهاد در جامعه بیشتر باشد و دستاوردهای آن کارآمدتر باشند، تداوم آن تضمین می‌شود و در صورتی که گفتگوی اجتماعی برای جامعه کارکرد نداشته باشد، تداوم آن با چالش‌های زیادی روبه‌رو خواهد شد.

گفتگوی اجتماعی نباید به عنوان ابزاری قانونی برای اعمال اقتدار از سوی دولت به ذی‌نفعان به کار گرفته شود، بلکه باید به منزله سازوکاری زنده و پویا باشد که مرتباً خود را نوسازی می‌کند و با اقتضات زمان به‌روزرسانی می‌شود. بر این مبنا، گفتگوی اجتماعی باید بتواند به عنوان یک نهاد اجتماعی، به مطالبات و نیازهای تمام گروه‌های ذی‌نفع پاسخ بدهد و مشکلات آنها را حل کند. این به ماهیت و طبیعت گفتگوی اجتماعی برمی‌گردد که باید عرصه‌ای برای حضور تمام ذی‌نفعان باشد تا آنها بتوانند در آنجا مطالبات خود را مطرح کنند و از منافع خویش دفاع کنند تا با مطالبات و منافع دیگران در کنار یکدیگر قرار بگیرند و با عقل و خرد جمعی راه حل مناسبی برای پاسخ به آنها مطرح شود.



فصل هفتم:

یافته‌ها



## مقدمه

نکته حائز اهمیت در خصوص مقوله‌بندی تحقیق آن است که به دلیل پیچیده بودن موضوع، ممکن است در برخی از درون‌مایه‌های تحقیق بین مقولات هم‌پوشانی‌هایی وجود داشته باشد که این امر ناگزیر است؛ زیرا مشارکت در مدیریت صندوق بازنشستگی موضوعی چندبعدی است و به دلیل آن که عناصر و مؤلفه‌های مختلف و متعددی در امر مشارکت نقش دارند، نمی‌توان مرز مشخصی بین درون‌مایه‌های برآمده از تحقیق قائل شد.

قبل از بررسی درون‌مایه‌های پژوهش، توضیح این نکته ضروری است که در این بخش از ذکر نام و یا احياناً سمت افراد مصاحبه شونده پرهیز و به بیان نقل قول ایشان مطابق فرایند پژوهش بسنده می‌شود.

## ۱- مشارکت در مدیریت صندوق بازنشستگی: پیش‌نیازها و چالش‌های آن

همان‌طور که در مبانی نظری به تفصیل بیان شد، مشارکت اجتماعی در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی، نوعی از گفتگوی اجتماعی است که بین طرفین درگیر در روابط کار به وجود می‌آید و اشکال مختلفی دارد. مهم‌ترین طرفین مشارکت‌کننده در یک گفتگوی اجتماعی، ذی‌نفعان (کسورپردازان و بازنشستگان)، کارفرما و دولت می‌باشند. گفتگوی اجتماعی به‌طور کلی ناظر بر همه‌انواع مذاکره، مشورت و یا اشتراک‌گذاری اطلاعات بین نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارکنان در مورد موضوعات و منافع مشترک یا متضاد در حوزه سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری‌های مربوط به روابط کار است. بر این اساس، گفتگوی اجتماعی یک فرایند مداوم مشارکت است که طی آن، نظرات طرفین مشارکت‌کننده در مورد طرح مسئله‌ای خاص بیان و شنیده می‌شود و پیرامون آن بحث و تبادل نظر صورت می‌گیرد تا نهایتاً چالش‌ها و موانع مختلف، به منظور حصول یک تفاهم و توافق در مورد تصمیمات و حل مسائل مختلف، از سر راه برداشته شوند. [۱۹] و [۲۰]



بر این اساس، در نخستین گام از ارائه یافته‌ها در درون مایه نخست تحقیق، به بررسی مشارکت در صندوق بازنشستگی؛ عوامل ساختاری مشارکت و قوانین، مقررات و مصوبات از دید پاسخ‌دهندگان پرداخته شده است.

### مشارکت (گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی)

در نخستین قدم برای مشارکت در مدیریت صندوق بازنشستگی، لازم است مشخص شود که چه کسانی باید در گفتگوی اجتماعی حضور داشته باشند، تا مدل بر مبنای حضور ایشان طراحی و تدوین شود. بی‌شک، طرفین درگیر مشارکت باید نفع مشخص و خاصی را از مشارکت خویش کسب کنند:

«طرف‌های سه‌جانبه‌گرایی باید نفع محسوس داشته باشند تا در این داستان وارد شوند و از منافع خود دفاع کنند.»

بر این اساس، لازم است که نفعی وجود داشته باشد تا طرفین ذی‌نفع بتوانند در فرایند مشارکت و گفتگوی اجتماعی از نفع و منفعت خویش دفاع کنند:

«سه‌جانبه‌گرایی برای این است که از منافع ذی‌نفعان در آینده دفاع کنیم. اصلاً کلمه بیمه از بیم می‌آید و به معنای ترس از آینده است. [...] پس ذی‌نفعان باید به میدان بیایند و در قالب سه‌جانبه‌گرایی برنامه‌ای برای آینده داشته باشند.»

در نقل قول دیگری صندوق بازنشستگی سازمانی در نظر گرفته شده که مبتنی بر منفعت جمعی طرف‌های درگیر است:

«[صندوق بازنشستگی] یک سازمان مبتنی بر شراکت همه کسانی باید باشد که در اینجا منافع دارند.»

بر مبنای نقل قول فوق، مشخص می‌شود که بدون منفعت، مشارکت وجود نخواهد داشت و بالتبع ذی‌نفعان انگیزه‌ای برای شرکت در گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی بر سر منافع مشترک و متضاد خویش با طرف‌های دیگر ندارند، پس این منفعت و نفع مشخص است که طرفین مشارکت‌کننده را مجاب می‌سازد که در گفتگوی اجتماعی حضور داشته باشند، یا خواستار حضور در آن باشند. با این حساب می‌توان نتیجه گرفت که مشارکت اولاً، مبتنی بر هدف مشخص است و ثانیاً، برای رسیدن به این هدف یا اهداف، نیاز به برنامه است:

«مشارکت جایی انجام می‌شود که می‌خواهیم به هدفی برسیم و برنامه‌ای داریم. [در واقع] بر اساس آن برنامه می‌خواهیم به هدفی برسیم. [...]»

بر اساس این نقل قول، می‌توان گفت از آنجایی که مشارکت برای رسیدن به هدف یا اهداف مشخص انجام می‌شود، پس مشارکت را باید به عنوان یک عمل ارادی و آگاهانه در نظر گرفت؛ آنچنان که در نقل قول ذیل به این نکته اشاره شده است:

«وقتی بحث مشارکت [در جایی مثل صندوق] مطرح می‌شود، اولین چیزی که به ذهن متبادر می‌شود این است که یک عمل ارادی است و [در واقع] عملی است که با تصمیم اتفاق می‌افتد. یعنی من [به عنوان ذی‌نفع] می‌توانم مشارکت کنم یا [مشارکت] نکنم.»

با در نظر گرفتن مشارکت طرفین در گفتگوی اجتماعی، به عنوان یک عمل ارادی، ناگزیر باید این نکته را هم قبول کرد که افراد برای مشارکت واقعی، باید حق انتخاب داشته باشند. سؤالی که پیش می‌آید آن است که طرفین در چه شرایطی معمولاً آمادگی شرکت در گفتگوی اجتماعی را دارند؛ به دیگر سخن می‌توان گفت که پیش‌نیاز و شرط اصلی مشارکت افراد در گفتگوی اجتماعی چیست؟ یکی از پیش‌نیازهای اصلی برای شرکت در گفتگوی اجتماعی، به رسمیت شناخته شدن حق افراد برای شرکت اجتماعی است:

«چالش مهم این است که در این گفتگوی مهم، فرد [باید] حقی داشته باشد و آن حق [باید] به رسمیت شناخته شود.»

به رسمیت شناخته شدن حق ذی‌نفعان در نقل قول دیگری، به طور متفاوتی مطرح شد و در آنجا از این حق با عنوان حق مداخله و نظارت بر فعالیتهای صندوق نام برده شد:

«زمانی که بحث از مشارکت می‌کنیم، مخصوصاً در اینجا [صندوق]، [مشارکت را] در چارچوب مفاهیم نظری حکمرانی و نظیر آن و در ارتباط با ذی‌نفعانی می‌بینیم که بتوانند مداخله و نظارت را در مجموعه‌ای که بدان مرتبط است، داشته باشند.»

زمانی که حق شرکت افراد در گفتگوی اجتماعی پذیرفته می‌شود، می‌توان گفت که این حق به این جهت به افراد داده شده که ذی‌نفع صندوق و صاحبان اصلی صندوق بازنشستگی هستند. آنچنان که در نقل قول ذیل هم به همین موضوع اشاره شده است:

«در این صندوق [برای مشارکت ذی‌نفعان] به یک پیشینه‌ای نیاز داریم که به نوعی [برای آنان] توجیهی باشد که صندوق برای شماسست و منابع صندوق را شما باید تامین کنید.»

همچنین شرط و پیش‌نیاز دیگر برای مشارکت آن است که موقعیت طرفین شرکت‌کننده در مشارکت و

گفتگوی اجتماعی، با یکدیگر برابر باشد و همه طرف‌ها از موضع یکسان وارد گفتگوی اجتماعی شوند:

«پیش‌نیاز گفتگو این است که در موقعیت برابر صورت گیرد و احترام متقابل به یک میزان وجود داشته باشد. من نمی‌توانم با کسی که خیلی بالا دست من است و احساس می‌کند که حاکم است و آن بالا نشسته است، گفتگو شکل دهم. به چنین چیزی هر اسمی می‌توانیم اطلاق کنیم، اما در قالب گفتگوی اجتماعی نمی‌نشیند. این که من از پایین و دولت از بالا نگاه کند نمی‌تواند سبب گفتگوی اجتماعی شود.»

### مشارکت به مثابه سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی

بر اساس نقل قول‌های فوق مشخص می‌شود که مشارکت ذی‌نفعان در صندوق امری مهم و حیاتی است و این نکته‌ای است که مرور ادبیات بین‌المللی نیز بر آن صحنه گذاشته است و مدل‌های مختلفی هم برای مشارکت ذی‌نفعان در صندوق‌های بازنشستگی پیشنهاد شده که از آن جمله می‌توان به سه‌جانبه‌گرایی که مورد توافق‌ترین مدل مشارکت در صندوق‌های بازنشستگی است، اشاره کرد. بر این مبنا باید دید که آیا سه‌جانبه‌گرایی مورد تأکید در ادبیات بین‌المللی که توسط سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان بین‌المللی کار (ILO) و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) و سایر سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی (World Bank) پیشنهاد می‌شود، قابلیت اجرایی شدن در صندوق بازنشستگی کشوری را دارد، یا خیر؟

سه‌جانبه‌گرایی از دید مصاحبه‌شوندگان در قالب تعاریف مختلفی بیان شد. برخی سه‌جانبه‌گرایی را بیشتر از

صندوق بازنشستگی، مختص روابط کار می‌دانستند:

«ما یک مفهوم تحت عنوان سه‌جانبه‌گرایی در روابط کار داریم که معنای مشخصی دارد. این مفهوم در ارتباط با کارگر و کارفرما مطرح می‌شود که عموماً تضاد منافع دارند و به اصطلاح یک شخص سوم [یعنی دولت] باید در این روابط وارد شود برای این که بین این دو حکمیت کند، ضمن آن که منافع جامعه را نیز لحاظ نماید، چرا که تضاد منافع وجود دارد.»

در همین زمینه صاحب‌نظر دیگری، سه‌جانبه‌گرایی در صندوق بازنشستگی کشوری را منوط به این دانست

که در ابتدا این نکته را بپذیریم که این صندوق سه شریک دارد:

«سه‌جانبه‌گرایی یعنی چه و باید چکار کنند؟ چرا باید اینجا سه‌جانبه اداره شود؟ مگر این که شما بگویید که این سازمان، یک سازمان خاصی است که سه تا شریک و

صاحب دارد. یک صاحب آن بازنشستگان، کسانی هستند که قرار است بازنشسته شوند و در یک کلام، جماعتی که موضوع خدمات این سازمان در حال و آینده هستند؛ یک صاحب آن دولت است [...] چون این [گفتگو] بالأخره در یک زمینه مشخصی [مطرح می‌شود] و این زمینه یک نهاد برتر سیاسی و یک مرجع برتر سیاسی به نام دولت دارد، پس مثل هر جای دیگری، اینجا هم باید دولت حضور و نقش مشخص و تعریف شده‌ای داشته باشد. ضمن آن که دولت یک نقش دیگر هم دارد [و کارفرما هم است.]»

همچنین یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان در زمینه سه‌جانبه‌گرایی، به اهمیت تمایز نقش طرفین در این زمینه اشاره کرده و خصوصاً بر این نکته تأکید داشت که این تمایز نقش خصوصاً باید در مورد نقش‌های دولت اعمال شود:

«اگر بخواهیم در این حیطه بحثی از سه‌جانبه‌گرایی مطرح کنیم، باید سه عنصر دولت (به عنوان کارفرما و به عنوان دولت)، شاغلین به عنوان کسورپردازان و بازنشستگان را به عنوان مستمری‌بگیران را از هم جدا کنیم.»

بر این اساس تمایز نقش‌های دولت بسیار حائز اهمیت است، خصوصاً از این جهت که در ادبیات مربوط به صندوق‌های بیمه‌ای، گاهی نقش دو ضلعی دولت در صندوق بازنشستگی کشوری را یک نقش در نظر می‌گیرند و این صندوق را به اشتباه یک صندوق دوجانبه‌گرا تلقی می‌کنند. این در حالی است که اگر تمایز نقش به درستی انجام شود، متوجه می‌شویم که این صندوق نیز به مانند سایر صندوق‌های بیمه‌ای یک صندوق سه‌جانبه است، هر چند ممکن است تفاوت‌هایی داشته باشد:

«در کشور ما اصطلاحی را تحت عنوان سه‌جانبه‌گرایی در مورد صندوق‌های بیمه‌ای به کار می‌برند. البته رسماً به کار نمی‌برند و در نهادهای تصمیم‌گیری این‌گونه حرف نمی‌زنند. می‌گویند صندوق‌های سه‌جانبه مثل [صندوق] تأمین اجتماعی و صندوق‌های دوجانبه مثل صندوق [بازنشستگی] کشوری. برای صندوق [بازنشستگی کشوری] اصطلاح دوجانبه را به کار می‌برند. این یک خطای راهبردی و استراتژیک است که به موارد دیگر سرریز می‌شود. استدلالشان این است که [در صندوق کشوری، فقط شاغلین و دولت هستند، در حالی که در صندوق تأمین اجتماعی، کارگر و کارفرما و دولت هستند. در حالی که در صندوق [بازنشستگی کشوری]، دولت دو نقش دارد و

این دو نقش در یک نقش ترکیب شده است اما باعث نمی‌شود که نقش‌ها را از هم سوا [و متمایز] نکنید. [ما] تمایز بین نقش را باید تشخیص دهیم. بنابراین یک خطای فوق‌العاده راهبردی در این زمینه داریم. من این جمله را در بالاترین سطوح عالی تصمیم‌گیری شنیده‌ام و در این سطوح اینچنین صحبت می‌کنند. می‌گویند صندوق کشوری، مشمول سه‌جانبه‌گرایی نیست و دو‌جانبه است و برای همین باید شیوه‌های خاصی را برایش تعریف کنیم و این اشتباه است، چرا که با این روش، صندوق را از یک محیط سه‌جانبه و ادبیات بین‌المللی خارج می‌کنید و آن را در هوا معلق نگاه می‌دارید و هیچ جای دیگر هم نمی‌توانید آن را بنشانید. این یک مسئله [مهم] است.»

به صورت نظری، می‌توان صندوق بازنشستگی کشوری را یک صندوق با سه شریک در نظر گرفت که در یک فضای عام، می‌توان گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا را در آن شکل داد؛ اما در عمل وقتی که دولت دو نقش از این سه نقش را بر عهده گرفته است سه‌جانبه‌گرایی از حالت مرسوم و متعارف خویش خارج می‌شود. این نکته‌ای است که صاحب‌نظران در نقل قول‌های متعددی به آن اشاره کردند:

«در مورد صندوق کشوری، به‌طور ویژه، بحث مشارکت به صورت ماهوی تفاوت دارد. مسئله اصلی این است که ما در سه‌جانبه‌گرایی تلاشمان این است که بگوییم صندوق برای شماسست و نگاه به این است که اگر این اتفاق بیفتد، دیگر کارگر یا کارفرما با مسائل مختلف روبه‌رو نمی‌شوند. در مورد سه‌جانبه‌گرایی یا مشارکت معتقدم که به لحاظ ماهوی باید در صندوق کشوری تفاوت داشته باشد و علت آن این است که دولت دو نقش بر عهده دارد.»

همچنین این نکته در نقل قول دیگری این چنین بیان شد که وقتی دولت هم نقش کارفرماست و هم نقش حکمیت دارد، پس لاجرم مفهوم سه‌جانبه‌گرایی در صندوق کشوری متفاوت می‌شود:

«اگر منظور از مفهوم سه‌جانبه‌گرایی، همان مفهوم روابط کار باشد، [باید عرض کنم که] این مفهوم در صندوق‌های بیمه‌ای متفاوت می‌شود و در صندوق بازنشستگی کشوری، حتی مقداری متفاوت‌تر از صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی می‌شود و علت آن این است که در صندوق بازنشستگی [کشوری] کارفرما و دولت، یک شخصیت واحد است. یعنی در واقع طرف اصلی دعوا، همان شخص سوم قرارداد هم است که قرار بوده فقط نقش حکمیت داشته باشد.»

در سه‌جانبه‌گرایی، دولت باید نقش حکمیت را داشته باشد که به عنوان نماینده جامعه مدنی به گفتگوی اجتماعی وارد می‌شود. اما به نظر می‌رسد که در صندوق بازنشستگی کشوری چیزی فراتر از این رخ داده است. این امر زمانی شفاف‌تر می‌شود که سه‌جانبه‌گرایی را در صندوق بازنشستگی کشوری با صندوق تأمین اجتماعی مقایسه کنیم. آن‌طور که یکی از صاحب‌نظران بر این عقیده است که تفاوت سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی و صندوق کشوری به این دلیل است که دولت در صندوق تأمین اجتماعی دشمن مشترک کارگر و کارفرماست اما در صندوق بازنشستگی کشوری، این‌گونه نیست:

«در سازمان تأمین اجتماعی بخشی از گفتگوی اجتماعی [و سه‌جانبه‌گرایی] به محافظت از صندوق مربوط می‌شود، چون دشمن مشترکی به نام دولت وجود دارد که طرف سوم بازی است و کارگر و کارفرما علیه دولت می‌توانند با هم متحد شوند تا دست دولت را از صندوق قطع کنند؛ اما در مورد صندوق کشوری دشمن مشترک خود بخشی از بازی است و به همین دلیل و به‌طور کلی جدال، جدال حل‌نشده در صندوق بازنشستگی [وجود دارد و] باقی می‌ماند.»

یا در نقل دیگری به همین موضوع اشاره و بیان شده است که به دلیل این که دولت در صندوق بازنشستگی کشوری دو نقش دارد، پس ماهیت این صندوق با صندوق‌های بیمه‌ای مثل تأمین اجتماعی که در آن ذی‌نفعان و نیروی کار بخش خصوصی تحت بیمه قرار می‌گیرند، متفاوت است:

«بینید این صندوق جوری است که دولت هم مدیریت آن را بر عهده دارد و هم آنجا یک سازمان کارفرمایی است. از آن طرف بیمه‌شده‌ها هم در اینجا خود کارمندان دولت هستند؛ یعنی اینجا اساساً این ساختار به لحاظ نوع و ماهیت ذی‌نفعان سیستم با بخش خصوصی [نظیر صندوق تأمین اجتماعی] متفاوت است.»

یا در نقل دیگری تفاوت سه‌جانبه‌گرایی در صندوق تأمین اجتماعی با صندوق کشوری مورد توجه و تأکید قرار گرفته است:

«وقتی وارد صندوق بازنشستگی کشوری می‌شویم، نمی‌توانیم بحث مشارکت و سه‌جانبه‌گرایی معروفی را که در تأمین اجتماعی داریم [در آنجا] داشته باشیم، [چرا که در] آنجا اجزای کارفرما و دولت یکی هستند و این امر [سه‌جانبه‌گرایی را] خدشه‌دار می‌کند.»

بر این مبنا اگر سه‌جانبه‌گرایی در صندوق بازنشستگی کشوری با صندوق‌های بخش خصوصی نظیر تأمین اجتماعی به لحاظ ماهیت متفاوت دیده شود، یک دلیل آن می‌تواند این باشد که اساساً این ماهیت متفاوت در پیشینه تأسیس این صندوق‌ها ریشه دارد:

«[باید نگاه کنیم که] اساساً پیشینه اینها چیست. یک دلیل [این‌که] سازمان تأمین اجتماعی یک کف و یک نمایی از سه‌جانبه‌گرایی دارد اما صندوق بازنشستگی ندارد، به پیشینه تأسیس این [صندوق]ها برمی‌گردد؛ صندوق بازنشستگی اصلاً از ابتدا قرار نبوده این‌گونه [سه‌جانبه‌گرا] باشد؛ یعنی اگر برگردید به عقب، سازمان تأمین اجتماعی از ابتدا بیمه طُرق و شوارع بود [...] بعد [بتدریج] رشد کرد و تبدیل به صندوق احتیاط شد. تا اینجا دولت اصلاً [در این صندوق] کاره‌ای نبود و فقط کارگر و کارفرما بودند. در دولت مصدق و سال ۱۳۳۱، که سازمان بیمه اجتماعی کارگران تشکیل شد هم دولت خیلی نبود، [اما] از اینجا به بعد یعنی از سال ۱۳۳۱ دولت [به تدریج حضور پیدا می‌کند و سه‌جانبه‌گرایی به تدریج شکل می‌گیرد].

اما در قسمت دولتی از همان ابتدا یعنی از سال ۱۳۰۱ که بحث قانون استخدامی مطرح شد، [به تدریج] بحث بازنشستگی [پیش] آمد و یک اداره‌ای در خود دولت [شکل گرفت که] اداره تقاعد نام داشت و اصلاً صندوق مجزایی نبود [که رفته‌رفته تبدیل] به اداره بازنشستگی شد که عموماً یا زیرمجموعه [سازمان اداری] استخدامی کشور بود یا زیرمجموعه وزارت اقتصاد و دارایی. پس بنابراین [سه‌جانبه‌گرایی در صندوق کشوری و تأمین اجتماعی] خیلی مقایسه‌پذیر نیستند چون [از ابتدا] ماهیت متفاوتی داشتند.»

اما از میان صاحب‌نظران، کسانی هم معتقد بودند که به دلیل همین ماهیت متفاوت و از آنجایی که دولت در صندوق بازنشستگی کشوری، دو نقش بر عهده دارد، لذا دیگر نمی‌توان سخن از سه‌جانبه‌گرایی به میان آورد، این افراد بر این باور بودند که نوع گفتگوی اجتماعی حاکم بر این صندوق از نوع دوجانبه‌گرایی است که در آن دولت یک طرف است و ذی‌نفعان (شامل کسورپردازان و بازنشستگان) در طرف دیگر:

«وقتی دولت دو رکن را در اختیار دارد، پس بحث سه‌جانبه‌گرایی خیلی نمی‌تواند [در صندوق بازنشستگی کشوری] مطرح باشد. اینجا با دوجانبه‌گرایی طرف هستیم. ما از یک طرف با یک کارمند طرف هستیم که شاغل و یا بازنشسته است؛ یک طرف هم دولت است که هم کارفرما است و هم نقش سوم دولت را ایفا می‌کند. وقتی اینچنین

است، پس ما در تنظیم این روابط، باید ببینیم که وظیفه‌ای که برای هر سه رکن تعیین می‌کردیم، چه بوده است.»

سه‌جانبه‌گرایی نه تنها در مباحث مربوط به بیمه، بلکه در حوزه روابط کار نظیر تعیین دستمزد و شرایط کار نیز کاربرد دارد، اما وقتی دولت به عنوان یک کارفرمای بزرگ هم در صندوق کشوری و هم در شرکت‌های مجموعه تأمین اجتماعی حضور پیدا می‌کند، نتیجتاً نمی‌تواند سه‌جانبه‌گرایی را آن‌طور که باید در این صندوق‌ها قابل اجرایی شدن دانست:

«[برای حل این تضاد منافع بین نیروی کار و کارفرما] نیاز به یک طرف سوم است، ولی مشکل ما این است که [در صندوق بازنشستگی] طرف سوم همان کارفرما [یعنی دولت] است. این مسئله البته به خاطر ماهیت اقتصادی، در روابط کار نیز متجلی شده است، یعنی دولتی که به عنوان طرف سوم در تعیین دستمزد و روابط کار حضور دارد، خود به نوعی دست‌اندر کار است، چون خود دولت به عنوان یک کارفرمای بزرگ مطرح است. برای مثال، آقای شریعتمداری که وزیر فعلی است و در واقع رئیس جلسات است و جمع‌بندی‌کننده مباحث است، نماینده دولت است و مثلاً در بحث تعیین حداقل دستمزد باید نقش طرف سوم را ایفا کند؛ اما خود آقای شریعتمداری [نماینده] یک کارفرمای بزرگ [یعنی دولت] است. صندوق بازنشستگی با ملاحظه شرکت‌های اصلی بیش از ۱۱۰ شرکت دارد، در حالی که زیرمجموعه تأمین اجتماعی در حدود ۲۴۰-۲۵۰ شرکت وجود دارد و با شاخه‌های فرعی این شرکت‌ها، این تعداد، بسیار بیشتر از این هم هست، چرا که همان‌طور که بهتر می‌دانید این شرکت‌ها در درون خود شرکت‌های جدیدی تأسیس می‌کنند. شرکت‌های مجموعه تأمین اجتماعی [شستا] خیلی بیشتر از [صندوق بازنشستگی کشوری] هستند و شما به آن شرکت‌های مجموعه فولاد و صندوق عشایر و روستاییان را نیز اضافه کنید. مثلاً سهم وزارت را در صنعت سیمان، فولاد و پتروشیمی حساب کنید و در نتیجه ملاحظه می‌کنید که یک کارفرمای بزرگ [یعنی آقای شریعتمداری] در جلسه حضور دارند و می‌خواهند سه‌جانبه‌گرایی را محقق کنند، یعنی نقش طرف سوم را ایفا کرده و جمع‌بندی کنند. در چنین شرایطی سه‌جانبه‌گرایی معنایی ندارد.»

یا در نقل قول دیگری این موضوع به نحو دیگر اما با معنای مشابهی مورد بحث قرار گرفت که برعهده



داشتن دو نقش توسط دولت، سبب می‌شود که سه‌جانبه‌گرایی معنای خود را از دست بدهد:

«آن چیزی که در صندوق تأمین اجتماعی به عنوان سه‌جانبه‌گرایی مطرح می‌شود، مشارکت کارگر، کارفرما و دولت است که این وسط، دولت نه به معنای کارفرما، بلکه به معنای دولت عمومی<sup>۱</sup> حضور دارد. [در این معنا دولت] نوعی تسهیل‌گر بین دو قدرت نیروی کار و سرمایه است. یعنی به نوعی می‌خواهد توازن قدرت را بین این دو برقرار کند. اما در صندوق کشوری [از ناحیه] دولت با یک دوآلیزمی مواجه هستیم و در واقع یک دوآلیته‌ای وجود دارد که دولت هم کارفرما و هم دولت عمومی است. در چنین شرایطی سه‌جانبه‌گرایی نقش خود را به نوعی تقریباً از دست می‌دهد چرا که فقط یک ذی‌نفع غیردولتی داریم و در مقابل دولتی داریم که دو نقش دارد و باید هم نقش دولت عمومی را بازی کند- مثل آن وقتی که در تأمین اجتماعی بین روابط کارگر و کارفرما قرار می‌گیرد- و هم کارفرما است.»

علاوه بر این دولت با برعهده گرفتن دو رکن از ارکان سه‌گانه در صندوق بازنشستگی، سه‌جانبه‌گرایی را در این صندوق زیر سؤال برده است، به نظر می‌رسد که یک دلیل دیگر برای عدم تحقق سه‌جانبه‌گرایی در صندوق بازنشستگی کشوری، به این موضوع برگردد که این صندوق از ماهیت صندوق به معنای Fund بودن خارج شده است و مناسبات بیمه‌ای در آن وجود ندارد:

«از ابتدا ماهیت این صندوق بیمه‌ای نبوده است که از آن انتظار سه‌جانبه‌گرایی داشته باشیم. دولت می‌گوید اصلاً به بیمه‌شده چه ربطی دارد [که بخواهد در مدیریت صندوق مشارکت کند]؟ من [در زمان اشتغال به کارمند] حقوق می‌دهم و بعد هم حقوق بازنشستگی می‌دهم؛ حالا فعلاً یک کسوراتی هم پرداخت می‌شود. یک چنین وضعیتی داخل صندوق بازنشستگی وجود دارد و به همین خاطر من فکر می‌کنم ما می‌توانیم در مورد سازمان تأمین اجتماعی بگوییم که سه‌جانبه‌گرایی در آنجا تضعیف شده است، اما در صندوق بازنشستگی به یک معنا اصلاً سه‌جانبه‌گرایی وجود نداشته است که ما بخواهیم بگوییم در واقع چرا ضعیف هست یا اصلاً نیست.»

عده دیگری از صاحب‌نظران از این هم پا را فراتر گذاشته و معتقد هستند که نقش‌های دولت به نقش حاکمیتی و کارفرمایی خلاصه نمی‌شود و دولت علاوه بر این دو نقش، مدعی آن است که چون ذی‌نفعان این

صندوق، کارمند دولت هستند، پس لذا دولت نمایندهٔ رکن سوم هم هست و بنابراین هر سه طرف سه‌جانبه‌گرایی در دولت خلاصه می‌شود:

«راجع به صندوق کشوری، سه‌جانبه‌گرایی در هیچ سطحی وجود ندارد. علتش این است که در این صندوق دولت کارفرمای کارکنان است و بیمه‌پردازان کارمند دولت هستند. دولت می‌گوید من هم کارفرما هستم؛ [و از آنجایی که] رئیس این بیمه‌پردازان هم هستیم، لذا نمایندهٔ ایشان هم می‌توانم باشم و دولت هم هستیم؛ یعنی هر سه تا [رکن] را خودم دارم.»

اما موضوع عدم تحقق اصل سه‌جانبه‌گرایی تنها معطوف به صندوق بازنشستگی کشوری نمی‌شود و در این خصوص، برخی از صاحب‌نظران معتقدند که سه‌جانبه‌گرایی، اساساً نه تنها در صندوق بازنشستگی کشوری وجود ندارد، بلکه در صندوق تأمین اجتماعی هم امروز دیگر چیزی تحت عنوان سه‌جانبه‌گرایی در عمل محقق نمی‌شود. علت این امر هم آن است که اگرچه نمایندگان کارگران و کارفرمایان در هیئت امنای تأمین اجتماعی وجود دارند، اما این نمایندگان هم توسط دولت انتخاب می‌شوند و لذا سه‌جانبه‌گرایی مخدوش می‌شود:

«[درست است که] برای سازمان تأمین اجتماعی از قدیم سه‌جانبه‌گرایی همیشه در دستور کار بوده است. قبلاً این سه‌جانبه‌گرایی تحت شورای عالی تأمین اجتماعی مطرح بوده و در دورهٔ بعدی، به هیئت امنای تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی [منتقل] شده است. در سه‌جانبه‌گرایی، معمولاً گفته می‌شود که در ارکان اصلی تأمین اجتماعی باید نمایندگانی از دولت، کارگران و کارفرمایان حضور داشته باشند [اما این در عمل] شکل کاریکاتوری پیدا کرده است و ما می‌دانیم که نمایندهٔ کارگران و کارفرمایان هم نمایندهٔ دولت هستند. مثلاً یک آقای محترمی به نام [...] که خیلی پیر هستند و رئیس سندیکا و کانون کارفرمایان بودند و ایشان بسیار نرم و بسیار همراه هستند و دولتی‌ها خیلی دوست دارند که ایشان نمایندهٔ کارفرمایان باشند [چون با دولت همسو هستند].»

بر این مبنا مشخص می‌شود که سه‌جانبه‌گرایی موضوعی است که حداقل در مقام نظری باید در سطح هیئت امنای اتفاق بیفتد. در واقع گفتگوی اجتماعی و مسئلهٔ حضور ذی‌نفعان، یک موضوع جدیدی نیست بلکه از گذشته وجود داشته است و در ایران و در دههٔ هشتاد شمسی نیز در قالب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز بدان پرداخته شده است:

«مسئله حضور ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری، چه به عنوان ناظر و چه به عنوان تصمیم‌گیرنده، یک مسئله‌ای بوده است که هم ظاهراً قبل از انقلاب مطرح بوده است و هم بعد از انقلاب مطرح شده است و شکلی از آن در قانون ساختار نظام جامع رفاه [و تأمین] اجتماعی و در ماده ۱۷ این قانون تجلی پیدا کرده است.»

### سه‌جانبه‌گرایی در قوانین و مقررات کشور

سؤال مشخصی که می‌تواند در اینجا مطرح شود آن است که چرا علی‌رغم وجود چنین پیش‌بینی در قانون، سه‌جانبه‌گرایی در عمل اتفاق نیفتاده است و آن چیزی که امروزه تحت عنوان مشارکت ذی‌نفعان وجود دارد، سه‌جانبه‌گرایی واقعی نیست. با نگاهی دوباره به ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳، مشخص می‌شود که سه‌جانبه‌گرایی در صندوق‌های بیمه‌ای تحت شمول این قانون و در قالب شورا، مجمع یا هیئت امانا پیش‌بینی شده است. آنچنان که در بند الف این ماده آمده است:

الف) شورا یا مجمع و یا هیئت امانا با شرایط زیر:

۱- نصف به‌علاوه یک اعضا، با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد.

۲- مابقی اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» آنها براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد.

به نظر می‌رسد این ماده قانونی در انتخاب اعضای هیئت امانا و ترکیب و تعداد اعضای هیئت مذکور تا حدودی مبهم است. این ابهام در «قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی» مصوب ۱۳۸۸ بر طرف شده است. در بند ب ماده ۱۱۳ چنین بیان شده است که:

ب) ترکیب هیئت امانای سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱- شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.

۲- سه نفر باقیمانده مطابق جزء ۲ بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات‌گیرندگان.

این دو ماده قانونی و امکان گفتگوی اجتماعی که در این قوانین پیش‌بینی شده است در صحبت با صاحب‌نظران نیز مطرح و در مورد آنها بحث شد و آنان نیز به صورت نظری بر وجود چنین امکان قانونی برای گفتگوی اجتماعی صحه گذاشتند. از جمله در مورد ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و ترکیب پیشنهادی بیان داشتند که:

«این قانون زمانی که اشاره به بحث [سه‌جانبه‌گرایی] می‌کند، در واقع دارد درباره هیئت امنای صندوق‌ها ترکیبی را پیشنهاد می‌کند و در ماده ۱۷، این قانون تعدادی را به عنوان اعضای دولتی پیشنهاد می‌کند و تعدادی هم به عنوان نماینده تشکل‌ها تعیین می‌کند.»

همچنین در خصوص ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و صراحت بیشتر قانون در خصوص ترکیب اعضای هیئت‌امنا چنین بیان داشته‌اند:

«قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مقداری صریح‌تر تکلیف هیئت امنای این صندوق‌ها را روشن می‌کند و بیان می‌کند که شش عضو این هیئت‌امنا با پیشنهاد وزیر رفاه و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی تعیین می‌شوند (یعنی نصف به اضافه یک شامل ۶ نفر می‌شود) و سه نفر باقی مانده مطابق با بند الف از ماده ۱۷ از بین خدمات‌گیرندگان باید انتخاب شوند.»

اما علی‌رغم این که شکلی از گفتگوی اجتماعی در ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده، به نظر می‌رسد به دلیل انتخاب اعضا به پیشنهاد وزیر، این ماده در عمل به گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرایی واقعی منجر نمی‌شود. این نکته‌ای بود که به طرق مختلف در مصاحبه‌ها بدان پرداخته شد:

«ماده ۱۷ [به این نکته] اشاره می‌کند که نصف به اضافه یک [تعداد اعضا] هیئت‌امنا با پیشنهاد وزیر، تأیید شورای عالی رفاه] و تصویب هیئت وزیران و مابقی به تناسب تعداد افراد تحت پوشش، توسط خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته آنها و بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران [می‌رسد] تعیین خواهد شد. اگر تشکل

رسمی وجود نداشت، این قانون مبنا را بر پیشنهاد وزیر قرار می‌دهد که خود همین امر، تعیین اعضا را از حالت مرسوم خارج می‌کند.»

انتخاب اعضای هیئت امنا با نظر وزیر نکته‌ای بود که در نظرات سایر صاحب‌نظران هم به نحو دیگر بیان شد. از جمله در این نقل قول تصمیم‌گیری برای هیئت امنا وابسته به نظر وزیر دانسته شده است:

«در شورای عالی کار همه چیز وابسته به نظر وزیر است و شش نفر نماینده دولت در واقع یک نفر هستند و آن هم وزیر است، از طرف دیگر آن سه نفر هم با نظر وزیر انتخاب می‌شوند. این یعنی گفتگویی صورت نمی‌گیرد.»

یا در گفتگوی دیگری، مصاحبه‌شونده در مورد نسبت اعضای انتخاب‌شده توسط دولت و اعضای نماینده خدمت‌گیرندگان بیان داشت که این نسبت معنادار است و در عمل گفتگوی اجتماعی را مخدوش می‌کند:

«اصلاً همین ترکیب شش نفر به سه نفر معنادار است، یعنی این سه نفر در تصمیم‌گیری خیلی نمی‌توانند اثرگذار باشند [و گفتگوی اجتماعی با این نسبت بی‌سرانجام است].»

عدم اثرگذاری نمایندگان ذی‌نفعان در هیئت امنا در صحبت صاحب‌نظر دیگری نیز مورد توجه قرار گرفت و بر این نکته تأکید شد که در شرایط فعلی، گفتگوی اجتماعی با این عدم برابری در نفرات، بی‌فایده است:

«وقتی نسبت این بازی شش به سه نفر است، اگر کارمندان بیابند یا نه هم تأثیری ندارد. در واقع، به دلیل این که همان نماینده شش نفر دولت هم نماینده شخص وزیر رفاه هستند، پس هرچقدر هم از کارگر و کارمند نماینده بیری، فایده ندارد و اتفاقی نخواهد افتاد.»

ترکیب شش به سه در حالی در قانون گنجانده شده است که گویا پیشنهاد اولیه ترکیب هیئت امنا، پنج به چهار، یا چهار به سه بوده است. این نسبت‌ها از نظر پیش‌بینی قانون هم منطقی‌تر است، چرا که در قانون، انتخاب نصف به اضافه یک نفر را بر عهده وزیر گذاشته است. این در حالی است که در هیئت امنای فعلی، عملاً دوسوم اعضا نماینده دولت هستند که با انتخاب وزیر تعیین می‌شوند:

«اقدامی که کردند این بود که ترکیب را که چهار به سه یا پنج به چهار در نظر گرفته بودند؛ شش به سه کردند و گفتند شش نفر نمایندگان دولت و سه نفر نمایندگان کارگر و کارفرما، در اساسنامه هم این‌طور تعیین کردند که با شش نفر هم رسمیت پیدا می‌کند و با پنج رأی قوت قانونی دارد. یعنی عملاً مقوله سه‌جانبه‌گرایی را کاملاً از بین بردند.»

علت این که ترکیب چهار نماینده دولت و سه نماینده خدمت‌گیرندگان در قانون ساختار نظام جامع رفاه پیش‌بینی شده بود، این بود که نسبت بیشتر نمایندگان دولت بتوانند در مورد اجرایی شدن مصوبات و تصمیمات هیئت امنای نوعی تعهد ایجاد کنند، اما این برتری نسبی، عملاً به برتری مطلق دولت در هیئت امنای منجر شده است: «علت این که [در قانون ساختار نظام جامع] یک نفر را [برای دولت] بیشتر در نظر گرفته بود، این بود که بتواند تعهد ایجاد کند. یعنی اگر اکثریت را نماینده کارفرما و کارگر و اقلیت را نماینده دولت بگذارید، دولت زیر بار تصمیمات نمی‌رفت.»

اختصاص دوسوم اعضای هیئت امنای به دولت، موضع دولت را در گفتگوی اجتماعی در صندوق در دست بالا قرار می‌دهد و با این سازوکار، عملاً هیچ طرحی که مخالف نظر دولت باشد در این شورا به تصویب نمی‌رسد. این امر نه تنها گفتگوی اجتماعی و سه‌جانبه‌گرایی را مخدوش می‌کند بلکه حکمرانی خوب را در صندوق‌های بازنشستگی منتفی کرده و سبب می‌شود که دولت سلطه و هژمونی خود را در صندوق اعمال کند. دلیل این امر می‌تواند هراس تاریخی دولت از کم‌رنگ شدن نقش حاکمیتی خود باشد که در عمل به محافظه‌کاری بیشتر دولت در جهت اصلاح قوانین منجر شده است:

«این که تعداد نمایندگان دولت بیشتر است، به این دلیل است که فکر می‌کند بین کارفرما و کارگر زدوبندهایی صورت می‌گیرد که می‌خواهد دولت را به زمین بزند، در صورتی که به نظر نمی‌رسد اینچنین باشد. دلیل این امر هراس تاریخی دولت است که به نظر می‌رسد دولت نمی‌خواهد قدرت و نقش خود را واگذار کند. دولت تمام قدرت خود را بر روی این می‌گذارد که تعداد اکثریت را بگیرد. تعداد اکثریتی که البته هیچ وقت به دولت کمک نکرده است. همین الان که [دولت] اکثریت را داشته است، آیا توانسته یک ذره در مورد اصلاح صندوق‌ها کاری پیش ببرد؟ این نماینده بیشتر سبب توهم دولت شده است که جلوی یک سری چیزها را بگیرد. دولت می‌خواهد وضع موجود را حفظ کند اما وقتی از دید صندوق‌ها نگاه کنیم، باید کمی تغییر ایجاد کنیم. دولت جایی را چسبیده که غلط است.»

موضع بالادست دولت در گفتگوی اجتماعی در حالی اتفاق افتاده است که بر اساس یافته‌های به‌دست آمده از مصاحبه‌ها، ساختار هیئت امنای باید به نحوی می‌بود که اکثریت ضعیف از دولت به همراه اقلیت قوی از خدمات‌گیرندگان سه‌جانبه‌گرایی را شکل می‌دادند:

«بحث [قانون ساختار نظام جامع رفاه] بر سر این بود که اگر قرار بر این باشد که سه‌جانبه‌گرایی و حاکمیت شرکتی حاکم باشد، باید اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی که در هیئت وزیران به تصویب می‌رسند، طوری اصلاح شوند که نمایندگان کارگران و کارفرمایان در تأمین اجتماعی، نمایندگان شاغلین و بازنشستگان در صندوق بازنشستگی کشوری و نماینده کشاورزان در صندوق روستایی، بتوانند [در هیئت امنای هر صندوق] حضور معنادار داشته باشند. قانون ساختار نظام جامع پیشنهاد داده بود که یک اکثریت ضعیف از دولتی‌ها و یک اقلیت قوی کارگر و کارفرما [و سایر خدمات‌گیرندگان] باشند.»

اما تمام این موارد که تا به حال گفته شد، مشکلات کلی در مورد ساختار هیئت امنای به‌طور عام و کلی است و مشکل اصلی در مورد صندوق بازنشستگی این است که در هیئت امنای عموماً نماینده‌ای از این صندوق حضور پیدا نمی‌کند:

«قضیه در عمل چگونه است؟ ما الان هیئت امنایی داریم که اسم آن را هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه گذاشتند. یعنی این که ما فقط یک هیئت امنای داریم که شش عضو آن را وزیر تعیین می‌کند و سه نفر دیگری هم که در آن حضور دارند، عملاً بر مبنای سابقه‌ای که تاکنون وجود داشته است، از میان کارگران هستند [و ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری در آن حضور ندارند].»

این امر در واقع به معنای این است که سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی به‌طور کل در صندوق بازنشستگی وجود ندارد و ذی‌نفعان صندوق هیچ صدایی ندارند:

«در حال حاضر، نه شاغلین و نه بازنشستگان صندوق [بازنشستگی کشوری]، هیچ صدایی در هیئت امنای ندارند.»

عدم حضور ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی در هیئت امنای به دلیل آن است که هیچ ظرفیت قانونی برای حضور خدمت‌گیرندگان این صندوق وجود ندارد. در حالی که بر اساس قانون ساختار نظام جامع رفاه از عبارت کلی «نماینده خدمت‌گیرندگان» استفاده شده است که تفسیر آن می‌تواند به معنای خدمات‌گیرندگان تمامی صندوق‌ها باشد، اما به نظر می‌رسد که پس از تلفیق سایر صندوق‌های بازنشستگی در هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی، این ظرفیت قانونی عملاً مخدوش شده است:

«یکی از موانع اصلی این است که هیچ ظرفیت قانونی و حقوقی برای این سه‌جانبه‌گرایی در صندوق کشوری نیست و اگر بگویند نماینده کانون‌ها [ی صندوق کشوری نیز] می‌توانند در [هیئت امانا] حضور داشته باشند، فقط لطف وزیر یا هیئت امانا است که فراتر از قانون اجازه دادند که نماینده بازنشستگان [و کسورپردازان صندوق کشوری] بیایند و ناظر یا مطلع باشند.»

به نظر می‌رسد دلیل این امر، مشترک بودن هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی با صندوق‌های دیگر باشد. امری که در ادامه بند (ب) ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری به آن اشاره شده است. در بند (ب) این ماده پس از آن که در خصوص ترکیب هیئت امانا صحبت می‌کند، بیان می‌دارد که:

– ادامه بند ب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری: «هیئت امنای مذکور، در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.»

این نکته در صحبت با مصاحبه‌شوندگان نیز مطرح شد. به دیگر سخن، بر اساس قانون ساختار نظام جامع رفاه در ابتدا می‌بایست هر صندوق، هیئت امنای خاص خودش را داشته باشد؛ اما در عمل تنها یک هیئت امانا ایجاد شد که صندوق‌های بیمه‌ای دیگر را به صندوق تأمین اجتماعی وابسته می‌کرد:

«در قانون ساختار گفته بود که برای هر صندوق بیمه‌ای باید یک هیئت امانا یا یک شورای عالی داشته باشید. اولین اقدامی که اینها [دولت آقای احمدی‌نژاد] کردند گفتند که چون سازمان تأمین اجتماعی هیئت بیشتری نسبت به بقیه دارد، [پس] اسم [هیئت امانا] را می‌گذاریم؛ شورا یا هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی، یک واو (و) می‌گذاریم و صندوق‌های وابسته. [پس] اولین خطایی که صورت گرفت این بود که صندوق بازنشستگی کشوری با مسائل خودش؛ صندوق بیمه روستایی با مسائل خاص خودش را بردند تحت نظارت این مادر رضاعی [یعنی صندوق تأمین اجتماعی].»

همچنین در نقل قول دیگری، همین نکته مشخص می‌شود که طبق ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت موظف بوده است که علاوه بر تدوین و تصویب اساسنامه برای هر صندوق بازنشستگی، هیئت امنای مجزایی را نیز برای هر صندوق در نظر بگیرد تا مسائل هر صندوق به‌طور جدا در آن مطرح شود. اتفاقی که در عمل رخ نداده است:



«در قانون [ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی] ما چند چیز داریم. اول این که اساسنامه یکایک صندوق‌ها [به‌طور جداگانه] نوشته شود و در هیئت وزیران به تصویب برسد. دوم این که تمام این ساختار مجمع و هیئت امنای [خاص خود را] داشته باشند تا تکالیفشان در آنجا مشخص شود.»

نکته مهمی که در این خصوص می‌تواند مطرح شود آن است که اگرچه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نوعی از گفتگوی اجتماعی را در خود پیش‌بینی کرده است، اما به نظر می‌رسد که آن صراحت لازم را که در مورد سه‌جانبه‌گرایی باید داشته باشد، ندارد. در واقع، همین عدم صراحت نسبت به سه‌جانبه‌گرایی در قانون سبب شده است که پیش‌نیازهای تحقق سه‌جانبه‌گرایی نظیر موقعیت برابر همه طرف‌ها در گفتگوی اجتماعی در قانون عقیم بماند:

«الان این شورایی که شورای هیئت امنای همه صندوق‌ها است، [از نظر قانون] اشکال فنی دارد. قانون [ساختار نظام جامع رفاه] هم البته اشکال کوچکی دارد و آن صراحتی که باید راجع به سه‌جانبه‌گرایی در قانون وجود داشته باشد، نیست. اما [همین قانون] اجازه می‌داد که شما سه‌جانبه‌گرایی را اجرا کنید [اما] همین اجازه را کور کردند. الان سه نفر در آنجا حضور دارند [اما] اینان نماینده کارگران هم نیستند بلکه دولت نماینده‌های خودش را [به عنوان نماینده کارگران] آنجا نشانده است و کارگران اصلاً کسی را آنجا ندارند و اصولاً راهشان نمی‌دهند.»

عدم وجود هیئت‌امنا برای هر صندوق به‌طور جداگانه سبب بروز مشکلات متعددی می‌تواند باشد که یکی از مهم‌ترین آنها عدم استقلال صندوق‌های تابعه است:

«در زمان [دولت] آقای احمدی‌نژاد به قانون [ساختار نظام جامع رفاه اجتماعی] تعرض کردند و ماده ۱۷ را قاطی و شلوغ کردند. این کار بر اساس استراتژی توسعه برای آینده کشور نبود. بیشتر روی اغراض و یک حالات هیجانی این کار را کردند. از جمله این که شورایی درست کردند و گفتند این شورا هیئت امنای همه این صندوق‌های [بازنشستگی] باشد. [کاری کردند که] اصلاً این صندوق‌ها تکلیفشان روشن نیست.»

همچنین یکی دیگر از مهم‌ترین مشکلات ناشی از هیئت‌امنای مشترک، اختلاط مباحث مربوط به کارکنان دولت با کارگران تأمین اجتماعی است:

«این درست نیست که [در جلسه هیئت امانا] مسئله صندوق بازنشستگی مطرح و سریعاً تبدیل به مسئله کارگران شود. البته مسئله کارگران در جای خود مهم است ولی بالأخره [ممکن است یک مسئله فقط] مربوط به صندوق بازنشستگی باشد. باید هر کدام سر جای خود از منافع خود دفاع کنند. به هر حال [در هیئت امانای فعلی به ناچار] با این وضعیت مواجه هستیم.»

مسئله عدم حضور ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری در هیئت امانای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه در نقل دیگری هم به صورت دیگری مطرح شد:

«وضعیتی که در حال حاضر در هیئت امانا داریم [به این صورت است که] عملاً صندوق بازنشستگی [کشوری] در آن حضور ندارد و کسانی هم که حضور دارند، نماینده‌کاری هستند و ظاهراً این نمایندگان نیز بر اساس تشکل‌ها انتخاب نشده‌اند و آنها هم عملاً از مکانیسم انتخابی، تعیین نشده‌اند، بلکه در واقع [توسط وزیر] منصوب شده‌اند.»

در گفتگوی دیگری، این نکته به نحو دیگری بیان و تأکید می‌شود که از نظر قانونی، بهتر بود که هر صندوق بازنشستگی، با هیئت امانای مستقل اداره می‌شد:

«اگر از نظر قانونی بخواهیم حرف بزنیم، منطقی آن بود که حالا که قانون ساختار [نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی] نصفه و نیمه اجرا شده است، هر صندوقی هیئت امانای خودش را می‌داشت. نه این که بگوییم سازمان تأمین اجتماعی و سه صندوق وابسته.»

همچنین در نقل قول دیگری بر وجود این مشکل صحنه گذاشته شد:

«مشکل [صندوق بازنشستگی کشوری] این است که چون هیئت امانای آن [با تأمین اجتماعی] مشترک است، در واقع، نمایندگان هیئت امانا سه نماینده‌کاری هستند [و صندوق کشوری نماینده‌ای ندارد].»

در مصاحبه‌ای دیگر، تأکید می‌شود که اساسنامه هر صندوق باید به نحوی تنظیم شود که سه‌جانبه‌گرایی در آن محقق شود، اما در عمل چنین اتفاقی نیفتاده است و علت آن از بین رفتن جایگاه وزیر قلمداد شده است: «وقتی قانون ساختار پیاده شد باید طرف یک سال اساسنامه این صندوق‌ها به نحوی

اصلاح می‌شد که این سه‌جانبه‌گرایی که در ماده ۱۷ قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی [پیش‌بینی شده است] اجرایی شود. [اما در زمان] اولین وزیر رفاه اجرایی نشد [و علت آن این بود که با این کار] اقتدار [وزیر] که رئیس هیئت امنا می‌شدند و می‌توانستند بقیه را تسلیم خودشان کنند، از بین می‌رفت. بنابراین ایشان انجام نداد.»

صاحب‌نظر دیگری، علت سهم بیشتر دولت در تعداد اعضای هیئت‌مدیره را به نقش دولت مبنی بر ضمانت کسری بودجه صندوق‌های بازنشستگی و تأمین آن از محل بودجه عمومی دولت<sup>۱</sup> مرتبط می‌داند:

«کسانی که قانون ساختار را می‌نوشتند، وقتی تعداد نمایندگان کارگران و کارفرمایان و دولت را تعیین می‌کردند، به دولت، به دلیل همین وظیفه ضمانتی که [از صندوق‌های بازنشستگی] دارد، سهم بیشتری از نمایندگان را دادند تا در تصمیم‌گیری نقش اصلی را ایفا کند. هنوز کسانی که در این مورد تصمیم گرفتند، محکم پشت این قضیه ایستادند و می‌گویند که کار ما درست بوده است. اگر شما الان با آقای [...] صحبت کنید، محکم از این دفاع می‌کند و می‌گوید که این کار درستی بوده است. به‌هرحال این افراد در بازی‌ای که این‌گونه چیده شود سهم داشتند.»

پس دو عامل بیشتر بودن اعضای وابسته به دولت در هیئت امنا و همچنین اعمال نظر وزیر در خصوص انتخاب نمایندگان خدمت‌گیرندگان سبب شده است که سه‌جانبه‌گرایی معنا و مفهوم خودش را از دست بدهد و حتی برای ذی‌نفعان تأمین اجتماعی هم که نمایندگانشان در جلسات هیئت امنا حضور دارند، در عمل اتفاق نیفتد:

«[این که نمایندگان ذی‌نفعان صندوق کشوری در هیئت امنا حضور ندارند] به لحاظ تئوریک مشکل ایجاد می‌کند و [و سؤال این است که اینها] چگونه قرار است ایده‌های خود را پیش ببرند. ولی در عمل [مشکلی ایجاد نمی‌کند]. در عمل مگر هیئت امنا چه می‌کند که حالا بود و نبود کارمندان در آن تاثیر بگذارد؟ هیئت امنای تأمین اجتماعی در جهت منافع کارگران خود تأمین اجتماعی در همه این سال‌ها چه کرده است؟ چه تصمیم جدی‌ای گرفته است؟ [پس نبود ذی‌نفعان صندوق کشوری] از منظر قانونی مهم است و مشکل ایجاد می‌کند؛ اما در سطح واقعی و عملیاتی هیچ مشکلی ایجاد نمی‌کند. [در واقع] این وضعیت در عمل به دلیل آن که ناکارآمد و به‌دردنخور است، اصلاً

۱ - ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵): «در صورت عدم کفایت وجوه صندوق بازنشستگی دولت مکلف است کمبود آن را در بودجه کل کشور از محل درآمد عمومی تأمین و پرداخت کند.»

مشکلی ایجاد نمی‌کند. [واقعیت آن است که] این هیئت‌امنا حتی در انتخاب رئیس صندوق‌ها هم نقشی ندارند.»

در نقل قول دیگری در همین زمینه مشاهده می‌شود که نه تنها ذی‌نفعان صندوق‌بازنشستگی کشوری نقشی ندارند، بلکه حتی نمایندگان انتخاب‌شده کارگران در هیئت‌امنا صندوق تأمین اجتماعی نیز به نوعی توسط وزیر منصوب شده‌اند و این به معنای آن است که نه تنها صدای ذی‌نفعان صندوق‌بازنشستگی کشوری شنیده نمی‌شود، بلکه در صندوق تأمین اجتماعی نیز سه‌جانبه‌گرایی جای خود را به یکجانبه‌گرایی دولت داده است:

«[الان واقعیت صندوق‌بازنشستگی کشوری این است که هیئت‌مدیره [این صندوق] نماینده ذی‌نفعانش نیست و همه‌شان منصوبان دولت هستند. [حتی در هیئت‌امنا] سازمان تأمین اجتماعی که کارگران دو یا سه نماینده دارند، همه‌شان به یک معنا اعضای خانه کارگر هستند که باز آنها را هم به یک معنا وزیر منصوب می‌کند؛ یعنی به نحوی نیست که ما تشکل‌های کارگری جمع شده و این سه نفر را به عنوان نمایندگان خودمان در هیئت‌مدیره یا هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی یا صندوق‌بازنشستگی انتخاب می‌کنیم.»

اما مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت صندوق‌بازنشستگی تنها به خود صندوق‌بازنشستگی کشوری و حتی ساختار رفاه اجتماعی و ارکان رسمی مربوط نمی‌شود، بلکه این امر تابعی از عوامل ساختاری و اجتماعی در جامعه است. به دیگر سخن، زمانی می‌توان از مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت صندوق‌بازنشستگی سخن گفت که مشارکت در ساختار اجتماعی پذیرفته شده باشد. به دلیل اهمیت این مبحث، در ادامه به بررسی عوامل و پیش‌نیازهای ساختاری و اجتماعی مشارکت در جامعه پرداخته می‌شود.

### – عوامل و پیش‌نیازهای ساختاری مشارکت انجمنی

برای مشارکت در جامعه، پیش‌نیازهایی لازم است. مشارکت اجتماعی، نوعی کنش هدفمند است که ویژه جوامع مدرن است که می‌تواند در سطوح مختلف خرد، میانه یا کلان جامعه محقق شود. اگرچه وجود مشارکت به صورت انتزاعی و نظری مهم و حائز اهمیت است، اما عملیاتی کردن مشارکت در زمینه اجتماعی و سیاسی هر جامعه‌ای به سهولت ممکن نیست. زمینه اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و در یک کلام شرایط ساختاری حاکم بر هر جامعه که شامل نوع دیدگاه دولتمردان، سیاست‌گذاران، مدیران و برنامه‌ریزان از یک طرف و خلیقات و روحیات مردم، واقعیات و تجربیات تاریخی، اجتماعی و فرهنگی جامعه از مشارکت از طرف دیگر بر پذیرش یا

عدم پذیرش و نحوه مشارکت انجمنی و اجتماعی در یک جامعه اثرگذار هستند. بر این مبنا در نخستین قسمت یافته‌های این مطالعه به بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت و پیش‌نیازهای آن در جامعه ایران و از دید مصاحبه‌شوندگان پرداخته شده و در کنار آن یک نمای کلی از وضعیت مشارکت در شرایط کنونی ترسیم شده است.

### – مشارکت‌جو نبودن جامعه

یکی از عواملی که به نوعی پیش‌نیاز مشارکت در جامعه است، مشارکت‌خواهی است. در واقع، تا اعضای یک جامعه میل و رغبتی به مشارکت نشان ندهند، مشارکت در آن جامعه اتفاق نمی‌افتد:

«جامعه ما برای اداره جامعه خیلی مشارکت‌جو نیست. همه می‌گویند حکومت، اما من اصرار دارم که در اینجا [بر جامعه] تأکید کنم. فهمی که از حاکمیت در ذهن من وجود دارد، این است که مردم، حکومت، جغرافیا، تاریخ و همه [ابعاد] را شامل می‌شود و [در این میان] وزن مردم و جامعه را در حاکمیت، سنگین‌تر از حکومت می‌دانم.»

بر این اساس، به نظر می‌رسد که جامعه ایران، به لحاظ تاریخی به جای مشارکت‌محور بودن، با نوعی از زورمداری روبه‌رو است. زورمداری می‌تواند شکل عریان یکجانبه‌گرایی باشد که جامعه را از مشارکت دور می‌کند:

«ما می‌خواهیم در جامعه‌ای بر روی مشارکتی دست بگذاریم که مربوط به یک سازمان خیلی بزرگ و با جمعیت میلیونی است و می‌خواهد اینها را مشارکت‌پذیر کند، در حالی که ما در ایران با مشارکت‌ناپذیری روبه‌رو هستیم. جامعه ما به جای مشارکت‌محور بودن، یک جامعه زورمدار است. یعنی به تعبیر وبر یک جامعه سلطانیستی یا شبه سلطانیستی است. به نظر می‌رسد در جامعه ایران با گونه‌هایی از همکاری روبه‌رو هستیم تا مشارکت؛ همکاری مفهوم عام‌تری نسبت به مشارکت است.»

مشارکت‌خواهی و مشارکت‌جویی، به مثابه فرهنگ مشارکت است. بر این مبنا، می‌توان گفت که مشارکت انجمنی، نهادمند و پایدار نوعی از کنش اجتماعی است که در زمینه اجتماعی رخ می‌دهد و تابعی از نظام اجتماعی و فرهنگی هر جامعه است. آنچنان که یکی از صاحب‌نظران مشارکت را به عنوان متغیر وابسته نظام سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه برشمردند:

«مشارکت می‌تواند تابعی از متغیر نظام سیاسی، فرهنگ عمومی حاکم، ساختارهای جامعه و شالوده‌های اجتماعی، اعتقادات، آداب و رسوم باشد. یعنی عملاً موضوع

مشارکت به عنوان یک متغیر وابسته باید مورد توجه قرار بگیرد، آن وقت متغیرهای مستقل ما همان مواردی [نظام سیاسی، فرهنگ عمومی، ساختارهای جامعه و شالوده‌های اجتماعی] است که عرض کردم. به هر حال ساختار سیاسی و اجتماعی کشور تعیین‌کننده بسیاری از چیزهاست.»

فرهنگ مشارکت در بطن یک جامعه، نیازمند الزاماتی است که درحقیقت تعیین‌کننده‌های مشارکت در یک جامعه هستند. زمانی مشارکت در یک جامعه به وجود می‌آید که اولاً، فهم متقابل وجود داشته باشد؛ ثانیاً، آگاهی نسبت به مشارکت در جامعه وجود داشته باشد و ثالثاً، مشارکت بتواند به صورت انجمنی و نهادمند در جامعه ایجاد شود. مشارکت انجمنی مبتنی بر تشکل‌یابی است و تشکل‌یابی به تداوم مشارکت در جامعه دامن می‌زند:

«مشارکت الزاماتی دارد که اگر اتفاق نیفتند مشارکت در جامعه رخ نمی‌دهد. در مشارکت اولین چیزی که اتفاق می‌افتد مفاهمه است. فهم متقابل و فهم مشترک! یعنی شهروندان حرف یکدیگر را فهم و پذیرش می‌کنند. مفاهمه یعنی پذیرش بوده ولی به معنای انقیاد نیست. یعنی درک می‌کنم و می‌فهمم و رواداری اعمال می‌کنم. نکته دوم در مشارکت مسئله آگاهی است. آگاهی با مفاهمه همپوشان است، اما تفاوت‌هایی هم دارد. آگاهی اعم است و مفاهمه اخص است. مفاهمه بین کسانی که وارد کنش پایدار می‌شوند ولی آگاهی بین عموم جامعه اتفاق می‌افتد. در جامعه‌ای مشارکت امکان‌پذیر است که علاوه بر پذیرش مفاهمه آگاهی و اطلاعات هم در آن باشد. نکته سوم و کلیدی در مشارکت بحث تشکل‌یابی است که من این را نهادمند بودن مشارکت می‌نامم. مشارکت بایستی باید به نهادی متصل شود و روی چارچوب نهادی بنشیند. اگر مشارکت انجمنی و نهادی نباشد عملاً فایده‌ای ندارد. بحث آخر تداوم مشارکت است. یک مشارکت داریم که تداوم تاریخی دارد، ولی در ایران با رفتارهای سینوسی در مشارکت و با گونه‌های بسیار ضعیفی از مشارکت روبه‌رو هستیم که بهتر است به آنها همکاری بگوییم.»

نه تنها ساختار سیاسی و اجتماعی جامعه تعیین‌کننده مشارکت و گفتگوی اجتماعی است، بلکه ساختار توزیع قدرت، که متأثر از ساختار سیاسی کشور است، نیز به عنوان یک تعیین‌کننده بنیادین برای مشارکت در جامعه به شمار می‌آید:

«مسئله گفتگوی اجتماعی یا مسئله چانه‌زنی‌های جمعی، به شدت مبتنی بر توزیع قدرت و الگوهای توزیع قدرت در جامعه هستند. [...] در واقع، مسئله تاریخی و زیرساخت‌های تاریخی و نوع توزیع قدرت در جامعه بسیار مسئله مهمی است و این با توجه به پیشینه تاریخی که صندوق بازنشستگی دارد [حائز اهمیت بیشتر است].»

زمانی که ساختار سیاسی و اجتماعی و الگوهای توزیع قدرت در جامعه را تعیین‌کننده بنیادین مشارکت قلمداد کنیم، ناگزیر نوعی از دیالکتیک بین دولت به معنای حاکمیت با مردم در جامعه شکل می‌گیرد. از رهگذر این دیالکتیک است که مشارکت می‌تواند در جامعه شکل بگیرد و ادامه پیدا کند، یا بر سر راه آن مانع‌تراشی شود: «بحث مشارکت بحث پیچیده‌ای است که به دیالکتیک دولت و ملت مربوط است. کی و کجا مردم در این ارتباط باید حقوق دولت را رعایت کنند و کجا و کی دولت باید حقوق ملت را رعایت کند؟ ما در مورد این قضیه ابهام زیادی در جامعه داریم. ربطی هم به صندوق بازنشستگی ندارد و به جامعه مربوط است. وقتی چنین چیزی را تعریف نکنیم، مشکلاتی پیش می‌آید. وقتی چنین حقی نادیده گرفته شود، مردم نسبت به دولت و کارهای دولت بی‌اعتنا می‌شوند [و مشارکت نمی‌کنند].»

زمانی که سیستم حاکمیتی، برای مشارکت مردم در جامعه تاب‌آوری نداشته باشد، هزینه‌های مشارکت در جامعه بالا می‌رود و لذا میزان مشارکت از سوی جمهور مردم کاهش پیدا می‌کند:

«عدم تاب‌آوری سیستم حاکمیتی برای مشارکت، فرصتی برای حضور ذی‌نفعان در امور باقی نمی‌گذارد. به نظر می‌رسد که سیستم حاکمیتی، نه تنها در صندوق بازنشستگی، بلکه در تمام حوزه‌های خرد و کلان اجتماعی مشارکت عمومی و اجتماعی را بر نمی‌تابد. طبیعتاً سیستم اداری در چنین نظام حکمرانی هم تاب مشارکت اجتماعی را ندارد و صندوق بازنشستگی کشوری که در بدنه این سیستم اداری تعریف شده است هم از این قضیه مستثنا نیست.»

در رابطه دولت و ملت، رکن و مؤلفه اصلی ارتباط اجتماعی، اعتماد نهادینه شده است. اعتماد اساس هرگونه تعامل مؤثر و گفتگوی اجتماعی اثربخش است. در نتیجه، زمانی که اعتماد اجتماعی در جامعه دچار گسست شود، نه تنها گفتگوی اجتماعی تضعیف می‌شود، بلکه سرمایه اجتماعی که برای تعاملات اجتماعی یک عنصر بنیادین محسوب می‌شود، نیز دچار فرسایش می‌شود:

«در این چهل سال اخیر از منظر اجتماعی، اعتماد بین مردم و حاکمیت به قدری پایین آمده و تنزل کرده است که اساساً احساس می‌کنیم که در کشور ما نه دولتی وجود دارد و نه ملتی. فقط یک جمعیت در کنار هم به اجبار زندگی می‌کنند [که با هم گفتگویی ندارند]. یعنی مفهوم جامعه (به معنای society) که ما در غرب می‌شناسیم در اینجا وجود ندارد و حتی اجتماعی (به معنای community) هم وجود ندارد؛ [به دیگر سخن] مفهوم دولت-ملت در ایران شکل نگرفته است. پس تا زمانی که این گفتگو در داخل خود مردم، سازمان‌ها، تشکل‌ها، گروه‌های مختلف اجتماعی، دولت و جامعه شکل نگیرد، ساختاری که ما انتظار داریم در سه‌جانبه‌گرایی ایجاد شود و تأثیر بالایی در کارایی مجموعه مدیریت و سیستم بر جای بگذارد، هرگز اتفاق نمی‌افتد.»

در نتیجه، زمانی که اعتماد متقابل بین دولت و مردم از هم گسسته شود، نه تنها رابطه دولت و ملت شکل نمی‌گیرد بلکه شهروندان در مقابل دولت قرار می‌گیرند و بالعکس. در چنین شرایطی به نظر می‌رسد که نه دولت تمایل و علاقه‌ای به مشارکت مردم دارد و نه شهروندان فضا را برای مشارکت مساعد می‌بینند. محصول چنین شرایطی عدم تحقق گفتگوی اجتماعی بین دولت و شهروندان از یکسو، و ناکارآمدی سیستم دولت از سوی دیگر است:

«در رابطه فعلی دولت و جامعه، نگاه من به عنوان یک شهروند در مقابل دولت است و همسو با دولت نیست چون دولت به من شهروند خیانت کرده است و عملش طوری بوده است که همیشه مرا در مقابل خودش قرار داده است. دولت در جایی که باید مسائل مرا حل می‌کرده است، پا پیش نگذاشته است و طوری عمل کرده است که مردم در برابرش قرار گرفتند. پس چیزی که به گفتگو می‌تواند دامن بزند همین موضوع است که دولت! اگر می‌خواهی دولت بهتری باشی و وزارتخانه تو بهتر کار کند، بهتر است که کارمند تو مشارکت داشته باشد.»

بر این مبنا، می‌توان گفت که یکی از تعیین‌کننده‌های اصلی مشارکت اجتماعی در جامعه به نقش دولت برمی‌گردد. در واقع، راه و رسم دولت و حاکمیت و نوع نگاهی که به مشارکت دارد، می‌تواند مردم را به سمت مشارکت اجتماعی سوق بدهد یا مانعی بر سر راه مشارکت اجتماعی باشد. در همین راستا یکی از صاحب‌نظران با تأکید بر رابطه حاکمیت و جامعه، مشارکت اجتماعی را برآیندی از این رابطه قلمداد کرد:

«حاکمیت در ایران خیلی مشارکت‌جو نیست و بنابراین وقتی ما در یک چنین فضا



و اتمسفری صحبت می‌کنیم، این مؤلفه باید در ذهنمان باشد که در یک جغرافیای مشارکت‌گریز، صحبت از مشارکت می‌کنیم [...] در دنیای ما ایرانیان، فلسفه رابطه بین حکومت و جامعه و مردم به گونه‌ای است که می‌توانیم خروجی‌های متفاوتی از آن بگیریم. یعنی رابطه بین حکومت و مردم در ایران ویژگی‌هایی دارد و این رابطه سرریزها یا نمودهای مختلفی در حوزه‌های مختلف حیات جمعی ما دارد که یکی از مصادیق آن مشارکت [اجتماعی] است.»

در همین زمینه، صاحب‌نظر دیگری عدم وجود فضای مشارکت‌محور در جامعه، به‌طور عام، و عدم امکان مشارکت ذی‌نفعان در صندوق‌های بازنشستگی راه، به‌طور خاص، به رویکرد دولت مربوط می‌داند و برعهده گرفتن نقش‌های زیاد در صندوق و هیئت‌امنا را دلیلی بر این می‌داند که در فضای فعلی جامعه نه تنها مشارکتی نمی‌تواند تحقق پیدا کند، بلکه حتی در جاهایی که مشارکت وجود داشته است بر اثر دخالت‌های دولت تضعیف شده است. امری که پیشتر در مورد نقش دولت در هیئت‌امنا تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه به آن پرداخته شد:

«رویکرد دولت به مشارکت‌طلبی مهم است. این رویکرد به شدت ضعیف است و حتی در جاهایی که سه‌جانبه‌گرایی به‌طور مشخص داشتیم، در این چند سال از بین رفته است. مثلاً این موضوع در تأمین اجتماعی هم از بین رفته است و دولت در اساسنامه‌ای که تعریف کرده است همه نقش‌ها را به خود داده است و هیچ‌کس هم ناظر نبوده است و مجلس هم بی‌خیال بوده است و آن سازوکار [مشارکت واقعی] در واقع برهم خورده است. این چالش بزرگی است و به نظرم می‌آید که بحث باور جمعی [و مشارکتی] در دولت مهم است [و باید پرسید که] آیا دولت به این باور رسیده است.»

رویکرد دولت و امتناع مردم از مشارکت سیاسی و اجتماعی در گفتگوی دیگری اینچنین بیان شد که تا فرهنگ مشارکت در جامعه وجود نداشته باشد، میل و رغبتی در بین مردم برای مشارکت ایجاد نمی‌شود و نقش دولت و ساختار سیاسی حاکم بر جامعه در به وجود آمدن این فرهنگ و جامعه مدنی بسیار حائز اهمیت است:

«مردم و در اینجا [صندوق] کارمندان منتظر نیستند که مشارکت کنند و نظراتشان را بگویند. این بستگی به فرهنگ دارد. یکی از بحث‌های روز ما همین است که این امتناع مشارکت سیاسی و دموکراسی ریشه‌های اجتماعی دارد یا نه؟ آیا جامعه مدنی خود را می‌طلبد؟ آیا نظام و ساختار سیاسی قدرت از نظر روند تاریخی اجازه می‌دهد

که شما یک توسعه سیاسی مبتنی بر مشارکت متناسب داشته باشید؟ به نظر می‌رسد که در چنین شرایطی مشارکت برای سیستم کارمندی اهمیتی ندارد و مشتاق نیست که مشارکت کند.»

عوامل ساختاری سیاسی و اجتماعی، نوعی از عوامل تعیین‌کننده بیرونی هستند که نقش مهمی در استقرار نظام مشارکت در جامعه دارند. یکی از صاحب‌نظران از این عوامل تحت عنوان شوک‌های بیرونی یاد کردند که یک سیستم مشارکت‌محور را دچار آسیب می‌کنند. به نظر می‌رسد در فضای اجتماعی که حداقلی از دموکراسی و جامعه مدنی وجود نداشته باشد، اثر بازدارندگی این شوک‌های بیرونی بر روی مشارکت اجتماعی بیشتر است: «چیزی که به نظر من خیلی حیاتی است و باید به آن توجه بایسته‌ای کرد در درجه اول این است که مسئله سه‌جانبه‌گرایی در ذات خود موکول به شرایطی است که تقریباً بخش بسیار و بزرگ و تعیین‌کننده‌ای از آن شرایط در زمینه حکمرانی [فعلی] وجود ندارد. در کشورهایی که به سطوحی از ثبات و استقرار نهادی رسیده‌اند نقش شوک‌های برون‌زا و عوامل [بیرونی کمتر است] بنابراین براساس آن از ظرفیت‌های درون‌زایی سیستم به شکل کارآمدی استفاده [می‌شود]. [در واقع] قدرت عناصر و عوامل بیرونی در مقایسه با عناصر درونی خیلی بیشتر است، یعنی این سه‌گانه‌ای که ما راجع به آنها کار کردیم، هر سه آنها بیشتر در شوک‌های بیرونی آسیب می‌بینند تا از درون سیستم خودشان. بر این مبنا اگر سه‌جانبه‌گرایی هم اتفاق بیفتد اما سیستم کار نکند، به اعتبار نادرست بودن یا نامطلوب بودن سه‌جانبه‌گرایی نیست، [بلکه به دلیل] آسیب‌پذیری شدید یک سازمان از شوک‌های بیرونی است که اجازه نمی‌دهد شما هر تمهیدی را در درون سیستم برای بهتر عمل کردن طراحی کنید. [در واقع] شوک‌های بیرونی یعنی شوک‌هایی که از ناحیه سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی حکومت به این سازمان‌ها وارد می‌شود، قدرت توضیح‌دهندگی بیشتری [نسبت به] عوامل درونی سیستمی در ناکارآمدی این مجموعه‌ها دارند. دلیل این امر مثلاً مسئولیت‌گریزی نظام‌مند و نهادمندی است که در نظام قدرت در ایران وجود دارد.»

در دیالکتیک دولت و جامعه، یکی از نمودهای مهم در دموکراسی متجلی می‌شود. دموکراسی در حقیقت بستری است که رابطه دولت و ملت می‌تواند در آن به نحو متفاوتی شکل بگیرد. در نظام‌هایی که دموکراسی خواه باشند، مشارکت، تشویق و حاکمیت مردم را نسبت به آن ترغیب می‌کند. بر این مبنا، به نظر می‌رسد که یکی

دیگر از پیش‌نیازهای اساسی مشارکت اجتماعی در یک جامعه، وجود فضای دموکراسی است. این نکته‌ای است که صاحب‌نظران متعددی در مورد آن صحبت کردند:

«برای بحث پیرامون مشارکت، ما باید ببینیم که نظام سیاسی ما یک نظام دموکراتیک است یا نه؟ اعتقاد داریم که مثلاً انتخابات انجام می‌گیرد و همه ارکان سیاسی کشور با انتخاب مردم است. اما آیا واقعاً [نظام] ما دموکراتیک است؟ درخصوص مشارکت باید ببینیم که آیا این تابعی از آن نظام دموکراتیک کلان ماست یا نه اصلاً دموکراتیک نیست.»

بر همین مبنا، در نقل قول دیگری به این نکته می‌رسیم که اصولاً اگر دموکراسی در یک کشور وجود داشته باشد، مشارکت به صورت ناخودآگاه در آن جامعه رخ می‌دهد، اما در غیر این صورت مشارکت به علت تضاد با فضای غیردموکراتیک جامعه مقدور نخواهد بود:

«اگر کشور ما دموکراتیک باشد، خرده‌نظام‌های دموکراتیک نظیر مشارکت در جاهای دیگر را می‌پذیرد. این اتفاق خودبه‌خود می‌افتد. اما اگر دموکراتیک نباشد، طبیعتاً شکل‌گیری چنین چیزی مقدور نیست.»

زمانی که در یک جامعه فضای دموکراتیک وجود داشته باشد، جامعه مدنی شکل می‌گیرد و به تدریج توسعه پیدا می‌کند و گسترده‌تر می‌شود و در جامعه مدنی باز و پویا مشارکت اجتماعی یک رکن اساسی محسوب می‌شود:

«[برای مشارکت] شما باید در یک فضای دموکراتیکی نفس بکشید که اجازه بدهد که یک سری افرادی که می‌خواهند حضور پررنگی داشته باشند، بتوانند در جامعه مدنی و عرصه عمومی عرض اندام کنند. ما زمانی می‌توانیم [مشارکت داشته باشیم] که یک جامعه مدنی داشته باشیم و بتوانیم در این مملکت از بُعدی به نام جامعه مدنی نام ببریم. یعنی یک سه ضلعی دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی داشته باشیم، ولی الان از طرف جامعه مدنی در عرصه عمومی نمی‌توانیم صحبت کنیم.»

مشارکت نیاز به جامعه مدنی و حداقلی از دموکراسی دارد که در آن اولاً، افراد نسبت به حقوق خویش آگاه باشند و ثانیاً، امکان پیگیری این حقوق را با سازوکارهای انجمنی داشته باشند:

«[برای مشارکت] یک چیز مسلم است [و آن این است که] ما احتیاج به یک جامعه مدنی حداقلی و نه ایده‌الیستی داریم. احتیاج به حداقلی از دموکراسی داریم. احتیاج به

حداقلی از فرهنگی عمومی داریم. این مسائل را به همراه نهادهای پشتیبانی لازم داریم. ما سندیکای کارمندی نداریم. چون اگر داشتیم، مردم نسبت به حقوقشان واقف می‌شدند. چون این‌ها را نداریم لذا [مشارکت در جامعه] شایع هم نیست.»

وجود فضای دموکراتیک در جامعه به افراد حق انتخاب برای مشارکت یا عدم مشارکت می‌دهد و این با تعریف مشارکت، مبنی بر کنشی که آگاهانه و ارادی صورت می‌گیرد، مطابقت دارد:

«در بحث دموکراتی بودن هر فرایند [و از جمله مشارکت]، چیزی که مقدمه کار است این است که هر فرد با اراده خودش حق انتخاب داشته باشد. در چنین شرایطی فرد می‌تواند از مشارکت صفر تا مشارکت حداکثری را انتخاب کند.»

در مقابل به نظر می‌رسد که عدم وجود دموکراسی در فضای اجتماعی کشور، ممکن است به نوعی کژفهمی در زمینه مشارکت منجر شود:

«ما در ایران [نه تنها در مورد مشارکت بلکه] در زمینه بیمه‌های اجتماعی و رفاه اجتماعی فرهنگ‌سازی نداریم. ما مقداری در زمینه بیمه‌های اجتماعی در ایران به درک نامناسب دچار هستیم. فهم نمی‌کنیم. علت آن کمبود دموکراسی است. اگر دموکراسی باشد و سندیکا و اتحادیه باشد، اگر گفتمان روشنفکری در این زمینه‌ها باشد، فهم‌ها باز می‌شوند. [الان] همه چیز [در حالت] کتمان مانده است.»

اما به نظر می‌رسد به جز فرهنگ مشارکت که در یک فضای دموکراتیک مبتنی بر جامعه مدنی شکل می‌گیرد، لازم است که قانون نیز مشارکت را به رسمیت بشناسد و بستر قانونی برای مشارکت در جامعه وجود داشته باشد:

«فرهنگ مشارکت اگر در جامعه وجود داشته باشد، کار غیرمشارکتی خود به خود پیش نمی‌رود. یعنی فرد زمانی سهمی می‌گذارد که بعد در مدیریت آن مشارکت داشته باشد و باید به او اجازه مداخله داده شود. پس در درجه اول این یک بحث کلان اجتماعی است و در درجه دوم امکان قانونی مشارکت [و در مورد صندوق] امکان قانونی شکل‌گیری تشکل‌ها مهم است.»

در بحث پیرامون قانون، ناگزیر صحبت از حقوق نیز به میان می‌آید. در این خصوص صاحب‌نظران بر این نکته تاکید کردند که اولاً، باید بین حقوق و قانون تمایز قائل شویم و ثانیاً، حقوق را نباید به قانون تقلیل دهیم.

این امر خصوصاً در درون ساختار بوروکراتیک کشور ممکن است بیشتر خود را نشان دهد:

«ادبیات حقوق کار در بوروکراسی کشور وجود ندارد و همه قانونی حرف می‌زنند و همه مسائل را به قانون حواله می‌دهند تا نتوانی پیش بروی. ما باید اول حق و حقوق‌ها را تعیین کنیم و بعد قانون خودش را با این حق و حقوق تنظیم کند. من نباید حقوقم را به قانون تقلیل بدهم. نکته مهم آن است که بوروکراسی کشور و دستگاه دیوانسالاری کشور، ادبیات حقوقی ندارد.»

صاحب‌نظر دیگری، بحث حقوق را تنها معطوف به مردم و جامعه نمی‌داند، بلکه بر این نکته تأکید می‌کند که در مورد حقوق اجتماعی، هم دولت و هم مردم در یک وضعیت مبهم به سر می‌برند:

«اشکالی که الان وجود دارد، این است که از دوطرف یعنی هم دولت و هم مردم مشکلاتی وجود دارد. [از یک طرف] مردم به حقوق اجتماعی خود وقوف ندارند [...] دولت هم همین است. دو طرف قضیه راجع به امری که امر اجتماعی مهمی در ایران است، ناآگاه هستند، یعنی از دو طرف این ابهامات وجود دارد.»

در گفتگوی دیگری بر این نکته تأکید شد که در رابطه حاکمیت و مردم، به‌طور عام، و رابطه دولت و کارکنان، به‌طور خاص، حقوق مردم و کارکنان برای مشارکت انجمنی به رسمیت شناخته نمی‌شود:

«همه اینها به مسائل ریشه‌ای [جامعه ما] که اصلاً کسی ذی‌حق نیست، برمی‌گردد. آن رابطه‌ای که بین حکومت و مردم برقرار می‌شود، به اینجا سرریز می‌کند. گره ما اینجا است. حالا اگر یک نفر بخواهد جلو بیفتد که کارمندان دولت متحد شوید، به او می‌گویند که تو اصلاً چکاره هستی و چه نفعی می‌بری. در واقع، دوباره برمی‌گردیم به آن سؤال‌هایی که در جامعه مطرح است که مشارکت و انجمن صنفی یعنی چه چیزی؟»

بحث تمایز بین حقوق و قانون در درون صندوق بازنشستگی کشوری نیز از جایگاه مهمی برخوردار است و برای مشارکت مؤثر باید به آن توجه شود تا مشخص شود که حق و تکلیف کارکنان در برابر دولت چیست و دولت چه حق و تکلیفی در برابر کارکنان دارد:

«[زمانی که از توصیه‌های ILO صحبت می‌کنیم] در مورد حقوق صحبت می‌کنیم، اما صحبت مدیران در مورد قانون است. متأسفانه مدیران صندوق سربعاً از حقوق به قانون می‌پرند و جواب ما را با قانون می‌دهند و مثلاً می‌گویند که کارمندان دولت مشمول

قانون کار نیستند، در نتیجه، مسائل آنها ربطی به ILO ندارد. در حالی که ILO در سه‌جانبه‌گرایی مثلاً راجع به شرایط کار صحبت می‌کند. مثلاً ما در وزارت کار، معاون روابط کار داریم، یعنی چگونگی رابطه کارگر و کارفرما و حالا اینجا کارگر به کارمند و کارفرما به دولت تبدیل شده است. باید مشخص کنیم که روابط اینها چگونه است. حق و وظیفه کارمند [در مقابل دولت] چیست و بالعکس. در سیستم بروکراسی دولت و کشور، چنین ادبیاتی اصلاً وجود ندارد.»

عدم پذیرش حق مشارکت در صندوق بازنشستگی کشوری، به عدم پذیرش این حق در کل نظام بوروکراتیک کشور ارتباط دارد:

«بحث مشارکت در سیستم اداری کشور مقداری چالش برانگیز است. از این منظر می‌گویم که ما با یک فضای کلی در ارتباط دولت با جامعه مواجه هستیم. [...] یکی از نمودهای این ارتباط، در دستگاه دیوانسالاری کشور و نظام اداری و بوروکراسی مشهود است. ما هر باید و نیایدی را که توصیف می‌کنیم، بار آن باید توسط لوکوموتیوی کشیده شود و آن لوکوموتیو نظام اداری، بوروکراسی و دیوانسالاری کشور است. این دیوانسالاری به شدت عقب مانده است. به جرأت می‌توانم بگویم که در دیوانسالاری کشور هنوز در ابتدای قرن جاری باقی مانده‌ایم و جلوتر نرفته‌ایم.»

لازمه نظام بوروکراسی کارآمد، مشارکت است. این نکته‌ای بود که صاحب‌نظر دیگری در بحث مشارکت در نظام دیوانسالاری کشور به آن اشاره کرد:

«[بحث پیرامون مشارکت] به این برمی‌گردد که دولت در این گفتگو [و مشارکت] چقدر به کارآمدی بوروکراسی خود اهمیت می‌دهد. شاید لازم است در زمینه مشارکت، مناسبات کار هم پیش‌بینی شود. همه اینها مشروط به این است که شاخص‌های کارآمدی داشته باشیم. البته این موضوع پیچیده‌ای است. بدون مشارکت، من کارمند کل کارایی سیستم را پایین می‌آورم. دولت دلش می‌خواهد کارایی داشته باشد، اما وقتی مکانیسم مشارکتی را تعریف نمی‌کنیم و این مکانیسم را می‌بندیم، طبیعتاً سیستم به سمت ناکارآمدی بروکراسی [پیش] می‌رود.»

دولت زمانی به کارآمدی سیستم بوروکراسی و مجموعه خود اهمیت می‌دهد، که باور قوی داشته باشد که مشارکت و گفتگوی اجتماعی می‌تواند میزان کارآمدی و اثربخشی آن را بالا ببرد. در نتیجه زمانی که چنین

باوری در ارکان اداری و دیوانسالاری کشور وجود نداشته باشد، نه تنها مشارکتی در عرصه‌های مدیریتی وجود نخواهد داشت، بلکه دستگاه اداری کشور نیز با معضل ناکارآمدی دست به گریبان خواهد ماند:

«ببینید، یک واقعیت در کشور ما وجود دارد و آن این است که اساساً گفتگو بین ذی‌نفعان مختلف در حوزه‌های اجتماعی شکل نگرفته است و تا زمانی که این [گفتگو و مشارکت] وجود نداشته باشد در عمل آن اتفاقی که در جوامع دیگر می‌افتد و جواب می‌دهد، در ایران نمی‌افتد، یا جواب نمی‌دهد. در پشت‌سهم‌جانبه‌گرایی یک باور خیلی قوی وجود دارد که خیلی به این که سیستم [کارآمد باشد] و تصمیمات کارآمدی گرفته شود، کمک می‌کند.»

در همین خصوص، در مصاحبه دیگری اینچنین مطرح شد که کارآمدی دولت یا به تعبیر دیگری، کارایی دستگاه دیوانسالاری کشور به مشارکت جمعی بستگی دارد و در صورتی که مشارکت در جامعه شکل بگیرد و تداوم پیدا کند، به نظر می‌رسد که کارایی مجموعه بیشتر خواهد شد:

«اگر نگاه جمعی داشته باشیم، [مشارکت] به نفع جامعه و دولت است. هیچ دولتی نمی‌خواهد بد عمل کند منتها چون بلد نیست، بد عمل می‌کند و فکر می‌کند خیلی خوب عمل کرده است. اگر دولت مشارکت را قبول کند، خیلی بهتر هم عمل می‌کند چرا که مشارکت بر روی همه مجموعه [دولت] اثر مثبت دارد. این اتفاق متأسفانه خیلی کم می‌افتد.»

در خصوص بوروکراسی و دستگاه دیوانسالاری، نکته دیگر این بود که از آنجایی که پست‌های کلیدی و مناصب سطح بالای کشور در اختیار یک حلقه بسته است، این رده‌های بالای مدیریتی مرتب بین اعضای خاصی می‌چرخد، لذا مشارکت نمی‌تواند در نظام دیوانسالاری ایران و از جمله صندوق بازنشستگی اتفاق بیفتد چرا که بوروکراسی در کشور تبدیل به یک نهاد تاریخی شده است که راه مشارکت را سد می‌کند:

«بوروکراسی در ایران پیرامون یک حلقه بسته مطرح می‌شود، یعنی تعدادی افراد همیشه پست‌های کلیدی و سطح بالای کشور را در اختیار دارند. این درد مزمن جدی است. حالا شما می‌خواهید در این سیستم بوروکراسی و در یک جزو آن مشارکت برقرار کنید؟ این اخلاق و این روحیه و به قول نهادگرایان، این نهاد تاریخی جلوی مشارکت را می‌گیرد و منفذ آن را می‌بندد.»

صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان سازمانی که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم تمام کارکنان نظام دیوانسالاری کشور را تحت پوشش قرار می‌دهد، می‌تواند نمادی از کل این سیستم باشد و خواه یا ناخواه، ضعف یا ناکارآمدی دیوانسالاری و نظام اداری کشور به‌طور مشهود در صندوق بازنشستگی نمایان است:

«به‌طور مشخص صندوق بازنشستگی کشوری [از ابتدا] تا الان به عنوان یک زائده، یا یک جزء و رکن در دیوانسالاری کشور تعریف شده است. صندوق بازنشستگی کارکنان دولت و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح هر دو در نظام اداری کشور تعریف شده‌اند و [درست] از همین جا، چالش‌های مشارکت در این صندوق شروع می‌شود. چرا؟ چون ما یک فضای عمومی جامعه داریم که به شدت مشارکت‌گریز است و یک دیوانسالاری عقب‌مانده غیرمشارکتی داریم و حالا می‌خواهیم در این فضا صحبت از مشارکت در صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت کنیم که در این فضا وجود دارند.»

دولتی بودن صندوق بازنشستگی کشوری در ایران در حالی وجود دارد که صندوق‌های بازنشستگی در ادبیات بین‌المللی معمولاً به صورت یک نهاد یا سازمان حوزه عمومی تلقی می‌شوند. به نظر می‌رسد وقتی صندوق بازنشستگی را دولتی تعریف کنیم و آن را جزئی از بدنه بوروکراسی و دیوانسالاری کشور محسوب کنیم، نه تنها راه را برای مداخله دولت باز گذاشته‌ایم بلکه نوع مشارکت ذی‌نفعان در صندوق را هم به نظر دولت گره زده‌ایم. این نکته‌ای است که در نقل قول‌های صاحب‌نظران به دفعات تکرار شد:

«صندوق باید یک نهاد عمومی باشد. این صندوق را از سال ۱۳۵۴ دولتی تعریف کردند و اساسنامه آن هم دولتی است و به هیچ عنوان در کشور ما یک نهاد عمومی محسوب نمی‌شود. شما می‌دانید که برای بحث مشارکت این دو نکته خیلی مهم و کلیدی هستند که شما صندوق را یک ارگان یا دستگاه دولتی فهم و درک کنید، یا یک ارگان و دستگاه عمومی قلمداد کنید. باید این تمایز را تشخیص دهیم که اگر در هر کدام از این طبقه‌بندی‌ها بایستیم، موضع مشارکتمان چگونه خواهد شد.»

در همین خصوص، صاحب‌نظر دیگری به قائل شدن تمایز بین سازمان عمومی در مقابل سازمان دولتی تاکید کرد و بیان داشت که نوع مشارکت در صندوق بازنشستگی کشوری، بسته به این که صندوق را چگونه تعریف کنیم، متفاوت است:

«صندوق باید یک سازمان عمومی (public organization) در مقابل یک سازمان



دولتی (governmental organization) باشد. صندوق یک سازمان عمومی است و آداب ادارهٔ صندوق به کسب‌وکارهای اجتماعی (social enterprises) خیلی نزدیک است و یک مقدار عناصر خیرخواهانه و نظیر آن درونش وجود دارد. از نظر شیوهٔ ادارهٔ صندوق، من قائل به ارکان مدیریتی در صندوق هستم یعنی برای این صندوق نوعی ساختار مدیریتی (management structure) متصور هستم. من به ساختار مدیریتی معتقد هستم و فکر می‌کنم صندوق با سه ویژگی سازمان عمومی، با داشتنِ داشتنِ ساختار مدیریتی و با آداب نزدیک به کسب‌وکارهای اجتماعی باید اداره شود. چرا می‌گوییم کسب‌وکارهای اجتماعی؟ برای این که حتماً نباید ماهیت اقتصادی و ماهیت مالی صندوق را فراموش کنیم. یک بخش مهم اینجا، ماهیت مالی آن است. منتها اینجا سودمحور (profit base) نیست بلکه اجتماع‌محور social base است.»

اما مصاحبه‌شوندهٔ دیگری، ضمن تأکید بر عمومی بودن صندوق‌بازنشستگی کشوری، بیان داشت که اگر چه این صندوق یک سازمان عمومی است، اما مدیریت آن باید برعهدهٔ دولت باشد، مشروط بر آن که آن را مثل یک نهاد عمومی و نه دولتی اداره کند:

«دولت یک نهاد عالی است. معمولاً صندوق را دست دولت می‌سپارند و می‌گویند دست دولت باشد اما دولت باید صندوق را مثل یک NGO<sup>۱</sup> ملی و به شکل یک نهاد عمومی اداره کند. همه جای دنیا همین‌طور است، یعنی حتی NHS<sup>۲</sup> یا صندوق‌های معروفی که در اروپا وجود دارند، درست است که نهاد عمومی هستند اما دولت آنها را اداره می‌کند. ILO هم همین را می‌گوید و بیان می‌کند که نقش دولت بسیار مهم است. نقش اصلاحگری [صندوق‌های بازنشستگی] هم عمدتاً برعهدهٔ دولت است و دولت‌ها باید این کار را بکنند.»

آنچه تا اینجا بحث شد، درخصوص مشارکت و گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا در صندوق‌های بازنشستگی و عوامل ساختاری تعیین‌کنندهٔ آنها بود. اما از آنجا که مشارکت اجتماعی، بدون مشارکت انجمنی مبتنی بر تشکل‌ها شکل نمی‌گیرد، لذا در قسمت بعدی و به عنوان درون‌مایهٔ دوم تحقیق، به بررسی یافته‌های پژوهش پیرامون تشکل‌ها و نقش ذی‌نفعان در ادارهٔ صندوق‌بازنشستگی و مسائل مربوط به تشکل‌سازی آنها می‌پردازیم.

1- Non governmental organization

2- National health system

## ۲- مشارکت انجمنی (تشکل‌ها)

ذی‌نفعان رکن اصلی مشارکت در هر صندوق بیمه‌ای و جزء اصلی سه‌جانبه‌گرایی هستند. ذی‌نفعان مالکان اصلی هر صندوق بازنشستگی بوده و به همین دلیل در ادبیات گفتگوی اجتماعی بر مشارکت آنها در نظام اداره این صندوق‌ها تأکید می‌شود. همچنین مشارکت ذی‌نفعان و خدمات‌گیرندگان در صندوق، یکی از بنیان‌های حکمرانی خوب به شمار می‌آید. حکمرانی خوب، به معنای اداره مردمی خردمندانه است که در معنای کلی به ارتباط و تعامل سازنده و اثربخش بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی اطلاق می‌شود و در نهایت می‌تواند به کارآمدتر شدن تصمیمات در سطوح مختلف منجر شود. حکمرانی خوب یا اداره خردمندانه امور در سطوح مربوط به روابط کار و صندوق‌های بیمه‌ای عموماً تحت عنوان گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرا مطرح می‌شود و منظور از آن الزام به رابطه سه‌جانبه بین ذی‌نفعان شامل خدمات‌گیرندگان از جمله بیمه‌شدگان و کارفرمایان و دولت در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها است، به نحوی که بدون مشارکت و گفتگوی این سه رکن هیچ تصمیمی گرفته نشود.

لازمه گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرایی که در جهت تحقق آرمان‌های حکمرانی خوب به انجام برسد، آن است که در یک سطح افقی صورت بپذیرد، به نحوی که در آن تمامی ارکان در یک سطح و با موضع برابر و موازی در گفتگو شرکت کنند تا محصول و برآیند آن مبتنی بر راهبری و تسهیل‌گری امور و کارآمدی دیوانسالاری در راستای تحقق مطالبات همه طرفین، رفع نیازها و رفاه عمومی باشد. بدون تردید، تصمیمات و سیاست‌هایی که از بطن چنین گفتگویی خارج شود، به دلیل آن که مطالبات همگان در آن منظور شده است، با حداقل مقاومت‌های رسمی و غیررسمی مواجه است و می‌تواند به سهولت بیشتری اجرایی شود.

بر این اساس و از آنجایی که یکی از ارکان اصلی سه‌جانبه‌گرایی، مشارکت ذی‌نفعان در صندوق‌های بازنشستگی و در اینجا به‌طور خاص صندوق بازنشستگی کشوری است، لذا تحلیل وضعیت فعلی ذی‌نفعان صندوق شامل کسورپردازان و بازنشستگان و دورنمای پیش روی این ذی‌نفعان در خصوص مشارکت در مدیریت این صندوق حائز اهمیت است. بر این اساس، در این قسمت از یافته‌ها به بررسی این موضوع خواهیم پرداخت.

### – سیمای فعلی ذی‌نفعان (کسورپردازان و بازنشستگان) صندوق بازنشستگی کشوری

همان‌طور که پیشتر بیان شد، وضعیت فعلی مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی کشوری به این صورت است که ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری نه تنها در هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های

تابعه حضور نداشته، بلکه حتی در ارکان مدیریتی خود این صندوق نیز نقشی ندارند. اگرچه در این میان حضور بازنشستگان صندوق بهتر است و تا حدودی به دلیل ساختار نسبتاً منسجم‌تری که در قیاس با کسورپردازان دارند، امکان پیگیری مطالباتشان را دارند، اما کسورپردازان عملاً هیچ مشارکتی در صندوق بازنشستگی کشوری ندارند و صدای آنها خاموش است. یکی از صاحب‌نظران، در تشریح وضعیت فعلی مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی کشوری بیان کرد که:

«در بدنه صندوق [بازنشستگی کشوری] عملاً هیچ مشارکتی وجود ندارد و این که چگونه نظرات ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی دیده می‌شود، باید بگویم گاهی جلساتی ممکن است با کانون‌های بازنشستگی برگزار شود و صحبت‌هایشان را گوش کنند. به‌هرحال آنها از طریق شبکه‌هایی که دارند، سعی می‌کنند که حرف‌ها [و مطالبات خود] را جلو ببرند. ولی مکانیسمی که در حال حاضر وجود دارد این است که جلساتی گذاشته شود، یا مثلاً زمانی در اینجا [صندوق] کمیته‌های تخصصی مثل کمیته تخصصی بیمه تکمیلی برگزار می‌شد که نمایندگان کانون‌های بازنشستگان در آن حضور پیدا می‌کردند، و حرف‌هایشان شنیده می‌شد اما به‌هرحال اینها هیچ وقت نهاد رسمی نبودند؛ [اما در مورد] شاغلین هیچ [مشارکتی صورت نمی‌گیرد]، یعنی کسورپردازی که آینده او بر طبق محاسبات آکچوئری تا ۷۵ سال به صندوق وابسته است، اصلاً نقشی در مشارکت در صندوق ندارد.»

به نظر می‌رسد دلیل کلی عدم مشارکت کسورپردازان برخلاف بازنشستگان به سازوکار صندوق بازنشستگی بازمی‌گردد. درواقع، به سبب این که کارمندان پس از بازنشستگی به دلیل دریافت مستمری ماهانه در یک ارتباط مداوم با صندوق قرار می‌گیرند، حساسیت بیشتری بر روی صندوق پیدا می‌کنند. اما این ارتباط برای کارمندان نزدیک به صفر است و در نتیجه در زمینه مشارکت آگاهی و حساسیتی ندارند:

«بین کارمندان با صندوق بازنشستگی کشوری هیچ پیوندی نیست، یعنی در مخیله کارمندان دولت هم نمی‌گنجد که صندوقی هم وجود دارد و هر ماه از آنها پول کسر می‌کند و سی سال بعد تمام زندگی‌شان به آن صندوق گره خورده است. بازنشستگان چون هر ماه از صندوق حقوق می‌گیرند، حساسیت بیشتری دارند اما شاغلین اصلاً به این فکر نمی‌کنند که چند صباح دیگر باید از آنجا حقوق بگیرند.»

می‌توان گفت که اگر بازنشستگان حضور پررنگ‌تری در صندوق بازنشستگی دارند، به این دلیل است که

این افراد، با تلاش خودشان این نقش را ایجاد کردند. این به معنای آن است که از روز نخست اراده‌ای در صندوق بازنشستگی برای حضور پررنگ‌تر بازنشستگان در صندوق نسبت به کسورپردازان وجود نداشته، بلکه این دسته از ذی‌نفعان با پیگیری مطالباتشان به این نقش رسیده‌اند:

«در وضعیت فعلی، بازنشسته تا حدودی نقش دارد و البته باید گفت که خود بازنشسته تا حدودی این نقش را ایجاد کرده است. یعنی وقتی مسئله‌ای پیش می‌آید، مثلاً در میدان بهارستان حضور پیدا می‌کند [و اعتراض می‌کند] یا حتی جلوی همین صندوق می‌آید [و مطالبات خودش را پیگیری می‌کند] و این نقش را ایجاد می‌کند. اما فرد شاغل اصلاً به این مسئله توجهی ندارد که چه اتفاقی در اینجا می‌افتد. فرد شاغل توجهی ندارد که مثلاً مدیر صندوق امروز دارد با تصمیمات خود منابع اینجا را تخلیه می‌کند و ممکن است اصلاً به او چیزی نرسد. درواقع، شاغل هیچ حسی به این مسئله ندارد.»

همچنین یکی دیگر از صاحب‌نظران، در تشریح وضعیت فعلی مشارکت ذی‌نفعان، ضمن تأیید عدم مشارکت و حتی ارتباط شاغلین کسورپرداز با صندوق بازنشستگی، در مورد مشارکت بازنشستگان نیز بیان کرد که اگرچه این گروه از ذی‌نفعان نسبت به صندوق مشارکت بیشتری دارند، اما حساسیت آنها بیشتر بر روی پرداخت مستمری بازنشستگی و شکاف حقوق آنها با هم‌تایان شاغل است. به عبارت دیگر، باید گفت که بیشتر مشارکت بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری حول پیگیری مطالبات مربوط به حقوق و مستمری است:

«ذی‌نفعان اصلی [صندوق]، دو گروه هستند. یک گروه بیمه‌پردازان هستند که عموماً کارکنان رسمی دستگاه‌های اجرایی کشور می‌باشند. کارکنان دولت، اعضای هیئت علمی، قضات، کارمندان رسمی و در مجموع فکر می‌کنم در حدود ۱ میلیون و ۳۰۰ هزار نفر در این گروه می‌گنجند. گروه دوم، مستمری‌بگیران و بازنشستگان صندوق کشوری هستند. [حال] اگر به‌طور منطقی هم هر دو گروه را در نظر بگیریم، باید بگویم که گروه اول نه تنها هیچ تشکلی ندارند، بلکه آگاهی‌شان هم نسبت به اهمیت صندوق و رابطه مالی و حقوقی که با صندوق دارند بسیار پایین است. نه فقط در حوزه کارمندان عادی، بلکه حتی در مورد بیمه‌پردازانی مثل اعضای هیئت علمی هم تقریباً آگاهی چندانی نسبت به این قضیه ندارند. در این بخش این رابطه بین ذی‌نفعان، چه سازمانی و چه فردی، بسیار ضعیف است. [گروه دوم] بازنشستگان هستند که حساسیت زیادی به رفتار صندوق دارند که بخش بزرگی از آن نسبت به وضعیت پرداخت حقوق

مستمری و بازنشستگی است که چگونه پرداخت می‌شود و چه کیفیت و کمیتی دارد و فاصله حقوق آنان با کارکنان شاغل چقدر است. بازنشستگان در قالب کانون‌های بازنشستگی و منطقه‌ای تشکل پیدا کرده‌اند و نمایندگان منتخبی دارند که با صندوق در تماسند. [اما] حتی این دسته از ذی‌نفعان هم اطلاعات کمتری نسبت به بخش دارایی‌ها و مدیریت ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های صندوق دارند.»

اما علی‌رغم این که بازنشستگان و کسورپردازان، هر دو ذی‌نفعان صندوق به حساب می‌آیند، اما این طور به نظر می‌رسد که بین این دو گروه نیز نوعی تضاد منافع پنهان وجود دارد که عموماً از طرف بازنشستگان بر آن تأکید می‌شود. این تضاد منافع عموماً در موضوع شکاف و فاصله مستمری بازنشستگی با حقوق کارمندان شاغل خود را نشان می‌دهد که مصداق عینی آن را در همسان‌سازی مستمری بازنشستگی می‌توان مشاهده کرد. نکته مهم در این موضوع آن است که عموماً کسورپردازان نسبت به این تضاد منافع آگاهی چندانی ندارند، چرا که همان طور که پیشتر بیان شد میزان حساسیت آنها به صندوق بازنشستگی کشوری و سازوکارهای آن اندک است:

«یک نوع تضاد منافی بین شاغلین به عنوان کسورپردازان و [بازنشستگان به عنوان] مستمری‌بگیران وجود دارد [که مصداق آن را می‌توان] در بحثی که مسئله امروز ما یعنی همسان‌سازی است، مشاهده کرد [که طی آن] از این ماه [مهرماه] ۱۳۹۹، حقوق بازنشستگان در حال افزایش است و در حدود ۹۰ درصد هم‌تراز با کسی می‌شود که شاغل است. [...] این تصمیم برای بازنشسته فعلی، تصمیم خیلی خوبی است اما اگر [قرار باشد] صندوق به عنوان یک صندوق بیمه‌ای متکفل پرداخت مستمری‌ها در سنوات آتی باشد، برای شاغل فعلی که مثلاً چهار سال دیگر بازنشسته می‌شود، معلوم نیست که تصمیم خوبی باشد، چرا که صندوق بازنشستگی در حال حاضر ورشکسته است. منظورم از تمام این صحبت‌ها این است که ما می‌توانیم یک تضاد منافی بین شاغل و بازنشسته تشخیص دهیم.»

اما علی‌رغم این که بازنشستگان نسبت به کسورپردازان در صندوق بازنشستگی نقش پررنگ‌تری ایفا می‌کنند و حضورشان برجسته‌تر است، اما روی هم‌رفته به نظر می‌رسد که مسئله اصلی در صندوق بازنشستگی کشوری در حیطه سه‌جانبه‌گرایی، عدم مشارکت مؤثر ذی‌نفعان باشد. این به معنای آن است که حتی بازنشستگان نیز علی‌رغم حضور پررنگ‌تر در صندوق، فاقد نقش کلیدی در ارکان تصمیم‌گیری صندوق هستند که این به منزله آن است که سه‌جانبه‌گرایی در صندوق حتی از ناحیه بازنشستگان نیز اتفاق نمی‌افتد:

«نکته‌ای که وجود دارد این است که [نیروی کار] یعنی هم شاغلین و هم بازنشستگان [در این صندوق وجود ندارد. فرض کنید اصلاً کارفرما و دولت هر کدام یک طرف باشند و دولت دو نقش نداشته باشد، ولی نیروی کار در صندوق نقشی ندارد. به نظر می‌رسد با همین منطق موجود آنها باید نقشی پیدا کنند. این نقش عملاً در سیاست‌گذاری‌ها و نظارت بر این مجموعه، نزدیک به صفر است که شامل هم کسورپردازان و البته بازنشستگان می‌شود.»

عدم حضور ذی‌نفعان در نظام و ارکان تصمیم‌گیری صندوق بازنشستگی کشوری منجر به این می‌شود که حتی بازنشستگان نیز که حضور برجسته‌تری دارند، نتوانند به نحو اثربخشی در این صندوق مشارکت داشته باشند: «ما آن چیزی که در اسناد به عنوان مشارکت ذی‌نفع در صندوق‌ها صحبت می‌شود را تقریباً در صندوق نداریم. حتی اگر به فرض [بگوییم] که صدای بازنشستگان در صندوق خیلی شنیده و به آن توجه می‌شود، اما بر اساس تعاریف بین‌المللی که می‌گوید اینان باید در هیئت‌مدیره نماینده داشته باشند، باز هم حتی در مورد بازنشستگان صندوق بازنشستگی این اتفاق نیفتاده است. اگر هم نماینده‌ای داشته باشند، بر اساس قانون [ساختار] نظام جامع [رفاه] این نمایندگان مثلاً در [هیئت امانا] صندوق تأمین اجتماعی توسط وزیر [از بین ذی‌نفعان صندوق تأمین اجتماعی] انتخاب می‌شوند و قانون هم راه آن را باز گذاشته و مسئله چندان هم ندارد. ولی [در مورد] صندوق کشوری همین هم اتفاق نمی‌افتد، یعنی اگر حتی بازنشستگان را هم ذی‌نفع اصلی [صندوق بازنشستگی کشوری] فرض کنیم، باز حتی در این رده‌ها هم مشارکت نمی‌کنند. پس ما عملاً نمی‌توانیم بگوییم که مشارکتی از جانب ذی‌نفعان [در صندوق بازنشستگی کشوری] اتفاق می‌افتد.»

پس از مشخص شدن وضعیت کلی ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی کشوری و روشن شدن این نکته که نه بازنشستگان و نه کسورپردازان، در سطوح مدیریتی صندوق نقشی ندارند و عملاً به عنوان شرکای اجتماعی صندوق در گفتگوی اجتماعی مشارکت نمی‌کنند، در ادامه هر یک از ذی‌نفعان صندوق به صورت جداگانه بررسی می‌شوند.

### – شاغلین (ذی‌نفعان کسورپرداز)

نکته مهمی که تقریباً در صحبت با تمام ذی‌نفعان بدان اشاره شد این بود که کسورپردازان هیچ صدایی در صندوق بازنشستگی کشوری ندارند و همان‌طور که در بخش قبلی پیرامون آن صحبت شد، علی‌رغم آن که

بازنشستگان فعالیت‌های پراکنده‌ای در صندوق بازنشستگی دارند، اما کسورپردازان عملاً در این صندوق نه مشارکتی دارند و نه حتی ارتباط معناداری با این صندوق برقرار کرده‌اند. علت این امر را می‌توان به سابقه تاریخی عدم حضور شاغلین در صندوق از زمان تأسیس اداره تقاعد در سال ۱۳۰۱ تا امروز دانست، این بدان معناست که از روز نخست کسورپردازان در سازوکارهای بازنشستگی حضور نداشته‌اند و به همین دلیل خود را صاحب حق نمی‌دانند:

«قدیمی‌ترین صندوق بازنشستگی در ایران، صندوق بازنشستگی کشوری است که در سال ۱۳۰۱ تأسیس شده است و نزدیک یک قرن قدمت دارد. به جرأت می‌توان گفت که ایران با این صندوق یکی از پیشتازان صندوق‌های بازنشستگی در دنیا محسوب می‌شود، ولی علی‌رغم این صد سال، هیچ‌گاه [تا به امروز] شاغلین خود را صاحب حق در آن صندوق نمی‌دانستند. همین الان که با هم صحبت می‌کنیم، افرادی که در دولت شاغل هستند و هر ماه کسورات از حقوقشان کسر می‌شود و به این صندوق واریز می‌شود، هیچ ارتباطی و تعاملی با این صندوق ندارند. [درواقع] به صورت سنتی در طول ۹۸ سال گذشته وجود داشته است و به نظر می‌رسد که در طول چهل سال گذشته و می‌توان به جرأت گفت که خصوصاً از سال ۵۴ به بعد صندوق بازنشستگی کشوری اصلاً توجهی به شاغلین نداشته است.»

نادیده گرفته شدن کسورپردازان در صندوق بازنشستگی تبدیل به عرف و سنت شده است، به نحوی که این دسته از ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی از دایره ذی‌نفعان اصلی خارج شده‌اند:

«مشکل مهم در صندوق [بازنشستگی کشوری] این است که در این صندوق به بخشی از ذی‌نفعان به‌طور کل توجه نمی‌کنند. ما عموماً به صورت عرفی در صندوق بازنشستگی، کسورپردازان را به عنوان ذی‌نفع محسوب نمی‌کنیم. تقریباً شما هیچ ادبیاتی را در مورد صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانید پیدا کنید که کسورپردازان را از دایره ذی‌نفعان اصلی خود خارج کنند. اما اتفاقی که در صندوق افتاده این است که کسورپردازان تا الان نادیده گرفته شدند.»

نادیده گرفته شدن کسورپردازان در صندوق در حالی اتفاق افتاده است که در ادبیات بین‌المللی پیرامون گفتگوی اجتماعی، شاغلین بیمه‌پرداز، یکی از شرکای اجتماعی سه‌گانه محسوب می‌شوند که در بحث‌های مربوط به روابط کار و حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی باید مشارکت کنند:

«در ادبیاتی که من از سه‌جانبه‌گرایی خواندم، فهمیدم که سه رکن کارگر، کارفرما و دولت باید [در گفتگوی اجتماعی] حضور داشته باشند. بازنشسته در این ادبیات کجا قرار دارد؟ این ضلعی که به کارگر اختصاص می‌دهد، در واقع یک فرد است یعنی فرد باید یا شاغل و یا بازنشسته باشد. یعنی فرد در هر دوره‌ای یا می‌تواند شاغل و یا بازنشسته باشد. بنابراین ضلع کارگر و بازنشسته را در اینجا [یکی] تعریف می‌کند، اما چرا اسم آن را کارگر یا کارمند می‌گذارد؟ برای این که بازنشسته را به حساب نمی‌آورند، چرا که بازنشستگان را جزء ذی‌نفعان لایه اول محسوب نمی‌کنند و می‌گویند این کارگران در واقع جامعه کسورپرداز یا بیمه‌پرداز هستند و اینها در سیر زمان به بازنشسته تبدیل می‌شوند و حقیقتاً سر جای خودش است. در واقع، به این نکته باید توجه کرد که رابطه فرد با صندوق بازنشستگی با چه عنوان برقرار می‌شود، بازنشسته یا کارمند. این در حالی است که در صندوق کشوری، شاغلین هیچ سهم و حضوری در صندوق ندارند و تمام بازنشسته‌ها مطالبه‌گر هستند.»

در اظهار نظر دیگری پیرامون همین نکته چنین بیان شد که علی‌رغم آن که استانداردهای بین‌المللی در خصوص سه‌جانبه‌گرایی به نقش شاغلین کسورپرداز یا بیمه‌پرداز توجه و تأکید زیادی دارد، اما متأسفانه در صندوق بازنشستگی مشارکت این دسته از ذی‌نفعان عملاً وجود ندارد؛ این در حالی است که طبقه دوم ذی‌نفعان یعنی بازنشستگان صندوق صدای رساتری دارند و در شرایط فعلی به نوعی تنها ذی‌نفع صندوق به حساب می‌آیند: «تقریباً در بحث‌های سه‌جانبه‌گرایی، ذی‌نفعان اصلی یا به تعبیری دیگر شهروندان اصلی صندوق‌های بازنشستگی در معنای عام، عموماً کسانی هستند که حق بیمه می‌پردازند، یعنی افرادی که منابع آن صندوق را تأمین می‌کنند. حقوق‌بگیران یا مستمری‌بگیران هم جزء ذی‌نفعان محسوب می‌شوند ولی بر اساس اسناد ILO و ISSA آنقدر نقش پررنگی ندارند که کسورپردازان را به حاشیه نکشند. اما در صندوق کشوری این اتفاق افتاده است و شما صدای بازنشستگان را خیلی زیاد می‌شنوید و می‌توان به جرأت گفت که فقط صدای بازنشستگان از صندوق بازنشستگی [کشوری] پخش می‌شود. این اتفاق در صندوق تأمین اجتماعی برعکس است و در واقع [صندوق تأمین اجتماعی] مثل نرم جهانی است و صدای کارگران در آنجا بیشتر شنیده می‌شود. البته من کاری ندارم که چقدر تأثیرگذار است، اما حداقلش این است که در



تعیین دستمزد و مسائل دیگر نماینده کارگران حضور دارد. ممکن است اینان نماینده واقعی کارگران نباشند ولی منظورم این است که مدلی که در صندوق تأمین اجتماعی اتفاق می‌افتد، تقریباً به نرم جهانی نزدیک‌تر است.»

بر این اساس اگر وضعیت کسورپردازان صندوق بازنشستگی کشوری با بیمه‌پردازان صندوق تأمین اجتماعی مقایسه شود، مشخص می‌شود که برخلاف صندوق تأمین اجتماعی، در صندوق کارکنان دولت کسورپردازان هیچ نقش و حتی حضوری ندارند. روی هم‌رفته به نظر می‌رسد که در صندوق بازنشستگی، بازنشستگان جای کسورپردازان را گرفته‌اند و ترکیب نقش‌ها عوض شده است:

«کارگران تأمین‌کننده منابع تأمین اجتماعی هستند و مالکان دارایی صندوق تأمین اجتماعی محسوب می‌شوند. این طرف هم اگر ما با همین ادبیات نگاه کنیم، مالکان اصلی بخشی از دارایی صندوق کشوری هم کسورپردازان هستند. الان سهم کسورپردازان در تأمین منابع صندوق کشوری حدود ۱۷ تا ۱۸ درصد است. این به معنای آن است که کسورپردازان سهم مهمی در تأمین منابع صندوق دارند و بنابراین باید نقش مهمی داشته باشند اما به اندازه سهمی که تأمین [منابع] می‌کنند، هیچ نقشی ندارند. این در حالی است که ذی‌نفعان اصلی کسورپردازان هستند که باید [در سه‌جانبه‌گرایی] دیده شوند، اما الان بازنشستگان به درست یا غلط جا افتاده‌اند و در واقع آنها خود را ذی‌نفع اصلی [صندوق] می‌دانند و همین وضعیت را پیچیده می‌کند.»

به نظر می‌رسد یک دلیل برای عدم مشارکت کسورپردازان در صندوق بازنشستگی کشوری، مقاومت مدیران صندوق است که کسورپردازان را به عنوان ذی‌نفع صندوق به رسمیت نمی‌شناسند. ممکن است دلیل آن این باشد که عنوان صندوق، «صندوق بازنشستگی کشوری» است و به همین علت این تصور در نگاه مدیران به صورت تاریخی جا افتاده است که مخاطبین این صندوق، تنها بازنشستگان هستند:

«وقتی ادبیات مدیران [صندوق] به این صورت است که می‌گویند ما به جامعه بازنشسته خدمت می‌کنیم، یعنی کسورپردازان را نمی‌شناسند. باید به آنها بگوییم که نهصد هزار نفری که هر ماه از حقوق آنها [مبلغی را به عنوان کسور] کسر می‌کنید، چه می‌شوند؟ پس برجسته‌ترین چالشی که وجود دارد این است که صندوق به‌طور سنتی نمی‌تواند با شاغلین ارتباط برقرار کند و هنوز که هنوز است، مدیران صندوق و پیکره صندوق در این مورد مقاومت دارند و شاغلین را به عنوان مشترک صندوق به رسمیت نمی‌شناسند.»

باید مدیران [صندوق] را قانع کنیم که شاغلین هم جز مشترکین صندوق هستند.»

به نظر می‌رسد که مقاومتی که از سوی مدیران صندوق در همهٔ ادوار در برابر به رسمیت شناختن کارمندان به عنوان ذی‌نفعان صندوق وجود داشته است، به این دلیل باشد که مدیران با نادیده گرفتن ایشان سعی کرده‌اند از مشکلات احتمالی جلوگیری کنند و به همین علت هیچ‌گاه در گذشته در پی آن نبوده‌اند که با یک برنامهٔ مدون آنها را در صندوق مشارکت دهند:

«اگر کارمندان دولت بخواهند متشکل شوند و مشارکت کنند، به راحتی ممکن نیست. راحت می‌گویم مدیران فعلی مشکل اضافه نمی‌خواهند. چاره چیست؟ چون همه مقاومت می‌کنند پس هیچ کاری نکنیم؟ [باید] یکبار بپذیریم دنبال چه هستیم. اگر صندوق بازنشستگی می‌خواهیم، باید قبول کنیم که شیر بی‌یال و دم و اشکم نمی‌شود. باید تکلیفمان را روشن کنیم که صندوق می‌خواهیم یا نمی‌خواهیم و اگر خواستیم باید کارمندان را مشارکت دهیم.»

در نقل قول دیگری در همین ارتباط، مشارکت کسورپردازان در صندوق بازنشستگی کشوری را در شرایط فعلی و با سازوکار موجود نوعی تناقض برشمرده‌اند که می‌تواند برای مدیران صندوق دردسر ایجاد کند:

«[برای مشارکت مؤثر] صندوق بازنشستگی کشوری باید روی خود را به سمت شاغلین بچرخاند [اما برای این کار] شما با یک سری امر متناقض روبه‌رو می‌شوید. مدیری که بالاسر همه نشسته است، الان کارهایی می‌کند و بالأخره دردسری ندارد. الان صندوق بازنشستگی [حدود] ۱ میلیون و ۵۰۰ هزار بازنشسته دارد و مدیر [صندوق] برای این که این جماعت را راضی کند، کارهایی را به هر صورت انجام می‌دهد. حالا بحث من معطوف به این است که [حدود] ۹۰۰ هزار نفر [از کسورپردازان] را هم به این جمعیت اضافه کنیم. خب این برای مدیر دردسر دارد و می‌گوید سری که درد نمی‌کند را چرا با دستمال بندیم؟ تناقض ماجرا همین جاست که [شما] می‌خواهید صندوق به سمت مشارکت برود و [به مدیر می‌گویید] برای خودت دردسر ایجاد کن، اما صندوق چرا باید برای خودش دردسر ایجاد کند؟ الان صندوق و مدیران سر جای خود نشسته‌اند و راحت هستند و با چارچوب فعلی کارها را پیش می‌برند. سؤال این است که چرا باید مشکلات خود را زیادت‌ر کند؟ تناقض وجود دارد.»

همچنین یک دلیل دیگر عدم حضور و مشارکت ذی‌نفعان این است که آنها نسبت به صندوق بازنشستگی و حتی کسوراتی که می‌پردازند، آگاهی کافی ندارند و این عدم آگاهی سبب می‌شود که مطالبه‌ای هم در این خصوص نداشته باشند:

«کسورپردازان آگاهی‌شان نسبت به اهمیت صندوق و رابطه مالی و حقوقی که با صندوق دارند بسیار پایین است. نه فقط در حوزه کارمندان عادی، بلکه حتی در مورد بیمه‌پردازانی مثل اعضای هیئت علمی هم تقریباً آگاهی چندانی نسبت به این قضیه ندارند. این که چطور می‌شود میزان آگاهی و حساسیت بیمه‌پردازان را نسبت به صندوق افزایش داد و آنها را نسبت به عملکرد و رفتار صندوق و قواعد و ضوابط بازنشستگی و نحوه مدیریت دارایی‌ها مسئولیت‌پذیرتر، حساس‌تر و پیگیرتر کرد، کار سختی است.»

همان‌طور که در نقل قول پیشین بیان شد، عدم آگاهی شاغلین کسورپرداز نسبت به روابط مالی که با صندوق بازنشستگی دارند، تنها به کارمندان عادی محدود نمی‌شود، بلکه حتی اعضای هیئت علمی و نخبگان نیز از این قاعده مستثنا نیستند. این نکته‌ای است که در نقل قول دیگری نیز بیان شد. ممکن است علت این عدم آگاهی آن باشد که صندوق بازنشستگی از ابتدا به عنوان یک نهاد یا سازمانی جا افتاده است که فقط به بازنشستگان خدمت ارائه می‌دهد و کسورپردازان از ابتدا خود را در آنجا دخیل نمی‌دانستند:

«کارمندان به حقوق اجتماعی خود وقوف ندارند. شما از خیلی از دانشگاهی‌ها بپرسید، که [بابت کسور] چقدر از حقوق شما بابت بیمه‌های اجتماعی کم می‌شود؟ ۹۹ درصد نمی‌دانند. اصلاً نمی‌دانند این [کسور] چیست. فرد به من زنگ زده که من بازنشسته شدم، چرا دانشگاه حقوق مرا قطع کرده است؟ به او می‌گویم شما از ردیف حقوق‌بگیران دولت خارج شده‌ای [ولی] متوجه نمی‌شود [چرا که] این مسائل را نمی‌داند.»

بر همین اساس، به نظر می‌رسد که کارمندان تازه‌زمانی که به بازنشستگی گام می‌نهند، متوجه می‌شوند که صندوق بازنشستگی کشوری از این به بعد متولی امور مربوط به مستمری و مزایای آنهاست:

«من به جرأت می‌توانم بگویم که [کسورپردازان] هیچ خبری [نه] از میزان کسوراتشان، [نه] از تعداد سال‌هایی که کسورات پرداخت کردند و [نه از] این که چه اتفاقی در صندوق در حال رخ دادن است، ندارند. زمانی که اینان بازنشسته می‌شوند، تازه متوجه [خواهند شد] که یک نهادی به نام صندوق بازنشستگی [وجود دارد] که من باید مطالبات خود را از آنجا پیگیری کنم. یعنی این اتفاق بعد از بازنشستگی می‌افتد، در

حالی که در صندوق تأمین اجتماعی من نوعی که الان کسورپرداز تأمین اجتماعی هستیم، تقریباً هر سال دوسه بار وضعیت خود را رصد و چک می‌کنم که ببینم در جایی جاافتادگی نداشته باشم و مثلاً حق بیمه مرا کارفرما پرداخت کرده است یا نه؛ ولی در صندوق کشوری این اتفاق نیفتاده است.»

عدم آگاهی کسورپردازان نسبت به سازوکار صندوق بازنشستگی و روابط مالی که با این صندوق دارد، به دلیل این امر است که فرد کسورپرداز نه تنها شناخت دقیقی از صندوق بازنشستگی ندارد، بلکه حتی فهم درستی هم از آن ندارد. به تعبیر یکی از صاحب‌نظران، صندوق بازنشستگی برای کسورپردازان، شبیه اداره مالیات برای عموم مردم است که افراد دقیقاً نمی‌دانند مالیاتی که می‌پردازند در کجا مصرف می‌شود و در ازای مالیات پرداخت‌شده، چه خدمتی دریافت می‌کنند:

«صندوق بازنشستگی [برای کسورپردازان] دقیقاً مثل اداره مالیات است که مردم فهم درستی ندارند. [مردم نمی‌دانند که] مالیات [پرداختی] آنها کجا مصرف می‌شود که فرد بگوید من این مالیات را می‌دهم و این خدمات را می‌گیرم. در صندوق کشوری هم همین‌طور است و فرد [کسورپرداز] فهم درستی [از سازوکارها] ندارد و نمی‌داند که کسوری که امروز [به صندوق] پرداخت می‌کند، فردا پس خواهد گرفت.»

دلیل دیگری که می‌توان در خصوص چرایی عدم آگاهی ذی‌نفعان کسورپرداز نسبت به صندوق بیان کرد این است که تنها شناختی که این دسته از بیمه‌شدگان از سازوکار بیمه‌ای خود دارند، به دفترچه بیمه درمان آنها محدود می‌شود:

«من بارها و بارها از هیئت علمی‌ها پرسیده‌ام که بیمه‌پرداز کدام صندوق بازنشستگی هستند، اما برای اینان مفهوم صندوق بازنشستگی اصلاً قابل درک نیست و می‌گویند ما بیمه خدمات درمانی هستیم.»

وقتی تنها ارتباطی که کسورپردازان با صندوق بازنشستگی دارند، در دفترچه بیمه درمانی خلاصه می‌شود که آن هم توسط یک سازمان بیمه‌گر ثالث انجام می‌پذیرد، لذا عدم آگاهی و فهم درست و همچنین شناخت دقیق نسبت به صندوق در بین کسورپردازان نکته عجیبی نیست. این می‌تواند به معنای آن باشد که تعریفی که فرد بیمه‌شده از بیمه دارد، نه به معنای بیمه بازنشستگی بلکه فقط به معنای بیمه درمانی است که آن هم توسط صندوق بازنشستگی کشوری صورت نمی‌پذیرد:

«نکته‌ای که اهمیت دارد این است که یک کارگر از وقتی که وارد [بازار] کار می‌شود در واقع با صندوق تأمین اجتماعی به عنوان ذی‌نفع ارتباط دارد؛ وقتی هم که بازنشسته می‌شود دوباره با همان صندوق اتصالات محکم‌تر می‌شود؛ در حالی که کارکنان دولت که تابع صندوق بازنشستگی کشوری هستند، فقط یک کسوراتی به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت می‌کنند [و به جز آن] هیچ ارتباط تنگاتنگ و سیستمی تا زمانی که بازنشسته نشده‌اند با صندوق بازنشستگی کشوری ندارند. هشتونیم درصد از حقوق کارمندان کم می‌شود و هیچ ارتباطی به لحاظ درمان هم با صندوق بازنشستگی کشوری ندارند. درمانشان توسط سازمان بیمه خدمات درمانی انجام می‌گیرد که می‌گویند به بیمه سلامت تبدیل شده است. پس یک شاخه درمانشان با سازمان بیمه خدمات درمانی [یا] بیمه سلامت است و یک شاخه کسورات بازنشستگی با صندوق بازنشستگی کشوری است. [واقعیت این است که] اینها با دستگاه ذی‌ربط خودشان ارتباط دارند [نه با صندوق بازنشستگی کشوری] و یک خلأیی در اینجا وجود دارد.»

صاحب‌نظر دیگری در همین خصوص، ضمن مقایسه صندوق بازنشستگی کشوری با صندوق تأمین اجتماعی به این نکته اشاره کرد که عموماً فهم ذی‌نفعان هر صندوق از دفترچه بیمه آنها به‌دست می‌آید و به همین دلیل است که دفترچه درمان و به‌طور کلی‌تر بخش درمان هر صندوق، ویتترین آن صندوق به حساب می‌آید. به نظر می‌رسد که این امر عموماً به دلیل آن است که فرد بیمه‌شده (اعم از کارگر یا کارمند) در طول سی سال اشتغال، خود به‌طور مداوم از بیمه درمان استفاده می‌کند و درواقع تنها خدمتی که از صندوق در طول سه دهه می‌گیرد، خدمات درمانی است:

«چه چیزی ارتباط فرد را با سازمان شکل می‌دهد؟ به نظر من بخش درمان این ارتباط را شکل می‌دهد. در سازمان تأمین اجتماعی، یک کارگر به سی سال آینده فکر نمی‌کند که من حق بیمه می‌پردازم که [بعداً] مستمری بگیرم. کارگری دیده‌ام که نمی‌دانسته است که ماهانه چه مقدار پول [به عنوان حق بیمه] برایش رد می‌شود یا نمی‌شود. [معمولاً] اولین بار که کارگر با این حقیقت مواجه می‌شود که برای او حق بیمه رد نشده است، زمانی است که فهمیده دفترچه درمانش اعتبار ندارد. به همین دلیل خیلی‌ها از بخش درمان به عنوان ویتترین تأمین اجتماعی یاد می‌کنند و من هم جزء مخالفین جدا کردن بخش درمان از تأمین اجتماعی هستم؛ چون می‌گویم که شما در کشوری

[زندگی می‌کنی] که با تلاطم‌های عجیب و غریب روزمره سر می‌کند، [و به همین دلیل] به سی سال آینده [و بازنشستگی] فکر نمی‌کنی. این ادعا در مورد صندوق کشوری هم معتبر است و شما اگر از افراد کارمند بپرسید که صندوق بیمه‌ای‌تان چیست؟ [در پاسخ] به شما می‌گویند من [بیمه] خدمات درمانی هستم. یعنی کارمند هم [مثل کارگر] صندوق بیمه‌ای را نمی‌شناسد و [فقط] درمان خود را می‌شناسد. این یعنی کارمندان صندوق را با خدمات درمانی آن می‌شناسند و این یک خطایی است که اتفاقاً کارکرد دارد و به دلایل مهم اتفاق می‌افتد.»

اما یک نکته در تفاوت فهم بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشور وجود دارد و آن این است که در صندوق تأمین اجتماعی، از آنجایی که حق بیمه توسط کارفرما پرداخت می‌شود، لذا در صورتی که کارفرما این حق بیمه را پرداخت نکند، اعتبار دفترچه بیمه منقضی می‌شود و به همین دلیل کارگر بیمه‌شده صندوق تأمین اجتماعی که دفترچه او فاقد اعتبار شده است، از آن مطلع می‌شود. اما در صندوق خدمات کشوری به دلیل آن که حق بیمه (شامل سهم کسورپرداز و دولت) توسط دولت پرداخت می‌شود، لذا دفترچه خدمات درمانی فرد همواره اعتبار دارد و فرد کسورپرداز هیچ‌گاه متوجه سازوکار بیمه‌ای نمی‌شود و به همین دلیل از قواعد و ساختار صندوق بازنشستگی نیز اطلاعی کسب نمی‌کند:

«[کارکنان دولت] فقط دفترچه [بیمه خدمات درمانی] را ملاک قرار می‌دهند و نمی‌دانند که الان مبلغی [به صورت ماهانه] از [حقوق] ایشان به عنوان حق بیمه کسر می‌شود و بعد مستمری بگير صندوق [بازنشستگی] خواهند شد. در واقع نمی‌دانند که این صندوق چه قواعد و ساختار و ضوابطی برای پرداخت مستمري دارد. [کارمندان همچنین] با کسورات بیمه‌ای که سرمایه صندوق را تشکیل می‌دهند، هیچ‌آشنایی ندارند. این یک بخش ماجراست، یعنی در واقع، نیمی از ذی‌نفعان صندوق که بیمه‌پرداز هستند، اساساً نسبت به صندوق به عنوان متولی دوران بازنشستگی‌شان هیچ‌آشنایی ندارند.»

نکته دیگری که می‌توان به عنوان علت عدم آشنایی ذی‌نفعان کسورپرداز با صندوق بازنشستگی برشمرد، این است که در صندوق بازنشستگی کشوری برخلاف صندوق تأمین اجتماعی بیمه‌بیکاری وجود ندارد. این به دلیل آن است که تعهدات صندوق بازنشستگی کشوری برخلاف صندوق تأمین اجتماعی همه از جنس تعهدات بلندمدت نظیر بیمه بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگی (فوت) است و تعهدات کوتاه‌مدت مثل بیمه بیکاری در این صندوق وجود ندارد، چرا که اتصال کارمند با دولت به عنوان کارفرما بر اثر بیکاری قطع نمی‌شود:

«در صندوق کشوری، برخلاف [صندوق] تأمین اجتماعی، بحث بیمهٔ بیکاری هم [وجود] ندارد که کارمند [مثل کارگر] وقتی بیکار شد، بفهمد چیزی به نام بیمه [بیکاری] و صندوقی به نام صندوق کشوری وجود دارد. تا سی سال آینده چه کسی می‌خواهد به این قضیه فکر کند؟»

بر این اساس، به نظر می‌رسد که عدم آشنایی کارمندان در زمان اشتغال دلایل بنیادینی دارد که چون از چشم کسورپردازان پنهان مانده‌اند، لذا هیچ وقت برای آنان تبدیل به مسئله نشده است. بر این مبنا می‌توانیم بگوییم که کارمندان زمانی نسبت به صندوق آگاهی نسبی پیدا می‌کنند که در سال‌های پایانی خدمت باشند:

«زمانی سروکار [کارمند] بیمه‌شدهٔ صندوق کشوری، با این صندوق خواهد بود که در دو سال آخر خدمت است که مدام فکر می‌کند آیا مثلاً این حقوق فوق‌العاده هم جز کسورات حق بیمه‌ای [من محسوب] می‌شود یا نه. [در اواخر خدمت، کارمندان] تلاش می‌کنند حقوق خود را به هر نحو زیاد کنند تا در زمان بازنشستگی مستمری بیشتری بگیرند. پس وقتی تنها شناخت کارکنان در صندوق کشوری، در پایان خدمت [صورت می‌گیرد]، این کارمندان با صندوق کشوری [در طول اشتغال] کاری ندارند و مشارکتی صورت نمی‌دهند و تمایلی هم احتمالاً برای مشارکت ندارند.»

بر این اساس وقتی کارمندان کسورپرداز به لحاظ تاریخی از گذشته تا امروز آشنایی و فهم درستی از صندوق نداشته‌اند، به نظر می‌رسد که اولین قدم برای مشارکت آنها در صندوق بازنشستگی این باشد که با سازوکار صندوق بازنشستگی کشور آشنایی بیشتری پیدا کنند. پرواضح است که برای شناخت بهتر صندوق، باید اقدامی کرد که صندوق بازنشستگی به آنها در طول دورهٔ اشتغال خدماتی ارائه کند:

«اگر می‌خواهید کارمند در صندوق کشوری مشارکت کند، باید ابتدا صندوق را بشناسد و شناخت آن مستلزم این است که فرد کارمند در دورهٔ بیمه‌پردازی هم خدماتی از صندوق بگیرد تا بفهمد که [چنین] نهادی وجود دارد. اگر صندوق بازنشستگی و مؤسساتی مثل صبا بخواهند نهاد اجتماعی داشته باشند، باید در طول دورهٔ بیمه‌پردازی خدمات بدهند و گرنه کارمند به این امید که من می‌خواهم در آینده از این سازمان خدمات بگیرم، آن را نهاد خودی تلقی نمی‌کند.»

بر همین اساس، به نظر می‌رسد که بهترین روش برای ترغیب کارمندان به مشارکت در صندوق بازنشستگی

کشوری آن است که سازوکاری ایجاد شود تا بین کارمند و صندوق، یک ارتباط بده‌بستانی صورت بگیرد و کارمند در ازای کسوراتی که می‌پردازد، بتواند از صندوق خدماتی دریافت کند تا به این طریق صندوق بازنشستگی کشور را یک نهاد متعلق به خویش تلقی کند. این خدمات می‌تواند شامل هر نوع خدمت مادی یا معنوی از جمله پرداخت وام و ارائه تسهیلات مختلف، یا خدمات فرهنگی و اجتماعی باشد که صندوق نظیر آن را به بازنشستگان خود ارائه می‌دهد:

«اگر از من بپرسید که چطوری می‌توانیم کسورپردازان را مشارکت دهیم، [در پاسخ باید بگوییم که] باید شرایطی را به وجود آوریم که بین کارمند و صندوق در زمان اشتغال یک ارتباط بده‌بستانی شکل بگیرد. اینجا [در صندوق بازنشستگی کشوری] ۸۹ [کسور] می‌دهد بدون آن که چیزی بستاند.»

البته با تأیید این نکته که صندوق در شناساندن خود به کسورپردازان تلاشی نکرده، اما از سوی مقابل، خود کارمندان نیز به دلایلی در طول دوره اشتغال و بیمه‌پردازی، هرگز به دنبال شناخت صندوق و آگاهی از سازوکارهای بیمه‌ای نبوده‌اند و به همین دلیل هیچ‌گاه تقاضایی برای مشارکت در صندوق نداشتند. بدون شک یکی از دلایل مهم این امر توجه بیش از حد ذی‌نفعان به امور مادی جاری نظیر حقوق و مزایاست که منجر به عدم توجه به سایر مسائل می‌شود:

«[برای کارمندان] بیشتر از مسائلی مثل شناخت صندوق، معمولاً ابعاد دیگری مثل حقوق و مزایا اهمیت بیشتری دارد و تقریباً هیچ‌کدام نسبت به آینده و دوران بازنشستگی هیچ سؤالی ندارند و کمتر پیگیری می‌کنند. درواقع، می‌توان گفت که [در شرایط فعلی] پنجاه درصد ذی‌نفعان عملاً در دایره ذی‌نفعان تأثیرگذار [صندوق] نمی‌گنجد و از این دایره خارج هستند.»

بر این اساس بحث توجه به مسائل مادی شامل حقوق ماهانه و سایر مزایا در نزد کارمندان از هر چیزی مهم‌تر است و به نظر می‌رسد که این امر ریشه در خرده‌فرهنگ کارمندی در ایران دارد. خرده‌فرهنگی که به دلایل مختلف از جمله عدم بازدهی به ناکارآمدی بروکراسی دولتی دامن زده است:

«کارمندی در ایران، خود یک فرهنگ است. از قدیم هم بوده است و یک نوع سلسله‌مراتب خاصی است که تبدیل به یک سری روابط هم شده است. کارمندان تبدیل به رعایای اداری شدند و می‌دانند که چطور رفتار کنند. [کارمندان] در ادارات



سنتی دارند که سنت خیلی بدی است [و آن سنت این است که] اهل کار نیستند. مثلاً الان که کرونا [سبب] دور کاری شده است، خیلی به خودشان فشار نمی‌آورند. فرهنگ اداری ما به همین دلیل به ناکارآمدی ماشین دولت دامن زده است. اصلاً این همه کارمند نیاز نیست اما به‌هرحال وجود دارند. در دستگاه‌های نظامی هم همین طور هستند. در چنین فرهنگی اصلاً برای فرد مشارکت مهم نیست و فقط برایشان حقوق آخر ماه مهم است و این که در آخر بازنشسته شوند و حقوقی به آنها داده شود.»

به نظر می‌رسد از دیگر دلایل عدم رغبت و تمایل کارکنان دولت به مشارکت در صندوق بازنشستگی کشوری، روحیهٔ محافظه‌کاری آنان است:

«نکته‌ای که از باب [عدم مشارکت] کارمندان می‌توانم خدمتتان بیان کنم، محافظه‌کاری علی‌حده‌ای است که در کارکنان دولت می‌توان دید. من به واسطهٔ تجربه و بر اساس برخوردهای شهودی و تجربه‌های فردی خودم می‌گویم که در مقایسهٔ کارکنان دولت و غیردولت، به نظر می‌رسد که کارمندان دولت [نسبت به کارکنان غیر دولت] در به چالش کشیدن قدرت بالادست محافظه‌کارتر هستند، همین محافظه‌کاری باعث می‌شود که کسانی که صاحب حق هستند، مطالبه‌گر نباشند.»

این روحیهٔ محافظه‌کاری کارمندان ریشه در محیط‌های دولتی دارد که به دلیل وابستگی به بدنهٔ دولت، خصوصاً به دلیل دریافت حقوق و مزایا، کارمندان تمایلی به مشارکت ندارند. این درست روی دیگر سکهٔ بازنشستگان است که به دلیل عدم وابستگی به دولت، کمتر محافظه‌کار هستند و مطالباتشان را بیشتر پیگیری می‌کنند:

«اقتضای کار کردن در محیط‌های دولتی است که افراد را بنا به هر دلیلی محافظه‌کار کرده است و [کارمندان] نسبت به خیلی چیزها اعتراض نمی‌کنند. این می‌تواند در قضیهٔ تشکل‌یابی تأثیر داشته باشد. در سوی مقابل، بازنشسته‌ها از محافظه‌کاری کمتری برخوردار هستند، چون اینان هیچ وابستگی به سیستم ندارند و ارتزاق بازنشسته از دولت نیست. شاید صبر کارگران لبریز شده و مثلاً اتفاقی مثل هفت تپه، یا هپکو رخ بدهد، ولی تقریباً این اتفاق برای کارکنان دولت نمی‌افتد و این به دلیل آن محافظه‌کاری است.»

بر این مبنا، می‌توان گفت که ترس از دست دادن حقوق به دلیل توییح و یا تعلیق و اخراج سبب محافظه‌کاری

کارمندان می‌شود:

«بالآخره کارمند دولت می‌داند که آباریکه‌ای همیشه وجود دارد. یعنی مثل کارگر نیست که مثلاً سه ماه حقوق عقب‌افتاده داشته باشد. کارمند دولت می‌داند که [منبع حقوقش] بودجه عمومی است، نفت فروش می‌رود و حقوقش را دریافت می‌کند. با خودش می‌گوید که اگر من هر اعتراضی بکنم، اگر تویبخی اتفاق بیفتد یا اخراجی اتفاق بیفتد این آباریکه را از دست می‌دهم و یک ریشهٔ محافظه‌کاری می‌تواند همین باشد و این علاوه بر موارد ایدئولوژیکی است که به افرادی که در ساختارهای دولتی کار می‌کنند، تحمیل می‌شود. پس قطعاً یک ریشهٔ آن مادی است.»

کارمندان نه تنها به دلیل آن که معیشتشان به حقوق دریافتی از دولت وابسته است به دنبال مشارکت نیستند، بلکه حتی می‌توان گفت به این دلیل که در مرحلهٔ نیازهای اساسی و اولیهٔ زندگی مانده‌اند، دغدغهٔ مشارکت را هم ندارند. علت این امر شرایط اقتصادی کلان جامعه است که معیشت کارکنان در سطح نیازهای ابتدایی نگاه داشته شده است. به همین دلیل فرد زمانی نیاز به مشارکت پیدا می‌کند که حوائج و نیازهای اساسی‌اش تأمین شده باشد و از بابت معیشت نگرانی نداشته باشد:

«علت این که کارمندان دنبال این قضیه [مشارکت] نمی‌روند، این است که ما در مرحلهٔ اولیه حقوق [و مزایا] مانده‌ایم. من زمانی فراتر از حقوقم به دنبال چیزی می‌گردم و فعالیت می‌کنم که حقوق من مکفی باشد و نیازهای اساسی من تأمین شده باشد و بعد از آن مثلاً سراغ کارهای دیگر [مثل مشارکت] می‌روم. وقتی حقوق، تأمین‌کنندهٔ نیازهای اولیه نیست یا ده برابر قدرت خرید من پایین آمده است، اگر بحث [مشارکت] را هم مطرح کنید، کارگر و کارمند به آن توجهی ندارند.»

همچنین به نظر می‌رسد یکی دیگر از علل محافظه‌کاری کارمندان، سازوکار استخدام در دستگاه‌های دولتی و لزوم گذشتن فرد از فیلترهای مختلف گزینش باشد. بر این اساس، فردی که از فیلترهای مختلف می‌گذرد و صلاحیتش برای جذب در بدنهٔ دولت تأیید می‌شود، کمتر احتمال دارد که به دنبال مشارکت باشد:

«کارکنان به تمام اتفاقاتی که در زمان اشتغالشان رخ می‌دهد تن می‌دهند، اما وقتی بازنشسته می‌شوند، بسیار فعال می‌شوند و در عرصهٔ اعتراضات حضور دارند. سؤال مهم این است که چرا آنها در زمان اشتغال فعال نبودند. این قضیه در کارکنان دولت زیاد اتفاق می‌افتد. این بدیهی است و همهٔ ما می‌دانیم. [علتش آن است

که] کسانی که در سیستم‌های دولتی و ارگان‌های دولتی کار می‌کنند، بر اساس فرایندهای خاصی استخدام می‌شوند و عموماً افراد محافظه‌کار برای کار در سیستم انتخاب می‌شوند. حتی این افراد وقتی ارتقا [ی شغلی] پیدا می‌کنند باز بر میزان محافظه‌کاریشان افزوده می‌شود.»

علت دیگری که کارمندان مشارکت نمی‌کنند و تمایلی به مشارکت هم ندارند این است که در نظام اداری ایران، مشارکت اگر به معنای اعتصاب باشد، تخلف اداری محسوب می‌شود. در همین راستا، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۱ در بند ۲۳ ماده ۸ خود بیان می‌دارد که «کارشکنی، شایعه‌پراکنی و شرکت در تحصن‌ها، تظاهرات و اعتصابات غیرقانونی و اعمال فشارهای گروهی و یا فردی برای تحصیل مقاصد یا به‌دست آوردن امتیازات غیر قانونی» از مصادیق تخلفات اداری محسوب می‌شود. همچنین بند ۲۴ همین ماده «تحریک در ایجاد تحصن‌ها، اعتصابات و تظاهرات غیر قانونی و یا وادار ساختن دیگران به کارشکنی یا کم‌کاری یا ایراد خسارت به اموال دولتی» را از دیگر مصادیق تخلفات اداری برمی‌شمرد.

در همین راستا، یکی از صاحب‌نظران با اشاره به همین قانون، مشارکت کارمندان دولت در پیگیری مطالباتشان را عملاً منتفی می‌داند:

«در صندوق بازنشستگی کشوری، قانون تخلفات اداری به صراحت گفته است که اگر کارمندی دست از کار بکشد، باید پرونده‌اش به تخلفات اداری برود و قطعاً با او برخورد شود. بنابراین مهمترین مسئله این است که اگر بخواهیم افراد را مشارکت بدهیم بحث قوانین و مقررات پیش می‌آید، وقتی قانون تخلفات اداری می‌گوید که اگر کارمندان دولت دست از کار بکشند پرونده‌شان به تخلفات اداری ارجاع می‌شود و اخراجش می‌کنند، [لذا] اصلاً بستری وجود ندارد که اینها علاقه به مشارکت داشته باشند یا نداشته باشند.»

پس به‌طور کلی به نظر می‌رسد که اگر قرار بر این باشد که کارمندان در صندوق بازنشستگی مشارکت داشته باشند، ضمن آن که باید قانون تخلفات اداری را بر مبنای مشارکت این افراد مورد تعدیل و مورد بازنگری قرار داد، نیاز است که قوانین جدیدی را هم جهت مشارکت، نظیر تشکل‌سازی تصویب کرد؛ چرا که اگر جز این باشد حتی اگر صندوق بازنشستگی کشوری هم سازوکار مشارکت را فراهم کند، کارکنان تنها در صورتی می‌توانند در صندوق مشارکت کنند که این مشارکت جزء تخلفات اداری محسوب نشود:

«اگر قرار [بر این] باشد که نماینده کارمندان در تشکل‌ها شرکت کند، حتماً نیاز به آیین‌نامه‌ای برای شکل‌گیری‌شان دارد، اما [نه تنها] وجود ندارد [بلکه] مهم‌تر از همه [آن است که اگر] کارمند دست از کار بکشد پرونده‌اش به تخلفات اداری می‌رود.»

به هر روی به نظر می‌رسد که اگر قرار بر این باشد که در صندوق بازنشستگی کشوری، ذی‌نفعان مشارکت‌اثربخش داشته باشند، نمی‌توان چشم بر روی مشارکت کسورپردازان بست، هر چند می‌توان گفت که تا کنون هم از سوی مدیران و هم از سمت خود کسورپردازان این مشارکت مغفول مانده است:

«اگر [مشارکت] شاغلین در صندوق بازنشستگی کشوری نشکند، الگوی مشارکتی کماکان یک‌طرفه و یک‌پایه و در هوا معلق می‌ماند. اما انتظاری غیرمنطقی است که مدیریت صندوق در این راه پیشقدم شود و [واقعیت آن است که] از یک طرف صندوقی که مشکلات زیادی دارد، دنبال مشکل بیشتر نیست و از طرف دیگر کارمندان هم تا زمانی که شاغل هستند، اصولاً حواسشان به این سمت نیست.»

### – بازنشستگان (ذی‌نفعان مستمری‌بگیر)

اگرچه بازنشستگان در مقایسه با کسورپردازان، صدای بیشتری در صندوق بازنشستگی دارند و در کانون‌های بازنشستگی سازماندهی شده و بعضاً در برخی از مسائل مربوط به صندوق بازنشستگی مشارکت می‌کنند، اما واقعیت آن است که نوع مشارکت آنها از نوع مشارکت‌اثربخش در حیطه مدیریت صندوق نیست. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، بازنشستگان با تلاش خود به جایگاه فعلی در پیگیری مطالباتشان در صندوق بازنشستگی رسیده‌اند، اما نوع نگاهی که به آنها در تشکیلات این صندوق می‌شود، از نوع نگاهی نیست که در سه‌جانبه‌گرایی مرسوم و متداول است:

«بازنشسته‌ها در صندوق کشوری، همین الان هم حضور دارند. یعنی شما اگر هر لحظه به صندوق بازنشستگی کشوری تشریف ببرید، به احتمال زیاد با گروهی از بازنشستگان یا تشکل آنها روبه‌رو می‌شوید که حضور دارند و در صندوق هستند. لذا بازنشسته‌ها تشکل خود را دارند، اما این که چقدر می‌توانند بازیگر این بازی باشند، محل سؤال است. صدای بازنشستگان در صندوق بلندتر از صدای کسورپردازان است، اما آیا این به منزله مشارکت آنها [در مدیریت صندوق] است؟»

اگرچه لازم است که صدای کسورپردازان به عنوان بخشی از ذی‌نفعان صندوق شنیده شود، اما اهمیت بازنشستگان به هیچ روی کمتر از کسورپردازان نیست. این اهمیت زمانی بیشتر می‌شود که بدانیم بعد از ورود کشور به موج سالمندی، به تدریج و تا ده سال آینده بر تعداد بازنشستگان افزوده می‌شود؛ ضمن آن که به دلیل کاهش استخدام‌های دولتی و عدم ورود نیروی کار جدید به صندوق، رفته‌رفته نرخ بازنشستگان صندوق کشوری از نرخ کسورپردازان بیشتر می‌شود و شکاف و فاصله‌ای که هم‌اکنون نیز بین این دو ذی‌نفع وجود دارد، عمیق‌تر خواهد شد. بر این اساس، اگر صدای بازنشستگان در صندوق کشوری شنیده نشود و اگر به مطالبات آنها توجه کافی صورت نگیرد، در درجه اول صندوق و سپس خود دولت می‌تواند با بحران روبه‌رو شود:

«ما چندسال دیگر با دو میلیون بازنشسته دولت روبه‌رو هستیم که چون تکلیف اینان در این کشور روشن نیست و این سازمان و صندوق هم به دلیل ضعف‌های بنیادی خود نمی‌تواند به همه مسائل زندگی‌شان پاسخ دهد، لذا این بازنشستگان بر سر سازمان‌های دولتی آوار می‌شوند، یعنی بیشتر از کارکنان شاغل آن دستگاه‌ها برای آنها مسئله ایجاد می‌کنند. کما این که اکنون این اتفاق در حال افتادن است، یعنی نگاه بازنشستگان هنوز به سازمان‌های محل خدمتشان است.»

درواقع، در شرایطی که صدای بازنشستگان در صندوق شنیده نمی‌شود، طبیعی است که به مطالبات آنها نیز توجهی نخواهد شد که این امر، اثرات خود را در زمینه‌های دیگر نشان خواهد داد. زمانی که صندوق بازنشستگی کشوری، به عنوان یک نهاد متولی امور بازنشستگان در شنیدن صدای آنها عاجز بماند، این طبقه اجتماعی به نوعی جداافتادگی و طرد اجتماعی دچار خواهند شد که برای رهایی از این وضعیت بلا تکلیف، ممکن است به هر عملی دست بزنند:

«[در شرایط فعلی] می‌توان گفت که نه صدا و نه مسائل و محتوا و ابعاد مسئله بازنشستگان درست منعکس می‌شود و نه [به] ماهیت و آثار و پیامدها و سرریزهای سیاست‌هایی که از طرف صندوق [به‌طور] مستقیم یا از طرف دولت [به صورت غیرمستقیم] برای بازنشستگان اتخاذ و اعمال می‌شود، [توجه می‌شود]. این اختلال ارتباطی دوجانبه وجود دارد و ممکن است صندوق با بخشی از نخبگان ارتباط داشته باشد ولی با عموم بازنشستگان چندان ارتباط نزدیکی ندارد.»

عدم توجه به مطالبات بازنشستگان، از این حیث هم حائز اهمیت است که بدانیم بازنشستگان به دلیل عدم وابستگی به دولت، در مقایسه با کسورپردازان از محافظه‌کاری کمتری برخوردار هستند و به همان شیوه که

راحت‌تر می‌توانند مطالبات خود را پیگیری کنند، با سهولت بیشتری هم می‌توانند به اشکال دیگر اعتراض کنند: «می‌گویند نهادهای تأمین اجتماعی، نهادهای با پرچم سفید هستند و در شرایط خیلی آرمانی و انتزاعی، حتی کشورهایی که با سیستم دیکتاتوری اداره می‌شوند، مخالفین این دیکتاتوری‌ها هم می‌توانند ذی‌نفع تأمین اجتماعی باشند، بدون آن که لطمه‌ای به آنها وارد شود. وقتی بازنشسته‌ها تحت پوشش صندوق‌های [بازنشستگی] قرار می‌گیرند هم به این حس می‌رسند که من بازنشسته دیگر تحت لوای یک پرچم سفیدی قرار دارم و دیگر هیچ خطری مرا تهدید نمی‌کند و من می‌توانم به راحتی مطالبات انباشته‌شده احتمالاً ۳۰-۴۰ سال پیش خود را هم در زمان بازنشستگی مطالبه کنم.»

جنس مطالبات بازنشستگان، آن‌گونه نیست که صندوق نتواند در راه حل و رفع آنها کاری کند. در این زمینه یکی از نمایندگان کانون‌های بازنشستگی خواسته‌های بازنشستگان را در مسائل معیشتی، رفاه و بهداشت و سلامت طبقه‌بندی کرد:

«خواسته بازنشسته‌ها را می‌شود در سه بخش طبقه‌بندی کرد. اول مسئله معیشتی؛ دوم مسئله رفاهی و سوم که از همه مهم‌تر است و برای سالمندان لازم است مسئله بهداشت و درمان است.»

بر این اساس، در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان چنین بیان کرد که همه مسائل سه‌گانه فوق در حقوق و مزایای بازنشستگی خلاصه می‌شود. فرد بازنشسته زمانی که به سن بازنشستگی می‌رسد، عموماً با یک افزایش درآمد قابل توجه روبه‌رو می‌شود که همین امر می‌تواند زندگی و معیشت وی را تحت‌الشعاع قرار دهد. اگرچه دولت در این زمینه با سیاست همسان‌سازی حقوق بازنشستگان سعی کرده است تا میزان زیادی از مشکلات و مصائب معیشتی آنها کم کند، اما واقعیت آن است که این تصمیم نیز به لحاظ عملیاتی با اشکالاتی روبه‌رو است، از جمله آن که این افزایش حقوق به صورت یکسان بین همه افراد بازنشسته اعمال نمی‌شود و به نظر می‌رسد افرادی که در زمان اشتغال حقوق و مزایای بیشتری دریافت می‌کردند، در زمان بازنشستگی نیز حقوق و مزایای بیشتری دریافت می‌کنند و افرادی که در زمان اشتغال در وضعیت معیشتی پایینی به لحاظ دریافت حقوق قرار داشتند، در نتیجه این تصمیم، افزایش قابل توجهی در حقوق و مزایای بازنشستگی‌شان اعمال نشده است:

«مشکلی که این تصمیم دارد این است که به لحاظ توزیعی، خیلی تصمیم بدی است. یعنی یک سری اقشار نظیر اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها، درصد بسیار زیادی و شاید

در حدود دوبرابر افزایش حقوق دارند، ولی کارمندانی که حقوق‌های پایینی داشتند، فقط بین ۲۵ تا ۲۸ درصد افزایش حقوق دارند. این مشکل به خاطر اصل تصمیم است، یعنی شما این افزایش را برای هر بازنشسته بر مبنای حقوق هم‌گروه فعلی شغل وی تطبیق می‌دهید و در واقع تصمیم مشکل دارد. در واقع، برعکس آن افزایشی که در ابتدای سال بر روی حقوق‌ها داده می‌شود و حالت پلکانی دارد و به لحاظ توزیعی یکسان است، اما در مورد این همسان‌سازی، این‌طور نیست و به لحاظ توزیعی مشکل دارد.»

این به معنای آن است که «غم نان»، در بین برخی از گروه‌های بازنشستگان نظیر معلمان هم در زمان اشتغال و هم در موقع بازنشستگی وجود دارد که در واقع بیش از نیمی از بازنشستگان صندوق را تشکیل می‌دهند که رقم قابل توجهی است:

«مهم‌ترین مسئله بازنشستگان غم نان است، ضمن آن که این غم نان هم در همه مشاغل با میزان حساسیت یکسانی وجود ندارد. ۶۰ درصد بازنشستگان کشوری را آموزش و پرورش‌ها تشکیل می‌دهند [که] رقم قابل توجهی است، یعنی کسانی که در دوره اشتغال یا کارمندی هم وضعیت معیشتی مناسبی نداشتند. معلمان سی سال کارمندی و بیمه‌پردازی را با سطح پایین درآمد و فقر زیاد پشت سر می‌گذارند و در زمان بازنشستگی هم با افت درآمدی قابل توجه روبه‌رو می‌شوند.»

افت قابل توجه درآمد به همراه افت منزلت اجتماعی سبب می‌شود که برخی از کارمندان، خصوصاً در برخی از مشاغل تا جایی که می‌توانند در برابر بازنشسته شدن مقاومت کرده و سعی می‌کنند که بازنشستگی را به تعویق بیندازند:

«در بعضی از گروه‌ها [کارمندان] به شدت تلاش می‌کنند که بازنشستگی را به تأخیر بیندازند. به‌طور مشخص در اعضای هیئت علمی، همکاران ما تلاش می‌کنند که بازنشستگی را به تعویق بیندازند. این دو دلیل دارد: اول این که وقتی بازنشسته می‌شوند به یک عنصر بی اثر و بی‌فایده تبدیل می‌شوند و کسی دیگر سراغشان نمی‌آید و خانه‌نشین می‌شوند و اگر دوسه واحد درس برایشان نگذارند، به یک عنصر بی اثر تبدیل می‌شوند. این که من عرض می‌کنم به این دلیل است که شاید بیش از ۸۰ درصد اعضای هیئت عملی، همین وضعیت را دارند. دلیل دوم هم افت درآمد و حقوق است. در اینجا غم منزلت خود را نشان می‌دهد و این موضوع خیلی خیلی جدی‌تر است. غم

نان هم غلبه دارد و هم اصالت هم دارد و باید این را جدی‌ترین غمی در نظر بگیریم که الان برای بازنشستگان وجود و موضوعیت دارد.»

در زمینه مشارکتِ بازنشستگان در صندوق، علی‌رغم این که این دسته از ذی‌نفعان از ساختار تشکیلاتی برخوردار هستند، اما به نظر می‌رسد مشکلات مهمی کماکان وجود دارد. از جمله این مشکلات تحت‌الشعاع قرار گرفتن مسائل و مطالبات آنها با برچسب سیاسی است:

«مسائل سیاسی روی مسائل صنفی و دردها و مسائل اجتماعی سایه می‌اندازد و درد اصلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و اگر مدیری در جریان مشکل قرار بگیرد و بخواهد چاره‌اندیشی کند، براساس تأثیر آن سایه سیاسی نمی‌تواند آنچنان که باید تصمیم بگیرد یا تصمیم را به مرحله اجرا در بیاورد. این یکی از دردهای کلی بازنشستگان است.»

مشکل دیگری که در زمینه مطالبات بازنشستگان وجود دارد، تغییرات سریع مدیران است. به این معنا که ممکن است یک مدیر در صندوق بازنشستگی به مطالبات بازنشستگان اهمیت دهد و برای حل آنها تلاش کند، اما با تغییر وی احتمال زیادی دارد که پیگیری‌های مدیر قبلی توسط مدیر بعدی نیمه‌کاره رها شده و یا تصمیماتی که در زمان وی گرفته شده است، بلااثر باقی بماند یا لغو شود. بر این اساس به نظر می‌رسد که در این زمینه نیازمند یک ساختار مدیریتی باشیم تا با تغییر مدیران، تصمیمات گذشته همچنان امکان عملیاتی شدن داشته باشند:

«یکی از مشکلاتی که در زمینه مطالبات بازنشستگان وجود دارد، جابجایی و تغییرات سریع در سطح مدیریت و سطح کلان دستگاه‌ها [و از جمله صندوق بازنشستگی کشوری] است. اگر بخواهم در صندوق مثال بزنم، [باید بگویم] وقتی جامعه بازنشستگان در قالب کانون‌های بازنشستگی در سراسر کشور نظراتی را به مدیرعامل یا مقامات ذی‌ربط صندوق بازنشستگی ارائه می‌دهند و بعد با متقاعد شدن مسئولین وقت [درخصوص رسیدن به اهداف و مطالبات خود] برنامه‌ریزی می‌کنند تا کاری را پیش ببرند، [این احتمال وجود دارد که] بعد از مدتی متأسفانه جابجایی انجام می‌شود [و همه تصمیمات و برنامه‌ریزی‌ها هیچ می‌شوند]. ضمن این که روز اول وقت و انرژی به حد کافی صرف شده تا آن مقام را متقاعد کنند یا آن مقام و مدیر با یک سری برنامه‌های خاص بازنشسته‌ها نظر موافق و مساعد داشته و سریع هماهنگ شده است، اما وقتی او جابجا می‌شود و مدیر بعدی می‌آید، اولاً که متقاعد کردن او از ابتدا کار



بسیار سختی است و ثانیاً، شاید اصلاً با مدیریت قبلی و برنامه‌های او موافق نباشد. این یک مشکل فرهنگی در کل کشور [و نه فقط صندوق بازنشستگی] است که هر مدیری [روی کار] می‌آید می‌گوید برنامه‌های قبلی را کنار بگذاریم و برنامه‌های جدید بریزیم. البته یک مدیر که جابجا می‌شود، زیرمجموعه‌اش او هم عوض می‌شوند و این هم مشکل دیگری است.»

در سوی مقابل، مشکلات دیگری نیز از طرف ساختار مدیریتی صندوق ممکن است برای ذی‌نفعان بازنشسته ایجاد شود. از جمله این مشکلات، سوءاستفاده‌هایی است که مدیریت صندوق می‌تواند از این گروه از افراد داشته باشد. این به دلیل آن است که برخی از مدیران ممکن است در ازای ارائه مزایایی به برخی از بازنشستگان، از آنها در جهت حامی‌پروری استفاده کند. درواقع، ممکن است بین مدیران با گروهی از بازنشستگان بدهبستان‌هایی صورت پذیرد تا مدیر در داخل بدنه بازنشستگان از یک جایگاه موجه برخوردار شود. عموماً این امر به منزله ارائه مزایا به تمام بازنشستگان صورت نمی‌گیرد و هدف آن حل مطالبات همه بازنشستگان نیست، بلکه به معنای آن است که مدیر سعی می‌کند با این سازوکار برای خود در بین بازنشستگان پایگاهی ایجاد کند که تا زمانی که در رأس کار قرار دارد، از حمایت آنها برخوردار باشد:

«مشکل بزرگی که به نظر می‌رسد در صندوق وجود دارد، بحث ویژه‌خواری‌هایی است که گروهی از بازنشستگان دارند. باید بگویم متأسفانه گروهی از بازنشستگان که خود را برتر [از بازنشستگان دیگر] می‌دانند، ارتباطات خاصی با مدیریت صندوق برقرار می‌کنند و با عناوین مختلف و به بهانه‌های مختلف امتیازهای خاصی را می‌گیرند. این امتیاز در حد مثلاً سفر، وام و امتیازهای مادی و معنوی دیگر است. این یعنی بعضی از بازنشستگان از امتیازهای خاصی برخوردار هستند و به بهانه‌های مختلف در حلقه‌های خاصی قرار می‌گیرند و بدهبستان‌هایی بین این گروه فعال منتفع با مدیران صندوق وجود دارد. [این امر به دلیل] حامی‌پروری صورت می‌گیرد و مثلاً این بازنشسته‌ها بیانیه صادر می‌کنند که ما از فلان مدیر تقدیر می‌کنیم یا مثلاً اینان را به کمیسیونی وارد می‌کنند و یا هدایت می‌شوند تا علیه کسی شعار بدهند و از کسی دفاع کنند و می‌خواهم در یک کلام بگویم که تجربه‌های اینچنینی هم بوده است. اینها مسائلی هستند که وقتی شما می‌خواهید مشارکت بازنشستگان را مطالعه کنید، مشاهده می‌کنید که مناسبات مفسده‌انگیز رانتی و ویژه‌خواری وجود دارد.»

به نظر می‌رسد چنین مناسباتی در بحث همسان‌سازی حقوق بازنشستگان نیز به نحو دیگری وجود داشته است. نقل قول یکی از صاحب‌نظران در این مورد حائز اهمیت است که در بحث همسان‌سازی اگرچه نظر بخش فنی صندوق بازنشستگی مساعد نبوده، اما مدیر صندوق با به‌دست آوردن موافقت مقامات دولت و مجلس این طرح را به سرانجام رسانید تا با به‌دست آوردن حمایت بازنشستگان، ماندگاری بیشتری در مدیریت صندوق داشته باشد:

«اگر با بخش فنی صندوق صحبت کنید که قوانین قاتلی که صندوق را نابود می‌کند چه چیزهایی هستند، مهم‌ترین موردی که به آن اشاره می‌کند، همسان‌سازی است که وقتی شما در یک سال هزینه‌ای را مثل همسان‌سازی به صندوق تحمیل کنید، در سال بعد تبدیل به یک هزینه پایدار می‌شود و تا ابد یقه صندوق را رها نمی‌کند. اما رئیس همان صندوق به مجلس می‌آید و با یک برگه به تمام کمیسیون‌های مربوطه می‌رود تا برای همسان‌سازی موافقت جلب کند. این اتفاق واقعاً افتاده است. وقتی به او می‌گویید که بخش فنی صندوق خود شما اصرار می‌کند که مجلس مقصر این همسان‌سازی است و نباید اتفاق بیفتد و یک سری نماینده دارند سیاست‌های غلطی را اجرایی می‌کنند، چیزی برای گفتن ندارد. وقتی نماینده اصلی صندوق یعنی مدیر آن تلاش می‌کند که همسان‌سازی اتفاق بیفتد، فقط یک معنا می‌دهد. در حالت عادی وقتی بخش فنی به مدیر صندوق بگوید که این کار را نکن، مدیر نباید آن را انجام دهد، اما مدیر آن کار را می‌کند چون می‌داند که بازتابی در بین بازنشسته‌ها دارد و هر کاری که الان بکند، ماندگاری‌اش را در قدرت بیشتر می‌کند. بنابراین اتفاقی که می‌افتد این است که کسی که سعی می‌کند هزینه بیشتری برای صندوق ایجاد کند، ماندگاری بیشتری در صندوق پیدا می‌کند.»

بر این اساس، به نظر می‌رسد که برای پرهیز از تصویب قوانین اینچینی و همچنین برای پیگیری سایر مطالبات به طرق قانونی، بازنشستگان باید بتوانند در صندوق مشارکت کنند. مطمئناً زمانی که بازنشستگان در صندوق مشارکت داشته باشند و در جریان همه امور قرار بگیرند و از شرایط صندوق آگاهی پیدا کنند، احتمال تصویب چنین طرح‌هایی که بار مالی قابل توجهی به صندوق وارد می‌کند، کمتر می‌شود. واقعیت آن است که اگرچه بازنشستگان با مشکلات معیشتی قابل توجهی دست به گریبان هستند، اما به نظر می‌رسد که این مشکلات ریشه در شرایط اقتصادی کشور داشته و تا زمانی که مشکلات ساختاری اقتصادی حل نشوند، با

طرح‌هایی همانند همسان‌سازی مشکلی از بازنشستگان حل نخواهد شد. در ادامه گزارش یافته‌های پروژه، به بررسی نظرات پیرامون تشکلات کارمندی و بازنشستگی و موانع و چالش‌های موجود آن خواهیم پرداخت.

### – مشارکت انجمنی (تشکل‌ها)

مشارکت اثربخش ذی‌نفعان بدون تشکل ممکن نیست. بر اساس ادبیات بین‌المللی و همچنین قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی، لازم است نماینده خدمت‌گیرندگان از تشکل‌های ذی‌ربط انتخاب شود تا بتواند در گفتگوی اجتماعی حضور پیدا کرده و مطالبات را پیگیری کند. بر این اساس به نظر می‌رسد که در تدوین مدل مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی، یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی، تشکل‌یابی کارمندان و بازنشستگان است:

«به نظر می‌رسد که یکی از چالش‌های مهم [مشارکت] این است که در حوزه‌هایی که نیروی کار دولتی مستقر است، اتحادیه یا سندیکای متشکل نداریم. خود دولت هم در این زمینه تمایلی نداشته است. البته زمانی معلمان چنین تشکلی در آموزش و پرورش تشکیل دادند اما در بقیه حوزه‌ها چنین چیزی نداریم. یعنی اگر قرار باشد ما به سمت مشارکت برویم، لازم است که در قالب این تشکلات اتفاقاتی بیفتد.»

در این میان اگرچه بازنشستگان کانون‌هایی را در اختیار دارند، اما کسورپردازان عملاً فاقد تشکل و اتحادیه می‌باشند و از آنجایی که تقریباً نیمی از ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری، افراد کسورپرداز هستند، لذا برای آن که مشارکت بتواند به نحو مطلوب اتفاق بیفتد، باید این دسته از افراد نیز دارای تشکل‌هایی شوند:

«اگر تصمیم بر این باشد که [کسورپردازان] در تصمیمات صندوق‌های بازنشستگی مشارکت داشته باشند، ناگزیر باید تشکل داشته باشند. به قول معروف یک میلیون کارمندی که تحت پوشش صندوق بازنشستگی هستند، نمی‌توانند هر روز تک‌تک مطالباتی را مطرح کنند و حتماً باید تشکل داشته باشند که بر اساس آن نمایندگی‌هایی برایشان شکل بگیرد که نهایتاً این نمایندگان بتوانند لیدر قضیه باشند و حرف ذی‌نفعان را در صندوق بازنشستگی پیگیری کنند.»

اهمیت تشکل‌یابی در امر مشارکت به اندازه‌ای زیاد است که اصولاً بدون تشکل‌ها، مفهومی به نام سه‌جانبه‌گرایی در حد انتزاعی باقی می‌ماند و هرگز فرصت عملیاتی شدن نخواهد داشت. در واقع، لازمه هرگونه

گفتگوی اجتماعی جهت اداره مردمی صندوق‌های بازنشستگی، تشکل‌سازی و تشکل‌یابی و اجازه فعالیت تشکل‌هاست:

«در بحث سه‌جانبه‌گرایی ادبیات گفتگوی جمعی که هم در پروتکل‌های ILO وجود دارد و هم ISSA به آنها اشاره کرده است [آن است] که در واقع گفتگوی اجتماعی [مبتنی بر تشکل‌یابی است. برای مشارکت] باید تشکل‌هایی وجود داشته باشند. جالب این است که کسانی که قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ایران را در سال ۸۳ نوشتند، در ماده ۱۷ اشاره کردند که سهم بیمه‌شدگان در سه‌جانبه‌گرایی برابر با نسبتی از سطح تشکل‌یابی‌شان است. این [موضوع را در قانون] گذاشتند اما از آن طرف اجازه تشکل‌یابی نمی‌دهند. پس یکی از راهکارهای مهم همین است که تشکل‌ها را داشته باشیم و اگر نداشته باشیم، کسی نمی‌تواند کسی را نمایندگی کند. خصوصاً در جوامعی مثل جامعه ما این امر بدون تشکل ممکن نیست.»

وقتی کارکرد سه‌جانبه‌گرایی رسیدن به یک توافق کلی پیرامون موضوعات و منافع چند طرف مختلف باشد، بدیهی است که وقتی یکی از این طرفین، جمعیت ذی‌نفع قابل توجهی را درون خود جای داده است، برای حضور در گفتگوی اجتماعی نیازمند آن است که تشکل داشته باشد:

«ببینید، کارکردی که ما از سه‌جانبه‌گرایی و از گفتگوی دسته جمعی داریم چیست؟ می‌خواهیم به یک توافق و اجماع بر سر یک چیزی برسیم که این چیز می‌تواند سر سن بازنشستگی یا حقوق بازنشستگی یا حق بیمه یا نحوه اداره صندوق یا حقوق خود پرسنل صندوق باشد. در سه‌جانبه‌گرایی می‌خواهیم بر سر این مسائل به یک توافقی برسیم تا شکاف‌ها پر شوند و اینجا در واقع نیاز به تشکل پیدا می‌کنیم [چرا که تضاد منافع بر سر این مسائل وجود دارد و نیاز به توافق است.].»

به نظر می‌رسد که بدون وجود تشکل‌ها، نه تنها مشارکت ذی‌نفعان در صندوق‌های بازنشستگی اتفاق نمی‌افتد، بلکه حتی اگر اتفاق بیفتد، این مشارکت نه تنها اثربخش نیست، بلکه با پدیده بحران نمایندگی روبه‌رو خواهیم شد:

«ببینید، وقتی مثلاً شما می‌خواهید مشارکت ذی‌نفعان را داشته باشید ولی اساساً اجازه سازمان‌یابی به آن ذی‌نفعان را نمی‌دهید، بنابراین وقتی اینها اجازه سازمان‌یابی ندارند، با پدیده بحران نمایندگی روبه‌رو می‌شوند [یعنی] چه کسی می‌خواهد از طرف اینها

نماینده‌گی کند؟ در صندوق بازنشستگی کشوری هیچ تعریفی در قوانین و مقررات در رابطه با داشتن تشکل‌های رسمی وجود ندارد.»

یا در نقل قول دیگری، مجدداً بر همین موضوع تأکید شد که بدون تشکل، عملاً سه‌جانبه‌گرایی و مشارکت اتفاق نخواهد افتاد:

«چالش این است که ما نمی‌توانیم تشکل داشته باشیم و برای این که بخواهیم سه‌جانبه‌گرایی را در جامعه رواج دهیم، نیاز به تشکلات مستقلی داریم که بتوانند صدای افرادی باشند که اینان را به نمایندگی انتخاب کرده‌اند.»

بر این اساس می‌توان گفت که عدم وجود تشکل‌ها در بروکراسی دولت، نه تنها یک چالش مهم برای مشارکت است، بلکه مانع اصلی در تحقق سه‌جانبه‌گرایی است که در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به آن اشاره شده است:

«مانع اصلی ما در تحقق آن چیزی که در قانون ساختار جامع نظام رفاه آمده است و در تحقق همه ایده‌هایی که بعداً مطرح می‌شود این است که انجمن‌ها و تشکلات یا وجود ندارند، یا اگر وجود دارند، بسیار ضعیف هستند.»

زمانی که تشکل‌ها امکان فعالیت نداشته باشند، هم‌ترازی بین طرفین گفتگو در جلسات هیئت امنای صندوق برهم می‌خورد، چرا که از یک طرف دولت با موضع بالادست و تعداد نمایندگان بیشتر در جلسه حضور پیدا می‌کند و از طرف دیگر، نمایندگانی هم که از طرف خدمات‌گیرندگان در جلسه حاضر می‌شوند، الزاماً نماینده واقعی آنها نیستند:

«در هم‌ترازی نمایندگان سه‌جانبه در هیئت امنای اختلال ایجاد شده است، یعنی اینچنین نیست که شما یک کارفرمای بخش خصوصی داشته باشید، یک تعداد کارگری که به فرمایش شما متشکل باشند و اتحادیه‌های قوی داشته باشند و نماینده‌هایشان در جلسات حضور داشته باشند. حتی نمایندگان کارگران، مثلاً اعضای خانه کارگر مشخص نیست که تا چه میزان نماینده طرف کارگران باشد، یا کسی که به عنوان نماینده بخش خصوصی می‌آید، مشخص نیست تا چه میزان نماینده بخش خصوصی است و در مورد رکن دولت هم که باید بگویم تعداد نمایندگان دولت از همه بیشتر است.»

بر این اساس به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی تشکل‌یابی، موانع قانونی در این

زمینه است. در زمینه تشکل‌یابی، تنها قانونی که در کشور وجود داشته است «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» مصوب سال ۱۳۶۰ است که در ماده دوم خود بیان کرده است «انجمن، جمعیت، اتحادیه صنفی و امثال آن تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت معین تشکیل شده، اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به گونه‌ای در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف باشد.»

اما در این قانون تشکیلات «صنفی» هم‌ردیف «احزاب سیاسی» در نظر گرفته شده، لذا هرگونه تشکل‌یابی در زمینه مطالبات مربوط به اشتغال نیز رنگ‌وبوی سیاسی به خود می‌گیرد و تحت‌الشعاع مسائل سیاسی قرار خواهد گرفت:

«اشکال [تشکل‌یابی] این است که در ایران هرکسی بخواهد تشکلی تأسیس کند، قاعداً باید مطابق ماده ۱۰ وزارت کشور اقدام کند. بنابراین همه تبدیل به حزب می‌شوند و اجازه حزب به آنها می‌دهند. ما باید یک سندیکای صنفی تأسیس کنیم که متعاقب آن نمایندگان در آن شورا بنشینند.»

در نقل قول دیگری نیز بر همین امر تأکید شد که تشکل‌های صنفی، بر طبق قانون فعلی، هم‌ردیف حزب سیاسی در نظر گرفته می‌شوند؛ این در حالی است که جنس مشارکت ذی‌نفعان از جنس مطالبات مربوط به حوزه کار است:

«یکی از راه‌حل‌هایی که می‌توان ذی‌نفعان را مشارکت داد، در وهله اول این است که سندیکای کارمندان دولت تأسیس شود. حتماً باید تأسیس شود. [برای مشارکت] باید نهاد اجتماعی آن درست شود و متعاقب آن نمایندگان اینها باید مشارکت کنند. اما طبق قانون فعلی، اینها تبدیل به حزب می‌شوند.»

همین امر سبب شده است که برخی به‌طور کل، شکل‌گیری تشکلات صنفی مربوط به کار را در ایران و با قوانین فعلی عملاً ممکن ندانند:

«همه ما می‌دانیم که شکل‌گیری تشکل‌ها و اتحادیه‌ها و اصناف در صندوق کشوری تقریباً امکان‌پذیر نیست. این بزرگ‌ترین چالش است و اگر ما این را بپذیریم دیگر نباید توقع مشارکت داشته باشیم. این یک چیز بینی است و البته چالش مهمی در صندوق بازنشستگی کشوری است.»

علاوه بر آن که تشکل‌ها در ایران ماهیت سیاسی پیدا می‌کنند، همچنین به نظر می‌رسد که اساساً فرهنگ کار تشکیلاتی نیز در ایران ضعیف است؛ ضمن آن که شکل‌گیری تشکل‌ها در ایران به پیروی از نگاه سیاسی که وجود دارد، نوعی مخاطره امنیتی نیز تلقی می‌شوند:

«ما هر چیزی را موکول به سازمان‌های متشکل می‌کنیم، با دو معضل مواجه می‌شویم: یک معضل اجتماعی-فرهنگی است که اساساً فرهنگ این نوع کار در جامعه ما ضعیف است و مشکل بعدی، مشکل حکومتی است که از قدیم هم به همین شکل بوده است که در ایران شکل‌گیری سازمان‌های متشکل را نوعی مخاطره امنیتی تلقی می‌کنند. یعنی یکباره احساس می‌کنند که یک تشکل خیلی بزرگی در حال شکل‌گیری است و این می‌تواند مثلاً ظرفیت براندازی داشته باشد.»

وقتی تشکل‌های صنفی را هم‌ردیف احزاب سیاسی و مهم‌تر از آن نوعی تهدید امنیتی تلقی کنیم، نتیجه چنین وضعیتی این خواهد بود که تشکل‌یابی نوعی جرم محسوب می‌شود:

«در مملکت ما بخصوص در صندوق بازنشستگی که عمدتاً کارمند دولت هستند، باید بگوییم که عملاً سازمان‌یابی در بین کارمندان دولت در ایران جرم محسوب می‌شود. کارمندان حق تشکیل اتحادیه را ندارند.»

به هر روی در چنین وضعیتی، نگرانی در بین سطوح حاکمیت وجود خواهد داشت که تشکل‌های صنفی، ماهیت سیاسی پیدا کنند:

«در زمان اشتغال، صحبت از سندیکاها است. منتها نگرانی دولت این است که این سندیکاها به وسیله‌ای تبدیل شوند که مورد سوءاستفاده سیاسی قرار بگیرند. شاید ما می‌توانیم برای کارکنان در زمان اشتغال هم فرصت‌های متشکل شدن با کارویژه‌ها و کارکردهای خاصی در ذیل قوانینمان به وجود بیاوریم، اما چون نگرانی سیاسی در مورد آنها وجود دارد، این سخت است. مثلاً قانون مدیریت خدمات کشوری می‌تواند با صلاحدید نهادهای و دستگاه‌های مسئول در متشکل کردن کارکنان چاره‌اندیشی کند، اما باید این به شکلی باشد که عوارضی نداشته باشد. باید هر نگرانی و دغدغه‌ای را که داریم با ملاحظاتی اعمال کنیم. به‌هرحال وجوه سیاسی تشکلات بیشتر از وجوه صنفی است.»

مشکل دیگری که در زمینه قانونی تشکلات در ایران به وجود آمده است، بحث تغییر قانون سال ۱۳۶۰

است که در سال ۱۳۹۵ به قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی تغییر نام داد، به نحوی که بر طبق قانون فعلی، بحث تشکل‌های صنفی به‌طور کل از قانون حذف شد و لذا امکان تشکل‌یابی تماماً منتفی شد:

«ما قانونی مصوب سال ۶۰ داریم که اسم آن قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده است. اما در سال ۹۵ مجلس وقت محبت کرده و این قانون را تغییر داده است و جالب است که به‌طور کلی بحث این تشکل‌های صنفی و کانون‌ها و همه را حذف کردند. یعنی از قانون حذف کردند بدون این که کلمه‌ای در آنجا بیاورند و بگویند که اینها دیگر نباشند، یا باشند اما سازوکارشان دیگری باشد. در واقع، این گروه‌ها را هم از عنوان قانون و هم به‌طور کلی از قانون حذف کرده است. بنابراین در این زمینه خلأ وجود دارد و الان تکلیف تشکل‌ها روشن نیست. این در حالی است که یک اداره به نام اداره تشکل‌های صنفی در ذیل یک اداره کل در وزارت کشور وجود دارد. اداره وجود دارد اما اثری از قانون نیست. قرار بر این است که با یک سری اصلاحات مجدداً تشکل‌ها را به قانون برگردانیم اما شورای نگهبان به‌طور کلی مخالفت کرده است. مشکل این است که این قانون به تصویب مجلس نرسیده است، بلکه به تصویب مجمع تشخیص مصلحت رسیده است و چون شورای نگهبان بر روی اصل این قانون اختلاف بنیادین با مجلس داشته است، با پیشنهاد مجدد مجلس هم مخالفت کرده است. قانون سال ۹۵ ضعف‌های آشکار زیادی دارد و حالا هرگونه تغییری هم در آن بخواهند بدهند، شورای نگهبان ایراد می‌گیرد و زیر بار نمی‌رود و هنوز هم حل نشده است.»

بر این اساس، وزارت کشور برای ایجاد تشکل‌های جدید نمی‌تواند مجوز دهد. به نظر می‌رسد مشکل قانون سال ۱۳۹۵ که به تأیید شورای نگهبان نرسیده است نیز بحث عدم حضور تشکل‌های صنفی در قانون باشد، چرا که این قانون با قانون اساسی مغایرت دارد. در اصل بیست‌وششم قانون اساسی چنین بیان شده است که «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.»

نکته‌ای که در این اصل قانون اساسی وجود دارد، این است که اصل مذکور، تأکید را بر آزادی احزاب



و انجمن‌های سیاسی و صنفی قرار داده است و لذا به پشتوانهٔ قانون اساسی کشور، تشکل‌ها می‌توانند وجود داشته باشند و فعالیت کنند. این به معنای آن است که وقتی قانون اساسی، اصل را بر آزادی این انجمن‌ها قرار می‌دهد، یعنی حتی نیازی به اخذ مجوز نیز برای تشکل‌ها نیست؛ امری که متأسفانه در قانون سال ۱۳۶۱ مشروط به اخذ مجوز از کمیسیون مادهٔ ۱۰ قانون احزاب زیر نظر وزارت کشور شده است و در قانون سال ۱۳۹۵ به‌طور کلی حذف شده است. پس به نظر می‌رسد که یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در امر تشکل‌یابی، بحث‌های قانونی است.

در همین زمینه یکی از صاحب‌نظران بر این موضوع تأکید کردند که به‌طور کلی، در بحث تشکل‌یابی نباید سازوکار به نحوی باشد که نیاز به اخذ مجوز از وزارت کشور باشد، بلکه تشکل‌ها باید به نحو آزادانه تشکیل شده و فعالیت کنند و وظیفهٔ وزارت کشور در خصوص تشکل‌ها باید به نظارت محدود شود. به نظر می‌رسد که این نقل قول با اصل بیست‌وششم قانون اساسی بیشتر همخوانی داشته باشد، چرا که در آن اصل، این چنین بیان شده که احزاب و انجمن‌ها و تشکل‌ها نباید استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض کنند و بر این اساس وظیفهٔ وزارت کشور می‌تواند نظارت بر تشکل‌ها بر مبنای نقض این اصول باشد:

«من فکر می‌کنم که چیزی که در بحث احزاب و نهادهای مدنی وجود دارد، خطایی است که در سیستم ما اتفاق می‌افتد که مبتنی بر یک نگاه اقتدارگرایانه است. شما وقتی انجمنی تأسیس می‌کنید و جریانی راه می‌اندازید، این باید وجه اعلامی داشته باشد، نه این که شما از وزارت کشور اجازه بگیرید که مثلاً می‌خواهید تشکل بزنید. این باید وجه اعلامی داشته باشد، یعنی من اعلام کنم که می‌خواهم تشکل بزنم و به وزارت کشور بگویند تا در جریان باشد. نه این که بخواهد به شما اجازه بدهد یا ندهد. الان به نظر من یک وجه منفی قوانین این است که قانون ما وجه اجازه گرفتن دارد و نیاز به مجوز دارید. در حالی که باید جنبهٔ اعلامی داشته باشد و سازوکارهای کلی‌اش را بر مبنای رعایت حقوق مردم قرار دهد. این نهادها مثل وزارت کشور باید نظارت کنند که اگر در جایی حقوق ملت آسیب می‌بیند، هشدار بدهد و وارد شود که فلان انجمن حقوق این مجموعه را ضایع می‌کند.»

این در حالی است که حتی طبق اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی نیز «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.» وقتی از واژهٔ آزاد در این اصل و اصل ۲۶ استفاده شده است، یعنی نیاز به مجوز لازم نیست. این نکته‌ای بود که در صحبت‌های یکی دیگر از

صاحب‌نظران بیان شد:

«در دنیا حرکت‌های اعتراضی را با مجوز انجام نمی‌دهند. یعنی شما از دولت مجوز نمی‌گیری که علیه دولت اعتراض کنی. تقریباً اکثر کشورهایی که ادعای دموکراسی دارند، در قانون اساسی یا قوانین موضوعه خود به مجوز کاری ندارند و جالب این که در قانون اساسی ما هم چنین چیزی وجود ندارد که مجوز نیاز است. در قانون اساسی ما آمده است که «برگزاری راهپیمایی و تجمعات بدون حمل سلاح، مشروط به آن که محل مبانی اسلام نباشد آزاد است» و این در اصل ۲۷ قانون اساسی آمده است. حتی نوشته مجاز است، بلکه نوشته آزاد است. اگر می‌نوشت مجاز است، یعنی باید اجازه می‌گرفتیم. عده‌ای می‌گویند پس امنیت ملی چه می‌شود؟ قانون می‌گوید اگر سلاح داشت، یعنی محل امنیت ملی است اما اگر هم به اسلام فحش دادند که یعنی محل اسلام است. اما اگر اعتراض به دولت و مجریان کشور می‌کند، قانون اساسی حق آن را می‌دهد.»

زمانی که به یک تشکل نگاه سیاسی داشته باشیم، این امر با معاهدات بین‌المللی هم منافات دارد، چرا که آنها را از حالت سندیکایی خارج کرده و جزو احزاب برشمرده‌ایم:

«ما از گذشته در ایران سندیکای کارگری داشتیم و اینها نقش‌های بزرگی داشتند. در زمان نهضت ملی بزرگ‌ترین سندیکای کارگری را در کل خاورمیانه داشته‌ایم. ایران و ترکیه و مصر سندیکای کارگری داشتند که برای ایران خیلی عمیق و بزرگ و پیشرفته بود و به حزب توده وابسته بودند و در بین سال‌های ۲۹ تا ۳۲ هم خیلی قوی بودند و در انقلاب اسلامی هم نقش داشتند. بعد از انقلاب هم هستند اما دیگر سندیکا نیستند و چیزی که الان تحت عنوان شوراهای اسلامی کارگری است، خلاف معاهده ILO است برای این که نباید تبدیل به احزاب سیاسی بشوند و اتحادیه‌های موجود نقش سیاسی دارند و وقتی سیاسی شوند از حالت سندیکایی خارج می‌شوند.»

بر این اساس به نظر می‌رسد بخشی از حساسیتی که بر روی تشکل‌ها وجود دارد، به پیشینه تاریخی آنها و وابستگی‌شان به احزابی مثل حزب توده در پیش از انقلاب اسلامی و همچنین نحوه فعالیت آنها در سال‌های ابتدایی نظام جمهوری اسلامی برمی‌گردد که سبب شده است در ادامه به همه تشکل‌ها نوعی نگاه سیاسی وجود داشته باشد:

«بهرحال اتفاقاتی در دهه‌های اول بعد از انقلاب در این کشور افتاده است که عناوینی مثل تشکل، صنف، اتحادیه و... بدنام شدند. یعنی نوعی تلاش صورت گرفته است که این تشکل‌ها بدنام شوند. دلیل این کار احتمالاً تندروی‌های یک سری از گروه‌های مارکسیستی و چپ بوده است و به‌رحال این عناوین توسط حکومت با تابلوی بدنامی در این کشور تبلیغ شدند. در حالی که ماهیت تشکلات، ماهیت دموکراتیک بوده است. شما نمی‌توانید یک تشکل را متهم به براندازی کنید و برچسب سیاسی به آنها بزنید. به نظر من می‌رسد که یک ریشه‌های این شکلی وجود دارد که به اوایل انقلاب برمی‌گردد و سبب بدنامی شده است، تا الان که ما رسیدیم به جایی که دیگر هیچ NGOیی را به نام نمی‌شناسیم.»

لذا، به نظر می‌رسد زمانی که مجوز تأسیس و تشکیل تشکل‌ها به وزارت کشور واگذار شده و برای تشکیل هرگونه تشکل بر اساس کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب از نهادهای مختلف امنیتی و انتظامی استعلام گرفته می‌شود، درواقع سازوکار کنترلی بر روی آنها تشدید شده و تمایل و رغبتی جهت مشارکت در آنها وجود نخواهد داشت؛ امری که جامعه مدنی را از هم گسسته می‌سازد و این رویه نه تنها در صندوق بازنشستگی کشوری، بلکه در صندوق تأمین اجتماعی نیز وجود دارد:

«حتی نهادهای کارگری ما هم به همین صورت است. سه نوع نهاد کارگری داریم و آنها علی‌رغم این که در قانون تعریف شدند اما این قانون بیشتر برای کنترل کردن این تشکلات، توسط نهادهایی مثل وزارت کشور است. این موارد، گسترش جامعه مدنی را دچار نقصان می‌کنند. بخش مهمی از این قضیه به جامعه مدنی برمی‌گردد. مثلاً من کارمند دولت، آیا حق دارم نهاد مدنی خودم که وجه صنفی دارد را داشته باشم؟ این موارد باید در قانون دیده شود. دو شکل هم هست: یک قانون عام در ایجاد تشکل‌هاست که باید اصلاح شود تا کارمندان دولت هم بتوانند تشکل داشته باشند و آزاد باشند تا تشکل داشته باشند. نکته دوم این است که در خود قوانین مربوط به حوزه بازنشستگی باید به این سمت برود که نماینده تشکل‌های کارگری چطور انتخاب شوند؟ درواقع، باید این مکانیسم‌ها را در قانون پیش‌بینی کنیم.»

وقتی از یکسو تشکل‌های مربوط به کار، حزب سیاسی محسوب شوند و از طرف دیگر افراد تمایلی برای مشارکت در آنها نداشته باشند، نتیجه آن می‌شود که زمانی هم که تشکل‌هایی در کشور نظیر خانه کارگر و

شورای اسلامی کار تشکیل می‌شوند، افراد این تشکل‌ها و کسانی که در آنها فعالیت می‌کنند را به هیچ روی نماینده خود نمی‌دانند. این اتفاقی است که در صندوق تأمین اجتماعی افتاده است و به نوعی در آنجا بحران نمایندگی به نحو دیگری بروز پیدا کرده است:

«در مورد خود سازمان تأمین اجتماعی که ظاهراً چنین تشکلاتی دارد باید بگویم که بررسی‌های ما نشان می‌دهد که اتفاقاً در تأمین اجتماعی هم کارگران تشکل‌های کارگری را به‌طور جدی قبول ندارند و اصولاً اینها یک حزب سیاسی هستند که طرفدارهای خاص خود را دارند. جالب‌تر این است که حتی تشکلی حرفه‌ای مثل کارفرمایان که اتاق بازرگانی و دارودسته درست و حسابی دارند، هم طبق بررسی‌ها ارتباطی بین بدنه با این تشکل‌ها وجود ندارد. پس به نظر می‌رسد که حتی مسئله نمایندگی در مورد کارفرمایان هم وجود دارد.»

به دنبال ورود نهادهای امنیتی، از یک سو تشکل‌یابی اقدامی هزینه‌بردار خواهد شد و از سوی دیگر تشکل‌های موجود هم به نوعی تشکل رانتهی محسوب می‌شوند که در خدمت نهادهای مذکور فعالیت کرده و توان نمایندگی کردن بدنه خود را ندارند. پرواضح است که هر چقدر هزینه مشارکت در یک جامعه بالا برود، میزان مشارکت پایین خواهد آمد:

«ما با یک جامعه مدنی عجیب و غریب و گسسته‌ای روبه‌رو هستیم که به دلیل ورودهای امنیتی و مسائل دیگر، گسسته و اتمیزه شده است و تشکل‌سازی همیشه هزینه دارد و تشکل‌های موجود هم یا رانتهی هستند و یا مرتبط با نهادهای مرتبط امنیتی و غیرامنیتی هستند و بنابراین توان نمایندگی کردن بدنه را ندارند پس در عمل یک شکل فرمالی اتفاق افتاده است که [فقط] ظاهراً نمایندگی می‌کند. نمی‌گویم کارکرد ندارند. کارکرد خودشان را دارند. هم برای سیستم کارکرد دارند، هم بازی خود را تا حدی انجام می‌دهند، یعنی جاهایی از مجموعه دفاع می‌کنند ولی اصلاً به این معنا نیستند که کل بدنه را نمایندگی می‌کنند و چنین اتفاقی در عمل نیفتاده است. ژست و سروصدا و شلوغی را دارند اما در عمل کاری نمی‌کنند.»

صاحب‌نظر دیگری نیز ضمن تأکید بر همین موضوع اشاره کرد که وقتی در صندوق تأمین اجتماعی، تشکل‌های موجود توان نمایندگی کارگران را ندارند، در صندوق بازنشستگی نیز وقتی عامل محافظه‌کاری کارمندان دولت را به آن اضافه کنیم، با یک محدودیت ساختاری و فرهنگی در زمینه تشکل‌یابی روبه‌رو خواهیم

شد که فضای مشارکت را از بین خواهد برد:

«تنها تشکلاتی که در ایران در بین کارگران پذیرفته می‌شوند، تشکل‌هایی هستند که عنوان آن شورای اسلامی کار است که قطعاً خیلی از کارگران تمایلی به حضور در آن ندارند یا به اجبار در آن حضور پیدا کردند. در چنین اتمسفری زندگی می‌کنیم. وقتی شما محافظه‌کاری کارکنان و ممنوعیت این اسامی تشکلات را در کنار هم قرار دهید، عملاً ما را به این نتیجه می‌رساند که نمی‌توانیم در صندوق بازنشستگی کشوری، تشکل اثربخشی داشته باشیم.»

این نکته در نقل قول صاحب‌نظر دیگری هم بیان شد که تشکل‌های موجود نه تنها توان نمایندگی کردن را ندارند، بلکه به نوعی ابزار سرکوب تشکل‌های دیگر نیز شده‌اند:

«همه تشکل‌های کارگری در تأمین اجتماعی محدود شده به مثلاً خانه کارگر، حزب اسلامی کار که خودشان هزار تا مسئله دارند. یعنی مثلاً کارگران اصلاً اینها را نماینده خودشان نمی‌دانند یا حتی می‌گویند که خود اینها ابزارهای سرکوب سایر تشکل‌های کارگری هستند، پس بنابراین باید در بحث مشارکت و سه‌جانبه‌گرایی مسئله تشکل‌یابی را جدی گرفت و این ویژگی‌ها را نیز لحاظ کرد.»

بر این اساس، تشکل‌هایی که در شرایط فعلی وجود دارند، نوعی تشکل‌های صوری هستند که بیشتر از بدنه کارگری، وابسته به دولت می‌باشند و افرادی هم که از دل این تشکل‌ها برای حضور در جلسات انتخاب می‌شوند، معمولاً از بین افرادی گزینش می‌شوند که مطیع باشند:

«اواخر دوران [آقای] احمدی‌نژاد کانون‌های بازنشستگی را به شدت گسترش دادند و الان چیزی حدود ۷۰۰ کانون بازنشستگی در کشور داریم یا مثلاً خانه‌های امید را ساختند. این کانون‌ها را ساختند ولی مکانیزم و زمینه گفتگو برایش فراهم نکردند. در ساختار [کنونی] چه جایگاهی برای این کانون‌ها وجود دارد؟ کانون‌ها در حد وام گرفتن و سفر زیارتی رفتن، توان گفتگو دارند نه بیشتر و تبدیل به نهادهای صوری می‌شوند. حتی در سطح بالاتر و در اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی هم [باید بگوییم] که اتحادیه‌های دست‌آموز و صوری هستند. بنابراین شما فرض کن در قانون هم اجازه بدهند که نماینده کارگر در شورای عالی کار حضور داشته باشد. وقتی این نماینده کارگر از دل یک تشکل دست‌آموز درآمده است، به یک دست‌آموزی مضاعف هم نیاز دارد

تا هوای آنهايي که او را نماینده اعلام می‌کنند داشته باشد. ضمن این که معمولاً اینها را از بین یک آدم‌های ضعیف و آسیب‌پذیر انتخاب می‌کنند. او در آن شورا شرکت هم می‌کند ولی مثلاً فرض کنید با یک حق‌الجلسه و دو تا وام و استخدام بچه‌هایش در فلان سازمان آرامش می‌کنند و او تا ابد مطیع محض باقی خواهد ماند.»

در خصوص فعالیت‌های تشکل‌ها، نمایندگان کانون‌های بازنشستگی، مشکل را در نبود قانون می‌دانند و معتقدند که اگر در این زمینه قانونی به تصویب برسد مشکل تشکل‌ها و کانون‌ها حل خواهد شد:

«الان مشکل را فقط قانون می‌دانیم. تنها مشکل ما قانون است که باید مجلس و شورای نگهبان این ماده واحد را به قانون سال ۱۳۹۵ الحاق کنند و به وزارت کشور ابلاغ شود و وزارت کشور به بحث‌های کانون‌ها بپردازد تا کانون‌ها مجوزهایشان را بگیرند و کارهایشان را انجام دهند. مجامعشان را برگزار کنند، اعضا و هیئت‌مدیره‌شان را انتخاب کنند و دنبال ثبت شرکت‌ها بروند و در روزنامه رسمی آگهی کنند و فرایند قانونی طی شود. باید این ساختار قانونی شکل بگیرد. ما اول احتیاج به یک جایگاه قانونی داریم که هم در دستگاه‌های اجرایی و هم در وزارت کشور و هم در دولت دیده شویم. تشکل که به وجود آمد و شکل گرفت، نتیجه این تشکل‌ها صدای واحد و همگونی در سطح کشور خواهد شد.»

اما صاحب‌نظران دیگری معتقدند که اگرچه قانون برای تشکل‌یابی و تشکیل کانون‌ها مهم و الزامی است و بدون آن بستر فعالیت در کشور شکل نخواهد گرفت، اما فراتر از قانون به نوعی باور از سوی حاکمیت معتقدند که تا وجود نداشته باشد، حتی در صورت تصویب قانون هم تشکل‌ها راه به جایی نمی‌برند و در صورت تشکیل شدن هم نمی‌توانند مؤثر باشند:

«نکته‌ای که مهم است [آن است که] اگر قرار بر این است که ما تشکل صنفی واقعی داشته باشیم اول باید قوانینش ایجاد شود. ما الان قانون کار یا شورای اسلامی کار داریم که یک تشکل مختلط است و نمی‌تواند نماینده کارگران باشد. عرضم این است که آن فونداسیون اصلی که باید در کنار قانون و مقررات باشد، وجود باوری است که باید وجود داشته باشد. اگر باور وجود نداشته باشد اجازه نمی‌دهد که تشکل‌های صنفی شکل بگیرد و همه تشکل‌ها تبدیل به نهاد امنیتی می‌شوند. وقتی تشکل صنفی شکل نمی‌گیرد چه کسی از حقوق نیروی کار دفاع می‌کند؟ آن موقع یک سری افراد بدون

### شناسنامه وارد می‌شوند.»

بر این اساس به نظر می‌رسد برای فعالیت آزاد تشکل‌ها در حیطه صندوق بازنشستگی کشوری، باید به سمت اقناع رفته و برای رسیدن به این باور و اراده، نیاز است که مدیران صندوق بازنشستگی به موضوع ورود پیدا کرده و در جهت اقناع گام بردارند تا تشکل‌ها بتوانند مشارکت فعال داشته باشند:

«مدیریت صندوق به این حق دامن بزند، یا دولت را قانع کند یا سازوکاری ایجاد کند که نماینده کارکنان چگونه انتخاب شود یا تشکلی داشته باشند و آن تشکل حضور پیدا کند. یا از تشکلاتی که موجود هستند، مثل تشکل معلمان، نماینده‌ای حضور داشته باشد که صحبت‌هایشان شنیده شود. باید به سمت اقناع این مفهوم در صندوق برویم که اگر این کارمندان تشکل صنفی داشته باشند، از منافع جمعی و عمومی هم بهتر می‌توانند صیانت کنند و منافع دولت هم باید در همین راستا باشد.»

به نظر می‌رسد تلاش برای ایجاد تشکل‌ها بسیار مهم است، چرا که زمانی که حجم مطالبات در جامعه انباشته شود و افراد برای پیگیری خواسته‌های خود راه به جایی نبرند، ممکن است عواقب آن در خیابان‌ها سرریز کند و نتایج خوبی به همراه نداشته باشد:

«تشکل ابزار گفتگو و ابزار سه‌جانبه‌گرایی است. موقعی که شما اجازه تشکل‌یابی را به کارگران و معلمان و کارمندان نمی‌دهید، عملاً دارید راه گفتگو را بر ایشان می‌بندید. در نتیجه ابزار گفتگویشان تبدیل به کف خیابان می‌شود. آن زمان جلوی مجلس اعتراض می‌کنند یا در کلاس‌های درس تحصن می‌کنند یا در جلوی صندوق بازنشستگی کشوری اعتراض می‌کنند؛ ممکن است جلوی سازمان برنامه تحصن کنند. چرا؟ چون شما سایر ابزارهای گفتگو را از ایشان گرفته‌اید.»

در ادامه این گزارش، به بررسی یافته‌های تحقیق پیرامون نقش دولت در صندوق بازنشستگی کشوری پرداخته می‌شود.

### ۳- نقش دولت

در قسمت‌های پیشین، به فراخور بحث‌هایی که در زمینه مشارکت و تشکل‌ها وجود داشت پیرامون نقش دولت بحث شد. در این قسمت به دولت با نگاهی متمرکزتر توجه می‌شود. به نظر می‌رسد که مهم‌ترین مسئله پیرامون نقش دولت در صندوق بازنشستگی کشوری، بر عهده داشتن دو نقش از سوی این نهاد است. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، در گفتگوهای اجتماعی سه‌جانبه‌گرا دولت باید نقش حاکمیتی و مدافع منافع ملی را بازی کند اما در صندوق بازنشستگی کشوری، عملاً دولت تنها کارفرمای موجود است. بر عهده داشتن دو نقش توسط دولت اساساً و به‌طور کلی ابهامات فراوانی را در خصوص این امر به وجود می‌آورد که آیا با این شرایط امکان تحقق سه‌جانبه‌گرایی در صندوق وجود دارد یا خیر.

«مسئله اینجاست که در نظریه سه‌جانبه‌گرایی، دولت نقش بی‌طرف و مدافع منافع ملی را باید داشته باشد؛ در حالی که در [صندوق بازنشستگی] دولت کارفرما است. این البته موضوعی است که در روابط کار در ایران هم مخدوش است، چون در تأمین اجتماعی هم دولت کارفرماست. این مشکل اصلی است. لذا من در این مورد به‌طور کلی ابهام دارم که آیا ما می‌توانیم الگوی خودمان را مبتنی بر مفهوم سه‌جانبه‌گرایی کنیم که به‌طور کلاسیک مطرح است؟ یا این که این مفهوم را کنار بگذاریم و مثل کاری که در هیئت‌مدیره کردیم، ذیل نظریه حکمرانی مطرح کنیم.»

وقتی در سه‌جانبه‌گرایی از دولت صحبت می‌شود، انتظار آن است که دولت به عنوان یک عنصر انتظام‌بخش و عامل همبستگی در صندوق ورود پیدا کند تا بتواند نقش حکمیتی در بین شرکای اجتماعی کارکنان و کارفرمایان ایفا کند، اما در صندوق بازنشستگی وضعیت این‌گونه نیست:

«آن چیزی که در سه‌جانبه‌گرایی دولت می‌گوییم در واقع دولت به معنای نماینده قوه قاهره انتظام‌بخش عامل همبستگی و یک نهاد مستمر است. به‌طور کلی دولت به نمایندگی از چیزی است که ما به آن نظام می‌گوییم. دولت از این زاویه وارد مذاکره می‌شود و چون یک نهاد ملی با افق بلندمدت و به نسبت پایدارتر از طرفین دیگر است و فارغ از نام و عناوین می‌آید، انتظاری که روی کاغذ می‌شود داشت این است که دولت به نمایندگی از مجلس و قوه قضاییه و مصلحت نظام و سایر دستگاه‌ها وارد مذاکرات می‌شود. در واقع دولت، منویات کل سیستم را با خود همراه می‌آورد. اما در سیستم‌های وصله‌پینه‌ای ما، این تعارضات خود را نشان می‌دهند.»



به‌طور مشخص، وقتی سخن از سه‌جانبه‌گرایی مطرح می‌شود، دولت را باید به عنوان یک عامل مورد اعتماد تلقی کرد که چون مورد رضایت دو طرف دیگر است در گفتگوها شرکت کرده تا این مذاکرات هم جنبه رسمی پیدا کنند و هم در جایی که نیاز است به عنوان یک عامل تسهیل‌گر و کمک‌کننده به یاری کارگر و کارفرما بشتابد:

«برای سه‌جانبه‌گرایی باید یک مدل طراحی کنیم که در این مدل مناسبات بین این سه رکن تعریف شود. رکن اول کارگر یا کارمند؛ رکن دوم کارفرما و این وسط دولت به عنوان یک عامل مورد اعتماد هر دو طرف که می‌خواهد بین این دو رکن نوعی هماهنگی ایجاد کند و در زمانی که تعارض ایجاد شود، به عنوان یک مرضی‌الطرفین ورود کند و با توجه به این که دولت است و به منابعی دسترسی دارد، در جایی که لازم می‌داند، حتی از نظر مالی ورود کرده و تزریق کند و مسئله را حل کند. اینجا رابطه بین کارگر و کارفرما، کارمند و دولت باید طوری باشد که این طرفین مشارکتی در همه چیز عمل کنند که بعد بگوییم حکمرانی خوب ایجاد شود و این البته به ساختارهای کلان و فراگیر کشور برمی‌گردد.»

بر این اساس، به نظر می‌رسد که به لحاظ تاریخی، تعریفی که از تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی در دولت‌های مختلف می‌شده است، تعریف مناسبی نبوده است و اصولاً دولت‌ها کمتر به تأمین اجتماعی به مثابه یک امر اجتماعی و معطوف به اجتماع نگاه می‌کردند. شاید بتوان گفت به دلیل افق کوتاه‌مدت دولت‌ها هیچ‌گاه به امر تأمین اجتماعی و به‌طور مشخص مسئله بازنشستگی آن‌طور که شایسته بود، نگاه نشده است:

«این مهم است که دولت‌ها بدانند مسئله بازنشستگی، یک کار مکانیکال نیست، بلکه یک امر اجتماعی و نوعی حافظت اجتماعی است. خیلی مهم است که دولت‌ها بدانند مسئله چیست. نوع نگاه دولت‌ها هم فرق می‌کند. مثلاً دولت [آقای] هاشمی، نقش تأمین اجتماعی را به عنوان یک ضربه‌گیر سیاست‌های تعدیل می‌دانست. البته در این زمینه ایفای نقششان خوب بود و تقویت کردند. در دولت آقای خاتمی، یک مقداری مسائل باز شد و قانون ساختار [نظام جامع رفاه] آمد و یکباره این مسائل اوج گرفتند. در زمان آقای احمدی‌نژاد، نقش‌های اینچنینی به صفر رسیدند و برای اولین بار این صندوق‌های بازنشستگی را به عنوان مؤسسات سرمایه‌گذاری نگاه می‌کردند. اولین وزیر رفاه در دولت ایشان که بر سر کار آمد، به او گفته بودند که نقش‌های اجتماعی وزارت اینچنین است. وزیر گفته بود نقش اجتماعی چیست؟ [وزارت رفاه]

یک وزارتخانه صنعتی است، یعنی تصورش این بوده است که اینجا مثل وزارت صنعت، یک وزارت صنعتی است. الان هم در دولت آقای روحانی یک حالت ابهامی وجود دارد، یعنی هم توجه دارند، هم توجه ندارند.»

بر این اساس، یکی از مشکلات مهمی که در زمینه نقش دولت می‌تواند به وجود بیاید، آن است که دولت‌ها تنها با افق‌های چهار الی هشت ساله به مسئله بازنشستگی و به‌طور کلی تأمین اجتماعی نگاه می‌کنند: «مشکل این است که دولت‌های ما معمولاً کوتاه‌مدت نگاه می‌کنند یعنی به دوره خودشان نگاه می‌کنند و منافع آینده و دولت‌های بعدی را در نظر نمی‌گیرند. یعنی دولت می‌گوید مهم این است که دوره من بگذرد و بعد از آن هر اتفاقی افتاد مهم نیست. این اتفاقات در هر دولتی تکرار می‌شود و همه دولت‌ها به این فکر می‌کنند که این چند وقت بگذرد و بعد از من مهم نیست.»

از صندوق‌های بازنشستگی در تعاریف بین‌المللی عموماً با اصطلاح «منابع عمومی» یاد می‌شود و در نظام‌های دموکراتیک، عموماً دولت‌ها نقش چندانی در مدیریت این صندوق‌ها برعهده ندارند. اما وضعیتی که در ایران وجود دارد، به این صورت است که دولت نه تنها نقش‌های حاکمیتی و کارفرمایی را برعهده دارد، بلکه مدیریت صندوق‌های بازنشستگی را نیز عهده‌دار است و طبیعتاً در این شرایط وقتی دولت همه نقش‌ها را قبضه کرده است، لذا دیگر مشارکتی صورت نمی‌گیرد:

«وقتی دولت می‌آید و مدیریت را به‌دست می‌گیرد و وزیر دولت تعیین‌کننده مدیرعامل و هیئت‌مدیره صندوق می‌شود و طرفین دیگر را در گفتگو وارد نمی‌کند، طبیعتاً از دولت انتظار این می‌شود که پس شما چون خودتان مدیریت می‌کنید، پس باید مشکلات را هم حل کنید و اگر صندوق پولی ندارد باید بدهید.»

در شرایط فعلی با چنین وضعیتی روبه‌رو هستیم که دولت همه نقش‌ها را در خود نگاه داشته است و چون همه چیز را به سمت یکجانبه‌گرایی دولتی پیش برده است، زمانی که در یک صندوق، یکجانبه‌گرایی دولت حاکم شود، آن صندوق از حالت بیمه‌ای خارج می‌شود و عملاً مشارکتی در دل آن صندوق نمی‌تواند صورت بپذیرد:

«باید قبول کنیم که دولت در صندوق‌های بازنشستگی تا به امروز مدیریت بدی اعمال کرده است. در صندوق بازنشستگی کشوری، دولت حدود ۹۰ درصد کسورات را پرداخت می‌کند. وقتی دولت [منابع صندوق را] از بودجه تأمین می‌کند یعنی بد مدیریت

کرده است و دلیل آن این است که یک سویه مدیریت کرده است. یک دلیل دیگر هم این می‌تواند باشد که هیچ سیستم نظارتی و کنترلی نداشته است که مطالبات را به موقع بگیرد، سرمایه‌گذاری درست انجام دهد و این حجم انباشتی که می‌توانسته صورت بگیرد را انباشت نکرده است که بازده کافی داشته باشد. در این زمینه حفظ و صیانت اموال و دارایی افراد و ارتقای ارزش سرمایه مهم است. این اتفاق نیفتاده است، یعنی در صندوق بازنشستگی [کشوری] بسیار ضعیف‌تر از بقیه صندوق‌ها اتفاق افتاده است و صندوق کشوری به صورت یک اداره کلی در حوزه دولت دیده شده است که یک جایی است که هر سال یک بودجه‌ای به آن تخصیص می‌دهد تا مستمری پرداخت کند. نگاه بیمه‌ای در این صندوق خیلی کمتر وجود دارد. بر این اساس، منطق دولت این می‌تواند باشد که بگوید من نمی‌خواهم سازوکار بیمه‌ای داشته باشم، تعدادی کارمند دارم که کار می‌کنند و به موقع حقوق می‌گیرند و بازنشسته هم که می‌شوند باز به آنها از جایی حقوق می‌دهم. الان عملاً مکانیسم آن به این شکل شده است و طبیعتاً در این قالب هم هیچ مشارکتی اتفاق نمی‌افتد.»

در اهمیت تفکیک نقش دولت می‌توان بیان کرد که نقش دولت در حمایت از ذی‌نفعان خود در صندوق بازنشستگی نباید به مثابه این باشد که عموم مردم را در تصمیماتی که در این ارتباط می‌گیرد، فراموش کند:

«دولتی که ما داریم و نقشی که بازی می‌کند سبب می‌شود که نتواند خودش را از آن نقش دوگانه‌ای که گفتم تفکیک کند. دولت نمی‌داند که کجا باید از حقوق ذی‌نفع خود دفاع کند. منظورم از ذی‌نفع بازنشستگان و کسورپردازانی است که به صندوق بازنشستگی کشوری کسور می‌دهند و ذی‌نفع صندوق هستند. دولت همچنین نمی‌داند که کجا باید به نفع عموم و جمهور مردم عمل کند. منظورم از جمهور مردم و این که دولت باید کجا [نقش مدافع منافع را] بازی کند مشخص است. این را دولت هنوز نفهمیده و متوجه نشده است.»

بر این اساس، به نظر می‌رسد که دولت نقش دولت بودن خود را فراموش کرده است و فقط به نقش کارفرمایی توجه داشته است. بر همین اساس، به خوبی نتوانسته بر سازوکارهای بیمه‌ای نظارت داشته باشد و نتیجه مدیریت یکجانبه این بوده که در حال حاضر بازنشستگان باری بر روی دوش دولت شده‌اند و دولت مجبور است از بودجه عمومی برای ایشان هزینه کند:

«این مشکل مهمی است، یعنی از همان بدو ورود صندوق بیمه‌ای در سال ۱۳۰۱ رویکرد این بوده است که این افراد بر روی دوش دولت بار نباشند و این کار باید با مشارکت فرد بیمه‌شده و دولت و توسط صندوق بیمه‌ای انجام می‌شده است. اما اینجا دولت فراموشی نقش دارد یعنی نقش دولت بودن خود را فراموش کرده است و بیشتر نقش کارفرمایی داشته و دولت نتوانسته است نظارت کند. اساساً در این سال‌ها دولت از بین این دو نقش فقط نقش کارفرمایی را بازی کرده است که دوست ندارد پول بدهد. نقش دولتی‌اش این بوده است که نظارت کند و سازوکار را تسهیل کند که فراموش کرده است. دولت باید به عنوان دولت، بر دولت به عنوان کارفرما نظارت می‌کرده است که پول را پرداخت کند اما خودش نمی‌توانسته بر خودش نظارت کند و فشار بیاورد و طبیعتاً نقش کارفرمایی‌اش که تمایل به عدم پرداخت داشته پررنگ‌تر شده و نقش دولتی‌اش را از یاد برده است که باید بر این مجموعه نظارت می‌داشته است.»

نقش کارفرمایی نقش مهم و حیاتی برای همه صندوق‌های بازنشستگی در جهان است؛ چرا که رکن کارفرما همیشه مسئول پرداخت کسورات خود و نیروی کار به صندوق است و لذا اهمیت حیاتی دارد. اما وقتی دولت که باید فقط نقش حاکمیتی و مدافع منافع عمومی را بازی کند، نقش کارفرمایی را هم برعهده می‌گیرد، مشکل ایجاد می‌کند، چرا که همان‌طور که در نقل قول پیشین بیان شد، دولت به معنای دولت نمی‌تواند به دولت به در نقش کارفرما نظارت داشته باشد. در همین زمینه یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان داشتند که رکن کارفرمایی دولت برای صندوق بسیار مهم‌تر از رکن حاکمیتی دولت است:

«دولت به دو مناسبت با سازمان ما ارتباط دارد. مناسبت اول، یعنی نقش کارفرمایی برای سازمان ما خیلی مهم‌تر است. ممکن است با نقش دوم، مقداری کوتاه بیایم و مثلاً بخواهیم که دولت مداخله نکند و فقط به ما guideline های کلی را بدهد؛ اما از نقش اولی نمی‌توانیم بگذریم، چرا که افراد دولت از ما مطالبه دارند و حقوق می‌گیرند. درواقع دولت در مقابل این افراد متعهد بوده است و بعد از بازنشستگی، تعهدات خود را به سازمان ما واگذار کرده است. آیا دولت می‌تواند بگوید که افراد تا ۳۰-۳۵ سال خدمت یا تا ۶۵ سالگی برای من کار کنند و بعد از آن، مسائل آنها دیگر به ما مربوط نیست؟ ما مگر به یک کارفرمای غیردولتی چنین اجازه‌ای را عقلاً، عرفاً و شرعاً می‌دهیم که به دولت این اجازه را بدهیم؟ چون این اجازه را نمی‌دهیم، پس دولت در

### این قضیه مهم‌ترین شریک ماست.»

اما به نظر می‌رسد که اهمیت رکنِ کارفرمایی دولت نباید به منزلهٔ آن باشد که از دولت انتظار بذل و بخشش داشته باشیم. این اهمیت در واقع به مثابه آن است که دولت وظیفه داشته است که در طول سال‌های مختلف، تعهدات مالی خود، شامل پرداخت کسورات سهم کارمند و سهم کارفرما را به صندوق پرداخت می‌کرده است اما این کار را نکرده است و آنچنان که یکی دیگر از صاحب‌نظران بیان داشتند، دولت از سال ۱۳۵۴ تا سال ۱۳۷۷ سهم خود و کارمند را به صندوق پرداخت نکرده بوده است:

«جالب است بدانید که کسوری که دولت از سال ۵۴ تا سال ۷۷ از کارمند دریافت کرده است، اصلاً به صندوق بازنشستگی پرداخت نکرده است. این مسئله بعد انقلابی نیست و نوعی به هم پاشیدگی از قبل انقلاب بوده است. در واقع، صندوق از دولت طلبکار بوده است و به جای مطالبات خود، دولت شرکت‌هایی را به صندوق واگذار کرده است.»

بدیهی است که اگر دولت در طی بیش از دو دهه این کسورات را به صندوق پرداخت می‌کرده است، مناسبات بیمه‌ای صندوق بر هم نمی‌خورده است. بر این مبنا، زمانی که دولت به عنوان کارفرما، در طی سال‌های زیادی، کسورات و سهم خود و کارکنانش را به صندوق پرداخت نکرده است، عملاً سبب شده است که صندوق بازنشستگی از حالت یک صندوق بیمه‌ای بیرون بیاید و تبدیل به یک اداره در بدنهٔ دولت شود:

«باید پرسیم که آیا سهم دولت که باید به صندوق می‌پرداخته است پرداخت شده است یا نه؟ می‌دانیم که سال‌ها پرداخت نشده است. پس این هم یکی از دلایل این وضعیت است. وقتی هم دولت سهم خود را پرداخت کرده است، خوب مدیریت نکرده است. یا حتی آیا سهم کارمندی که از حقوقش کسر شده است، آیا پرداخت شده یا نشده است؟ فکر می‌کنم حدود ۹ درصد است. این ۹ درصد که از حقوق کارمند کسر شده است کجا رفته است؟ بر مبنای یک اعتمادی به ماندگاری دولت، کسی این سؤالات مهم را پیگیری نکرده است و طبیعتاً هم کسی نمی‌توانسته است پیگیری کند، چون تشکل صنفی ندارند که پیگیری کنند. وقتی تشکل صنفی ندارند، چطور می‌توان پیگیری کرد؟»

بر این اساس، وقتی دولت در گذشته سهم خود را در طی سال‌های زیادی پرداخت نکرده است، در شرایط فعلی به ناچار مجبور است که از بودجهٔ عمومی کشور منابع پرداخت مستمری‌ها را تأمین کند. این در حالی است

که وقتی دولت از بودجه عمومی به صندوق تخصیص می‌دهد تا مستمری بازنشستگان را پرداخت کند، عملاً عموم مردم را ذی‌نفع این صندوق می‌کند چرا که بودجه عمومی از محل درآمدهای عمومی دولت نظیر مالیات، یا از محل ثروت عمومی کشور نظیر درآمدهای نفتی تأمین می‌شود و اینها نه به کسورپردازان و بازنشستگان تنها، بلکه به عموم مردم تعلق دارد و بیت‌المال است:

«اگر به دنبال حل مسئله باشیم، باید به دنبال این باشیم که بودجه دولت که به این صندوق اختصاص داده می‌شود برای چه کسی است. این بودجه از منابع عمومی تأمین می‌شود و اینها به عموم مردم تعلق دارند. در واقع، وقتی دولت بودجه می‌دهد، از جیب همه مردم هزینه می‌کند تا به عده‌ای کارمند خود حقوق پرداخت کند تا کارهای بروکراسی‌اش را انجام دهند. در واقع، اینجا نکته مهم و یک پایه بحث این است که این بودجه از کجاست؟ و وقتی از منابع عمومی است، لذا نظارت بر این پول باید درست صورت بگیرد. ما نظارت جدی در این زمینه نداشتیم. مثل کاری که اخیراً اتفاق افتاد و همسان‌سازی در پرداخت‌ها داشتند.»

این موضوع در نقل قول صاحب‌نظر دیگری نیز بیان و بر آن تأکید شد که صندوق بازنشستگی کشوری به جز بازنشستگان و کسورپردازان، ذی‌نفع دیگری هم دارد که آن عموم مردم است:

«صندوق بازنشستگی کشوری با مسئله‌ای مواجه است و آن این است که در ایران ما به یکی از ذی‌نفعان این صندوق توجه نکرده‌ایم. یکی از بزرگ‌ترین چالش‌هایی که اگر امروز آن را نمی‌بینیم، احتمالاً در سال‌های آینده خیلی پررنگ خواهد شد، چالش مربوط به مالیات‌پردازان است. اینان یکی از مهم‌ترین ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی و به معنای اخص صندوق بازنشستگی کشوری در ایران هستند. چرا؟ به خاطر این که همین امروز که من خدمت شما هستم، تقریباً می‌توانم به جرأت بگویم که بالای هشتاد درصد منابعی که صندوق بازنشستگی کشوری برای پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان دارد، از بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود؛ یعنی از محلی که من شهروند به دولت مالیات می‌پردازم. پس من شهروند می‌توانم با این معنی، ذی‌نفع صندوق بازنشستگی کشوری باشم. چرا؟ چون از محل مالیات یا نه از محل ثروت عمومی که در کشور ما فروش نفت است، منابعی به صندوق بازنشستگی تزریق می‌شود تا بتواند تعهدات خودش را تأمین کند و این در مورد صندوق لشکری هم اتفاق می‌افتد.»

بر این اساس، شاید بتوان گفت که اگر تا کنون اعتراضی به پرداخت حقوق بازنشستگان دولتی از محل بودجه عمومی کشور از سوی عموم مردم صورت نگرفته است، به این دلیل است که مردم نسبت به این قضیه آگاهی کافی ندارند، اما واقعیت آن است که این هزینه‌هایی که در این صندوق می‌شود متعلق به همه مردم است و از آنجایی که از بودجه رفاهی کشور به این امر اختصاص پیدا می‌کند، لذا رفاه گروه‌های هدف دیگر نادیده گرفته می‌شود:

«در صندوق بازنشستگی کشوری مسئله‌ای که الان وجود دارد و با این طرح همسان‌سازی خیلی جدی‌تر خواهد شد و خیلی کمتر در مورد آن بحث می‌شود این است که صندوق بازنشستگی کشوری فقط مربوط به کارکنان و بازنشستگان بخش دولتی نیست بلکه کل جامعه ایران در موردش ذی‌نفع هستند. چرا؟ چون موقعی که دولت این صندوق را به حال و روزی رساند که الان نیاز دارد که سالی ۶۰ یا ۷۰ هزار میلیارد تومان از بودجه عمومی کشور خرج دو میلیون بازنشسته لشکری و کشوری کند، آن موقع منی که در این جامعه بیکار هستم و تحت پوشش هیچ حمایتی نیستم معترض می‌شوم که من نیازمندتر هستم. مگر من آدم این جامعه نیستم [و از بودجه دولتی سهم ندارم]؟ الان با این همسان‌سازی پیش‌بینی می‌شود که در سال آینده مجموع کسری صندوق بازنشستگی کشوری و لشگری به بالای ۱۲۰ هزار میلیارد تومان برسد. [این در حالی است که] کل بودجه رفاه کل کشور امسال ۱۲۰ هزار میلیارد تومان بوده است که از این ۱۲۰ هزار میلیارد میزان ۸۰ هزار میلیارد به این دو صندوق می‌رسیده است. پس بقیه مردم چه می‌شوند؟ بقیه مردم هیچ سهمی در بودجه عمومی دولت نباید داشته باشند؟ اینجا در واقع در گفتگوها من نوعی هم می‌گویم که درست است که تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری نیستم، اما نسبت به نحوه اداره‌اش و نسبت به منابعش من هم ذی‌نفع هستم. چرا که شما دارید از مالیاتی که من پرداخت می‌کنم صرف‌جایی می‌کنید که خودتان به یک چنین باتلاقی تبدیلش کردید.»

اهمیت این مسئله زمانی بیشتر می‌شود که متوجه شویم بودجه رفاهی سایر گروه‌های هدف در جامعه چقدر در مقایسه با بودجه اختصاص داده‌شده به صندوق بازنشستگی اندک و ناچیز است. این به معنای آن نیست که بازنشسته‌ها مشکل معیشتی و حقوق ندارند، بلکه به منزله آن است که دولت در ابتدا صندوق بازنشستگی را از سازوکار بیمه‌ای و ماهیت صندوق خارج کرده است که نتیجه آن پرداخت حقوق بازنشسته‌ها از محل بودجه عمومی کشوری، که به همه مردم تعلق دارد، شده است:

«من اعتقاد دارم که حقوق بازنشسته‌ها کم است و باید رسیدگی شود، اما راه آن این نیست که از هزینه آموزش و بهداشت کم کنید و به بازنشسته‌ها بدهید. اگر راست می‌گویید از بودجه نظامی برای این کار کم کنند. همین همسان‌سازی بازنشسته‌ها در صندوق بازنشستگی ۲۸ هزار میلیارد تومان بودجه می‌خواهد. در حالی که کل بودجه‌ای که در سال به بهزیستی و کمیته امداد می‌دهد ۱۰ هزار میلیارد تومان است؛ در حالی که آنجا نزدیک به سه میلیون و خرده‌ای خانوار نیازمند را تحت پوشش دارید و به آنها فقط ۱۰ هزار میلیارد می‌دهید اما به دو میلیون بازنشسته کشوری و لشکری سالیانه بالای ۱۰۰ هزار میلیارد، بابت حقوقشان، پرداخت می‌کنید. چرا؟ چون مناسبات صندوق را رعایت نکردید. از ابتدا در واقع قوانین استخدامی و قوانین بازنشستگی را اصلاح نکردید. امکان تشکلی بابی را آزاد نگذاشته‌اید.»

به نظر می‌رسد که تأمین بودجه صندوق بازنشستگی از محل بودجه عمومی کل کشور به دلیل نقشی است که قانون برعهده دولت گذاشته است، اما متأسفانه به نظر می‌رسد که این قانون دستاویزی برای دولت و صندوق شده است که روزبه‌روز این صندوق را از ماهیت بیمه‌ای و صندوق بودن خارج کند. بنا به ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری، وظیفه ضمانت کسری صندوق‌های بازنشستگی برعهده دولت قرار گرفته است. این ماده بیان می‌دارد که «در صورت عدم کفایت وجوه صندوق بازنشستگی دولت مکلف است کمبود آن را در بودجه کل کشور از محل درآمد عمومی تأمین و پرداخت کند.» به صورت ذاتی، دولت‌ها وظیفه دارند که از صندوق‌های بازنشستگی حفاظت کنند و در صورت کسری بودجه صندوق از محل درآمدهای عمومی کمبود آن را جبران کنند، اما به نظر می‌رسد که این امر در صندوق بازنشستگی کشوری به منزله پوششی درآمده است که همه ضعف‌های دولت را در ارتباط با این صندوق می‌پوشاند:

«این صندوق از روز اول در سال ۱۳۵۴ به‌طور درستی به دنیا نیامده است، یعنی در واقع نوزاد ناقص الخلقه‌ای است که خیلی بد به دنیا آمده است. مثلاً ماده ۱۰۰ [خدمات کشوری] در اینجا برای صندوق یک کمک است اما در واقع مثل یک نخ برای کشور ماست. یعنی همیشه ما می‌دانیم که یک جایی است که کسری‌های صندوق را جبران خواهد کرد و همین کار را خراب می‌کند و در واقع صندوق بیمه‌ای نباید این‌گونه باشد.»

درواقع به نظر می‌رسد این وظیفه ضمانتی دولت، در حال حاضر بیشتر از چیزی است که مد نظر قانونگذار بوده است. به عبارت دیگر، زمانی که قانونگذار در سال ۱۳۴۵ این ماده را به قانون خدمات کشوری اضافه



می‌کرده است، شاید هرگز فکر نمی‌کرده است که در آینده کسری بودجه صندوق بازنشستگی به میزانی باشد که دولت نزدیک به هشتاد درصد منابع آن را از بودجه دولتی پرداخت کند:

«طبق ماده ۱۰۰ قانون خدمات کشوری، یک بابی باز شده است که اینجا را از حالت صندوق متداول بیمه‌ای خارج کند. در واقع این قانون این صندوق را با صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی بسیار متفاوت کرده است. این ماده بیان می‌کند که این صندوق [بازنشستگی کشوری] با هر کسری مواجه شد، دولت مکلف است که این کسری جبران شود. در واقع دولت باید ضمانت کند و این ضمانت در حال حاضر از اصل ماجرا بیشتر شده است. برای مثال، در شرایط فعلی در حدود ۷۰ الی ۷۵ درصد را دولت پرداخت می‌کند و این همان ضمانت است که سال به سال هم افزایش پیدا می‌کند و در حال گسترش است.»

در حال حاضر ضمانت دولت به قدری رسیده است که گویی دولت بدون برنامه در حال پرداخت حقوق بازنشستگان است و صندوق را از یک سیستم بیمه‌ای تبدیل به یک نظام مساعدت اجتماعی کرده است:

«وقتی دولت همه پول صندوق را پرداخت می‌کند، پس بهتر است یک کمیته امداد دومی راه بیندازیم و از نفت بفروشیم و پول بدهیم و حقوق پرداخت کنیم. خب پس بهتر است که دیگر اسم صندوق بازنشستگی را به کار نبریم. باید تکلیفمان را روشن کنیم که صندوق می‌خواهیم یا نمی‌خواهیم، البته نظام حمایتی هم شرف دارد به این وضعیتی که ما در صندوق بیمه داریم. نظام حمایتی یک مفهوم و سیستم مدرن است. ما برای وضعیت فعلی باید از یک تعبیری مثل بذل و بخشش استفاده کنیم. الان سفره‌ای باز است و همه نشستیم و می‌خوریم، کرم و کرامت و بذل و بخشش تعبیر بهتری است.»

درست است که به وظیفه حمایتی دولت و تضمین منابع صندوق حتی در معاهدات بین‌المللی نیز تأکید شده است، اما به نظر می‌رسد که در ایران دولت هرگاه خواسته است به منابع صندوق‌های بازنشستگی دست درازی کرده است و در مقابل هرگاه این صندوق‌ها دچار مشکل کسری بودجه و ناتوان در پرداخت مستمری‌ها شده‌اند دست به جانب دولت دراز کرده‌اند:

«هم ILO و هم تجارب جهانی، نقش دولت را در صندوق‌ها به همین شکل می‌بیند. چرا؟ چون این پشتیبانی از امنیت اجتماعی یک جامعه است و وظیفه public good دولت حفاظت از آن است. از وظایف ذاتی دولت‌های مدرن این است که

social security را بدانند. درست است که ما می‌گوییم سه‌جانبه‌گرایی، اما نقش دولت را نباید از یاد ببریم. بنابراین اصل این داستان درست است. اما این که کجا باید وارد شود، بحث مهمی است. در ایران هروقت دولت‌ها گیر کردند، دست در جیب تأمین اجتماعی کردند و به جای آن که مسائل بیمه‌ها را حفظ کنند، دست در منابع آن کرده‌اند و مدام چپاولش کردند و در طرف مقابل هرگاه صندوق‌ها کسری داشتند، دولت پرداخت کرده است. این اصل درستی است و دولت‌ها باید از منابع و تعهدات صندوق صیانت کنند. اما این که چه کار باید کنند محل بحث است. ما خلاف چیزی که در دنیاست عمل می‌کنیم. اینها وظایف دولت است و دولت باید این کارها را بکند. بنابراین اصل آن درست است اما نقش دولت در ایران برعکس است. همواره نقش دولت در ایران این بوده است که این صندوق‌ها پولدار هستند، پس منابع آنها را بگیریم. شما چاقو را دست دولت داده‌ای، من می‌توانم با چاقو یک نفر را بکشم، یا با آن یک کار مفیدی انجام دهم.»

در همین زمینه و برای مهار دولت، یکی از صاحب‌نظران پیشنهاد دادند که رکن حاکمیتی دولت به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا سازمانی شبیه به آن واگذار شود:

«یک زمانی در این کشور سازمان برنامه به عنوان قوه عاقلهٔ تشکیلات دولتی محسوب می‌شد که در برابر زیاده‌خواهی‌های نهادهای مختلف دولت مقاومت می‌کرد و این اقتدار را هم داشت که چون معاون ریاست جمهوری بود در برابر زیاده‌خواهی‌ها مقاومت کند، فکر می‌کنم بتوانیم نقش general state دولت را به یک نهاد مثل سازمان برنامه بدسیم. البته در مدل فرضی باید این یک نهاد مستقل باشد و بتواند سیاست‌های دولت را در الگوی general state پیش ببرد. منظورم کلان‌نگر بودن است و این نهاد باید نوعی کلان‌نگری داشته باشد و این نهاد به عنوان نمایندهٔ دولت و نمایندهٔ جمهور مردم یعنی به نمایندگی از مالیات‌دهندگان و برای دفاع از آنان در این مدل قرار بگیرد. نهادی مثل سازمان برنامه می‌تواند چنین کاری انجام دهد.»

در همین ارتباط، صاحب‌نظر دیگری بیان کردند که برای جلوگیری از دخالت‌های دولت در صندوق بازنشستگی، یا اخذ تصمیماتی که به ضرر صندوق است، نیاز به آن داریم که یک نهاد نظارتی بر عملکرد دولت در ارتباط با صندوق بازنشستگی کشوری و سایر امور مربوط به بیمه نظارت کند:

«روشی که در دنیا تجربه شده و جواب هم داده و به‌ویژه در کشورهایی که مثل کشور ما

سیستم متمرکز دارند [کارایی‌اش به اثبات رسیده است] این است که بیمه‌شده‌ها، اعم از فعال و غیرفعال، یک [هیئت] امنایی داشته باشند، یعنی یک نهاد یا سازمانی به نام مثلاً سازمان رگولاتوری و نظارتی که ماهیت مستقل و فراقوه داشته باشد و زیر نظر رئیس جمهور نباشد. بر این اساس، یک نهاد مستقل و فراقوه‌ای و غیرسیاسی و متخصص باید ایجاد شود که قانون به آن قدرت دهد که اگر احیاناً دولت بخواهد در تصمیمات مربوطه به صندوق دخالت کند و یا تصمیمی علیه صندوق بگیرد، مانع دولت شود.»

همچنین یکی از صاحب‌نظران بیان داشتند که بهتر است دولت، نقش دولت بودن خود را ایفا کند و نقش کارفرمایی را به دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های دولتی واگذار کند که کارمندان کسورپرداز و بازنشسته آنها در آینده تحت پوشش صندوق قرار می‌گیرند یا قرار گرفته‌اند:

«[نقش کارفرمایی] دولت را خیلی راحت می‌توانیم در مدل سه‌جانبه‌گرا بگنجانیم. ما الان از چندین دستگاه دولتی کسورپرداز داریم. اینان می‌توانند در اینجا داشته باشند. منظورم این است که اینان می‌توانند تشکل دولت به عنوان کارفرما را هم تشکیل بدهند و بگویند من می‌توانم نماینده افرادی باشم که تحت پوشش ما هستند و کسور می‌پردازند.»

در همین زمینه، یکی از کارشناسان و صاحب‌نظران صندوق بیان داشتند که همه سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی باید در قبال صندوق بازنشستگی کشوری احساس مسئولیت کنند، چرا که این صندوق وظیفه دارد که در دوران بازنشستگی، از کارمندان همان دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی حمایت کند و بر این اساس نیاز است که در این صندوق و مدیریت آن شراکت داشته باشند:

«من معتقدم که تمام سازمان‌هایی که قرار است مدیریت منابع انسانی کارکنانشان بعد از بازنشستگی برعهده این سازمان قرار بگیرد، باید در اداره این سازمان نقش داشته باشند و الا نتیجه‌ای حاصل نخواهد شد. چرا؟ چون آن سازمان‌ها به صورت جدا جدا فقط به کارمندان خودشان فکر می‌کنند، اما اگر بیایند و مشارکت کنند و صندوق بازنشستگی را کمک کنند تا برای بازنشستگان فکر کند و به امورشان رسیدگی کند. معنای مشارکت یا شراکت همین است، یعنی باید همه طرف‌ها در قبال صندوق احساس مسئولیت داشته باشند. اینجا باید سازمانی باشد که بالای سر آن یک هیئت‌مدیره و یک هیئت‌امنا داشته باشد و همه طرف‌ها در آن حضور داشته باشند. منظورم هیئت‌مدیره یا هیئت‌امنا مسئول است نه هیئت‌امنا صاحب اختیار و قدرت. هیئت‌امنا باید مسئول باشد،

یعنی اعضای آن باید نگران این سیستم باشند و این نگرانی را به یک سری از تعهدات و برنامه‌ها ترجمه کنند که قدم مثبتی برای سازمان و ذی‌نفعان بردارد. من معتقدم باید به جای هیئت امناء، ما یک هیئت شرکا داشته باشیم. معنای هیئت امناء این است که ما به شما اعتماد داریم. ما اعتماد نمی‌خواهیم، بلکه می‌خواهیم که اعضا مسئولیت داشته باشند و لذا به یک هیئت شرکا نیاز داریم که خودشان را در اینجا شریک بدانند. چه اشکالی دارد که هیئت امناء اینجا ۵۰ نفر باشد؟ یا چه اشکالی دارد که سه نماینده مجلس هم به عنوان رکن پارلمان کشور در این هیئت حضور داشته باشند؟ چه اشکالی دارد که سه نفر از قوه قضاییه در هیئت امناء حضور داشته باشند که اگر مدیر این صندوق خواست تخلفی کند، جلویشان را بگیرد؟»

اما در سوی مقابل، یکی دیگر از صاحب‌نظران بیان داشتند که کسانی باید در گفتگوی اجتماعی و مدیریت صندوق بازنشستگی کشوری حضور داشته باشند که از این کار نفع محسوسی ببرند. این بدان معناست که افراد باید منافی داشته باشند و برای حل تضاد منافع، باید در صندوق حضور داشته باشند. بر این اساس، از نظر ایشان از آنجایی که دستگاه‌ها در این خصوص نفع محسوسی ندارند، لذا تمایلی برای این کار نخواهند داشت:

«چیزی که به ذهن من می‌رسد این است که دستگاه‌ها چنین منافی را ندارند. دستگاه‌ها باید از چه چیز دفاع کنند؟ ما زمانی که در هیئت امناء با نماینده سازمان برنامه و بودجه جلسه داریم، می‌فهمیم که ایشان از چه چیزی دفاع می‌کنند. یعنی تا شما بگویید که من می‌خواهم اینقدر اضافه پرداخت کنم، فوری می‌گوید چرا و جبهه می‌گیرد. واقعیت این است که او هم از موقعیت سازمانی خود دفاع می‌کند و باید بودجه خود را تراز کند و درواقع سهم بازنشستگی کشوری و لشگری در بودجه سازمان برنامه سال به سال پررنگ‌تر می‌شود. لذا او به این قضیه حس دارد، چون پای منافع سازمان خودش در میان است. ولی مثلاً نماینده وزیر آموزش و پرورش چه حسی می‌تواند داشته باشد؟ حس او تنها می‌تواند شامل این باشد که مثلاً اگر بازنشستگان به وی اعتراض کردند، او اعتراض آنان را به ما منتقل می‌کند. یعنی دست آخر او باز نماینده بازنشستگان است و نماینده دستگاه خودش نیست.»

در ادامه، به بررسی یافته‌های پژوهش پیرامون آخرین درون‌داد تحقیق یعنی صندوق بازنشستگی کشوری و مسائل و چالش‌های آن می‌پردازیم.

## ۴- صندوق بازنشستگی کشوری (ساختار، مدیریت، منابع و اقتصاد صندوق)

در ارتباط با ماهیت و ساختار صندوق نیز در بخش‌های پیشین نکاتی مطرح شده است. در این قسمت به‌طور مشخص به ساختار، مدیریت، منابع و اقتصاد صندوق خواهیم پرداخت و مسائل مختلف آن را از دید مصاحبه‌شوندگان تحلیل خواهیم کرد.

به نظر می‌رسد مهم‌ترین مسئله صندوق این باشد که این صندوق در سال‌های اخیر به تدریج از ماهیت یک صندوق بیمه‌ای خارج شده است و بیشتر نقش یک اداره یا دفتر را در بروکراسی دولت ایفا می‌کند. این امر به دلیل اتکای بیش از حد صندوق به کمک دولت است. آن‌طور که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بیان شده است، دولت به میزان ۷۹ هزار و ۲۲۰ میلیارد تومان به صندوق بازنشستگی کشوری کمک خواهد کرد؛ این در حالی است که رقم کمک دولت به این صندوق در سال ۱۳۹۸ به میزان ۳۸ هزار و ۱۵۴ میلیارد تومان بوده است. این به معنای آن است که در مدت‌زمان دو سال کمک دولت به صندوق بازنشستگی کشوری بیش از ۱۰۸ درصد رشد داشته است. در همین زمینه یکی از صاحب‌نظران معتقد است که صندوق بازنشستگی دیگر یک صندوق بازنشستگی در معنای مترادف نیست:

«صندوق بازنشستگی کشوری، دیگر در معنای Fund نیست و بیش از هشتاد درصد منابع آن را دولت می‌دهد و وجود خارجی ندارد و ظاهر آن فقط [شبیه] صندوق است. وقتی یک صندوق با ۴۵ سال سابقه کار تبدیل شده به چیزی که در زمان رضا شاه بوده است، واقعاً دردناک است. ما در سابق و در وزارت مالیه دفتری به نام دفتر تقاعد داشتیم. یک بودجه هم داشتیم به نام ردیف تقاعد که دولت پولی در این ردیف می‌ریخته است و به بازنشستگان پرداخت می‌کردند.»

زمانی که یک صندوق بازنشستگی، از ماهیت صندوق بودن خویش خارج شود، در واقع مناسبات بیمه‌ای در آن فاقد معنا می‌شود، چرا که بخش اعظم منابع آن توسط دولت تأمین می‌شود و لذا دیگر نمی‌توان عنوان یک صندوق بیمه‌ای را بر آن اطلاق کرد. بر همین اساس، به نظر می‌رسد که صندوق بازنشستگی کشوری با این شرایط نیازی به تشکیلات عریض و طویل اداری ندارد، مگر این‌که با اصلاح اساسنامه و همچنین یک کارشناسی و شناخت ضعف‌ها و قوت‌ها به یک صندوق واقعی تبدیل شود:

«اساسنامه باید عوض شود و سعی شود که اینجا یک صندوق واقعی شود. یعنی باید ببینیم چه مشکلاتی دارد و در این جهت حرکت کنیم. همه اینها احتیاج به یک

گروه کارشناسی، ولو بین‌المللی، دارد. باید یکسری کارشناس خبره مالی را بیاورند و به اصطلاح گروهی تشکیل بدهند و با کارشناسان ایرانی بنشینند و یک گزارشی را در بیاورند تا اینجا به تدریج تبدیل به صندوق کنند. صندوق فعلی یک فاجعه در بروکراسی دولت است [و با این وضعیت] در چند سال دیگر تبدیل به یک حساب می‌شود. در این سازمان ائتلاف منابع است. رئیس و اینهمه شورا و هیئت‌مدیره نمی‌خواهد. وقتی بیش از ۸۰ درصد منابع را دولت می‌دهد، دیگر به این تشکیلات نیاز نیست و باید همه اینها را جمع کنند و یک دفتر تأسیس کنند. دلیل این که اینجا باید صندوق واقعی شود این است که مستقل شود و تراز مالی آن درست شود و درآمد و هزینه‌اش توازن پیدا کند و قابل حسابداری و پیش‌بینی باشد و آینده‌نگر شود.»

همچنین یکی دیگر از صاحب‌نظران معتقد بودند که صندوق در حال حاضر تبدیل به یک حساب جاری شده است، چرا که متکی به ردیف بودجه است:

«صندوق در حال حاضر تبدیل به یک حساب جاری شده است، چرا که دیگر سازوکار بیمه‌بازنشستگی در آن جریان ندارد. الان دولت همان‌طور که حقوق کارمندان خودش را می‌دهد، مستمری بازنشستگان را نیز پرداخت می‌کند. این به دلیل آن است که دولت استخدام جدید ندارد، [لذا] مجبور است برای جبران کسری صندوق از بودجه عمومی پرداخت کند.»

زمانی که یک صندوق، در پرداخت مستمری بازنشستگان خود نیازمند بودجه عمومی کشور باشد، در یک تعریف کلی باید گفت که آن صندوق ورشکسته است، چرا که نتوانسته بر اساس سازوکارهای بیمه‌ای، از محل کسورپردازی شاغلین مستمری بازنشستگان را تأمین کند و لذا رسالت بین‌نسلی خود را از دست داده است. در چنین شرایطی، تصمیماتی نظیر همسان‌سازی حقوق بازنشستگان نیز صندوق را ورشکسته‌تر خواهد کرد:

«صندوق بازنشستگی در حال حاضر ورشکسته است و دولت با تصمیم همسان‌سازی این صندوق را ورشکسته‌تر کرده است؛ البته اگر قرار باشد پرداخت‌ها توسط صندوق انجام شود. صندوق در حال حاضر برای پرداختی‌ها متکی به ۷۵ درصد کمک دولت و حدود ۲۰ درصد هم از محل کسور شاغلین تأمین می‌شود و آن مبلغی که صندوق از محل بازدهی اقتصادی به جریان مستمری‌ها کمک می‌کند، تنها ۵ درصد است. این میزان در سال جاری، فقط ۴ درصد بوده است. این یعنی کل سهمی که از محل عایدی

هلدینگ‌ها و سرمایه‌گذاری صندوق در جریان پرداخت مستمری‌ها استفاده می‌شود، کمتر از ۵ درصد است. این در حالی است که یک صندوق بیمه‌ای نباید اینچنین باشد.»

همین وابستگی بیش از اندازه صندوق بازنشستگی کشوری به بودجه عمومی، سبب می‌شود که در ارتباط با مشارکت با یک چالش دیگر نیز روبه‌رو شویم. چرا که وقتی دولت از بودجه عمومی به صندوق پرداخت می‌کند، سبب ایجاد رانت در صندوق می‌شود. این رانت از آن روی در صندوق ایجاد می‌شود که مناسبات بیمه‌ای در این صندوق وجود ندارد و به همین دلیل محاسبات آکچوئری در این صندوق به‌طور معمول وجود ندارد. در نتیجه مشارکت ذی‌نفعان در این صندوق می‌تواند به افزایش امتیازگیری و رانت‌خواری منجر شود:

«اگر بخواهیم همان نگاه معمول در این صندوق اتفاق بیفتد یعنی مشارکت را بیشتر کنیم، چیزی که در عمل اتفاق می‌افتد افزایش رانت‌خواری و یک جور امتیازگیری بیشتر در این صندوق است، چون در مقابل کارمند، کارفرمایی وجود دارد که صاحب درآمد قابل توجه است و به یک سری منابع لایزال وصل است و این فهم که این منابع از پول کارمند بیرون می‌آید و به شما بازگردانده می‌شود، اتفاق نمی‌افتد. این نگاه به صورت جدی وجود دارد و اتفاقی که در عمل می‌افتد این است که مدام به یک گروه خدمات‌گیرنده و یا بیمه‌پرداز بخواهیم بگوییم که شما هم مشارکت کنید، مشارکت به شکل قابل توجهی به سمت امتیازگیری بیشتر می‌رود. برای همین [بین صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری] تفاوت ماهوی وجود دارد و به نظر من نباید سه‌جانبه‌گرایی معمولی را که در بحث صندوق‌ها و ILO و ISSA مطرح می‌شود، در فضای خاص ایران و در مورد صندوق کشوری و لشکری مطرح کرد. خواسته کارگر و بازنشسته هر دو افزایش مزایا علیه صندوق است و اگر شما در این بازی بخواهید تشکیلاتی را شکل بدهید که بخواهند راجع به آن گفتگو کنند، تجربه نشان داده که برخلاف تأمین اجتماعی، آنها به سمت امتیازگیری بیشتر می‌روند. صندوق کشوری از ماهیت صندوق بودن خود خارج و به ورودی نفت وصل شده است. وقتی درصد بالایی از پرداختی را از بودجه عمومی تأمین می‌کنید، یعنی صندوق را از ماهیت خود خارج کرده‌اید. عین این اتفاق در مورد صندوق بیمه نفت هم افتاده است. مثلاً صندوق نفت واقعاً به بشکه‌های نفت و صندوق بانک‌ها به سودی که از وام‌ها درمی‌آید، وصل شده است. دولت وقتی منابع جدیدی برای

صندوق تعریف می‌کند، مشارکت برای قاپیدن بیشتر صورت می‌گیرد و جدال برای رانت بیشتر انجام می‌شود و وقتی این پیش‌فرض حل نشود، صحبت از مشارکت یک بحث تزیینی و کمک کردن به تثبیت وضعیتی است که اکنون با آن روبه‌رو هستیم. بنابراین چون پیش‌فرض مشارکت در این صندوق مخدوش است، این عملاً به رانتی منجر می‌شود که بخواهیم آن را تقسیم کنیم و هرچقدر سهم مشارکت‌کنندگان در این بازی بیشتر شود، با مشکلات جدی‌تری روبه‌رو می‌شویم.»

شاید بتوان گفت که بحث مربوط به همسان‌سازی، نوعی از امتیازگیری بیشتر ذی‌نفعان بازنشسته از صندوق بازنشستگی کشوری است، امری که در صندوق تأمین اجتماعی احتمال اتفاق افتادش بعید است، چرا که منابع آنجا محدود و متکی به کسورات کارگران است و از آنجایی که تعداد ذی‌نفعان آنجا بیشتر است، دولت زیر بار آن نمی‌رود:

«یکی از خواسته‌های خیلی جدی بازنشسته‌ها که بحث همسان‌سازی است، صرفاً در دولت اتفاق می‌افتد، یعنی سازمان تأمین اجتماعی مقاومت خود را دارد و بین کارگراها و کارفرمایان سر این قضیه یک درگیری پیش آمده است و این چالش جدی رخ داده است، یعنی اجازه نمی‌دهد که یک صدای واحدی دربیاید که پدر صندوق را دربرآورد تا حقوق بازنشسته‌ها افزایش پیدا کند. در اینجا اتفاقی که می‌افتد این است که الان همه صدای صندوق کشوری را می‌شنوند و در این سال‌ها همواره اتفاقی که در مورد این صندوق افتاده است آن بوده که هر ساله به سمت این رفته که صندوق کشوری باید همسان‌سازی کند، در حالی که تأمین اجتماعی معمولاً از این خواسته فرار کرده است و یا اگر قرار بوده که اتفاقی در تأمین اجتماعی هم بیفتد دولت زیر بار کمک نرفته است. شما هرچقدر در صندوق کشوری طرف بازی را دخیل‌تر کنید و مشارکت را افزایش دهید، میزان امتیازگیری را بیشتر و خروج از وضعیت بیمه‌ای را تشدید می‌کند.»

مشکل دیگری که صندوق با آن روبه‌رو است، این است که ورودی آن نسبت به خروجی آن کم شده است و همین سبب شده است که نسبت پشتیبانی این صندوق کاهش پیدا کند و همین امر سبب شده که کسورپردازان نتوانند درصد زیادی از منابع صندوق را تأمین کنند. یکی از دلایل این امر، بحث کوچک‌سازی دولت و خروج نیروهای قراردادی از صندوق بازنشستگی کشوری و قرار گرفتن آنها در صندوق بازنشستگی



تأمین اجتماعی بوده است:

«واقعیت این است که دولت از یک سالی تصمیم گرفته است که استخدام‌های خود را محدود کند و به سمت کوچک‌سازی پیش برود. تأثیر این تصمیم بر صندوق ما چه بوده است؟ در واقع این تصمیم سبب شده است که صندوق ما تبدیل به صندوقی شود که ورودی آن کم و خروجی آن زیاد شده است. این تصمیم اثر خود را بر نسبت پشتیبانی گذاشته است. الان نسبت پشتیبانی ما به کمتر از ۰.۷ رسیده است، در حالی که عددهای نرمال، عددهای ۴ و ۵ است. فکر می‌کنم نسبت پشتیبانی تأمین اجتماعی در حال حاضر ۴ باشد. ما در واقع در حال حاضر کمتر از ۰.۷ هستیم و علت آن این است که این ورودی در حال کم شدن است و در واقع صندوق بازنشستگی کشوری در حال مردن است. می‌خواهم بگویم که کوچک‌سازی دولت ممکن است که یک مسئله را حل کند، ولی توجه داشته باشید که مسائل دیگری را به همراه دارد.»

این مسئله در صحبت‌های یکی از صاحب‌نظران مطرح شد:

«یکی از عوامل مؤثر بر پایداری مالی صندوق‌ها، مسئله ورودی و خروجی‌شان است. در برداشت‌های خیلی خوشبینانه و عجیب و ایدئالستی به این صورت است که صندوق هفت برابر ورودی و یک برابر خروجی داشته باشد. این یعنی هفت کسورپرداز در مقابل یک حقوق‌بگیر داشته باشد؛ این در حالی است که در حال حاضر این صندوق یک کسورپرداز در مقابل یک‌ونیم حقوق‌بگیر دارد. از این صندوق چه انتظاری می‌توان داشت؟ دلیلش این است که استخدام‌های دولتی تقریباً صفر شده است. استخدام‌های دولتی غالباً قراردادی است که مشترک صندوق تأمین اجتماعی هستند.»

نتیجه کوچک‌سازی دولت، این است که در بدنه دولت دو نوع کارمند وجود دارد که عده‌ای از آنها

زیرمجموعه صندوق بازنشستگی قرار نمی‌گیرند:

«در بدنه دولت دو نوع کارمند کار می‌کنند؛ یک عده پیمانی‌ها هستند و یک عده افرادی هستند که تحت قرارداد انجام کار معین خدمت می‌کنند و همه اینها تبدیل به ورودی تأمین اجتماعی شدند. البته دولت الان تصمیم دارد که کسی که در دولت است، به محض آن که پیمانی می‌شود، به صندوق بازنشستگی منتقل شود. این مسیر ورودی

صندوق را تا حدی اصلاح می‌کند اما به هر حال با آن سیاست اصلی کوچک‌سازی دولت، اینها تعدادشان به قدری نیست که بتوانند نسبت پشتیبانی صندوق را خیلی دچار تحول جدی کند.»

یکی دیگر از مسائلی که در به هم خوردن نسبت پشتیبانی، اثر زیادی گذاشته است، سیاست بازنشستگی‌های پیش از موعد است که افراد کسورپرداز را به افراد بازنشسته تبدیل کرده است و بر این مبنای نسبت ورودی صندوق را نسبت به خروجی آن کاهش داده است:

«در روز اول این صندوق خیلی بد خلق شده است و یک سری فشارهای عدم پرداخت کسور به آن وارد شده است و همان موقع یک سری دست‌و‌دل‌بازی‌هایی به دلیل پول نفت انجام شده است، یا این که خصوصاً در قبل و اوایل انقلاب عده‌ای را ۲۰ ساله بازنشسته کرده است و بعد از انقلاب هم که سن بازنشستگی را مثلاً برای گروه‌های مختلفی پایین آورده است. همه اینها فشار می‌آورد. یک هزینه‌ای را هم ما اعضای هیئت علمی اضافه می‌کنیم، چون برعکس تأمین اجتماعی سقف حقوق نداریم.»

مشکل دیگری که صندوق با آن روبه‌رو است، این است که صندوق بازنشستگی کشوری سقف پرداخت ندارد و همین امر این صندوق را با مشکلات دیگری روبه‌رو کرده باشد:

«الان تمام صندوق‌ها سقف دارند. در سازمان استخدامی کشور هم این سقف وجود دارد و بدون سقف بی‌معناست. قانون هم مشخص است و سقف راجع به همه است. اما گفتند برای دانشگاهیان و برخی گروه‌ها مثل قضات سقف نباشد. بنابراین آخرین پولی که دریافت می‌کنند را به آنها در زمان بازنشستگی هم می‌دهند. این خلاف قانون است و اجحاف است و بنابراین خلاف عدالت هم هست. این ناروا است. این اصلاً با محتوا و مقررات نمی‌خواند و مطمئناً اگر کسی به دیوان شکایت کند و به هیئت عمومی ببرند، این قانون برداشته می‌شود.»

همچنین یکی از مسائل مورد بحث در مورد صندوق بازنشستگی، که در بین ذی‌نفعان صندوق خصوصاً بازنشستگان بسیار مطرح می‌شود بحث بر سر هلدینگ‌های زیرمجموعه صندوق است. علت این امر معمولاً به گزاره‌های نسبتاً بدبینانه‌ای مربوط می‌شود که از این هلدینگ‌ها در جامعه وجود دارد و بسیاری از ذی‌نفعان خود

را در منابع آن محق می‌دانند، این در حالی است که این هلدینگ‌ها بازدهی اقتصادی چندانی ندارند و در تأمین منابع صندوق نیز سهم بسزایی ندارند:

«گزاره‌های به‌شدت بدبینانه‌ای از فعالیت‌های اقتصادی هلدینگ‌ها می‌شنوید. چیزی که میعاد صالحی (رئیس برکنار شده صندوق) برملا کرد که این و آن چقدر حقوق می‌گیرند، به شدت فضا را ملتهب کرد.»

به نظر می‌رسد که علت رواج این گزاره‌های بدبینانه در جامعه به عدم اعتماد ذی‌نفعان نسبت به دولت بازمی‌گردد و دلیل این بی‌اعتمادی می‌تواند عدم گزارشگری و شفافیت در مورد این هلدینگ‌ها باشد:

«نکته بد ماجرا در صندوق کشوری این است که صندوق ۲ تا ۵ درصد یا در نهایت ۷ درصد از منابع پرداختی به بازنشستگان را [از هلدینگ‌ها] تأمین می‌کند، یعنی این هلدینگ‌ها در نهایت علی‌رغم عده‌های بزرگی که به لحاظ فهم مردم، در جامعه وجود دارد، تأثیر زیادی در مصارف ندارند. به نظر می‌رسد که در این زمینه باید گزارش‌گیری مفصلی اتفاق بیفتد و در اینجا خود ذی‌نفعان می‌توانند نقش نظارتی داشته باشند. وقتی مجلس بعد نظارتی خود را رها کرده و همه بعد تقنینی آن را نگاه می‌کنند و نظارت برای مجلس به لحاظ منافع اصلاً مقرون به صرفه نیست، پس نظارت ذی‌نفعان می‌تواند اتفاق خوبی باشد.»

به نظر می‌رسد برای این که صندوق از زیر بار فشار ناشی از گزاره‌هایی که در مورد هلدینگ‌ها در جامعه وجود دارد، بیرون بیاید، نیازمند شفافیت و گزارشگری در این خصوص است:

«در زمینه فعالیت‌های اقتصادی صندوق، هیچ گزارشگری صورت نگرفته است. شفافیت یک صفت و وضعیت است. باید ببینیم که شفافیت چگونه ایجاد می‌شود. شفافیت را چه چیزی تأمین می‌کند. شفافیت یک شاخص است، اما در تولید آن خیلی از عوامل نقش دارند. یکی از عوامل تضمین‌کننده شفافیت این است که راهبری شبکه‌ای وجود داشته باشد. راهبری شبکه‌ای سبب می‌شود که نتوانیم اطلاعات را پنهان کنیم. راهبری شبکه‌ای باعث می‌شود که اطلاعات به جایی نرود که هیچ کس به آن دسترسی نداشته باشد. گزارشگری، غیر از رپورت دادن است. گزارشگری یعنی تولید اسنادی که صحت‌سنجی شده است. گزارشگری فرایندی است که در آن گزارش‌هایی تولید می‌شود که صحت آن تأیید شده و به صورت نوبه‌ای و منظم تولید و ارائه می‌شود.»

استفاده از آخرین ابزارها برای در دسترس قرار دادن این گزارش‌ها به عموم و خصوصاً ذی‌نفعان هم نکته مهم بعدی است. وقتی گزارشگری صورت بگیرد، شفافیت به وجود می‌آید. سلامت، یعنی باید برنامه‌های Anti-corruption داشته باشیم که اگر جایی انحرافی وجود داشت، سریع در مورد آن تدبیر شود. شفافیت impact همه صحبت‌های ماست. وقتی این اجزا وجود نداشته باشد، شفافیتی در کار نیست.»

مشکل دیگری که در صندوق بازنشستگی وجود دارد، این است که صندوق راه ارتباطی مناسبی با ذی‌نفعان خود دارد. عدم ارتباط مؤثر و معنادار با ذی‌نفعان خود را در مسائلی نظیر همان گزاره‌های بدبینانه نشان می‌دهد. عدم ارتباط مناسب با ذی‌نفعان نه تنها در مورد فعالیت‌های اقتصادی صندوق بلکه در مورد سایر خدماتی هم که صندوق ارائه می‌دهد، سبب بروز مشکلاتی می‌شود که از آن جمله می‌توان به بروز و شیوع شبهاتی که در فضای مجازی در مورد خدمات صندوق ایجاد می‌شود، اشاره کرد. از این جمله شبهات خصوصاً در مورد وام‌ها و تسهیلاتی که صندوق در اختیار بازنشستگان قرار می‌دهد، رایج است:

«صندوق بازنشستگی کشوری، نسبت به خدماتی که ارائه می‌دهد و سرویس‌هایی که برقرار می‌کند توان مناسبی برای ارتباط‌گیری با مخاطبان را نداشته است. این رابطه بین صندوق با بدنه و توده بازنشستگان هیچ وقت مناسب نبوده است و شاید تأثیر‌گذاری بر این گروه دیگران یا رسانه‌ها، موفق‌تر از خود صندوق بوده‌اند.»

همچنین در مورد فعالیت‌های اداره فرهنگی صندوق اگرچه به نظر می‌رسد که می‌تواند در جهت تحقق اصل همبستگی اجتماعی مفید باشد و همچنین در سامان دادن به مشارکت ذی‌نفعان مثرتر واقع شود، اما برخی از مدیران صندوق بر این نظر هستند که اقدامات فرهنگی صندوق بازنشستگی کشوری، جزء وظایف صندوق محسوب نمی‌شود:

«بیمه تکمیلی، فعالیت‌های فرهنگی، اقدامات اجتماعی و سامان دادن به خانه‌های امید، اساساً وظیفه صندوق بازنشستگی نیست. خانه‌های امید در شهرهای کوچک ممکن است کارایی داشته باشد و مؤثر قلمداد شود ولی در تهران مقدور نیست. صندوق بازنشستگی یک صندوق بیمه اجتماعی است.»

و در نقل قول دیگری، یکی دیگر از مدیران صندوق بیان کردند که فعالیت‌های فرهنگی صندوق جزء وظایف صندوق نیست، بلکه ارائه چنین خدماتی در صندوق تنها بستگی به نظر مدیرعامل دارد:

«یک مدیرعاملی به اینجا می‌آید و در مدتی که مدیر است، اگر خصلت‌های انسانی قوی‌تری داشته باشد، یک اداره کل فرهنگی-اجتماعی ایجاد می‌کند که مشکلات بیشتری از بازنشسته‌ها را رفع کند. مدیرعامل جدید نسبت به مدیران عامل قبلی، انگیزه‌مندتر است. مثلاً می‌خواستند اداره کل فرهنگی و اجتماعی صندوق را منحل کنند، اما ایشان نه تنها منحل نکرد، بلکه آن را خیلی هم تقویت کرده است. این اداره کل، ربطی به بخش فنی صندوق ندارد. بخش فنی مسئول آن چیزی است که در حکم بازنشستگی بازنشستگان درج شده است؛ اما اداره کل فرهنگی و اجتماعی مسئول چیزی است که در آن حکم نیست، یعنی چیزی که به اضافه آن حکم است.»

همچنین یکی دیگر از مدیران صندوق اذعان کرد که وظیفه اصلی و اساسی صندوق، تأمین معیشت مردم پس از دوران بازنشستگی است و سایر وجوه، اموری هستند که خدمت اصلی و بنیادین این صندوق محسوب نمی‌شوند:

«این صندوق برای این است که ما معیشت بعد از خدمت را مشخصاً در وجه مادی و مالی تأمین کنیم، هر چند وجوه دیگری نیز به آن اضافه کردند که لزوماً جزء وظایف صندوق نیست. مثلاً امروز ما یک اداره کلی به نام اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی در صندوق داریم. این اداره چه کار می‌کند؟ این اداره با آن چیزی که در حکم کارگزینی بازنشستگان در زمان بازنشستگی زده شده است و تغییراتی که بر حسب تصمیماتی که در کشور بر روی این احکام اعمال می‌شود، کاری ندارد، بلکه این اداره سعی می‌کند چیزی بیش از این را برای بهبود کیفیت زندگی بازنشستگان، برنامه‌ریزی و اجرا کند. برای مثال، بیمه تکمیلی درمان، ارائه وام به بازنشستگان، تأسیس خانه‌های امید یا به تعبیر دولت قبل خانه‌های مهر برای بازنشستگان از وظایف این اداره کل است. [در مورد خانه‌های امید] این اداره سعی کرده است که به جای این که بازنشستگان مثلاً در پارک بنشینند که سقف ندارد، یا به طور کلی در شأن آنها نیست، در خانه مهر یا خانه امید بنشینند و با یکدیگر مثلاً صحبت کنند. برای همین هم اکثر خانه‌های مهر یا امیدی هم که ما درست کرده‌ایم، در کنار پارک‌ها است، چون بازنشستگان قبلاً در پارک‌ها می‌رفتند. [این اداره کل] خانه‌های امید را درست کرده است، یا مثلاً در شرایط فعلی که بحث واکسن آنفلوآنزا خیلی مطرح است، این اداره پیشنهاد کرده و تصویب و ابلاغ هم شده است که صندوق

تا سقف یکصد هزار تومان هزینه واکسن آنفلوآنزای بازنشستگان را پرداخت کند که این افراد بابت نداشتن پول، خودشان را از تزریق واکسن محروم نکنند. همچنین در دوران کرونا، شماره تماسی را اعلام کردیم که اگر بازنشسته‌ای، خدای ناکرده به کرونا مبتلا شد، ما هر نوع حمایتی که بتوانیم در مورد درمان، بستری، و باقی مسائل به عمل بیاوریم. اینها [که عرض کردم] علاوه بر داستان حقوق و مستمری بازنشستگی است که به افراد پرداخت می‌شود.»



فصل هشتم:

# پیش نیازهای مشارکت ذینفعان در صندوق بازنشستگی کشوری





## مقدمه

از جمله بحث‌های کلیدی در حیطه سیاست‌گذاری اجتماعی که از دیرباز تا کنون در اندیشه دولتمردان، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان وجود داشته است، ایجاد رفاه عمومی و تأمین اجتماعی است که بر اساس اصل همبستگی و حمایت اجتماعی و برای حفظ کرامت انسانی در طول قرن پیشین به تدریج در جوامع مختلف شکل گرفته و رشد و توسعه یافته است. تأمین اجتماعی از مهم‌ترین موضوعات در عرصه سیاست‌گذاری اجتماعی و یکی از پیش‌نیازهای توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در جوامع مختلف بوده است و بر همین اساس نه تنها در طول تاریخ همواره در سرلوحه اقدامات دولت‌ها قرار داشته است، بلکه نوعی از شاخص‌های ارزیابی کارآمدی و توانمندی حکومت‌ها در حیطه سیاست‌گذاری‌های عمومی و اجتماعی نیز به شمار می‌رفته است.

امروزه نظام‌های تأمین اجتماعی تنها مقوله‌ای در جهت استقرار عدالت و رفاه اجتماعی نیستند، بلکه ابزاری در راستای تحقق آرمان حکمرانی خوب با تکیه بر حقوق و کرامت انسانی، صلح، سازش و همبستگی اجتماعی در درون حاکمیت ملی به حساب می‌آیند. در حقیقت، تأمین اجتماعی از آنجا که نوعی خیر عمومی محسوب می‌شود، لذا در حیطه وظایف دولت‌ها قرار می‌گیرد و دولت‌ها ناگزیرند که با تکیه بر مشارکت مردم نظام‌های تأمین اجتماعی را در جامعه بگسترانند و در راستای توسعه و گسترش آن تلاش کنند.

در ایران و بر مبنای اصل بیست‌ونهم قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و... حقی همگانی محسوب می‌شود و دولت موظف است بر طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای آحاد افراد کشور تأمین کند.

حفظ حیات و توانایی ایفای تعهدات بین نسلی صندوق‌های بازنشستگی، در گرو مسائل متعددی است که

هر کدام از آنها در صورتی که حل نشده باقی بمانند، می‌توانند به چالشی برای این نهادهای عمومی تبدیل شوند. برخی از این چالش‌ها درون‌زا و برخی از چالش‌ها برون‌زا هستند. همچنین بعضی از چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی در ایران، به نظام بازنشستگی در کشور برمی‌گردند؛ اما بعضی دیگر به‌طور خاص مربوط به یک صندوق هستند یا در یک صندوق مشخص، نمود بیشتری نسبت به سایر صندوق‌ها دارند.

بررسی‌ها نشان می‌دهند که افزون بر همه مشکلاتی که صندوق‌های بیمه و بازنشستگی کشور، خصوصاً طی دو دهه پیشین، با آنها مواجه بوده‌اند؛ این صندوق‌ها با مشکلات و چالش‌های مدیریتی نیز در امر بازنشستگی دست به گریبان بوده‌اند. در حقیقت، وضعیت فعلی این صندوق‌ها نشان می‌دهند که اعضای سیاست‌گذار و مدیران در بیشتر دوران نسبت به موضوع شناسایی چالش‌ها و مشکلات، تحلیل وضعیت موجود، شناخت نقاط قوت و ضعف و تدوین سیاست‌ها و راه‌های برون‌رفت از این چالش‌ها توجه چندانی نداشته‌اند. مواردی نظیر عدم آگاهی کافی نسبت به حقایق نظام‌های بازنشستگی روز دنیا، عدم انجام پژوهش‌های آینده‌نگر، عدم انجام محاسبات آکچوئری و دانش ناکافی نسبت به تعهدات بلندمدت صندوق، نحوه و چگونگی انتخاب سیاست‌گذاران و مدیران صندوق‌ها، عدم شفافیت و نظارت کافی، ضعف در حسابرسی و عدم گزارشگری و انتشار گزارش‌های ادواری و مواردی نظیر آن صندوق‌های بازنشستگی را با مشکلات و نارسایی‌های زیادی روبه‌رو کرده است. [۱۱۷]

بر همین اساس، در سال‌های اخیر صندوق‌های بازنشستگی و مدیریت آنها به یکی از چالش‌های مهم اجتماعی اقتصادی کشور تبدیل شده‌اند، به نحوی که گسترده‌تر شدن ابعاد این چالش، خصوصاً از طریق فشار بر بودجه، در مواردی می‌تواند به پیامدهای اجتماعی و سیاسی منجر شود و بر همین اساس چاره‌جویی برای حل این چالش را به یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران و کارشناسان تبدیل کرده است.

شاید در یک نگاه ساده، بتوانیم چالش اصلی در عملکرد یک صندوق بازنشستگی را چالش حکمرانی بنامیم، که سایر مسائل صندوق را می‌تواند تحت‌الشعاع قرار دهد. چالش حکمرانی در ساده‌ترین تعریف به معنای آن است که عده‌ای (مدیران صندوق) قدرت تصمیم‌گیری درباره نحوه سرمایه‌گذاری و هزینه‌کرد سرمایه عده‌ای دیگر (ذی‌نفعان صندوق) را دارند و لازم است با ایجاد سازوکارهای مختلف که تحت عنوان حکمرانی یا حکمرانی شرکتی شناخته می‌شوند، اطمینان حاصل شود که تصمیمات آنها تأمین‌کننده منافع اعضای صندوق باشد. [۱۱۸]

طراحی نظامی با حکمرانی مناسب، برای صندوق‌های بازنشستگی و علی‌الخصوص صندوق‌های بازنشستگی عمومی از دو جهت حائز اهمیت است، نخست آن که این صندوق‌ها وظیفه مدیریت حجم عظیمی از سرمایه ذی‌نفعانی را برعهده دارند که هیچ کدام به تنهایی از حق مالکیت چشم‌گیری در صندوق برخوردار نیستند و ثانیاً

از آنجایی که توانایی صندوق در عمل کردن به تعهدات خویش در آینده در گرو عملکرد فعلی صندوق است، لذا وجود شفافیت که در نتیجه حکمرانی خوب حاصل می‌شود، می‌تواند عملکرد صندوق را به سمتی ببرد که از اتلاف منابع، که درحقیقت منافع اعضای صندوق است، در زمان حال جلوگیری کند. [۱۳]

وقتی صحبت از منافع ذی‌نفعان صندوق به میان می‌آید، از موضوع حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی با تعابیری نظیر حکمرانی خوب و حکمرانی شرکتی یاد می‌شود. در الگوی اولیه و کلاسیک، حکمرانی شرکتی به رابطه بین شرکت و سهامداران محدود می‌شد؛ لیکن در الگوی متأخر حکمرانی شرکتی، با شبکه‌ای از روابط و تعاملات روبه‌رو هستیم که نه تنها بین شرکت‌ها و سهامداران آنها، بلکه میان شرکت و همه ذی‌نفعان وجود دارد. از حکمرانی شرکتی، تعریفی که همگان بر روی آن توافق داشته باشند وجود ندارد و در این زمینه به نوعی با «تورم معنایی» مواجه هستیم، اما این مفهوم به صورت کلی، پیش از هر چیز حیات سازمان، بنگاه و شرکت را در بلندمدت هدف قرار داده است و در صدد است تا از منافع ذی‌نفعان در مقابل مدیریت سازمان‌ها حفاظت کند. در این تعریف، حکمرانی شرکتی به دنبال تحقق دو هدف اصلی است:

- کاهش ریسک بنگاه، سازمان، شرکت یا نهاد سرمایه‌گذاری از طریق بهبود و ارتقای شفافیت و پاسخگویی؛
- بهبود کارایی بلندمدت بنگاه، سازمان، شرکت یا نهاد سرمایه‌گذاری به واسطه ممانعت از خودکامگی و عدم مسئولیت‌پذیری مدیران اجرایی. [۱۱۹]

در همین زمینه، یکی از تعاریف حکمرانی، تعریفی است که بانک جهانی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، برنامه توسعه سازمان ملل متحد، مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی توسعه بر روی آن اجماع دارند. بر طبق این تعریف «حکمرانی، نظام پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرآیندها (عملکردها) است که به وسیله سه ارزش کلیدی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود.» در راستای همین تعریف، کمیسیون حقوقی سازمان ملل متحد، طی قطعنامه شماره ۲۰۰۰/۶ و ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب را عبارت از شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری برشمرده است. [۱۲۰]

بر همین مبنا و با توجه به مأموریت و رسالت نظام تأمین اجتماعی و بیمه بازنشستگی در تجمع و حفظ ارزش سرمایه‌های ذی‌نفعان (کسورات و حق بیمه‌ها) و الزام به ایفای تعهدات بین نسلی صندوق‌های بازنشستگی، موضوعات معطوف به راهبری و مدیریت صندوق با تکیه بر اصول پاسخگویی، شفافیت، نظارت و مشارکت ذی‌نفعان به منظور تضمین حقوق آنها در کانون حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی قرار می‌گیرد.

در این راستا، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) به منظور دستیابی به اهداف حکمرانی شرکتی در قلمروی تأمین اجتماعی، سازوکارها و دستورالعمل‌هایی را پیش‌بینی کرده است که می‌توانند در قوانین مقررات و دستورالعمل‌های حاکم بر این حوزه اعمال شوند و رؤوس آنها به شرح زیر است:

- استقرار هیئت‌مدیرهٔ پاسخگو، مستقل، صاحب صلاحیت و مسئولیت‌پذیر؛
  - تبیین نقش و مسئولیت‌ها مناسب مدیران؛
  - تشکیل گروه‌های کنترلی مستقل از جمله حسابرسی و ممیزی داخلی، سرمایه‌گذاری و ریسک‌های مربوط به آن، جبران خدمت، مسئولیت اجتماعی و نظیر آن؛
  - گزارش‌دهی به موقع به ذی‌نفعان و افشای مناسب اطلاعات (با رعایت اصل احتیاط) جهت شفاف‌سازی و کنترل تضاد منافع؛
  - تدوین و گسترش منشور اخلاق حرفه‌ای؛
  - رعایت حقوق کلیهٔ ذی‌نفعان از طریق مکانیسم‌های حکمرانی شرکتی. [۱۲۱]
- بر مبنای این دستورالعمل، معاونت امور اقتصادی و برنامه‌ریزی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۹) رؤوس نظام‌نامهٔ پیشنهادی «حکمرانی شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی ایران» را شامل موارد زیر برشمرده است:
- نقش و مسئولیت‌های هیئت‌مدیره؛
  - تفکیک وظایف رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل؛
  - ترکیب و صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره؛
  - استقلال اعضای هیئت‌مدیره؛
  - استفاده از کمیته‌های ذیل هیئت‌مدیره جهت ایجاد مکانیسم‌های نظارتی هیئت‌مدیره و نهاد ناظر؛
  - ماهیت و عمق افشای اطلاعات (مالی، حسابرسی، ریسک و...) به منظور جلوگیری از تضاد منافع؛
  - رعایت حقوق کلیهٔ ذی‌نفعان؛
  - سیاست‌های ناظر بر انتصاب و پاداش مدیران ارشد، سرمایه‌گذاری، مدیریت ریسک، تضاد و تداخل منافع، رعایت مقررات، نقش و مسئولیت‌های واحدهای فنی، حسابرسی داخلی و اکچوئری رسمی. [۱۲۰]
- به‌طور کلی، ابزارهای حکمرانی شرکتی، در بنگاه‌های اقتصادی (برخلاف) صندوق‌های بازنشستگی، در دو دستهٔ ابزارهای کنترل بیرونی و درونی جای می‌گیرند. رقابت در بازار محصول، بازار و وجود سهامدار عمده مهم‌ترین ابزارهای بیرونی و وجود هیئت‌مدیرهٔ مستقل جهت نظارت بر رفتار مدیران به نمایندگی از ذی‌نفعان،

مهم‌ترین ابزار کنترل درونی است.

اما اگرچه در بسیاری از شرکت‌ها و بازارها حکمرانی شرکتی و مکانیسم‌های کنترل تا حد زیادی مشکل تعارض منافع ذی‌نفعان اصلی و مدیران را حل می‌کند، اما به نظر می‌رسد که صندوق‌های بازنشستگی از این قاعده مستثنا باشند و به دلایلی این مکانیسم‌های کنترل درونی و بیرونی عملاً کارکرد مورد انتظار را نخواهند داشت. [۱۰]

از جمله مهم‌ترین این دلایل آن است که برخلاف شرکت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، در صندوق‌های بازنشستگی، علی‌الخصوص صندوق‌های بازنشستگی عمومی، معمولاً نقل و انتقال پس‌اندازها و جابجایی حساب‌های بازنشستگی اعضای یک صندوق به سایر صندوق‌ها ممکن نیست؛ پس بنابراین کیفیت ارائه محصول به ذی‌نفعان صندوق (به عنوان خدمات‌گیرندگان)، نقش تعیین‌کنندگی در سهم بازار صندوق ندارد و بر همین مبنا، عملکرد ضعیف مدیران منجر به کاهش سهم بازار و از دست دادن ذی‌نفعان نخواهد شد. [۱۲]

این امر از آن جهت نیز حائز اهمیت است که ذی‌نفعان معمولاً در صندوق‌های بازنشستگی عمومی، نقشی در انتخاب صندوق بازنشستگی خود ندارند و به صورت اجباری در این صندوق‌ها عضو می‌شوند و با پرداخت حق بیمه یا کسورات در صندوق مشارکت می‌کنند. این سبب می‌شود که مدیران صندوق‌های بازنشستگی عمومی از عدم ترک صندوق توسط ذی‌نفعان اطمینان خاطر داشته باشند و در اجرای تصمیماتشان به منافع ذی‌نفعان توجه خاصی نشان ندهند.

افزون بر این ارزیابی کیفیت محصول ارائه‌شده توسط صندوق‌های بازنشستگی برخلاف کالاها و خدمات ارائه‌شده توسط شرکت‌های سهامی، کار دشواری است و پیچیدگی و عدم شفافیت در ترکیب سبد دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی، این مشکل را پیچیده‌تر می‌کند. به عبارت دیگر، ترکیب دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی، بازده سرمایه‌گذاری آنها و حتی صورت‌های مالی این صندوق‌ها در برخی کشورها نظیر ایران در دسترس عموم و حتی در دسترس ذی‌نفعان قرار ندارد و همین امر تحلیل و ارزیابی عملکرد صندوق و همچنین کیفیت محصول آنها را ناممکن می‌کند. [۱۲]

دلیل دیگر آن است که بازار مالکیت در مورد صندوق‌های بازنشستگی، معنادار نیست، چرا که برخلاف شرکت‌های سهامی که در آنها سهامداران می‌توانند مالکیت خویش را در بازار سهام و بورس معامله کنند، ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی (کسورپردازان و بازنشستگان) چنین امکانی ندارند. بنابراین، حتی اگر مدیران صندوق‌های بازنشستگی عملکرد نامناسبی داشته باشند، چنین امکانی برای ذی‌نفعان وجود ندارد. [۱۲]

نهایتاً به دلیل آن که در صندوق‌های بازنشستگی برخلاف شرکت‌های سهامی، سهامدار عمده وجود ندارد، لذا یکی دیگر از ابزارهای کنترل بیرونی در مورد صندوق‌های بازنشستگی بدون کارکرد باقی می‌ماند؛ چرا که

اگرچه در شرکت‌های سهامی هر سهامدار بر مبنای تعداد سهامی که تحت تملک دارد، از حق رأی متناسب با آن برخوردار است، اما در صندوق‌های بازنشستگی میزان مشارکت هر فرد در سبد دارایی‌ها تنها به اندازه بازنشستگی وی است و از این رو مفهوم سهامدار عمده در حیطه صندوق‌های بازنشستگی عمده قابل تعریف نیست. [۱۲] بر این اساس، به صورت کلی می‌توان گفت که هیچ‌کدام از ابزارهای بیرونی حکمرانی آن کارکردی را که در مورد شرکت‌های سهامی دارند، در صندوق‌های بازنشستگی ندارند و لذا چارچوب حکمرانی شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی باید متفاوت از چهارچوب و ادبیات رایج حکمرانی شرکتی در شرکت‌های سهامی باشد. بنابراین لازم است که چارچوب ویژه و مدل حکمرانی ویژه‌ای برای صندوق‌های بازنشستگی، بر مبنای ماهیتی که دارند، طراحی و اجرا کرد. در این پژوهش هدف نهایی، طراحی مدل بهینه مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت صندوق بازنشستگی کشوری است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

### **تدوین مدل بهینه مشارکت ذینفعان در فعالیتهای صندوق بازنشستگی کشوری**

برای تدوین هر مدل برای بهبود شرایط، نخست باید مروری بر ساختار فعلی صندوق بازنشستگی داشته باشیم، چرا که مدل به معنای نوعی برنامه‌ریزی و سازوکار برای برون رفت از وضعیت موجود به سمت وضعیت مطلوب می‌باشد. بر این مبنای شناخت وضعیت فعلی حاکم بر صندوق بازنشستگی کشوری، از این نظر حائز اهمیت می‌باشد، ضمن آنکه هر مدل و الگویی که طراحی می‌شود باید در ساختار فعلی پیاده و اجرایی شود و لذا شناخت قوانین، مقررات، سازوکار و عناصر و مؤلفه‌های شرایط موجود ضروری است. در ادامه مروری خواهیم داشت بر وضعیت فعلی صندوق بازنشستگی کشوری و ارکان و تشکیلات اصلی آن را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

### **ساختار فعلی صندوق بازنشستگی کشوری**

به استناد اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، این صندوق یک مؤسسه بیمه اجتماعی وابسته به سازمان تأمین اجتماعی است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده، که با هدف کمک به اجرا و تعمیم گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ متناسب با قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و همچنین تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قوانین و مقررات بازنشستگی کشور با به‌کارگیری اصول محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه و رعایت اصول بنگاهداری، در حوزه سرمایه‌گذاری با بهره‌گیری از وجوه و ذخایر تشکیل شده است. موضوع فعالیت این صندوق نیز بر طبق اساسنامه فعلی در راستای تحقق اهداف بیمه‌ای مقرر در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات بازنشستگی کشور و قانون مدیریت خدمات

کشوری، مصوب ۱۳۸۶ از جمله پرداخت حقوق بازنشستگی، از کارافتادگی، حقوق وظیفه و مستمری و همچنین بیمه‌های تکمیلی و سایر تکالیف مقرر و ارائه حمایت‌های قانونی است. [۱۴]

ارکان صندوق بازنشستگی کشوری، عبارت از: الف) شورا (هیئت امنا)؛ ب) هیئت‌مدیره؛ ج) مدیرعامل؛ د) هیئت نظارت است. [۱۴]

بر این اساس، از نظر اساسنامه، ارکان صندوق بازنشستگی کشوری شامل هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، هیئت نظارت، هیئت‌مدیره و مدیرعامل است. در جدول ذیل ویژگی‌های این ارکان بیان شده است.

جدول ۱-۸: ارکان و تشکیلات صندوق بازنشستگی کشوری مطابق اساسنامه و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

دوران تصدی	تعداد نمایندگان کارگران			تعداد نمایندگان کارفرما			مرجع تأیید صلاحیت	مرجع انتخاب	تعداد	
	مرجع تأیید صلاحیت	مرجع انتخاب	تعداد	مرجع تأیید صلاحیت	مرجع انتخاب	تعداد				
۴ سال	شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی	تشکل‌های مربوط (یا وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی)	۲ نفر	شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی	تشکل‌های مربوط (یا وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی)	۱ نفر	شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی	وزیر کار، تعاون و رفاه اجتماعی	۶ نفر	هیئت امنا
۴ سال	-	-	-	-	-	-	هیئت امنا	هیئت امنا	۳ نفر	هیئت نظارت
۴ سال	-	-	-	-	-	-	هیئت امنا	هیئت امنا	۵ نفر (۷ نفر)	هیئت‌مدیره
۴ سال	-	-	-	-	-	-	هیئت‌مدیره	هیئت‌مدیره	۱ نفر	مدیرعامل

### – هیئت امنا

بر مبنای بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳، ساختار هیئت امنا به شرح ذیل است:

بند الف ماده ۱۷: شورا یا مجمع و یا هیئت امنا با شرایط زیر:

۱- نصف به علاوه یک اعضا با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین



اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد.

۲- مابقی اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. همچنین با توجه به بند ب قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی، مصوب ۱۳۸۸ ترکیب هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود:

بند ب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری: ترکیب هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود:

- ۱- شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.
  - ۲- سه نفر باقیمانده مطابق جزء ۲ بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات‌گیرندگان.
- در انتهای این بند، همچنین ذکر شده است که «هیئت امنای مذکور در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود. به موجب ماده ۸ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری هیئت امنا (شورا) وظایف و اختیاراتی دارد که در جدول ذیل بیان شده است:

### جدول ۲-۸: وظایف و اختیارات هیئت امناء صندوق تأمین اجتماعی و صندوق های تابعه

وظایف و اختیارات هیئت امناء		
۱	تصویب خطمشی و راهبردهای کلان صندوق.	۲
۳	نصب و عزل اعضای هیئت مدیره، هیئت نظارت و مدیرعامل صندوق.	۴
۵	اتخاذ تصمیم در مورد آیین نامه های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و سایر آیین نامه های مورد نیاز صندوق و ارائه پیشنهاد به مراجع قانونی جهت تصویب در صورت لزوم.	۶
۷	تصویب پیشنهاد هیئت مدیره صندوق در خصوص انتخاب اب مدیر عامل.	۸
۹	بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص سایر مواردی که بنا به پیشنهاد هیئت مدیره صندوق در شورا مطرح می گردد، در چارچوب مفاد اساسنامه و با رعایت قوانین و مقررات مربوط.	

#### – هیئت مدیره صندوق بازنشستگی کشوری

اعضای هیئت مدیره صندوق بازنشستگی کشوری، مطابق بند ب و تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، می تواند متشکل از پنج یا در برخی شرایط هفت نفر باشد:

– بند ب ماده ۱۷: هیئت مدیره مرکب از پنج یا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف مورد نیاز می باشد که از سوی شورا یا مجمع و یا هیئت امناء مربوطه برای مدت چهار سال به صورت موظف (بدون پذیرش مسئولیت اجرایی) انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع بوده و از میان خود یک نفر را به عنوان رئیس هیئت مدیره تعیین خواهند نمود.

همچنین به موجب تبصره ۱ همین ماده، شرط عضویت در هیئت مدیره صندوق بازنشستگی، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با ۵ سال سابقه کار تخصصی در رشته های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور نافذ می باشد. صدور احکام اعضای هیئت مدیره بر عهده شخص وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و هیئت مدیره در نخستین جلسه باید از بین اعضای خود یک نفر را به عنوان

رئیس، یک نفر نائب‌رئیس و یک نفر را به عنوان منشی انتخاب کنند.

### جدول ۳-۸: وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری

وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره		
۱	بررسی و تأیید خطمشی، راهبردهای کلان و برنامه‌های اجرایی لازم برای دستیابی به اهداف صندوق جهت ارائه به شورا.	۲ بررسی و تأیید بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه صندوق جهت ارائه به شورا.
۳	بررسی و تأیید آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی و سایر آیین‌نامه‌ها و ضوابط مورد نیاز و ارائه آنها به شورا.	۴ بررسی و تأیید ساختار و تشکیلات کلان صندوق و ارائه آن به شورا و تصویب تشکیلات تفصیلی صندوق.
۵	بررسی و تأیید نحوه استفاده و بهره‌برداری از وجوه و ذخایر صندوق و سرمایه‌گذاری و پیشنهاد آن به شورا.	۶ پیشنهاد نصب و عزل مدیرعامل صندوق به شورا.
۷	پیشنهاد ضوابط مربوط به قراردادهای بیمه‌های تکمیلی و سایر قراردادهای توافقی به شورا.	۸ انتخاب نمایندگان صندوق جهت حضور در جلسات مجمع مؤسسات و شرکت‌هایی که تمام یا قسمتی از سهام آنان متعلق به صندوق است.
۹	تصویب سازوکارهای عملیاتی کردن تصمیمات شورا.	۱۰ بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص سایر مواردی که با رعایت قوانین و مقررات مربوط بنا به پیشنهاد هیئت‌مدیره صندوق در شورا مطرح می‌شود در چارچوب مفاد این اساسنامه.
۱۱	انجام سایر امور لازم برای صندوق در چارچوب این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط.	

### – مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشوری

مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشوری بر مبنای بند ج ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و همچنین ماده ۱۳ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، باید فردی خارج از مجمع (هیئت امنان) و هیئت‌مدیره باشد که به پیشنهاد هیئت‌مدیره و تصویب شورا یا مجمع یا هیئت امنای مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد وی نیز بلامانع است. همچنین مطابق با بند ج ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، نصب و عزل مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشوری با پیشنهاد هیئت امنای صندوق و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد. مدیرعامل صندوق به عنوان بالاترین مقام اداری و اجرایی صندوق است که وظایف و اختیارات وی به موجب ماده

۱۴ اساسنامه به شرح زیر است:

جدول ۴-۸: وظایف و اختیارات مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشوری

وظایف و اختیارات مدیرعامل		
۱	اداره امور جاری صندوق در چارچوب مقررات قانونی، خطمشی‌ها، برنامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب شورا و هیئت‌مدیره.	۲ تهیه و تنظیم برنامه و بودجه، گزارش‌ها و صورت‌های مالی و عملکرد صندوق جهت ارائه به هیئت‌مدیره.
۳	استقرار و عملیاتی کردن ساختار و تشکیلات مصوب.	۴ معرفی نماینده سهام صندوق در مجمع عمومی شرکت‌های تابعه و معرفی نماینده صندوق جهت عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه در صورت اجازه شورا در تأسیس آن.
۵	صدور احکام نصب و عزل اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌ها و مؤسسات تحت پوشش پس از تصویب هیئت‌مدیره صندوق.	۶ صدور احکام نصب و عزل مدیرعامل شرکت‌ها و مؤسسات تحت پوشش بی‌واسطه پس از پیشنهاد هیئت‌مدیره آن شرکت‌ها و تصویب هیئت‌مدیره صندوق.
۷	پاسخگویی به هیئت‌مدیره صندوق درخصوص مأموریت‌های محول شده.	۸ نصب و عزل معاونان مدیرعامل و مدیران استانی.

### – هیئت نظارت

به موجب بند د ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، هیئت نظارت مرکب از سه نفر است که دارای تخصص‌ها و تجارب مختلف هستند و از سوی هیئت امنای مربوطه برای مدت چهارسال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها بلامانع است. همچنین بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۵ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، اعضای هیئت نظارت حق هیچ‌گونه دخالتی در امور اجرایی صندوق را نخواهند داشت و در اجرای وظایف خود جهت دریافت اطلاعات مورد نیاز و رسیدگی به دفاتر و مدارک باید از طریق مدیرعامل اقدام کنند و بر مبنای تبصره ۲ همین ماده مدیرعامل صندوق موظف است که هرگونه مدارک یا توضیحاتی را که مورد درخواست کتبی هیئت نظارت است، در مهلت‌های قانونی یا تعیین شده در اختیار آنها قرار دهد. وظایف و اختیارات هیئت نظارت بر مبنای ماده ۱۶ اساسنامه صندوق بازنشستگی در جدول زیر بیان شده است:

### جدول ۵-۸: وظایف و اختیارات هیئت نظارت صندوق بازنشستگی کشوری

وظایف و اختیارات هیئت نظارت		
۱	نظارت بر حسن اجرای مفاد اساسنامه و تطبیق عملیات صندوق با مقررات قانونی.	۲ اظهار نظر در خصوص ترازنامه و عملکرد تنظیمی قبل از طرح در شورا.
۳	اظهار نظر در خصوص گزارش بازرس قانونی.	۴ انجام سایر وظایفی که به موجب این اساسنامه یا قوانین و مقررات مربوط در صلاحیت هیئت نظارت است.
۵	چنانچه هیئت نظارت در اداره امور صندوق عملی خلاف قوانین و مقررات یا مغایر مفاد این اساسنامه مشاهده کند مراتب را به اطلاع شورا خواهد رساند.	

بعد از مرور کلی بر قوانین و مقررات حاکم بر ارکان و تشکیلات صندوق بازنشستگی کشوری، در ادامه به مراحل تدوین مدل مشارکت ذی‌نفعان در فعالیت‌های این صندوق خواهیم پرداخت. اما پیش از آن که به تشریح این مدل بپردازیم لازم است به یکی از مهم‌ترین یافته‌های به‌دست آمده در این مطالعه بپردازیم.

### اصلاح ساختار صندوق

اگرچه موضوع کانونی نحوه مشارکت ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری در فعالیت‌های این صندوق است، اما یکی از یافته‌های مهم و قابل توجه این مطالعه در مورد تجدید سازمان صندوق بازنشستگی کشوری است. این تجدید سازمان در یافته‌های به‌دست آمده از مصاحبه‌ها با مفاهیمی چون انحلال صندوق، ادغام یا تجمیع در صندوق تأمین اجتماعی، تأسیس یک صندوق بازنشستگی ملی و ادغام همه صندوق‌های بازنشستگی در آن، بازگشت به «اداره تقاعد» پیشین و نظیر آن بیان شد. تغییر ساختار صندوق بازنشستگی و بازگشت به اداره تقاعد یک پیشنهاد چالش برانگیز است که اگرچه موضوع این بررسی نبوده است اما به دلیل این که برای آن دلایل متعددی ذکر شد، لذا به نظر می‌رسد که لازم است به عنوان نظرات و الگوی قابل بررسی که توسط تعدادی از صاحب‌نظر مطرح گردید روایت شود.

مهم‌ترین دلیلی که غالب صاحب‌نظران و مصاحبه‌شوندگان بر آن تأکید کردند این بود که صندوق بازنشستگی در شرایط فعلی، یک صندوق بیمه‌ای در معنای مترادف نیست و بیشتر نقش یک اداره یا دفتر بازنشستگی را دارد. این به معنای آن است که مناسبات بیمه‌ای بین‌نسلی در صندوق بازنشستگی کشوری دیگر وجود ندارد. دلیل مهم این امر هم آن است که دریافتی و پرداختی صندوق با یکدیگر تعادل ندارند. این امر به منزله کاهش نسبت پشتیبانی صندوق است. در چنین شرایطی منابع صندوق نه توسط سازوکارهای بیمه‌ای

مبتنی بر دریافت کسورات از کارمندان و پرداخت مستمری به بازنشستگان، بلکه از طریق بودجه عمومی کشور و توسط دولت تأمین می‌شود. بر این مبنا و در چنین شرایطی، استدلال بر این است که صندوق بازنشستگی دیگر نیازی به ساختار عریض و طویل فعلی ندارد.

به عبارت دیگر، صندوق بازنشستگی کشوری که در حدود چهارپنجم از منابع پرداختی خود را از بودجه عمومی کشور تأمین می‌کند و رسالت بیمه‌ای و بین‌نسلی خود را از دست داده است.

روی دیگر وابستگی بیش از حد صندوق بازنشستگی به بودجه عمومی کشور آن است که زمینه مساعدی برای ایجاد رانت در این صندوق را فراهم می‌کند. برخی از صاحب‌نظران وجود این رانت را به منزله آن دانستند که اگر قرار باشد در چنین شرایطی، ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی مشارکت کنند، این مشارکت به مثابه وجود زمینه امتیازگیری بیشتر و رانت‌خواری از منابع صندوق خواهد بود. چرا که در صندوق بازنشستگی کشوری بر خلاف صندوق‌های بیمه‌ای معمول دیگر، از یک طرف با ذی‌نفعان (بازنشستگان و کارمندان) روبه‌رو است که مطالبه اصلی‌شان افزایش مزایا در شرایط نامناسب منابع صندوق است و از طرف دیگر، با دولتی مواجه هستیم که در مقام کارفرمایی، یک کارفرمای ثروتمند است و در مقام حاکمیتی، وظیفه تضمین منابع صندوق را برعهده دارد. نتیجه این نقش دوگانه دولت در صندوق بازنشستگی چیزی نیست جز جایگزینی مکانیسم‌های بیمه‌ای بین‌نسلی با سازوکارهای غیربیمه‌ای که زمینه‌ساز ایجاد رانت از طریق تأمین منابع صندوق از بودجه عمومی کشور می‌شود.

وقتی دولت از بودجه عمومی کشور منابع لازم برای پرداخت مزایای صندوق را فراهم می‌کند، در حقیقت عموم مردم را ذی‌نفع این صندوق می‌کند، چرا که بودجه عمومی از محل درآمدهای عمومی کشور تأمین می‌شود و درآمدهای عمومی کشور نه تنها به کسورپردازان و بازنشستگان بلکه به عموم مردم تعلق دارد. به عبارت دیگر، درست است که دولت به موجب ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری وظیفه ضمانت کسری بودجه صندوق‌های بازنشستگی را برعهده دارد، اما در شرایط کنونی به نظر می‌رسد که تعهد و ضمانت دولت از یک وظیفه حمایتی و جبران کسری بودجه بیشتر شده است.

بر همین مبنا، بحث انتقال وظایف صندوق و تشکیل دفتر یا اداره‌ای در سازمان برنامه و بودجه یا وزارت اقتصاد و دارایی و یا وزارت رفاه توسط تعدادی از صاحب‌نظران مطرح شد.

در ادامه برخی از یافته‌های تحقیق<sup>۱</sup> در این زمینه ذکر می‌شود.

۱- یافته‌های تحقیق در مورد مشارکت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی و مسائل مرتبط با آن در فصل هفتم بیان شدند، لیکن از آنجایی که یافته‌های مربوط به این تجدید سازمان صندوق، به صورت پیشنهاد مطرح شدند، در این بخش مطرح می‌شوند.

«پیشنهاد مشخص من این است که صندوق کشوری را ببندیم و به سمت اداره تقاعد پیشین حرکت کنیم. یعنی یک سری که بازنشسته هستند را در این اداره مدیریت کنیم و ورودی‌های جدید را وارد یک صندوق واقعی، مثل تأمین اجتماعی، کنیم. آن زمان دولت دیگر نمی‌تواند بگوید که من برای خودم قاعده خاص می‌گذارم. در یک صندوق واقعی دیگر دولت به عنوان کارفرما نمی‌تواند قاعده خاص بگذارد، چون کلی کارگر دیگر وجود دارند که وابسته به دولت نیستند و آنها هم در تصمیم‌گیری نقش دارند.»

در همین زمینه یکی از مدیران صندوق نیز پیشنهاد مشابهی را مطرح و بیان کرد که برای بازنشستگان فعلی یک اداره بازنشستگی تشکیل شود و آنها بر مبنای مکانیسم فعلی از بودجه دولتی، مستمری و مزایای خود را دریافت کنند؛ اما کارمندان فعلی و کارمندان جدید در صندوق تأمین اجتماعی تحت پوشش قرار بگیرند. نکته مهمی که در این نقل قول حائز اهمیت است، آن است که این ایده انحلال صندوق و ادغام آن با صندوق تأمین اجتماعی از سطح یک پیشنهاد فراتر رفته است و به صورت جدی مطرح است:

«یک پیشنهاد به آقای وزیر دادیم که صندوق را ببندیم. به چه معنا؟ [یعنی] برای بازنشسته‌ای که در حال حاضر مستمری دریافت می‌کند، این صندوق را تبدیل به اداره تقاعد کنیم، یعنی اداره‌ای زیر نظر معاونت رفاهی [وزارتخانه]، یا سازمان برنامه و بودجه، یا سازمان اداری و استخدامی تشکیل دهیم و این بازنشستگان را به آنجا منتقل کنیم. برای مثال، سازمان اداری استخدامی برای این کار داوطلب است. این پولی که خزانه‌داری سر ماه به صندوق ما می‌دهد، به آنجا واریز کند تا حقوق بازنشستگان پرداخت شود. پنج درصدی هم که ما از بنگاه‌ها پرداخت می‌کنیم در اختیار آن اداره قرار می‌دهیم، یعنی بنگاه‌های ما هم به دولت منتقل شوند. در مورد کارمندان جدید هم پیشنهاد این است که از این به بعد هر کس که از پیمانی به رسمی تبدیل وضعیت می‌شود همان‌جا در تأمین اجتماعی تحت پوشش قرار بگیرد، چون کارمندان وقتی از پیمانی به رسمی تبدیل می‌شوند ذیل مجموعه ما قرار می‌گیرند. این در واقع با یک طرح کلی‌تر دولت در مورد ادغام صندوق‌های بازنشستگی هم سازگار است. در واقع، صندوق تبدیل به یک اداره‌ای می‌شود که رتق وفتق امور کسانی را که فعلاً بازنشسته هستند در دست می‌گیرد. برای این که این مسئله برای وزارت هم جذاب‌تر شود، پیشنهاد دادیم به دلیل این که تأمین اجتماعی از دولت طلب دارد، شرکت‌های ذیل

مجموعه صندوق بازنشستگی کشوری را به جای این که به خود دولت برگردانیم، به جای مطالبات تأمین اجتماعی به آنها منتقل کنیم. چرا که ما برخی از این شرکتها را با تأمین اجتماعی شریک هستیم. اتفاقاً آقای وزیر هم این پیشنهاد را پذیرفتند.»

یکی دیگر از صاحب نظران نیز در این مورد صحبت‌هایی مطرح کردند که حاکی از آن است که گزینه تغییر ساختار صندوق بازنشستگی و تبدیل آن به یک اداره کل، یک تصمیم مورد اجماع است:

«تا جایی که من می‌دانم در بحث تغییر ساختار مورد اجماع‌ترین گزینه‌ای که در مورد صندوق بازنشستگی در بدنه سیاست‌گذاری وجود دارد این است که دوباره صندوق بازنشستگی تبدیل به یک اداره کل شود. یعنی اصلاً از حالت صندوق بودن خارج و تبدیل به یک اداره کل زیر نظر سازمان امور استخدامی کشوری شود.»

همچنین یکی دیگر از صاحب نظران نیز بر بستن صندوق تأکید کرد و به طور مشخص پیشنهاد داد که باید بازنشستگان فعلی را به یک اداره منتقل کنیم، اما لازمه این کار آن است که مبنای شکل‌گیری اداره به این صورت باشد که ورودی جدیدی نداشته باشد:

«بهترین کار این است که این صندوق منحل شود و بازنشسته‌ها به ذیل یک اداره منتقل شوند، اما این اداره به این معنا نیست که یک اداره تأسیس کنیم و اداره هم باقی بماند، بلکه باید اداره‌ای باشد که ته آن بسته است. باید اداره‌ای باشد که فقط با بازنشسته‌های فعلی تا زمانی که زنده هستند تسویه حساب کند و سایر کارمندان پیش از بازنشستگی به صندوق دیگری منتقل شوند.»

و همچنین صاحب نظر دیگری، پیشنهاد مشابه دیگری مطرح کرد:

«از نظر من راهکاری که در شرایط فعلی وجود دارد، کاملاً مشخص است و آن این است که صندوق کشوری با شرایط فعلی باید منحل شود. باید اعلام شود که افرادی که بالای ۲۰ سال یا ۲۵ سال کسور به صندوق پرداخت کرده‌اند به یک اداره‌ای در سازمان امور اداری و استخدامی کشور منتقل شوند و تا زمانی که پرونده‌شان بسته می‌شود، از محل منابع عمومی به آنها مستمری پرداخت کند. اما کسانی که زیر این ۲۰-۲۵ سال سابقه کار دارند را با محاسبات اکچوئری، به سازمان تأمین اجتماعی منتقل کنیم. این اتفاقی است که در خیلی از کشورها افتاده است. اگر این کار را انجام



دهیم، صندوق را از بودجه عمومی دولت رها می‌کنیم.»

همان‌طور که ملاحظه شد، بخشی از صاحب‌نظران بر تغییر ساختار صندوق تأکید کردند، اما سؤال مشخص آن است که آیا تغییر ساختار صندوق بازنشستگی و ادغام آن در صندوق تأمین اجتماعی در شرایط فعلی وجود دارد؟

این سؤال در حیطه اهداف این بررسی نیست و برای پاسخ به آن لازم است که بررسی مستقل و جداگانه صورت بگیرد، اما در این قسمت به‌طور مختصر نکاتی را پیرامون آن مطرح می‌کنیم.

منظور از ادغام در علم مدیریت، یکی شدن دو یا چند سازمان است که فعالیت مشابه، مکمل یا مرتبط دارند. [۱۲۲] در ادغام یک نهاد در نهاد دیگر، آن نهاد مضمحل می‌شود، به نحوی که شخصیت حقوقی آن با شخصیت حقوقی نهادی که در آن ادغام شده است یکی شود.

ادغام عموماً به دو صورت افقی یا عمودی انجام می‌شود. ادغام افقی در مورد صندوق‌های بازنشستگی به این صورت است که دو یا چند صندوق که از نظر تعداد اعضا و یا به لحاظ قدرت مالی با هم برابر هستند، در یکدیگر ادغام شوند؛ اما منظور از ادغام عمودی آن است که یک صندوق بازنشستگی کوچک‌تر در صندوق بازنشستگی بزرگ‌تر ادغام شود. [۱۲۳]

از جمله اصطلاحاتی که به جای ادغام به کار برده می‌شود، اصطلاحات تجمیع و یکپارچگی است. یکپارچگی در مدیریت به معنای آن پیوند بخش‌های مختلف و نامتوازن است به نحوی که منجر به ایجاد یک رابطه متقابل میان عناصر داخلی شود. در این معنا، یکپارچگی موجد همبستگی میان اجزا می‌شود و وضعیت جزیره‌ای را در بین اجزای یک نظام از بین می‌برد. بر طبق این توصیف اگر صندوق‌های بیمه و بازنشستگی را اجزای نظام تأمین اجتماعی فرض کنیم، ادغام صندوق‌ها به معنای همبستگی میان اجزای این نظام و اجتناب از وضعیت جزیره‌ای است. [۱۲۳]

منظور از تجمیع، جمع شدن صندوق‌های بازنشستگی در کنار هم و زیر نظر یک دستگاه اصلی و بالاتر مثل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا یک نهاد نظارتی، یا یک شورای عالی است، به نحوی که استقلال آنها حفظ شود. پس تجمیع به معنای ادغام و یکی شدن نیست و هیچ صندوقی در دیگری اضمحلال پیدا نمی‌کند. فرض تجمیع، متضمن آن است که یک نهاد برتر بر صندوق‌ها نظارت داشته باشد و سیاست‌های کلان صندوق‌ها توسط آن نهاد تعیین شود. [۱۲۳] امری که به نظر می‌رسد در حال حاضر وجود دارد و صندوق بازنشستگی کشوری در کنار صندوق تأمین اجتماعی و چند صندوق دیگر زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند

و هیئت امنای علاوه بر آن که سیاست‌های کلان آنها را تعیین می‌کند، بر آنها نظارت هم دارد. ادغام صندوق‌های بازنشستگی در یکدیگر موضوع جدیدی نیست و امروزه بسیاری از دولت‌ها در راستای کاهش مشکلات نظام تأمین اجتماعی، حرکت به سمت یکپارچگی صندوق‌های بازنشستگی را شروع کرده‌اند و در بسیاری از موارد نیز موفق بودند. دولت‌ها برای این سیاست، دلایل مختلفی داشته‌اند؛ اما مهم‌ترین علل ادغام عدم کارایی تعدد صندوق‌ها و نظام تبعیض‌آمیز در ارائه مزایا بوده است. [۱۲۳]

ادغام همچنین با موانع مختلفی روبه‌رو است که از جمله مهم‌ترین آنها تفاوت در ماهیت صندوق‌ها، تفاوت در حق بیمه‌ها، تفاوت در قوانین، تفاوت در تعداد ذینفعان، تفاوت در اعضای صندوق و تفاوت در مزایای قابل ارائه است.

به هر روی آنچه که می‌توان گفت این است که اگرچه با توجه به مشکلات کنونی صندوق بازنشستگی کشوری، پیشنهاد ادغام آن در صندوق تأمین اجتماعی، یک پیشنهاد جذاب به نظر می‌رسد که مزایای متعددی از جمله کاهش فشار بر بودجه عمومی کشور دارد، اما نکته مهم آن است که باید این ایده از نظر امکان‌شناسی با انجام پژوهشی جامع ارزیابی و موانع و مشکلات و فرصت‌های حاصله مشخص شود.

اینک و در ادامه به تدوین مدل‌ها می‌پردازیم. در طراحی این مدل سعی بر آن می‌شود که تمامی مراحل مهم از پیش‌نیازهای مشارکت تا تدوین مدل‌های پیشنهادی مشارکت به صورت مرحله‌ای و گام به گام تشریح شوند. در گام نخست به پیش‌نیازهای مشارکت در صندوق بازنشستگی خواهیم پرداخت.

### تدوین پیش‌نیازهای مشارکت ذینفعان

هر مدل و الگو برای کاربست صحیح و اجرای درست نیاز به پیش‌نیازهایی دارد، لذا برای تحقق مشارکت، باید نخست زمینه و بستر مشارکت مهیا شود. مهم‌ترین بستر برای مشارکت مؤثر، ایجاد فرهنگ مشارکت و آگاهی بخشیدن به جمعیت هدفی است که برای مشارکت آنها مدل طراحی می‌شود. باید افراد به مثابه کنشگران به منافع و اولویت‌ها آگاهی یافته و بر این باور باشند که مشارکت به منزله یک کنش جمعی است که انجام آن می‌تواند تغییر مثبتی در سرنوشت یا منافعشان ایجاد کند. این کنش، باید با ایجاد تعادل قابل قبول در هزینه‌ها و بیشترین فایده همراه باشد، زیرا در یک جامعه با جغرافیای مشارکت‌گریز، هرچه هزینه مشارکت بیشتر باشد، افراد کمتری به مشارکت روی می‌آورند. نتیجه چنین وضعیتی شکل‌گیری جامعه‌ای پراکنده و نامنسجم و اتمیزه است که در آن افراد از یکدیگر منفصل می‌شوند و انگیزه‌های جدی و پایدار و نهادمند برای مشارکت ندارند.

در مورد صندوق بازنشستگی، یافته‌های پژوهش نشان داد که مشارکت ذی‌نفعان با چالش‌های مختلفی روبه‌رو است. صندوق بازنشستگی، در بدنه دولت و درون ساختار بروکراتیک دولت به منزله یک دستگاه اداری تعریف شده که از گذشته تا کنون مشارکت ذی‌نفعان در آن اتفاق نیفتاده است، یا اگر هم در برهه‌هایی از تاریخ شاهد شکل‌گیری رگه‌هایی از مشارکت بوده‌ایم، این مشارکت به صورت رسمی و هدف‌گذاری شده نبوده است و قابلیت این را نداشته است که به عنوان مشارکت در چارچوب نوعی گفتگوی اجتماعی تعریف شود.

یافته‌های این مطالعه همچنین نشان داد که کسورپردازان به عنوان یکی از دو گروه ذی‌نفع صندوق بازنشستگی، نه تنها در صندوق و فعالیت‌های آن تا کنون مشارکتی نداشته‌اند، بلکه آگاهی هم نسبت به این موضوع و آشنایی چندانی با صندوق بازنشستگی کشوری ندارند و تنها زمانی با این صندوق آشنا می‌شوند که بازنشسته شده باشند.

پرسش کلیدی این خواهد بود که وقتی کارمندان، نسبت به این صندوق آگاهی و شناختی ندارند، چگونه می‌توانند در این نهاد مشارکت داشته باشند. فراتر این که کارمندان در بسیاری از موارد، نسبت به فرایند کسورات ماهانه‌ای از حقوقشان نیز اطلاع کافی نداشته و ممکن است که از مکانیسم بیمه‌ای صندوق اطلاعی نداشته باشند.

درواقع، بیمه برای بسیاری از کارمندان، در دفترچه درمانی خلاصه شده است و آنها بیمه را تنها در نوع درمانی آن می‌بینند. با تمرکز بر موانع پیش‌گفته تدوین مدل نخست، باید پیش‌نیازهای مشارکت را در صندوق بازنشستگی به صورت جدی مورد توجه قرار دهیم. در ادامه به برخی از موارد مهم که می‌تواند زمینه‌ساز مشارکت ذی‌نفعان در اداره صندوق شود، اشاره می‌شود:

### یک: اصلاح نام صندوق

پیشنهاد پژوهش حاضر اصلاح نام صندوق از «صندوق بازنشستگی کشوری» به «صندوق بازنشستگان و کارمندان (ویا کسورپردازان) کشوری» است.

در توجیه این پیشنهاد باید گفت که اگرچه استدلال برخی از کارشناسان این است که این صندوق، یک صندوق بازنشستگی است، نه صندوق بازنشستگان؛ ضمن این که اطلاق بازنشستگی منافاتی با حضور کارمندان نداشته و بلکه بازنشستگی از جمله منافع بسیار مهم و کلیدی مورد نظر کارمندان در مدت زمان اشتغال است، لیکن به منظور جلب اعتماد و جلب مشارکت کارمندان به نظر می‌رسد که اصلاح نام صندوق به صندوق بازنشستگان و کارمندان دولت، عامل اولیه و پیشینی جلب مشارکت ذی‌نفعان و خصوصاً کسورپردازان خواهد بود و در پسینه آن

نیز امکان نهادینه شدن و پایداری مشارکت را فراهم خواهد کرد. با اصلاح نام صندوق به «صندوق بازنشستگان و کارمندان (و یا کسورپردازان) کشوری»، به نوعی انگیزه و حساسیت کارمندان کسورپرداز نسبت به صندوق افزایش یافته و همانند بازنشستگان این صندوق را یک نهاد در ارتباط با منافع مربوط به خود تلقی کرده و آمادگی مشارکت پیدا می‌کنند.

برای اصلاح نام صندوق بازنشستگی نیاز به تغییر قانون نبوده و با پیشنهاد وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی در هیئت وزیران قابل تصمیم‌گیری خواهد بود، لذا به صورت مشخص پیشنهاد می‌شود که ماده ۱ اساسنامه صندوق تغییر پیدا کند. متن پیشنهادی برای تغییر ماده ۱ اساسنامه صندوق به شرح زیر است:

«ماده ۱: نام صندوق بازنشستگی کشوری به موجب تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - به صندوق بازنشستگان و کارمندان (و یا کسورپردازان) کشوری اصلاح و در این اساسنامه به اختصار صندوق نامیده می‌شود.»

## دو: ارتباط صندوق با ذی‌نفعان

تغییر نام صندوق بازنشستگی به صندوق بازنشستگان و کارمندان دولت، گام اول برای بالا بردن حساسیت کسورپردازان و افزایش آگاهی این دسته از ذی‌نفعان صندوق است. اما برای آگاه‌سازی قدم‌های دیگری نیز باید برداشته شود. به‌طور مشخص، پیشنهاد می‌شود که صندوق از طریق سازوکارهای همه‌جانبه ارتباطی با هر دو دسته از ذی‌نفعان به صورت تعامل پایدار و موثر برقرار کند.

اهمیت سازوکارهای ارتباطی از این رو است که ذی‌نفعان باید آگاه شوند که در چه مقطعی می‌توانند از حمایت‌های صندوق برخوردار شوند و چگونه می‌توانند از صندوق حمایت کنند و حقوق و تکالیفشان در قبال صندوق چیست.

ایجاد یک سازوکار ارتباطی، نه تنها نقش مهمی در افزایش اعتماد ذی‌نفعان صندوق ایفا می‌کند، بلکه در شبکه‌سازی اجتماعی به منظور جلب مشارکت ذی‌نفعان نیز می‌تواند مثرتر باشد. حاصل عملکرد ارتباطی مؤثر شامل موارد زیر است:

- ذی‌نفعان از مسئولیت‌های صندوق در قبال خود و تکالیف خود در قبال صندوق آگاهی پیدا می‌کنند؛
- با مکانیسم‌های بیمه‌ای بین‌نسلی، مزایا، منافع و حقوق خود آشنایی پیدا می‌کنند؛
- اطلاعات از طریق مجرای رسمی با ذی‌نفعان به اشتراک گذاشته می‌شود و نفوذ و اثرگذاری مجاری غیررسمی ارتباطی کاهش پیدا می‌کند و در نتیجه از ابهام‌های ذی‌نفعان نسبت به صندوق کم می‌شود؛

- ذی‌نفعان از ارائه خدمات جدید صندوق در مقیاس وسیع مطلع می‌شوند و با سهولت بیشتری می‌توانند از آن خدمات برخوردار شوند؛
  - افزایش اعتماد ذی‌نفعان به صندوق و تشکیل سرمایه اجتماعی مؤثر صندوق را توانمندتر کرده و قابلیت این نهاد را افزایش می‌دهد. ارتباطات، نقش کلیدی در انعکاس تصویر جامع صندوق و تعهدات آن به ذی‌نفعان داشته و سبب می‌شود سازوکارهای حکمرانی خوب در صندوق بهبود یابد.
- امروزه گسترش فضای اینترنت و سازوکارهای دولت الکترونیک این امکان را فراهم کرده است که صندوق بتواند به نحو مؤثرتری با ذی‌نفعان خود ارتباط و تعامل برقرار کند. از آنجایی که ایجاد سازوکارهای ارتباطی، یک کار تخصصی است و مجال دیگری را برای پرداختن به آن طلب می‌کند، در اینجا صرفاً به ارائه چند پیشنهاد مشخص بسنده و توصیه می‌شود که برای گسترش مکانیسم‌های ارتباطی بین صندوق و ذی‌نفعان، پژوهش مشخص و کاربردی دیگری صورت پذیرد.

### الف) ارتباط صندوق با بازنشستگان

صندوق از طرق مختلفی می‌تواند با بازنشستگان ارتباط و تعامل مؤثر داشته باشد. مزیت بازنشستگان نسبت به کارمندان در این است که این گروه از ذی‌نفعان تا حدود زیادی نسبت به صندوق و تعهدات آن آگاهی دارند و لذا صندوق می‌تواند با سهولت بیشتری با آنها ارتباط برقرار کند.

- **خانه‌های امید:** صندوق می‌تواند از طریق تقویت و گسترش کمی و کیفی خانه‌های امید، ارتباط پایدار بازنشستگان با یکدیگر و صندوق را برقرار کند. لذا مناسبت دارد صندوق بر روی توسعه و آسیب‌شناسی و سنجش اثربخشی خانه‌های امید موجود توجه جدی معطوف کند تا با افزایش کیفیت خدمات ارائه‌شده از طریق این خانه‌ها، بازنشستگان به‌طور معناداری از ظرفیت‌های آن استفاده کنند. خانه‌های امید می‌تواند با حضور بازنشستگان نه تنها تسهیلگری قابل توجهی برای مشارکت ایشان فراهم آورد، بلکه با افزایش امید به زندگی و همبستگی درون‌گروهی، به پویایی دوران بازنشستگی و سالمندی آنها کمک کند.

- **ارتباط از طریق فضای مجازی:** صندوق می‌تواند با ایجاد حساب‌های کاربری رسمی در فضای مجازی نظیر اینستاگرام، واتساپ، توئیتر، فیس‌بوک، تیک‌تاک، یوتیوب، تلگرام، سامانه پیامکی اختصاصی، ایمیل، وبسایت و... (البته با در نظر گرفتن محدودیت‌های دسترسی در بعضی موارد، ارتباط مؤثری با ذی‌نفعان برقرار کند. اهمیت ارتباط از طریق فضای مجازی به پوشش گسترده‌تر این فضا برمی‌گردد.

امروزه تقریباً همگان از فضای مجازی استفاده می‌کنند و صندوق می‌تواند با بهره‌گیری از امکانات این فضا، ارتباط اثربخشی با بازنشستگان داشته باشد.

- شکل‌گیری داوطلبانه انواع شبکه‌های اجتماعی با امکانات فضای مجازی مزیت و امکانات وسیعی برای انسجام‌بخشی و همبستگی و مشارکت ایشان فراهم می‌کند.

### ب) ارتباط صندوق با کسورپردازان

صندوق در ارتباط مؤثر با کسورپردازان نیز باید بکوشد از طرق مختلفی مسیرهای ارتباطی را تسهیل کند که در ادامه برخی از آنها بیان می‌شوند.

- **دفترچه بیمه درمان:** دفترچه بیمه مادام که به صورت فیزیکی و یا الکترونیکی برقرار باشد طرفیت مناسبی برای افزایش آگاهی کسورپردازان نسبت به صندوق دارد. یافته‌های اشنان داد که دفترچه درمانی، به عنوان ویتترین یک صندوق بیمه‌ای عمل می‌کند و به دلیل آن که کسورپردازان در طول سی سال خدمت، خدمات درمانی را به عنوان تنها ستاندنی خود دریافت می‌کنند، لذا می‌توان از طریق این دفترچه در جهت آگاهی‌بخشی اقدام کرد. در این زمینه اگرچه به‌طور مشخص وظیفه صندوق بازنشستگی صدور دفترچه بیمه درمان نیست و ارائه خدمات درمانی برعهده سازمان بیمه خدمات درمانی یا بیمه سلامت است، اما پیشنهاد می‌شود که صندوق بازنشستگی کشوری از طریق هماهنگی و توافق با سازمان ارائه‌دهنده خدمات درمانی (بیمه خدمات درمانی یا بیمه سلامت)، نام و لوگوی «صندوق بازنشستگان و کارمندان کشوری» را نیز بر روی جلد این دفترچه درج کرد تا خدمات‌گیرندگان بیمه درمانی با صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان متولی ارائه خدمات و مزایای دوران بازنشستگی خویش آشنایی پیدا کنند. همچنین از طریق جلد این دفترچه‌ها می‌توان برخی از پیام‌های ارتباطی مهم را در زمینه آشنایی با صندوق، حقوق و تکالیف ذی‌نفعان و صندوق در مقابل همدیگر و نظیر آن با این گروه در ارتباط گذاشت.

- **دستگاه‌های اجرایی:** یکی دیگر از راه‌های ارتباطی مؤثر با ذی‌نفعان کسورپرداز می‌تواند با واسطه دستگاه‌های اجرایی صورت پذیرد. در این راستا، صندوق می‌تواند با انتشار بروشورها، پوسترها، بولتن‌ها و... به صورت ادواری (برای مثال ماهانه) و ارسال آنها به دستگاه‌های اجرایی، سعی در آگاهی‌بخشی به ذی‌نفعان کسورپرداز داشته باشد.

- **ارتباط از طریق پیامک و فضای مجازی:** صندوق می‌تواند با کسورپردازان نیز از طریق فضای مجازی

با سازوکار مشابهی که برای بازنشستگان بیان شد ارتباط برقرار کند.

### سه: ارائه خدمات به کسورپردازان

اگر مبنا بر مشارکت ذی‌نفعان کسورپرداز در صندوق باشد، به نظر می‌رسد که لازم است صندوق خدماتی را برای این گروه از ذی‌نفعان خویش فراهم کند. این خدمات می‌تواند مادی یا معنوی باشند. در حال حاضر، خدمت اصلی که کارمندان در طول دوران اشتغال خود از آن برخوردار می‌شوند، درمان است که به دلیل آن که از سوی سازمان بیمه خدمات درمانی یا سازمان بیمه سلامت ارائه می‌شود، در نگاه کارمندان جز خدمات صندوق محسوب نمی‌شود. برای این که بار مالی برای صندوق ایجاد نشود، صندوق می‌تواند خدمات مادی مشخصی را از طریق نهادهای ثالث، نظیر بانک‌ها، برای کسورپردازان فراهم کند. در این راستا، صندوق می‌تواند با معرفی کارمندان به بانک مشخصی، برای آنها وام و تسهیلات فراهم کند، یا با معرفی آنها به فروشگاه‌های زنجیره‌ای، تخفیفات ویژه‌ای را در خرید برای آنها در نظر بگیرد. همچنین صندوق می‌تواند در مواقع مشخصی نظیر ازدواج کارمندان مجرد، یا تولد فرزند کارمندان متأهل هدایای مادی و معنوی برای آنها فراهم کند. دلیل چنین اقداماتی آن است که با ارائه خدمات مشخص، کارمندان نسبت به صندوق و تعهدات آن آگاهی پیدا کنند و صندوق را به عنوان یک نهاد متعلق به خود در نظر بگیرند.

### سازمان‌یابی ذی‌نفعان

یکی دیگر از پیش‌نیازهای مهم مشارکت ذی‌نفعان در صندوق، سازمان‌یابی یا تشکل‌یابی آنهاست. این به معنای آن است که تدوین هر مدلی جهت مشارکت ذی‌نفعان، در درجه اول نیازمند سازوکاری است تا مشارکت ذی‌نفعان از طریق آن صورت بپذیرد. در حقیقت بدون وجود تشکل‌ها در قالب اتحادیه‌ها، کانون‌ها و انجمن‌ها اجرای هر مدل طراحی شده جهت مشارکت ذی‌نفعان ناممکن یا دشوار خواهد بود.

در صندوق بازنشستگی کشوری که در سطح گسترده و ملی ارائه خدمات می‌کند به دلیل گستردگی و پراکندگی ذی‌نفعان صندوق، انتخاب ذی‌نفعان برای حضور در هیئت‌امنا به سادگی ممکن و عملی نیست و ذی‌نفعان آن در انتخاب نماینده با چالش‌هایی مواجه هستند.

به موجب جزء ۲ از بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ذی‌نفعان برای حضور در هیئت‌امنا باید به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته و بر مبنای آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، انتخاب شوند و در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی

موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. همچنین به موجب جزء دوم از بند ب قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، تعداد نمایندگان ذی‌نفعان در هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه می‌بایست سه نفر باشد.

بر این مبنا و به موجب قوانین مذکور موارد ذیل باید مورد توجه قرار بگیرند:

- اولاً به موجب قوانین فعلی تنها عرصه‌ای که برای مشارکت ذی‌نفعان توسط قانون‌گذار در کل ارکان چهارگانه صندوق (شامل هیئت امناء، هیئت‌مدیره، هیئت نظارت و مدیرعامل) پیش‌بینی شده است، هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه است؛
- ثانیاً مشارکت واقعی ذی‌نفعان در درجه نخست مشروط به تشکیل یابی و سازماندهی ذی‌نفعان است؛
- ثالثاً در صورت عدم تشکیل یابی، موضوع مشارکت ذی‌نفعان منتفی نمی‌شود و ذی‌نفعان می‌توانند به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب شوند و پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران در هیئت امنای صندوق حضور پیدا کنند.

اما چالش مهمی که در این حیطه وجود دارد، آن است که هیئت امنای مذکور به موجب قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری «در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.» بر این مبنا، اگرچه که به موجب ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، همه خدمت‌گیرندگان کلیه صندوق‌ها می‌توانند در هیئت امناء نماینده داشته باشند، اما به نظر می‌رسد روال حضور ذی‌نفعان در هیئت امناء به گونه‌ای جا افتاده است که تنها خدمات‌گیرندگان سازمان تأمین اجتماعی شامل کارگران (۲ نماینده) و کارفرمایان (۱ نماینده) این صندوق، به‌عنوان عضو ذی‌نفع، می‌توانند در هیئت امناء حضور داشته باشند.

در حقیقت ذی‌نفعان و خدمات‌گیرندگان صندوق بازنشستگی کشوری که دومین صندوق بزرگ بازنشستگی کشور است، هیچ نماینده‌ای در هیئت امنای مذکور ندارد. این امر سبب می‌شود که مطالبات بخش بزرگی از کارکنان بخش خدمات دولتی نادیده گرفته شود و فضا برای مشارکت آنها مهیا نشود.

از سوی دیگر، به دلیل آن که تنها سه نفر به‌عنوان نمایندگان ذی‌نفعان در قانون پیش‌بینی شده است، لذا به نظر می‌رسد که حتی در صورتی که نمایندگان خدمت‌گیرندگان صندوق بازنشستگی کشوری نیز امکان حضور در هیئت امنای صندوق را با روال فعلی پیدا کنند، باز هم نمی‌توان انتظار داشت که مطالبات ذی‌نفعان این صندوق به نحو مؤثر و مطلوبی در هیئت امناء منعکس شود؛ ضمن آن که ممکن است حضور همزمان ذی‌نفعان صندوق



بازنشستگی کشوری و ذی‌نفعان صندوق تأمین اجتماعی به صورت همزمان در هیئت امنای مذکور به نوعی سبب تضاد و تداخل منافع بین خدمت‌گیرندگان دو صندوق شود. این به معنای آن است که در مکانیسم فعلی، حضور حتی یک نماینده خدمات‌گیرندگان صندوق بازنشستگی به منزله کاهش یکی از نمایندگان خدمات‌گیرنده صندوق تأمین اجتماعی در هیئت امنای خواهد بود و این ممکن است علاوه بر آن که با واکنش منفی از سوی ذی‌نفعان صندوق تأمین اجتماعی روبه‌رو شود، به تضاد منافع هر دو گروه منجر شود. لذا بر این اساس، به نظر می‌رسد که برای حضور ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی در هیئت امنای باید مکانیسم دیگری را طراحی کرد که در تدوین مدل‌ها به تفصیل به آن خواهیم پرداخت. در ادامه به بررسی امکان قانونی تشکیل‌یابی، با توجه به قوانین موجود، خواهیم پرداخت.

### امکان تشکیل‌یابی با توجه به قوانین موجود

تا پیش از آبان‌ماه سال ۱۳۹۵، امکان تشکیل تشکلهای، انجمن‌ها، اتحادیه‌های صنفی و کانون‌ها با توجه به قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، مصوب ۱۳۶۰، میسر بود. ماده ۲ این قانون انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی و نظیر آن را این‌گونه تعریف می‌کند: «انجمن، جمعیت، اتحادیه صنفی و امثال آن تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت معین تشکیل شده و اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به گونه‌ای است که در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف باشد.» همچنین بر طبق ماده ۸ همین قانون، وزارت کشور اختیار داشته است که با رعایت این قانون نسبت به ثبت گروه‌ها و صدور پروانه برای فعالیت‌ها آنها اقدام کند. اما در آبان ۱۳۹۵ قانونی تحت عنوان «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی در بهمن ۱۳۹۴، به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید که پس از ابلاغ، جایگزین قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، مصوب ۱۳۶۰، شد. مهم‌ترین تفاوت قانون جدید با قانون پیشین این است که در عنوان آن «جمعیت‌ها، انجمن‌های صنفی و انجمن‌های اسلامی» حذف شده و در متن مفاد قانونی نیز اشاره‌ای به موضوع تشکلهای نشده است و لذا با توجه به آن که با اجرای این قانون، قانون مصوب ۱۳۶۰ نسخ می‌شود، لذا جمعیت‌ها و انجمن‌های صنفی در قانون جدید مغفول می‌مانند و این موضوع مطرح می‌شود که از این پس، این تشکلهای بر طبق چه قانونی باید به فعالیت ادامه دهند؟

بنا بر اصل بیست‌وششم قانون اساسی «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های

اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.»

همچنین بررسی سایر قوانین و آیین‌نامه‌ها نیز نشان داد که در حال حاضر امکان قانونی مشخصی وجود ندارد تا با اتکاء به آن بتوان تشکل یا سازمان و اتحادیه‌ای برای فعالیت‌های تشکیلاتی کارمندان و بازنشستگان ایجاد کرد. از جمله این قوانین آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، مصوب ۱۳۹۵، هیئت وزیران است که جایگزین آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، مصوب ۱۳۸۴، هیئت وزیران شد. در مورد آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (۱۳۹۵) اگرچه در ماده ۲ بیان کرده است که «تشکل مردم‌نهاد که در این آیین‌نامه «تشکل» نامیده می‌شود، نهاد غیرسیاسی و غیرانتفاعی بوده و با رویکردی اجتماعی توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و با رعایت مفاد این آیین‌نامه در موضوع مشخص پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت می‌رسد» اما در تبصره ۳ همین ماده قانونی آمده است که «تهادهای عمومی غیردولتی، اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی، تعاونی‌ها، سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای [...] مصداق تشکل نبوده و از شمول این آیین‌نامه خارج هستند.»

پیشنهاد پژوهش حاضر پیگیری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همچنین وزارت کشور به منظور تسریع در بررسی و تصویب طرح قانونی «تهیه آیین‌نامه نحوه تأسیس و فعالیت انجمن‌های صنفی و تخصصی و بازنشستگان» در قالب یک ماده واحد و یک تبصره برای الحاق به ماده ۲۳ قانون فعالیت احزاب است که آماده برای طرح در صحن علنی مجلس شورای اسلامی، از طریق کمیسیون شوراها و امور داخلی است. در ماده واحد این طرح آمده است: «وزارت کشور موظف است ظرف مدت یک ماه نسبت به تهیه آیین‌نامه نحوه تأسیس و فعالیت انجمن‌های صنفی و تخصصی و بازنشستگان اقدام و جهت تصویب به هیئت دولت ارائه کند. البته لازم است که پیگیری‌های لازم صورت پذیرد تا ترکیب «کارکنان کسورپرداز دولت» نیز به طرح اضافه شود.»

در حال حاضر و تا طی تشریفات قانونی در مجلس شورای اسلامی حضور و مشارکت ذی‌نفعان در هیئت امنای صندوق، با نظر وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به موجب جزء ۲ از بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که بیان می‌دارد: «[...] در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر [کار، تعاون و رفاه اجتماعی] و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد» امکان‌پذیر است.

## روش‌های انتخاب نمایندگان ذی‌نفعان

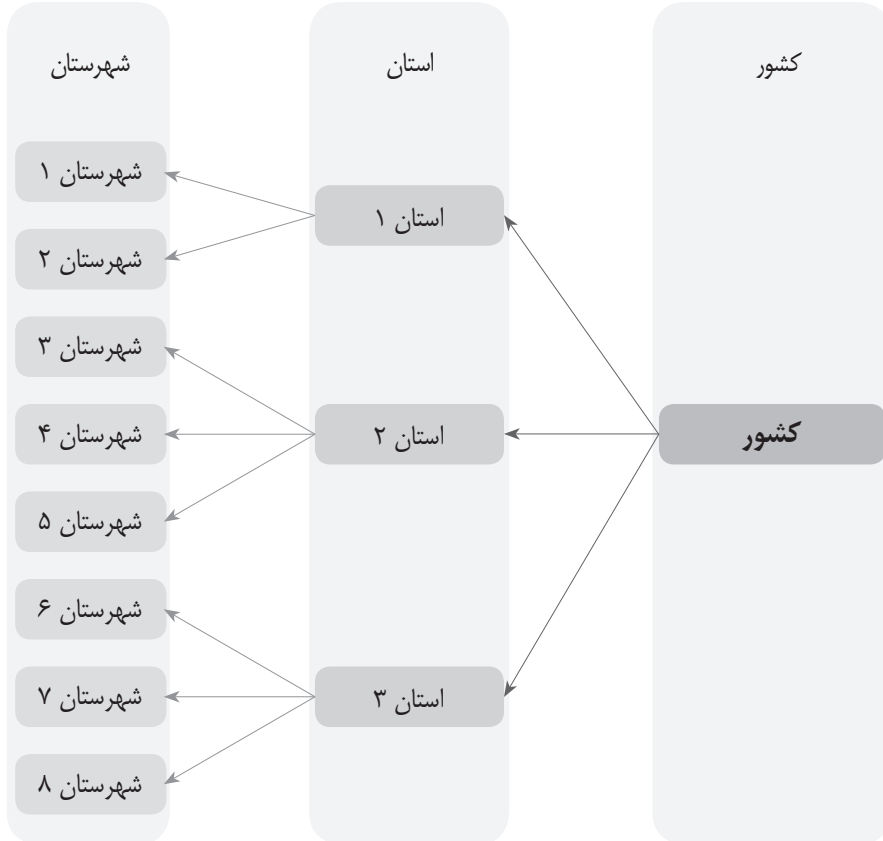
### روش اول (انتخاب نمایندگان از طریق سازمان‌یابی)

اگر فرض کنیم که امکان قانونی شکل‌گیری تشکل‌ها، انجمن‌ها و کانون‌های کارمندان و بازنشستگان در آینده نزدیک فراهم می‌شود، آنگاه می‌توان مدلی برای فعالیت تشکیلاتی و در نهایت انتخاب سه نماینده از بین ذی‌نفعان و خدمات‌گیرندگان صندوق بازنشستگی تدوین کرد. مکانیسم این مدل تشکیلاتی باید به نحوی باشد که همه ذی‌نفعان را در سراسر کشور شامل شود تا هر کدام از آنها تمایل به مشارکت داشتند، به‌طور آزادانه و ارادی امکان فعالیت تشکیلاتی برای آنها فراهم باشد. برای تشکل‌یابی بازنشستگان و کسورپردازان، مدل تشکیلاتی جداگانه‌ای در ادامه پیشنهاد می‌شود.

### الف) مدل تشکل‌یابی بازنشستگان

مدل تشکل‌یابی بازنشستگان به صورت استانی است. این مدل بر این مبنا به صورت استانی تدوین می‌شود که در حال حاضر کانون‌های بازنشستگی در سراسر کشور و در همه استان‌ها وجود دارند و بنابراین دیگر نیازی به تشکیل کانون‌های جدید نیست. سازوکار این مدل بر این مبنا تدوین می‌شود که در هر شهرستان و هر استان، یک کانون بازنشستگی تشکیل می‌شود، سپس در مرحله دوم نماینده منتخب کانون‌های بازنشستگی شهرستان‌ها، کانون یا مجمع استانی بازنشستگی را تشکیل می‌دهند و در نهایت نمایندگان منتخب کانون‌های هر استان، کانون کشوری بازنشستگان را تشکیل می‌دهند و نماینده یا نمایندگان منتخب بازنشستگان امکان حضور در مجمع کارمندان و بازنشستگان کل کشور را، به منظور انتخاب نماینده ذی‌نفعان صندوق برای حضور در هیئت امنای صندوق پیدا می‌کند. مدل انتزاعی این مکانیسم به صورت ساده در نمودار زیر ترسیم شده است.

شکل ۱-۸: مدل انتزاعی تشکیل یابی بازنشستگان



### نحوه تشکیل کانون‌های استانی بازنشستگان

کانون‌های بازنشستگی در حال حاضر در شهرستان‌ها و استان‌ها وجود دارند. اما برای منسجم‌تر کردن فعالیت‌های آنها می‌توان از طریق ادارات استانی صندوق بازنشستگی اقدام به اطلاع‌رسانی در این خصوص کرد تا بازنشستگان بیشتری در جریان قرار بگیرند و برای مشارکت در کانون‌های استانی داوطلب شوند.

### سطح شهرستان و استان (سطح محلی)

در حال حاضر و بنا بر داده‌های مندرج در سایت صندوق بازنشستگی کشوری، تعداد ۴۳ خانه امید در سطح کشور وجود دارند که با تکیه بر ظرفیت‌های موجود و البته تقویت خانه‌های امید کمتر فعال می‌توان به فعالیت‌های

تشکیلاتی کانون‌های بازنشستگی انسجام بیشتری داد. آنچنان که در سایت صندوق بازنشستگی درج شده است، یکی از اهداف ایجاد خانه‌های امید «ارتباط مستمر با بازنشستگان و جلب مشارکت فعالانه آنها» و «برقراری ارتباط با دستگاه‌های اجرایی برای آشنایی با مسائل دوران بازنشستگی و جلب مشارکت آنها» است. بر این اساس، می‌توان با همکاری متقابل دفاتر مرکزی استان‌ها و خانه‌های امید در سطح شهرستان، مشارکت بازنشستگان را در قالب کانون‌های بازنشستگی منسجم کرد تا فعالیتهای کانون‌های بازنشستگی را در سطح شهرستان‌های استان گسترش دهند. هر چه تعداد کانون‌های بازنشستگی در سطح شهرستان‌ها و استان‌ها بیشتر و گسترده‌تر شود، کانون یا مجمع استانی بازنشستگان قوی‌تر خواهد شد.

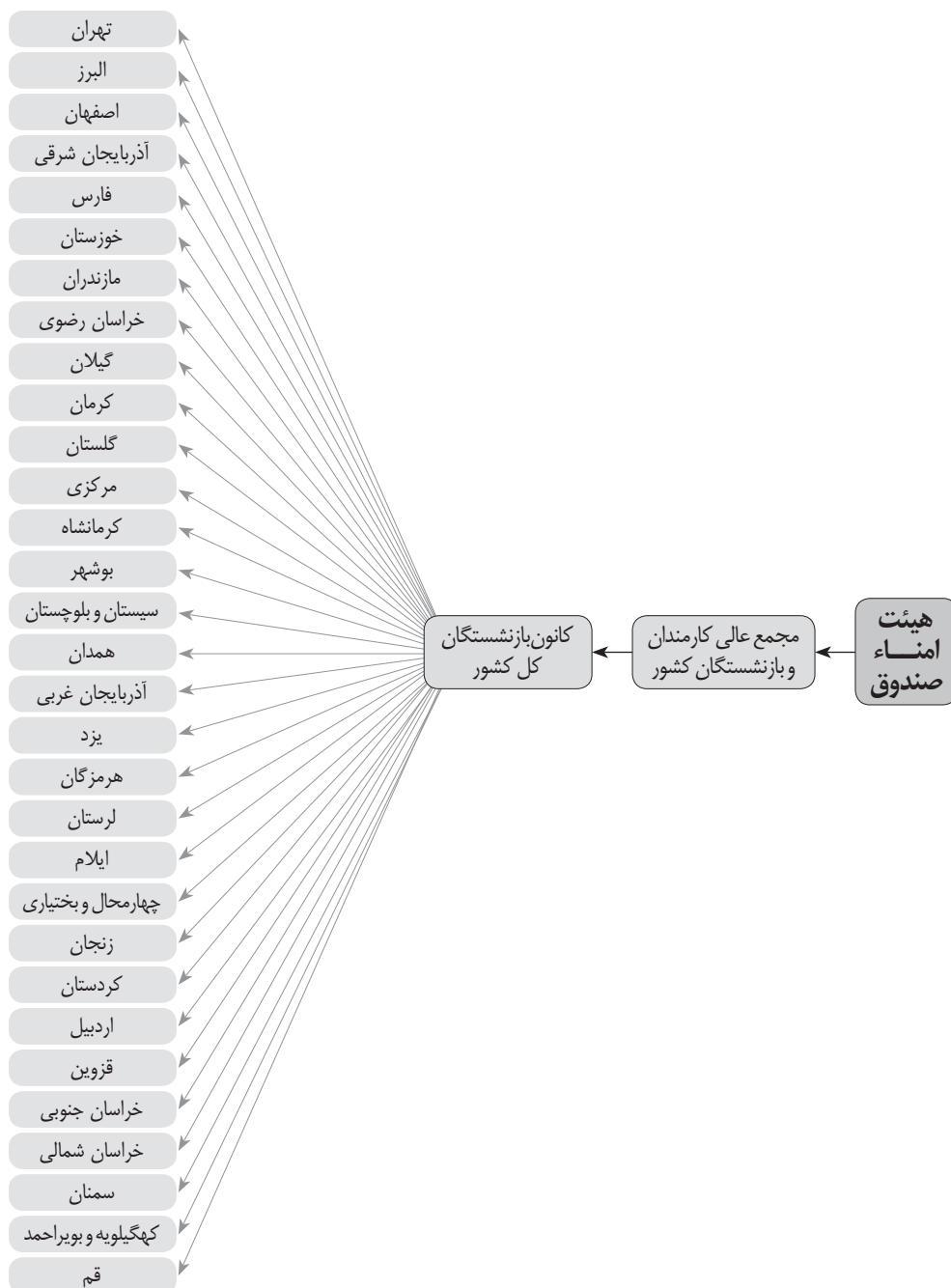
فعالیت بازنشستگان، خصوصاً در سطح محلی، از این نظر حائز اهمیت است که بسیاری از مسائلی که بازنشستگان با آنها سروکار دارند، موضوعاتی هستند که در سطح محلی و با مشارکت خرد می‌توانند حل شوند. برای مثال، از جمله این مسائل، میزان رضایت بازنشستگان از ادارات بازنشستگی شهرستان‌ها و مدیران آن است و بازنشستگان می‌توانند از طریق کانون‌های بازنشستگی و فعالیت تشکیلاتی فعالیتهایی در جهت پاسخگو کردن مدیران انجام دهند، یا صدای خویش را از طریق سازوکارهای تشکلی به گوش مدیران کلان صندوق برسانند.

بر این اساس، کانون‌های بازنشستگی در سطح شهرستان با انتخابات درون تشکیلاتی نماینده منتخب خود را برای حضور در کانون/مجمع بازنشستگی استان انتخاب می‌کنند. مجموع نمایندگان منتخب همه شهرستان‌ها، کانون/مجمع بازنشستگی کل استان را شکل می‌دهند.

### نحوه تشکیل کانون بازنشستگان کل کشور

پس از آن که نمایندگان منتخب هر شهرستان، کانون/مجمع بازنشستگی کل آن استان را تشکیل دادند، اعضای این کانون پس از رأی‌گیری، نماینده بازنشستگان کل استان را جهت حضور در کانون بازنشستگان کل کشور اعلام می‌کنند. بنابراین کانون بازنشستگان کل کشور از نمایندگان منتخب بازنشستگان ۳۱ استان کشور تشکیل می‌شود. در کانون بازنشستگان کل کشور، رأی‌گیری به منظور انتخاب نمایندگان منتخب جهت حضور در مجمع عالی بازنشستگان و کارمندان انجام می‌شود. در نمودار زیر نحوه تشکیل مجمع عالی بازنشستگان و کارمندان کشور نشان داده شده است.

شکل ۲-۸: نحوه تشکیل مجمع عالی بازنشستگان و کارمندان کشور



## ب) مدل تشکلیابی کارمندان

مدل پیشنهادی تشکلیابی کارمندان به صورت دستگاه اجرایی است. این مدل بر مبنای یک هویت جمعی به صورت دستگاهی طراحی می‌شود. این بدان معناست که عموماً کارمندان یک دستگاه اجرایی بر مبنای شغلی که در یک سازمان، اداره، دستگاه یا وزارتخانه دارند، در زمان اشتغال بهتر می‌توانند هویت اجتماعی مشترکی با یکدیگر تشکیل دهند و بر این مبنا تشکلیابی و سازماندهی آنها در قالب کانون‌ها یا انجمن‌های کارمندان سهولت بیشتری دارد. ضمن آن که کارمندان در زمان اشتغال در دستگاه دولتی، برخلاف بازنشستگان از فرصت و زمان کمتری برای شرکت در جلسات خارج از دستگاه اجرایی برخوردارند و بنابراین به نظر می‌رسد که بهتر بتوانند با تکیه بر هویت جمعی برگرفته از محیط کار به تشکلیابی اقدام کنند.

## نحوه تشکیل کانون‌های استانی کارمندان

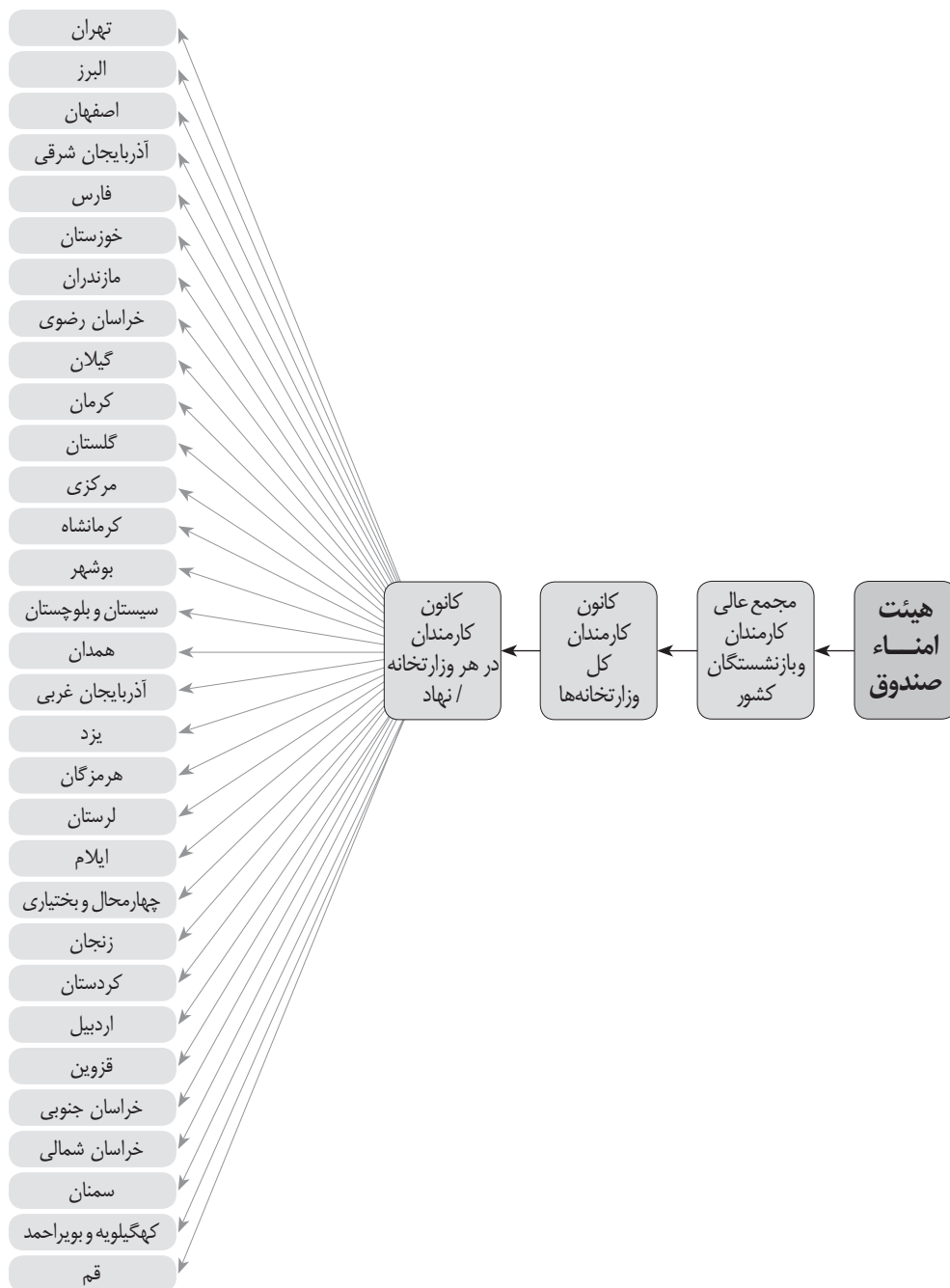
مکانیسم این مدل بر مبنای مدل وزارتخانه‌ای و سایر نهادهای کشور تدوین می‌شود. به این صورت که در گام نخست، تمامی ادارات زیرمجموعه هر وزارتخانه یا نهاد در سطح شهرستان یا استان کانون‌های کارمندان شهرستان و استان را شکل می‌دهند.

## نحوه تشکیل کانون کارمندان کل کشور

پس از آن که کانون‌های استانی برای هر وزارتخانه/نهاد در سطح استان تشکیل شد، نمایندگان منتخب سطوح استانی، کانون کارمندان وزارتخانه یا نهاد مربوطه را در سطح کل وزارتخانه/نهاد (سطح کشوری) تشکیل می‌دهند. در مرحله بعد نمایندگان کانون کارمندان هر وزارتخانه/نهاد، کانون کارمندان کل کشور (همه وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی) را ایجاد می‌کنند. نمایندگان منتخب این کانون به عنوان نمایندگان کارمندان کل کشور به مجمع عالی بازنشستگان و کارمندان کل کشور راه پیدا می‌کنند تا همراه با نمایندگان کانون بازنشستگان کشور، نماینده ذی‌نفعان را جهت حضور در هیئت امنای صندوق انتخاب کنند.

در این مدل، دستگاه‌های وزارتی و نهادهای دولتی زیرمجموعه قوه مجریه، تمامی نهادها و ادارات زیرمجموعه قوه قضائیه، تمامی نهادها و ادارات زیرمجموعه قوه مقننه و همچنین سایر نهادهایی که کارمندان آن تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری هستند قابل تعریف بوده و می‌تواند به صورت یکسان برای کلیه وزارتخانه‌ها و نهادها مورد استفاده قرار بگیرد. در ادامه مدلی، به عنوان مثال، از یک وزارتخانه ارائه می‌شود.

شکل ۳-۸: نحوه تشکیل کانون کارمندان کل کشور





## روش دوم (انتخاب نمایندگان توسط وزیر رفاه)

در شرایطی که تشکل‌ها، کانون‌ها یا انجمن‌های بازنشستگان و کارمندان دولت به دلیل عدم امکان قانونی، اجازه تشکیل و فعالیت ندارند، بر طبق جزء ۲ از بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که بیان می‌دارد: «...» در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر [کار، تعاون و رفاه اجتماعی] و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد»، می‌توانند جهت مشارکت در گفتگوی اجتماعی با نظر وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب شوند.

این مدل، به عنوان یک مدل در شرایط کنونی و تنها به صورت موقت می‌تواند کاربرد داشته باشد و شرایط موقت آن تا زمانی ادامه پیدا خواهد کرد که کانون‌ها، تشکل‌ها و اتحادیه کارمندان و بازنشستگان دولت با تصویب طرح قانونی موجود در مجلس اجازه تشکیل و فعالیت داشته باشند.

بدیهی است این مدل نمی‌تواند به عنوان یک مدل ایده‌آل در نظر گرفته شود که بر مبنای آن مشارکت ذی‌نفعان و خدمت‌گیرندگان صندوق به صورت واقعی محقق شود. مشارکت واقعی ذی‌نفعان در هیئت امنای صندوق تنها زمانی می‌تواند اتفاق بیفتد که سازوکار انتخاب نمایندگان بر مبنای تشکلیابی و مبتنی بر انتخابات و رأی‌گیری درون‌تشکیلاتی صورت پذیرد.

مدل دوم که در آن نماینده خدمت‌گیرندگان، توسط مقام وزیر، انتخاب می‌شود، پیش‌تر در صندوق تأمین اجتماعی تجربه شده است و تجربه انتخاب ذی‌نفعان این صندوق نشان می‌دهد که انتخاب نمایندگان خدمت‌گیرنده صندوق تأمین اجتماعی در هیئت امنای صندوق نه تنها بعد از گذشت بیش از یک دهه همچنان ادامه دارد، بلکه به نظر می‌رسد که این مکانیسم تبدیل به یک رویه جاری شده است. نکته مهم آن است که انتخاب نمایندگان صندوق تأمین اجتماعی در شرایطی توسط وزیر و با نظر ایشان صورت می‌پذیرد که ذی‌نفعان این صندوق، برخلاف صندوق بازنشستگی کشوری، دارای تشکلاتی نظیر شورای اسلامی کار و خانه کارگر است.

لذا پیشنهاد مشخص این مطالعه، اولویت انتخاب نمایندگان از طریق تشکل‌ها و سازمان‌ها و یا کانون‌های بازنشستگی و کارمندی است، اما در شرایط فعلی که این تشکل‌ها برای فعالیت با خلاء قانونی روبه‌رو هستند، می‌توان به‌طور موقت و تا فراهم شدن زمینه قانونی، ذی‌نفعان را برای گفتگوی اجتماعی و حضور در هیئت امناء با معرفی غیررسمی کانون‌های موجود و روش‌های ممکن توسط وزیر انتخاب کرد.

## ملاحظات بنیادین سازمان یابی ذی نفعان

### صورت بندی کلی پیشنهادی

بر طبق مطالبی که پیش تر بیان شد، صورت بندی کلی و پیشنهادی نحوه انتخاب اعضای کانون های بازنشستگان و کارمندان به صورت تشکلی و سازمانی به صورت زیر خواهد بود:

### الف) بازنشستگان

- کانون های بازنشستگان در سطح شهرستان (۵ نفر یا بیشتر) - از بین اعضا یک نفر برای حضور در مجمع بازنشستگان استان و شرکت در انتخابات، به منظور گزینش اعضای کانون بازنشستگان استان انتخاب خواهد شد و دارای حق رأی خواهد بود.
- کانون های بازنشستگان در سطح استان (۵ نفر یا بیشتر) - از بین اعضا یک نفر برای حضور در مجمع بازنشستگان کل کشور و شرکت در انتخابات، به منظور گزینش اعضای کانون بازنشستگان منطقه انتخاب خواهد شد و دارای حق رأی خواهد بود.
- کانون بازنشستگان کل کشور (۹ الی ۱۳ نفر) - از بین اعضا سه نفر برای حضور در مجمع کارمندان و بازنشستگان کل کشور و شرکت در انتخابات، به منظور گزینش سه نماینده نهایی برای حضور در هیئت امنای انتخاب خواهند شد و دارای حق رأی خواهند بود.

### ب) کارمندان

- کانون های کارمندان هر اداره در سطح شهرستان (۵ نفر یا بیشتر) - از بین اعضا یک نفر برای حضور در مجمع کارمندان استان و شرکت در انتخابات، به منظور گزینش اعضای کانون کارمندان استان انتخاب خواهد شد و دارای حق رأی خواهد بود.
- کانون های کارمندان هر اداره در سطح استان (۵ نفر یا بیشتر) - از بین اعضا یک نفر برای حضور در مجمع کارمندان در سطح وزارتخانه و شرکت در انتخابات، به منظور گزینش اعضای کانون کارمندان کل وزارتخانه انتخاب خواهد شد و دارای حق رأی خواهد بود.
- کانون های کارمندان در سطح هر وزارتخانه (۷ نفر) - از بین اعضا یک نفر برای حضور در مجمع کارمندان کل کشور و شرکت در انتخابات، به منظور گزینش اعضای کانون کارمندان کل کشور انتخاب خواهد شد و دارای حق رأی خواهد بود.

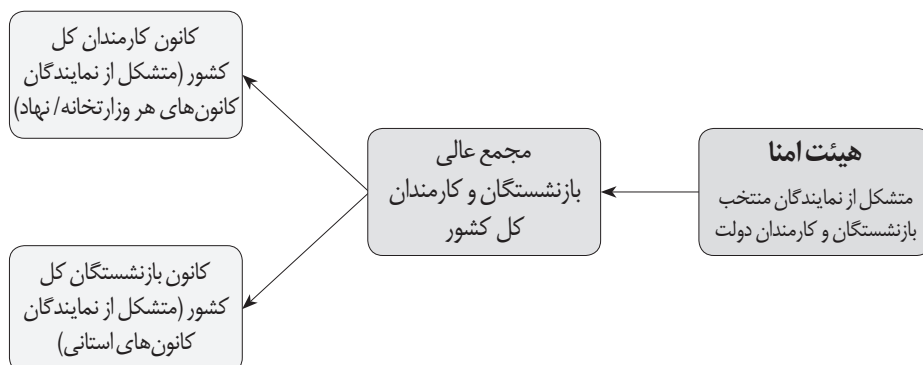
- کانون کارمندان کل کشور (۷ نفر) - از بین اعضا سه نفر برای حضور در مجمع کارمندان و بازنشستگان کل کشور و شرکت در انتخابات، به منظور گزینش سه نماینده نهایی برای حضور در هیئت امانت‌انتخاب خواهند شد و دارای حق رأی خواهند بود.

### ج) مجمع کارمندان و بازنشستگان کل کشور

- مجمع کارمندان و بازنشستگان کل کشور (۷ نفر) - ترکیب اعضای این مجمع متشکل از سه نماینده کانون کارمندان کل کشور، سه نماینده کانون بازنشستگان کل کشور و یک نماینده صندوق بازنشستگی کشور خواهد بود. در این مجمع پس از رأی‌گیری، سه نفر به عنوان نماینده ذی‌نفعان و خدمات‌گیرندگان صندوق، جهت شرکت در جلسات هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، برای مدت ۴ سال، انتخاب خواهند شد.

تبصره ۱: نماینده صندوق بازنشستگی کشوری صرفاً دارای حق رأی است و نمی‌تواند کاندیدا شود.  
 تبصره ۲: رأی‌گیری باید به نحوی باشد که در انتخاب سه نماینده نهایی برای حضور در هیئت امانت، هم نماینده کارمندان و هم نماینده بازنشستگان حضور داشته باشند. لذا پیشنهاد می‌شود که انتخاب نمایندگان با نسبت ۲ به ۱ صورت پذیرد؛ به این صورت که در یک دوره چهار ساله ۲ نماینده از بازنشستگان و ۱ نماینده از کارمندان ترکیب سه نماینده اصلی را تشکیل دهند و در دوره بعد اکثریت به کارمندان (۲ نماینده از کارمندان و ۱ نماینده از بازنشستگان) اختصاص پیدا کند.

شکل ۴-۸: نحوه تشکیل مجمع عالی بازنشستگان و کارمندان کشور



## ملاحظات در خصوص ذی نفعان وزارت آموزش و پرورش

همان طور که پیشتر بیان شد، تنها سه نفر می‌توانند به عنوان نماینده ذی نفعان صندوق بازنشستگی برای مشارکت انتخاب شوند. نکته‌ای که در این خصوص می‌تواند مطرح شود، آن است که همان طور که در یافته‌های تحقیق بیان شد، وزارت آموزش و پرورش بیش از نیمی از کارمندان دولت را که تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری قرار دارند، به خود اختصاص داده است. این امر در مورد بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری نیز صدق می‌کند.

بر این مبنا باید توجه داشت که در تدوین مدل و اجرا به نحوی عمل شود که نمایندگان این وزارت در ترکیب نهایی حضور داشته و از سوی دیگر مانع حضور سایر دستگاه‌ها نباشند. بر این مبنا، پیشنهاد می‌شود که:

- ۱- یکی از سه نماینده منتخب برای حضور در هیئت امانا به نمایندگان آموزش و پرورش اختصاص پیدا کند؛
- ۲- دو عضو باقی مانده از سایر دستگاه‌ها انتخاب شوند.

البته لازم به ذکر است که در صورتی که بر مبنای سازوکار تشکیلاتی (نگاه کنید به صورت‌بندی بخش ۱/۴/۲/۱) رأی‌گیری انجام شود، تعداد نمایندگان منتخب وزارت آموزش و پرورش نمی‌توانند از سایر دستگاه‌ها بیشتر باشند؛ اما روی دیگر سکه آن است که در سازوکار انتخاب تشکیلاتی، ممکن است هیچ نماینده‌ای از آموزش و پرورش انتخاب نشود، چرا که نمایندگان نهایی هر دستگاه اجرایی یا وزارتخانه به صورت برابر در مجمع شرکت می‌کنند و دارای حق رأی برابر هستند. اما از آنجایی که کارمندان و بازنشستگان آموزش و پرورش بیش از نیمی از کل ذی نفعان تحت پوشش صندوق بازنشستگی را به خود اختصاص می‌دهند، لذا نیاز است تا الزاماً یکی از نمایندگان سه‌گانه نهایی، از ذی نفعان وزارت آموزش و پرورش باشد تا منافع بخش وسیعی از کارمندان که در استخدام این وزارتخانه هستند، نادیده گرفته نشود. این نماینده می‌تواند در یک دوره چهار ساله از بین بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش و در دوره چهار ساله بعد از بین کارمندان این وزارتخانه انتخاب شود.

لذا به طور مشخص پیشنهاد می‌شود که بنا بر صورت‌بندی بخش ۱/۴/۲/۱، در هر دوره‌ای که اکثریت (نسبت ۲ به ۱) نمایندگان بازنشستگان است، یک نماینده از بین بازنشستگان آموزش و پرورش و در دوره بعد که اکثریت نمایندگان با کارمندان است، یک نماینده از بین کارمندان آموزش و پرورش انتخاب شود.



فصل نهم:

**تدوین  
مدل‌های پیشنهادی  
جهت مشارکت ذینفعان در  
صندوق بازنشستگی کشوری**



## مقدمه

صندوق‌های بازنشستگی جزئی از نظام‌های تأمین اجتماعی به شمار می‌روند که کارکردی اقتصادی در جهت تأمین آتیۀ بخشی از مردم را دارند. واقعیت صندوق‌های بازنشستگی واقعی غنی، پیچیده، دارای ماهیت چندلایه‌ای، پر چالش و گاهی بحرانی است. این مسائل و چالش‌ها که گاهی یک صندوق را با بحران روبه‌رو می‌کنند، تنها مختص ایران و نظام بیمه‌ای آن نیستند، بلکه این صندوق‌ها در بسیاری از کشورهای جهان ممکن است در دوره‌های مختلفی با چالش‌هایی مواجه شوند.

در ایران چالش فعلی دارای چند بعد است. یک بعد آن ریشه در چالش‌های پارامتریک دارد. بعد دیگر به مباحث سرمایه‌گذاری و شرایط اقتصادی جامعه و همچنین مسائل اقتصاد سیاسی و مسائلی از قبیل مداخلات دولت در مدیریت صندوق‌ها، اثرگذاری منابع رانتی در جلوگیری از اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی مرتبط است و بخش دیگری از چالش‌ها به نظام مدیریتی صندوق‌های بازنشستگی و حکمرانی آنها ارتباط دارد. مسائل و چالش‌های مدیریتی و حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی، یکی از تعیین‌کننده‌های اصلی در مسائل صندوق‌های بازنشستگی است که عموماً شیوه‌ها و فرایندهای مدیریتی، تصمیم‌سازی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و پاسخگویی را شامل می‌شود و مفهومی فراتر از حیطه وظایف مدیرعامل و سایر مدیران صندوق را در بر می‌گیرد. مفهوم حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی، یک مفهوم چند لایه است؛ از یک سو با طیف وسیعی از ذی‌نفعانی روبه‌رو هستیم که در حقیقت مالکان اصلی صندوق‌ها هستند و در سوی دیگر با مدیرانی روبه‌رو هستیم که مسئولیت‌اداره صندوقی را بر عهده دارند که خود در تولید منابع آن سهم چندانی ندارند. به عبارت دیگر، مسئله حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی به جدایی مالکیت صندوق از مدیریت صندوق برمی‌گردد و همین امر می‌تواند منجر به تضاد و تداخل منافی شود که اگر برای حل آن روشی اندیشیده نشود، دیر یا زود هر صندوق بازنشستگی را به بحران می‌کشد.



در ایران، واقعیت‌ها حاکی از آن هستند که صندوق‌های بازنشستگی و از جمله صندوق بازنشستگی کشوری اکنون با بحران روبه‌رو هستند و نحوه برون‌رفت از این بحران در شرایط فعلی به یکی از دغدغه‌های مدیران و سیاست‌گذاران تبدیل شده است. در واقع، اصلاحات ساختاری مدیریت صندوق‌های بازنشستگی در قالب گفتگوی اجتماعی و ساخت سه‌جانبه‌گرا و مشارکت فعالانه ذی‌نفعان به عنوان مالکان صندوق‌های بازنشستگی که مبتنی بر سازوکارهای مختلف است، می‌تواند به حل مشکل حکمرانی مناسب در صندوق‌ها که شاید مهم‌ترین چالش و وظیفه پیش روی سیاست‌گذاران عرصه تأمین اجتماعی در شرایط فعلی است، کمک کند.

در این میان صندوق بازنشستگی کشوری نیز از بحران نظام بازنشستگی عقب‌نمانده است و با شرایط خاص خود با آن دست‌وپنجه نرم می‌کند. صندوق بازنشستگی کشوری به دلیل ماهیت متفاوتی که با صندوق‌های معمول بازنشستگی، نظیر صندوق تأمین اجتماعی، دارد، با چالش‌های مضاعف روبه‌روست که بیشتر به تفصیل به آنها پرداخته شد. چالش‌هایی نظیر تعریف آن در ساختار و بدنه دولتی که کارفرمای صندوق نیز به شمار می‌آید، وابستگی شدید به بودجه عمومی کشور، همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و افزایش بار مالی به این صندوق، کاهش نسبت پشتیبانی و برهم خوردن تعادل ورودی و خروجی‌های صندوق و عدم مشارکت مؤثر ذی‌نفعان در ساختار مدیریتی و فعالیتهای صندوق از جمله مهم‌ترین چالش‌های فعلی هستند که شرایط را برای این صندوق، نسبت به سایر صندوق‌ها پیچیده‌تر کرده است.

مطابق با اساسنامه صندوق، که ارکان چهارگانه صندوق را عبارت از شورا (هیئت‌امنا)، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و هیئت‌نظارت می‌داند؛ برای مشارکت ذی‌نفعان مدل‌ها در چهار سطح پیشنهاد می‌شوند. لازم به ذکر است که این مدل‌ها با این فرض تدوین شده‌اند که پیش‌نیازهای مشارکت که پیش‌تر به آن پرداختیم، محقق شده باشند.

### یک) مدل مشارکت ذی‌نفعان در سطح مشورتی (سطح اول)

سطح نخست از مشارکت ذی‌نفعان در فعالیتهای صندوق بازنشستگی، می‌تواند نخستین سطح مشارکت باشد. این سطح که به آن «سطح مشورتی» گفته می‌شود با حضور ذی‌نفعان تشکیل می‌شود و یکی از سطوح مشارکت است که عموماً برای پیشگیری از خطاهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و بهبود عملکرد لازم است به آن توجه شود.

فرایند مشورت، میزان اطلاعات را به‌طور قابل توجهی تغییر می‌دهد و بر این اساس می‌توان گفت که در امر تصمیم‌گیری و مدیریتی، تأثیرات جهت‌دهنده‌ای خواهد داشت. به عبارت دیگر، مشورت نوعی تصمیم‌گیری

مشارکتی را می‌تواند به وجود آورد؛ حتی اگر به ظاهر، مدیران تصمیم‌گیرنده به عمل کردن به پیشنهاد و نظر مشاوران خود الزامی نداشته باشند. [۱۲۴] در همین زمینه وروم و یتون (۱۹۷۳) خاطر نشان کرده‌اند که مشارکت درجات مختلفی بین عدم مشارکت، تا مشارکت کامل دارد و در این میان، مشورت اولین مرحله پس از عدم مشارکت است. [۱۲۵] لازمه مشارکت مشورتی، تخصص داشتن و آگاه بودن به موضوعی است که مشاوره در ارتباط با آن انجام می‌شود تا بر مبنای این مشاوره‌ها تصمیم‌سازی صورت پذیرد.

در بعضی از مطالعات بین تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی تفاوت قائل شده‌اند و نقش مشارکت مشورتی را بیشتر در تصمیم‌سازی اثرگذار می‌دانند. بر این اساس، می‌توان گفت که در مرحله تصمیم‌سازی، مشاورین نقش مهمی دارند؛ این در حالی است که در مرحله تصمیم‌گیری، نقش مدیر یا مدیران کلیدی است. این به معنای آن است که مدیران لزوماً هیچ الزامی ندارند که به نظر یا آرای مشورتی مشاورین عمل کنند و مشاورین می‌توانند تنها بر مبنای تخصصی که دارند به مدیران اجرایی، توصیه‌ها و پیشنهادهایی ارائه دهند. در شرایط فعلی، ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی هیچ نقشی ندارند و همه فرایندهای اتخاذ تصمیم، از تصمیم‌سازی تا تصمیم‌گیری، توسط مدیران اجرایی و مشاورین منصوب شده آنها انجام می‌پذیرد.

در سطح مشورتی، مدیران صندوق بازنشستگی هیچ الزام قانونی و تعهد مدیریتی برای عمل کردن به توصیه‌ها و پیشنهادهای مشاورین ندارند و مشاورین تنها می‌توانند با تبادل نظر، طیف مختلفی از راهکارهایی را که با نظرات کارشناسی و تخصصی به تأیید رسیده است را در اختیار مدیران صندوق قرار دهند. سطح مشورتی می‌تواند به افزایش خرد جمعی و «اداره مردمی و خردمندان» صندوق کمک کند. خرد جمعی در این معنا به تجمیع آراء، نظرات و دیدگاه‌های مختلف به منظور ایجاد هم‌افزایی در جهت اتخاذ یک تصمیم یا رسیدن به یک هدف اطلاق شود.

بر این مبنای می‌توان گفت که مشاوره به معنای نوعی از تعامل فعالانه ذی‌نفعان در اداره یک نهاد است که از طریق فرایند شورایی به دنبال دستیابی به نوعی تصمیم است که با اتکا بر علل منطقی و منافع مشترک طرفین، یعنی ذی‌نفعان و اداره‌کنندگان، محقق می‌شود. سطح مشورتی خصوصاً در شرایطی که امکان تشکیل یابی ذی‌نفعان وجود نداشته باشد، می‌تواند بسیار راهگشا باشد.

لازمه مشارکت ذی‌نفعان در سطح مشورتی، تخصص است. تخصص به معنای صلاحیت داشتن ذی‌نفعان در شور کردن پیرامون یک موضوع، تصمیم یا هدف است. به عبارت دیگر، صرف ذی‌نفع بودن نمی‌تواند بنیان مناسبی برای مشارکت ذی‌نفعان در سطح مشورتی تلقی شود، بلکه لازمه این نوع از مشارکت آن است که افرادی به عنوان مشاور یا هیئت مشاورین مورد مشورت قرار بگیرند که تخصص لازم را در آن حیطه دارند.

اصولاً بر همین اساس که امروزه شوراهای مختلفی با تخصص‌های متفاوت ایجاد شده‌اند که تنها در مورد موضوع یا موضوعات خاصی صلاحیت ارائه نظر و پیشنهاد دارند. در این معنا، می‌توان گفت که تخصص به معنای توانمندی افراد بر مبنای دو اصل دانش و تجربه است. به عبارت دیگر، فرد یا افرادی که مشاوره می‌دهند باید اولاً، دانش تخصصی در ارتباط با موضوعات مورد نظر را داشته باشند و ثانیاً، نیاز است که تجربه مناسب کار در آن زمینه را نیز پیش‌تر کسب کرده باشند. بدین منظور و به‌طور مشخص برای مشارکت ذی‌نفعان در سطح مشورتی پیشنهاد عملیاتی این مطالعه در قالب موارد ذیل صورت‌بندی می‌شود:

### – تعیین شورای مشورتی

پیشنهاد می‌شود یک شورای مشورتی متشکل از ذی‌نفعان در زمینه‌ها و موضوعات مرتبط با صندوق تشکیل شود. از آنجایی که سطح مشورتی نیازمند تخصص است، لذا بهتر است که اعضای این شورا از میان نخبگان متخصص که ذی‌نفع صندوق نیز هستند، انتخاب شوند. در این زمینه به موجب تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، مصوب ۱۳۹۵، «دستگاه‌های موضوع این قانون در صورت لزوم می‌توانند از خدمات بازنشستگان متخصص با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر به صورت پاره وقت و ساعتی استفاده کنند.»

### – حیطه عملکرد شورای مشورتی

پیشنهاد مشخص آن است که این شورا در ذیل مدیریت (شامل هیئت‌مدیره و مدیرعامل) صندوق تشکیل شود. این شورا می‌تواند به موجب ماده ۱۱ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، ذیل وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره صندوق؛ یا به موجب ماده ۱۴ همین اساسنامه ذیل وظایف و اختیارات مدیرعامل تشکیل شود.

به موجب بند ت از ماده ۱۱ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، یکی از وظایف هیئت‌مدیره صندوق «بررسی و تأیید ساختار و تشکیلات کلان صندوق و ارائه آن به شورا و تصویب تشکیلات تفصیلی صندوق» است و بر این اساس، تشکیل شورای مشورتی می‌تواند در تشکیلات تفصیلی صندوق و زیر نظر هیئت‌مدیره تشکیل شود.

همچنین حیطه عملکرد این شورا می‌تواند به ارائه نظر مشورتی به هیئت‌مدیره صندوق در خصوص بند الف از ماده ۱۱ تعیین شود. این بند «بررسی و تأیید خط مشی، راهبردهای کلان و برنامه‌های اجرایی لازم برای دستیابی به اهداف صندوق» را یکی از وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره برمی‌شمارد و لذا شورای مشورتی در این زمینه می‌تواند به خوبی نقش ایفا کند.

بر این مبنا پیشنهاد می‌شود که جایگاهی برای شورای مشورتی، متشکل از ذی‌نفعان متخصص تحت پوشش صندوق در ذیل ماده ۱۱ یا ماده ۱۴ صندوق، پیش‌بینی شود. همچنین نحوه عملکرد این شورا می‌تواند بر اساس آیین‌نامه‌ای باشد که توسط هیئت‌مدیره صندوق به تصویب می‌رسد.

### – شرط عضویت در شورای مشورتی

در مورد شرط عضویت اعضا در این شورای مشورتی، می‌توان به تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مورد شرط عضویت در ارکان صندوق استناد کرد. به موجب این تبصره، شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان صندوق، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک خواهد بود.»

### (دو) مدل مشارکت ذی‌نفعان در سطح نظارتی (سطح دوم)

دومین سطح مشارکت ذی‌نفعان سطح نظارت بر فعالیت‌های صندوق است. ایده نظارت از پاسخگویی صندوق‌های بازنشستگی نشأت می‌گیرد. پاسخگویی در جهان امروز یکی از اجزای اصلی حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی است و بدون قابلیت پاسخگویی نه شفافیتی به دست می‌آید و نه پیشرفتی می‌تواند به وجود آید. حکمرانی باید تابعی از مسئولیت‌پذیری‌ها و پاسخگویی به ذی‌نفعان در درون یک نهاد باشد.

یکی از مهم‌ترین مسائلی که وجود نظارت را ضروری می‌کند، این است که عموماً پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های عملیاتی در درون یک نظام مدیریتی، با میزانی از خطا و اشتباه و ریسک همراه است و برای رفع این خطاها و در جهت اصلاح عملیات، نظارت می‌تواند اثربخش باشد. همچنین محیط متغیر سازمان نیز می‌تواند دلیل دیگری بر ضرورت نظارت باشد، چرا که سازمان باید برای بقای خود از تغییرات محیطی و انتظارات ذی‌نفعان آگاهی پیدا کند. کنترل بخش جدایی‌ناپذیر فرایند نظارت است که تلاش دارد که بایدها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجودها و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه کند و تصویر روشنی از اختلاف یا تشابه بین این متغیرهای دو شقی را در اختیار مسئولان و مدیران قرار می‌دهد.

نظارت نوعی تلاش سیستماتیک و نظام‌مند است که به منظور تعیین استانداردهای عملکردی، برای اهداف برنامه‌ریزی شده و مقایسه عملکرد واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده و مشخص کردن این که آیا انحرافی در فرایند وجود دارد یا خیر و کسب اطمینان از این که آیا همه منابع سازمان به شیوه‌ای بسیار مؤثر و با حداکثر کارایی ممکن در جهت دستیابی به اهداف مورد استفاده قرار گرفته است یا خیر.

نظارت و کنترل هر دو اجزای مهمی در مدیریت به شمار می‌روند. نظارت عمدتاً مبتنی بر کسب اطلاعات از طریق مشاهده و بررسی وضع موجود و تعیین پیشرفت کارها در مقایسه با وضع مطلوب است؛ اما کنترل به منظور بازگرداندن سیستم مدیریتی به مسیر صحیح و مطلوب است. بنابراین، نظارت وظیفه‌ی یک عامل بیرونی است، اما کنترل یک وظیفه‌ی مدیریتی تلقی می‌شود. بر این مبنا، نظارت مقدم بر کنترل است.

در صندوق بازنشستگی، بررسی بیرونی و حسابرسی وضعیت مدیریت صندوق، به دلیل منفعت عمومی ذی‌نفعان صندوق یک موضوع اساسی است. نظارت بر یک صندوق بازنشستگی می‌تواند توسط ارکان مختلفی صورت پذیرد. صندوق بازنشستگی کشوری، یک نهاد ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و همان‌طور که در تبصره ۱ از ماده ۱۱ این قانون بیان شده است «هرگونه استفاده از منابع نظام تأمین اجتماعی اعم از منابع عمومی و یارانه‌ها درحوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی برای دستگاه‌های اجرایی دولتی، عمومی، صندوق‌ها و نهادهای غیردولتی، خارج از قلمرو این نظام تحت هر عنوان و برای هر منظور ممنوع است و استفاده از این منابع مستلزم پذیرش نظارت و راهبری کلان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> است.» این به معنای آن است که هرچند صندوق بازنشستگی کشوری به موجب ماده ۴ اساسنامه خود دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است، اما این استقلال نه مطلق، بلکه نسبی است؛ بدین نحو که در اجرای قوانین مربوطه دارای استقلال هستند، اما برای تضمین اجرای مناسب این قوانین تحت نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هستند.

نهاد دیگری که می‌تواند به موجب قانون، بر عملکرد صندوق بازنشستگی نظارت کند، دیوان محاسبات کشور است که می‌تواند به موجب اصل ۵۵ قانون اساسی کشور به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. بر این مبنا و از آنجایی که صندوق بازنشستگی به عنوان یک نهاد که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کند، می‌تواند همچنین تحت نظارت دیوان محاسبات کشور به عنوان دستگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی باشد.

همچنین سازمان بازرسی کل کشور، به عنوان بازوی نظارتی قوه قضاییه نیز می‌تواند به موجب اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی حق نظارت قوه قضاییه را نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین اعمال کند. بند الف از ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، یکی از وظایف سازمان مذکور را بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی می‌داند که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنها متعلق به دولت است

یا دولت به نحوی از انجا بر آنها نظارت یا کمک می‌کند، برمی‌شمرد.

اما در سازمان‌های عمومی نظیر صندوق بازنشستگی کشوری، نوع دیگری از نظارت نیز وجود دارد که می‌تواند توسط ذی‌نفعان صورت پذیرد. در حقیقت، حق این نوع از نظارت به دلیل منافی است که شهروندان در درون صندوق بازنشستگی دارند. نظارت در این معنا نوع خاصی از مشارکت است و مبتنی بر بعد تعاملی روابط ذی‌نفع و مدیر در مدیریت یک سازمان است. بر این مبنا، سطح دوم مشارکت ذی‌نفعان در قالب مدل نظارتی پیشنهاد می‌شود.

در مورد اهمیت اصل شفافیت در فرایند نظارت باید گفت که در حقیقت از آنجا که یکی از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی، شفافیت و افشای اطلاعات به ذی‌نفعان است، لذا دسترسی به اطلاعات مهم‌ترین پیش‌نیاز و ابزار برای ذی‌نفعان اصلی محسوب می‌شود. نیاز به شفافیت در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی و پاسخگویی به ذی‌نفعان صندوق یک امر کلیدی در تحقق حکمرانی خوب است. اگر صندوق‌های بازنشستگی عمومی و در اینجا صندوق بازنشستگی کشوری نتوانند به واسطه شفافیت و پاسخگویی، زمینه را برای نظارت ذی‌نفعان در صندوق فراهم کنند، ممکن است اعتماد و حمایت آنها را از دست بدهد و در چنین صورتی احتمال پیشرفت و موفقیت کم و احتمال بروز چالش برای صندوق زیاد است. در این راستا یکی از اقداماتی که می‌توان در جهت افزایش شفافیت انجام داد، انتشار گزارش سالیانه تفصیلی و بیلبان مالی صندوق و ارائه آن به ذی‌نفعان است.

از این منظر، نظارت به عنوان یک حیطة برای مشارکت ذی‌نفعان، نوعی وظیفه آگاهی‌بخشی نیز به شمار می‌رود که این پتانسیل را دارد تا از دغدغه‌ها و نگرانی ذی‌نفعان نسبت به اموال و دارایی خود بکاهد و بر اطمینان خاطر از صیانت از سرمایه‌هایشان بیفزاید.

نظارت ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی لزوماً به تغییر رویه‌ها منجر نمی‌شود؛ بلکه شورای نظارت تنها می‌تواند مواردی را که ناقض اجرای صحیح امور می‌داند، به اطلاع مدیران برساند و از آنها در برابر اقدامات خود پاسخ بخواهد. در این معنا لازم است که حیطة وظایف شورای نظارت به درستی تعیین شود. برخی از ویژگی‌های این سطح از مشارکت می‌تواند شامل موارد ذیل باشد:

- شورای نظارت، در انتخاب، انتصاب و تغییر مدیران صندوق نقشی ندارد؛
- شورای نظارت در تعیین اهداف استراتژیک و راهبردی صندوق نقشی ندارد؛
- شورای نظارت در فرایند تصمیم‌گیری صندوق ندارد؛
- شورای نظارت در تصویب رویه‌های جاری صندوق نقشی ندارد؛

- شورای نظارت می‌تواند بر عملکردهای مختلف صندوق نظارت داشته باشد؛
- شورای نظارت می‌تواند به اطلاعات صندوق شامل گزارش‌ها، داده‌ها، ارزیابی عملکردها، محاسبات و موارد دیگر دسترسی داشته باشد؛
- شورای نظارت می‌تواند از مدیران صندوق بخواهد در برابر مسئولیت‌های خود پاسخگو باشند؛
- نظارت بر عملکرد صندوق و پاسخگویی مدیران لزوماً منجر به تغییر رویه‌ها و عملکرد صندوق نمی‌شود؛
- شورای نظارت بایستی بصورت منظم، ادواری و سالانه گزارش داده تا راستی‌آزمایی گزارش‌های مجریان صورت بگیرد؛
- شورای نظارت می‌تواند در قالب انتشار گزارش، تراز تفصیلی صندوق را به عموم ذی‌نفعان ارائه بدهد. بر این مبنا و از آنجا که یکی از مهم‌ترین وجوه حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی، نظارت است، در قالب طرح کلی، نحوه مشارکت ذی‌نفعان در سطح مشورتی به صورت زیر صورت‌بندی می‌شود:

### - تشکیل هیئت (شورا) نظارت

پیشنهاد می‌شود که شورای نظارتی برای نظارت بر عملکرد صندوق در ذیل مجموعه هیئت امنای صندوق تشکیل شود. از آنجایی که نظارت بر عملکرد صندوق به دلیل ماهیت چندوجهی و بین‌رشته‌ای صندوق بازنشستگی یک امر تخصصی است، لذا پیشنهاد می‌شود که این شورا از متخصصان و افراد صاحب تجربه مناسب تشکیل شود. پیشنهاد مشخص این است که در ترکیب این هیئت، سه نفر از بین ذی‌نفعان و به صورت انتخابی از سوی ایشان عضویت یابند.

شورای نظارتی به مثابه هیئتی خواهد بود که صلاحیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین، تطبیق رویه‌ها با برنامه‌ها، حسابرسی، نظارت و ارزیابی فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری صندوق، محاسبات آکچوئری دارایی‌ها و تعهدات، نرخ‌های بازدهی سرمایه‌گذاری و مواردی از این قبیل را داشته باشد. این شورا همچنین می‌تواند با عملکرد خود، میزانی از شفافیت را در صندوق به وجود آورد.

عملکرد مؤثر این شورا در نظارت و گزارش‌دهی به موقع و تلاش برای شفافیت عملکردهای صندوق خصوصاً در حیطه مالی و سرمایه‌گذاری، می‌تواند به میزان زیادی ریسک‌های احتمالی صندوق را کاهش دهد. برخی از ریسک‌هایی که متوجه صندوق‌های بازنشستگی می‌باشد، ریسک‌های پارامتریک می‌باشند که عمدتاً به عوامل جمعیتی مرتبط هستند، اما برخی از ریسک‌ها به دلیل سوءمدیریت و یا از دخالت دولت ناشی می‌شوند.

برخی از ریسک‌هایی که دارایی مردم را در صندوق‌های بازنشستگی تهدید می‌کنند عبارت از شکست دولت در عمل به وعده‌های بازنشستگی؛ استفاده یا سوءاستفاده از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان توسط دولت برای دستیابی به اهداف سیاسی و اجتماعی به جای تلاش برای تحقق وعده تأمین درآمد بازنشستگی؛ عملکرد ضعیف صندوق به دلیل استفاده از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان برای مصارف دیگر نظیر اعطای وام‌های مستقیم یا استفاده به عنوان منبع ذخیره مالی برای دولت؛ از دست رفتن وجوه صندوق به دلیل فساد اقتصادی یا ضعف و سوءمدیریت احتمالی مدیران است. [۱۲۶]

### – حیطة عملکردی هیئت (شورا) نظارت

در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، هیئت نظارت به عنوان یکی از ارکان صندوق‌های بازنشستگی به رسمیت شناخته شده‌اند. به موجب بند د از ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی «هیئت نظارت مرکب از سه نفر دارای تخصص‌ها و تجارب مختلف مورد نیاز می‌باشد که از سوی هیئت امنای مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع است.»

همچنین به موجب تبصره ۱ از ماده ۱۵ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری «هیئت نظارت حق هیچ‌گونه دخالتی را در امور اجرایی صندوق نخواهد داشت و در اجرای وظایف خود جهت دریافت اطلاعات مورد نیاز و رسیدگی به دفاتر و مدارک باید از طریق مدیرعامل اقدام کند.»

به‌طور کلی، حیطة عملکردی این شورا بر طبق قانون از قبل پیش‌بینی شده است و به‌طور مشخص در این زمینه نیاز به تغییر اساسنامه در سطح هیئت دولت نخواهیم داشت و فقط کافی است تا قانون و مقررات به نحو درستی به کار گرفته شوند تا شاهد تحقق اصل نظارت در قالب هیئت نظارت در صندوق بازنشستگی باشیم.

ماده ۱۶ اساسنامه صندوق بازنشستگی، حیطة وظایف و اختیارات هیئت نظارت را به شرح ذیل مشخص می‌کند:

- نظارت بر حسن اجرای مفاد اساسنامه و تطبیق عملیات صندوق با مقررات قانونی؛
- اظهار نظر در خصوص ترازنامه و عملکرد تنظیمی قبل از طرح در شورا؛
- اظهار نظر در خصوص گزارش بازرسی قانونی؛
- انجام سایر وظایفی که به موجب این اساسنامه با قوانین و مقررات مربوط در صلاحیت هیئت نظارت است.

همچنین به موجب تبصره ماده ۱۶، اگر هیئت نظارت در اداره امور صندوق عملی خلاف قوانین و مقررات یا مغایر با مفاد این اساسنامه مشاهده کند، باید مراتب را به اطلاع هیئت امنای برساند.



## – شرط عضویت در شورای نظارتی

هیئت نظارت صندوق بازنشستگی کشوری، یکی از ارکان چهارگانه پیش‌بینی شده در قانون ساختار نظام جامع و رفاه و تأمین اجتماعی است. همان‌طور که در سطح مشورتی بیان شد، به موجب تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار شرط قانونی برای عضویت در هیئت نظارت به مانند سایر ارکان صندوق «داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی مورد نیاز خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نافذ است.»

در این خصوص پیشنهاد می‌شود که ماده ۱۵ اساسنامه صندوق بازنشستگی که انتخاب اعضای هیئت نظارت را به شرایط مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه کرده است، به این ترتیب اصلاح شود که حداقل یکی از اعضای هیئت نظارت باید حتماً دارای تخصص در رشته‌های حسابداری، مالی یا اقتصاد باشد و سایر اعضا این هیئت می‌توانند از سایر رشته‌های مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار انتخاب شوند. در توجیه این پیشنهاد می‌توان گفت که از آنجا که به موجب ماده ۲۰ اساسنامه صندوق «[...] گزارش مالی سالانه صندوق مشتمل بر صورت‌های مالی تلفیقی حسابرسی شده به همراه گزارش باید حداکثر تا پایان مهر سال بعد به هیئت نظارت و شورا ارسال گردد» و همچنین به موجب تبصره ۳ همین ماده که بیان می‌دارد «هیئت نظارت مکلف است نسخه‌ای از نظرات خود در مورد ترازنامه سالانه و گزارش‌های مالی و صورت‌داری‌ها و بدهی‌ها را ظرف پانزده روز از تاریخ دریافت آن به هیئت‌مدیره تسلیم نماید» لذا برای انجام صحیح این وظایف محوله که مرتبط با حسابرسی و حسابداری هستند، به نظر می‌رسد که لازم است حتماً یکی از اعضای هیئت نظارت دارای تخصص در امور اقتصادی باشد و لذا همان‌طور که بیان شد، پیشنهاد می‌شود که ماده ۱۵ اساسنامه صندوق بازنشستگی با قید این شرط اصلاح شود. این اصلاح می‌تواند در قالب الحاق یک تبصره به ماده فوق صورت پذیرد:

«تبصره الحاقی پیشنهادی به ماده ۱۵ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری: به منظور اجرای نظارت بر امور مالی، داری، سرمایه‌گذاری، حسابداری و سایر امور مرتبط، یکی از اعضای هیئت نظارت صندوق بازنشستگی، دارای حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه تخصص در رشته‌های حسابداری، مالی یا اقتصادی مرتبط باشد.»

همچنین دیگر شرط قانونی برای عضویت در هیئت یا شورای نظارت، به موجب ماده ۲۴ اساسنامه صندوق

بازنشستگی آن است که اعضای هیئت نظارت به مانند سایر ارکان تشکیلاتی صندوق «نمی توانند در معاملاتی که با صندوق یا به حساب صندوق انجام می پذیرد به طور مستقیم یا غیرمستقیم سهیم یا شریک باشند.»  
در خصوص ماده ۲۴ پیشنهاد می شود که در اصلاح اساسنامه صندوق «خانواده و بستگان درجه یک» ارکان تشکیلاتی صندوق از جمله اعضای هیئت نظارت نیز به این ماده اضافه شود و متن پیشنهادی آن به این صورت اصلاح شود:

«ماده ۲۴: اعضای شورا، هیئت نظارت، هیئت مدیره و مدیرعامل و خانواده و بستگان درجه یک آنها نمی توانند در معاملاتی که با صندوق یا به حساب صندوق انجام می پذیرد به طور مستقیم یا غیرمستقیم سهیم یا شریک باشند.»

### سه) مدل مشارکت ذی نفعان در سطح سیاست گذاری (سطح سوم)

این سطح از مشارکت ذی نفعان به طور مشخص به حیطة هیئت امنای صندوق بازنشستگی مربوط می شود. همان طور که پیش تر بیان شد، تنها تشکیلاتی که در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به طور مشخص برای مشارکت و حضور ذی نفعان صندوق های بازنشستگی پیش بینی شده است، شورا یا هیئت امانا است. علاوه بر این امکان قانونی، همچنین این سطح را می توان به نوعی بالاترین سطح مشارکت ذی نفعان برشمرد که در آن مشارکت کنندگان به عنوان اعضای هیئت امنای صندوق از اختیارات گسترده ای برخوردار هستند، چرا که بر مبنای اختیاراتی که قانون به هیئت امانا داده است، در صورتی که شرایط مشارکت ذی نفعان در سطح هیئت امانا صندوق فراهم شود، ذی نفعان صندوق به طور مؤثر می توانند در صندوق فعالیت کنند. بر این اساس و به موجب اختیارات و وظایفی که ماده ۸ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری برای هیئت امنای صندوق بیان کرده است، می توان از این سطح مشارکت به عنوان «حکمرانی با مشارکت مؤثر ذی نفعان» یاد کرد که در آن ذی نفعان می توانند:

- در انتخاب، انتصاب یا تغییر مدیران صندوق بازنشستگی کشوری نقش داشته باشند؛
  - در تعیین اهداف راهبردی و استراتژیک صندوق نقش داشته باشند؛
  - بر عملکرد صندوق نظارت داشته باشند.
  - امکان پرسش و شفاف سازی از مدیران صندوق در حیطة وظایف و مسئولیت ها داشته باشند.
- مواد قانونی اشاره و با نگاهی انتقادی به آن پرداخته شد، مواد ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین

اجتماعی و قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی است.

در بند الف این ماده شرایط شورا یا مجمع و یا هیئت‌انرا به صورت زیر بیان کرده است:

۱- نصف به‌علاوه یک اعضا با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد؛

۲- مابقی اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» آنها براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد.

همچنین بند ب ماده واحده قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌طور مشخص برای ترکیب هیئت‌انامی صندوق بازنشستگی و صندوق‌های تابعه دو شرط تعیین کرده است:

۱- شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.

۲- سه نفر باقیمانده، مطابق جزء (۲) بند «الف» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات‌گیرندگان.

به صورت کلی، تکلیف قانونی در مورد حضور ذی‌نفعان در هیئت‌انامی صندوق در این دو ماده تعیین شده است که حاصل آن یک ترکیب با ۹ نفر عضو است که ۶ نفر آن از سوی وزیر به عنوان نماینده دولت و ۳ نفر دیگر از بین نمایندگان ذی‌نفعان و خدمات‌گیرندگان انتخاب می‌شوند. در زمینه سه عضو ذی‌نفعان دو چالش جدی وجود دارد که در این خصوص هم پیشتر صحبت شد. نخستین چالش در این مورد آن است که این سه نفر نه خدمت‌گیرنده صندوق بازنشستگی کشوری، بلکه شامل دو نماینده کارگری و یک نماینده کارفرمایی هستند و در حقیقت ذی‌نفع صندوق تأمین اجتماعی محسوب می‌شوند. چالش دوم نیز آن است که تجربه تاریخی انتخاب این نمایندگان نشان داده است که این سه نفر نه با سازوکارهای تشکیلاتی که در قانون به آن تصریح شده است؛ بلکه با نظر مستقیم وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب می‌شوند در خصوص این دو چالش، باید متذکر شد که در حال حاضر چالش دوم به‌طور مشخص چالش ذی‌نفعان صندوق تأمین اجتماعی است؛ اما چالش اول چالش ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی تابعه صندوق تأمین اجتماعی از جمله صندوق بازنشستگی است و در صورتی که این چالش حل شود، سپس چالش دوم برای خدمت‌گیرندگان این صندوق موضوعیت پیدا می‌کند. بر این اساس، بایستی در طراحی مدل مشارکتی ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری که در سطح

سیاست‌گذاری انجام می‌شود و مبتنی بر حضور نماینده ذی‌نفعان و خدمات‌گیرندگان در هیئت‌امنا است، به این دو چالش مهم به ترتیب توجه و اصلاحات پیشنهادی خود را بر این دو چالش متمرکز کنیم؛ چرا که این چالش‌ها یکی از مهم‌ترین موضوعات فعلی صندوق است و یکی از علل مشکلات نظام بازنشستگی به‌طور عام و صندوق بازنشستگی کشوری به‌طور خاص هم می‌تواند تلقی شود.

بحث حضور ذی‌نفعان در هیئت‌امنا صندوق بازنشستگی کشوری، در ارتباط مستقیم با بحث حکمرانی خوب و اداره مردمی و خردمندانه این نهاد مطرح است. همان‌طور که پیش‌تر نیز بیان شد، برخی از ابزارهای بیرونی حکمرانی شرکتی را نمی‌توان در مورد صندوق‌های بازنشستگی اعمال کرد و به کار گرفت که از آن جمله عدم وجود سهامدار عمده در این صندوق‌ها، عدم سهامداری ذی‌نفعان و عدم حضور در مدیریت و کنترل دارایی خود در صندوق است. بر این اساس و همان‌طور که در قانون پیش‌بینی شده است، حضور ذی‌نفعان در هیئت‌امنا به منظور حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی می‌تواند نقش مؤثری در احقاق حقوق و پیگیری مطالبات ذی‌نفعان ایفا کند. نحوه طراحی و چینش هیئت‌امنا و حوزه اختیارات آن و نیز نحوه تعامل این هیئت با عموم ذی‌نفعان صندوق باید به نحوی باشد که تعارض منافع میان ذی‌نفعان اصلی هر صندوق به حداقل ممکن کاهش پیدا کند. در حالت ایده‌آل حضور ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری در ساختار هیئت‌امنا می‌تواند از اتخاذ تصمیمات سیاسی و سرمایه‌گذاری غیربهبینه منابع صندوق جلوگیری کند. ضمن آن‌که این نمایندگان به نوعی صدای سایر ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی هستند که مطالبات و منافع متعددی دارند و برای پیگیری و صیانت از آنها نیاز دارند که صدایشان شنیده شود. اما در دنیای واقعی، این امر به سادگی ممکن نیست و همان‌طور که در یافته‌های تحقیق هم به آن پرداخته شد موضوع به همان سهولتی که در قانون تصریح شده است، عملیاتی نمی‌شود. بنابراین بر طبق یافته‌های تحقیق باید به چند مورد در این رابطه توجه کنیم:

- برای مشارکت مؤثر و واقعی ذی‌نفعان در سطح هیئت‌امنا باید از این امر اطمینان حاصل کنیم که سازوکارهای تشکیلاتی و سازمان‌یابی در مورد ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی (بازنشستگان و کارمندان) وجود دارد و نمایندگانی که از جانب بدنه خدمت‌گیرندگان در صندوق حضور پیدا می‌کنند، به‌طور واقعی و توسط خود ذی‌نفعان انتخاب شده باشند؛
- باید اطمینان حاصل کنیم که نمایندگان منتخب از سوی اعضای صندوق، دارای دانش تخصصی و تجربه کافی می‌باشند و می‌توانند با حضور در هیئت‌امنا با تکیه بر این دانش و تجربه چانه‌زنی و تبادل نظر کنند؛ یا تصمیمات مدیران و نمایندگان دولت ایجاد پویایی و هم‌افزایی و اصلاح روندها را شکل دهند.

- در صورتی که سازوکارهای تشکیلاتی برای انتخاب واقعی نمایندگان وجود ندارد، باید اطمینان حاصل کنیم که اگر چنانچه نمایندگان ذی‌نفعان توسط وزیر و دولت انتخاب می‌شوند، استقلالشان حفظ شود. اینک به تدوین مدل و ارائه توصیه‌ها و پیشنهادهای در مورد مشارکت ذی‌نفعان در سطح سیاست‌گذاری می‌پردازیم.

### - سیال شدن ترکیب هیئت امانا

به‌طور مشخص پیشنهاد می‌شود که برای حضور مؤثر نمایندگان خدمت‌گیرندگان صندوق بازنشستگی کشوری، اصلاح اساسنامه به نحوی صورت پذیرد که امکان قانونی برای حضور ذی‌نفعان این صندوق در هیئت امانا به وجود بیاید. این امر می‌تواند از طریق سیال شدن ترکیب هیئت امانا صندوق اتفاق بیفتد. سیال شدن ترکیب هیئت امانای صندوق به‌طور مشخص به این معناست که اگرچه بر طبق قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت امانای مذکور در حکم هیئت امانای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی است، اما ترتیبی اتخاذ شود که سه عضو نماینده ذی‌نفعان به صورت سیال تغییر پیدا کنند، بدون آن که در ترکیب نمایندگان دولت تغییری به وجود آید و براساس موضوع جلسه، ذی‌نفعان آن صندوق در جلسه حضور پیدا کنند. این امر به معنای آن است که ترکیب هیئت امانا از این پس دارای دو قسمت ثابت (نمایندگان دولت) و متغیر (نمایندگان ذی‌نفعان هر صندوق) باشد. این امر می‌تواند از دو طریق صورت پذیرد:

۱- اگر موضوع یا دستور جلسه هیئت امانا از پیش معلوم باشد، به نحوی که جلسه هیئت امانا تنها و به‌طور مشخص در ارتباط با مسائل یک صندوق بازنشستگی برگزار شود، تنها ذی‌نفعان آن صندوق در جلسه حضور پیدا کنند و از ذی‌نفعان صندوق دیگر برای حضور در جلسه دعوت نشود؛

۲- اگر موضوع یا دستور جلسه هیئت امانا از پیش معلوم نباشد، یا جلسه به صورتی باشد که در مورد موضوعات و مسائل همه صندوق‌ها صحبت و تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد، می‌توان ذی‌نفعان هر دو صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی را برای حضور در جلسه دعوت کرد، اما در زمان رأی‌گیری برای تصویب یک تصمیم، تنها سه نماینده‌ای حق رأی داشته باشند که ذی‌نفع آن صندوق محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر، در این مکانیسم، نمایندگان خدمت‌گیرندگان هر دو صندوق حضور پیدا می‌کنند، اما زمانی که تصمیم‌گیری راجع به صندوق بازنشستگی کشوری است، تنها ذی‌نفعان این صندوق حق رأی خواهند داشت و ذی‌نفعان صندوق تأمین اجتماعی حق رأی نخواهند داشت و بالعکس.

در این خصوص، لازم است که به جای اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی تغییر کند.

پیشنهاد پژوهش حاضر در مورد تغییر اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی در این زمینه می‌تواند به صورت الحاق یک تبصره به ماده ۷ آن انجام گیرد. تبصره پیشنهادی در این ارتباط می‌تواند به صورت ذیل صورت‌بندی شود:

«تبصره الحاقی پیشنهادی به ماده ۷ اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی: به دلیل آن‌که به موجب بند ب ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت امنای مذکور، در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر است، لذا اعضای نماینده خدمت‌گیرندگان (موضوع جزء ۲ بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) به تناسب موضوع جلسه هیئت امنای هر صندوق در جلسه حضور پیدا کرده و تنها در مورد تصمیمات صندوقی که تحت پوشش آن هستند، دارای حق رأی می‌باشند.»

در مورد توجیه این اصلاحیه پیشنهادی می‌توان گفت که:

- اولاً به موجب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت امنای مذکور در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌های بازنشستگی است و تنها متعلق به صندوق تأمین اجتماعی نیست و لذا حضور نمایندگان ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری (و هر صندوق بازنشستگی دیگر) به عنوان عضو هیئت امنای منافاتی با قانون ندارد؛
- ثانیاً به موجب جزء ۲ بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، اعضای ذی‌نفع به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط خدمت‌گیرندگان تعیین خواهند شد. از آنجایی که در این ماده قانونی به نوع صندوق خدمات‌گیرندگان اشاره‌ای نشده است، لذا می‌توان منظور آن را به‌طور عام به همه ذی‌نفعان همه صندوق‌های بازنشستگی بسط داد و این‌که حضور نماینده ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری (و هر صندوق بازنشستگی دیگر) به عنوان عضو هیئت امنای منافاتی با قانون ندارد.

### - الگوی مشارکت حداقلی در هیئت امنای صندوق با مکانیسم فعلی

اگر به هر روی، تغییر اساسنامه در جهت سیال شدن اعضای ذی‌نفع هیئت امنای صندوق اتفاق نیفتد، راه ثانویه مشارکت خدمات‌گیرندگان آن است که بنا بر جزء ۲ بند الف ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین

اجتماعی، حداقل یک عضو از مجموع سه عضو ذی‌نفعان هیئت امنای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه به خدمات‌گیرندگان صندوق بازنشستگی اختصاص پیدا کند. همان‌طور که در این ماده بیان شده است اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» آنها براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد. این تصریح قانون می‌تواند به منزله آن باشد که قانونگذار حضور ذی‌نفعان چند صندوق را در هیئت‌امنا پیش‌بینی می‌کرده است که در متن قانون عبارت «به تناسب افراد تحت پوشش» را ذکر کرده است.

در این خصوص تغییر و اصلاح اساسنامه لازم نیست و تنها می‌توان با موافقت نظر وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی این کار را انجام داد. در این خصوص پیشنهاد عملی آن است که یکی از ذی‌نفعان صندوق تأمین اجتماعی، کاهش پیدا کند و به جای آن یک عضو ذی‌نفع صندوق بازنشستگی حضور پیدا کند. البته این تغییر ممکن است پیامدها و اعتراضاتی را از سوی ذی‌نفعان صندوق تأمین اجتماعی به دنبال داشته باشد و سبب بروز تنش‌ها و تداخل منافع ذی‌نفعان این دو صندوق شود. لذا می‌توان گفت که این پیشنهاد، نمی‌تواند به عنوان شرایط ایده‌آل مشارکت ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری در نظر گرفته شود، اما در جایی که امکان حضور حداکثری ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی در هیئت‌امنا صندوق وجود نداشته باشد، می‌تواند عملیاتی شود.

### – تعیین معیارهای نمایندگی در غیاب سازوکار تشکیلاتی

همان‌طور که بیان شد، حالت ایده‌آل در جهت تعیین نمایندگان ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان عضو هیئت‌امنا به گونه‌ای باشد که این سه عضو، با سازوکارهای تشکیلاتی ذی‌نفعان انتخاب شوند. اما در غیاب چنین سازوکارهایی در شرایط فعلی، تنها راه حضور ذی‌نفعان در صندوق بازنشستگی آن است که از طریق وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای نمایندگی منصوب شوند.

در این خصوص، طبعاً ممکن است انتقادات و نگرانی‌هایی نیز مطرح شود. این نگرانی خصوصاً از این جهت حائز اهمیت است که در جلسات هیئت‌امنا ممکن است تصمیماتی گرفته شود که سرنوشت طیف وسیعی از ذی‌نفعان را تحت‌الشعاع قرار بدهد و لذا مهم است که افرادی برای نمایندگی از طرف وزیر انتخاب شوند، که صلاحیت لازم را از حیث دانش تخصصی و تجربی داشته باشند و بتوانند به خوبی از منافع عموم ذی‌نفعان صندوق دفاع کنند و مطالبات آنها را پیگیری کنند.

بر این اساس، به‌طور مشخص پیشنهاد می‌شود که در شرایطی که سازوکارهای تشکیلاتی برای انتخاب

نمایندگان ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری وجود ندارد، شورای مشورتی (سطح اول) معیارهایی را برای نمایندگی تعیین کند تا بر اساس آن معیارها نمایندگانی شایسته انتخاب شوند. به بیان دیگر، این شورای مشورتی می‌تواند تا زمانی که سازوکارهای انتخاب‌های تشکیلاتی فراهم می‌شود، با فراهم کردن معیارهای پیش‌گفته به صورت مکتوب و شفاف، لیستی از افراد ذی‌صلاح را از بین بازنشستگان و شاغلان برای نمایندگی تهیه و تعیین صلاحیت کنند تا از بین آنها نمایندگان صندوق برای حضور در هیئت‌امنا و توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی منصوب شوند.

همچنین یکی از راه‌های پیشنهادی برخی از صاحب‌نظران در مورد انتخاب نمایندگان ذی‌نفعان برای حضور در هیئت‌امنا صندوق در غیاب سازوکارهای تشکیلاتی آن است که این انتخاب از طریق انتخابات الکترونیکی (اینترنتی) و به شیوه مستقیم و عمومی و توسط آحاد ذی‌نفعان صورت پذیرد. برای این منظور لازم است کلیه آحاد ذی‌نفعان از طریق نام کاربری و رمز عبوری که در اختیار آنان قرار داده می‌شود، در روز رأی‌گیری به وب‌سایت مشخص مراجعه کنند و به نامزدهای نمایندگی رأی بدهند. این مطالعه با این پیشنهاد توافق کلی دارد.

### چهارم) مدل مشارکت ذی‌نفعان در سطح مدیریتی (سطح چهارم)

سطح چهارم از مشارکت، مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت صندوق بازنشستگی کشوری است. این سطح از مشارکت، به نوعی عملیاتی‌ترین حیطه مشارکت ذی‌نفعان می‌تواند باشد، به نحوی که ذی‌نفعان می‌توانند در مدیریت صندوق نقش داشته باشند و به عنوان مدیران اجرایی، در تصمیم‌گیری‌های صندوق به صورت مستقیم ایفای نقش کنند و یا امور صندوق را اداره کنند. بنابراین، این سطح از مشارکت می‌تواند در بدنه هیئت‌مدیره اتفاق بیفتد به ترتیبی که اعضای هیئت‌مدیره صندوق از بین ذی‌نفعان انتخاب شوند؛ یا این که کمیته‌های تخصصی-مدیریتی زیر نظر هیئت‌مدیره صندوق تشکیل شوند و ذی‌نفعان در قالب این کمیته‌های تخصصی، فعالیت اجرایی داشته باشند.

به‌طور مشخص مشارکت ذی‌نفعان در مقام هیئت‌مدیره صندوق از نظر قانونی پیش‌بینی نشده است و لذا امکان مشارکت در سطح مدیریتی در شرایط فعلی فراهم نیست و به نظر می‌رسد در این زمینه نیاز به اصلاح قانون داشته باشیم.

درخصوص هیئت‌مدیره صندوق، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در بند ب ماده ۱۷ بیان داشته است که «هیئت‌مدیره مرکب از پنج یا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف موردنیاز است که از سوی شورا یا مجمع و با هیئت‌امناى مربوطه برای مدت چهار سال به صورت موظف (بدون پذیرش مسئولیت



اجرایی) انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع بوده [...]» واژهٔ موظف در متن این قانون، امکان قانونی برای مشارکت بازنشستگان و کارمندان دستگاه‌های دولتی را به عنوان عضو هیئت‌مدیرهٔ صندوق دشوار کرده است.

اگرچه قانون تجارت، تعریف مشخص و واضحی از اعضای موظف ارائه نکرده است، اما استنباط از مادهٔ ۱۳۴ لایحهٔ قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷ حاکی از آن است که عضو موظف هیئت‌مدیره می‌تواند در قبال سمت و شغل مستمیری که برعهده گرفته است، از شرکت یا سازمان حقوق دریافت کند. این به معنای آن است که عضو موظف هیئت‌مدیره فردی است که دارای سمت اجرایی و شغل مشخص و مداوم است و در برابر آن حقوق دریافت می‌کند و بر همین اساس موظف است که اساساً در قبال پیشبرد امور و اهداف و رعایت اساسنامه و مصوبات شرکت یا سازمان حضور مستمر داشته باشد. این در حالی است که عضو غیرموظف به فردی گفته می‌شود که فقط عضو قانونی در هیئت‌مدیرهٔ یک شرکت یا سازمان است و هیچ‌گونه سمت اجرایی و شغل مشخص و دائمی در آن شرکتی که عضو هیئت‌مدیرهٔ آن است، ندارد. بنا به تصریح مادهٔ ۱۳۴ لایحهٔ قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت می‌توان با توجه به ساعات حضور اعضای غیرموظف هیئت‌مدیره در جلسات هیئت مزبور پرداخت مبلغی را به آنها به‌طور مقطوع بابت حق حضور آنها در جلسات تصویب کرد. این مبلغ را با توجه به تعداد ساعات و اوقاتی که هر عضو هیئت‌مدیره در جلسات هیئت حضور داشته است تعیین می‌شود و اعضای غیرموظف هیئت‌مدیره حق ندارند به جز آنچه در این ماده پیش‌بینی شده است در قبال سمت مدیریت خود به‌طور مستمر یا غیرمستمر بابت حقوق یا پاداش یا حق الزحمه وجهی از شرکت دریافت کنند.

همچنین در بند ب مادهٔ ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، در کنار واژهٔ غیرموظف قید «بدون پذیرش مسئولیت اجرایی» ذکر شده است. به عبارت دیگر و اگر به‌طور مشخص در مورد صندوق بازنشستگی کشوری اظهار نظر شود باید اذعان کرد فردی که عضو هیئت می‌شود، نیاز به حضور تمام وقت و دائمی در صندوق بازنشستگی دارد و لذا به همین دلیل نمی‌تواند مسئولیت اجرایی یا شغل دیگری داشته باشد. این امر سبب می‌شود که ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری، یعنی کارمندان و بازنشستگان امکان عضویت در هیئت‌مدیره را نداشته باشند. دلیل این عدم امکان به اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی و دو «قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» و «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» برمی‌گردد.

به موجب مادهٔ واحدهٔ قانون منع به کارگیری بازنشستگان «به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا بازخرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع مادهٔ (۵) قانون مدیریت

خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع است.» بر این اساس، بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری، به عنوان یکی از ذی‌نفعان کلیدی این صندوق، امکان حضور در هیئت‌مدیره صندوق را به عنوان عضو موظف نخواهند داشت. همچنین بنا بر ماده واحد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل که بیان کرده است «با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود»، امکان عضویت کارمندان دولت نیز در هیئت‌مدیره به عنوان عضو موظف وجود نخواهد داشت.

البته در تبصره ۳ ماده واحد این قانون بیان شده است که «شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیئت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکت‌های دولتی که به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد شغل دیگر محسوب نمی‌شود، لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.» استنباط از این تبصره می‌تواند این باشد که منظور از این که گفته شده است شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیئت‌های مدیره [...] بدون دریافت حقوق شغل دیگر محسوب نمی‌شود، در واقع، اشاره ضمنی به عضویت غیرموظف دارد که فرد نباید در قبال آن حقوقی دریافت کند.

پس به صورت کلی می‌توان گفت که عضویت غیرموظف کارمندان در هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی از نظر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل منع قانونی ندارد، لیکن از آنجا که در قانون ساختار نظام جامع رفاه اعضای هیئت‌مدیره صندوق به عنوان عضو موظف تعریف شده‌اند، منع قانونی ایجاد می‌شود. بر این اساس و علی‌رغم آن که در شرایط فعلی، امکان عضویت ذی‌نفعان به عنوان عضو هیئت‌مدیره صندوق وجود ندارد، اما پیشنهادهای مشخص در خصوص این سطح از مشارکت به صورت ذیل صورت‌بندی می‌شود:

### – حضور ذی‌نفعان در هیئت‌مدیره صندوق با اصلاح قانون

با توجه به مطالب پیش‌تر گفته شده، به نظر می‌رسد که تنها راه عضویت ذی‌نفعان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری در هیئت‌مدیره این صندوق، اصلاح بند ب ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین

۱- اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی: رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این، حکم مستثنی است.

اجتماعی باشد. بر این اساس و برای انجام این اصلاح در ماده قانونی مذکور می‌توان به این صورت اقدام کرد که ترکیب اعضای هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی را به دو قسمت موظف و غیرموظف تغییر حالت داد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که نصف به اضافه یک عضو از مجموع اعضای هیئت‌مدیره به صورت موظف و ما بقی به صورت غیرموظف باشند. از آنجایی که در بند ب از ماده ۱۷ این قانون، تعداد اعضای هیئت‌مدیره پنج یا هفت نفر ذکر شده است؛ اما بر طبق اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، تعداد اعضای هیئت‌مدیره پنج نفر است. بر مبنای تعداد اعضای مندرج در اساسنامه، در صورت اصلاح قانون و تغییر ترکیب اعضای هیئت‌مدیره از موظف به دو دسته موظف و غیرموظف، ترکیب هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری دارای سه عضو موظف و دو عضو غیرموظف می‌شود. بر این اساس، پیشنهاد برای اصلاح این قانون می‌تواند به صورت ذیل صورت‌بندی شود:

«اصلاح پیشنهادی بند ب ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه: هیئت‌مدیره: مرکب از پنج یا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف موردنیاز است که از سوی شورا یا مجمع و یا هیئت امنای مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع بوده و از میان خود یک نفر را به عنوان رئیس هیئت‌مدیره تعیین خواهند کرد.»

تبصره الحاقی پیشنهادی: نصف به اضافه یک عضو از اعضای هیئت‌مدیره صندوق به صورت موظف، و مابقی به صورت غیرموظف خواهند بود. اعضای غیرموظف هیئت‌مدیره صندوق می‌توانند از بین خدمات‌گیرندگان (ذی‌نفعان) انتخاب شوند.»

البته باید توجه داشت که اصلاح قانون در این خصوص می‌تواند پیامدها و چالش‌هایی را به همراه داشته باشد. مهم‌ترین نکته آن خواهد بود که مجلس شورای اسلامی بر مبنای اختیارات و وظایف خود می‌تواند تنها به اصلاح این ماده قانونی بسنده نکند و سایر مواد قانونی و تبصره‌ها را نیز مورد اصلاح قرار دهد. چالش مهم دیگر آن است که از آنجایی که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، یک قانون مادر است، لذا هرگونه تغییر خواسته یا ناخواسته در این قانون نه تنها سبب تغییر در اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری می‌شود، بلکه اساسنامه‌های سایر صندوق‌های بیمه‌ای را نیز دستخوش تغییر خواهد کرد.

### – حضور ذی‌نفعان در کمیته‌های تخصصی هیئت‌مدیره صندوق

ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری به منظور مشارکت در سطح مدیریتی صندوق بازنشستگی، می‌توانند در یک سطح پایین‌تر از هیئت‌مدیره صندوق و زیر نظر آن به عضویت در کمیته‌های تخصصی صندوق دربیایند. هیئت‌مدیره صندوق می‌تواند با تشکیل کمیته‌های تخصصی و در چارچوب ضوابط آیین‌نامه‌ای مصوب بخشی از وظایف مدیریتی صندوق را توسط این کمیته‌ها انجام دهد. از جمله کمیته‌های تخصصی فعلی صندوق بازنشستگی، می‌توان به کمیته راهبردی، کمیته املاک، کمیته سرمایه‌گذاری، کمیته حسابرسی، کمیته ارزیابی و انتصابات و سایر کمیته‌ها اشاره کرد.

نکته مهم در مورد کمیته‌های صندوق بازنشستگی کشوری آن است که همان‌طور که از اسامی این کمیته‌ها مشخص است، تمامی کمیته‌های زیرمجموعه هیئت‌مدیره، تخصصی هستند و لذا عضویت افراد غیرمتخصص و غیر کارشناس با سوابق تحصیلی نامرتب و بدون تجربه کافی در این کمیته‌ها نه تنها شایسته نیست، بلکه می‌تواند مشکل‌زا نیز باشد. لذا پیشنهاد می‌شود که در صورتی که قصد عضویت ذی‌نفعان در این صندوق‌ها وجود دارد، حتماً بر اساس معیارهای مشخص مکتوب و شفاف افرادی انتخاب شوند که ذی‌صلاح باشند.

همچنین برای مشارکت ذی‌نفعان در کمیته‌های تخصصی صندوق پیشنهاد می‌شود که در هر کمیته، یک عضو ذی‌نفع که بر اساس معیارها دانش، تخصص و تجربه و صلاحیت او توسط هیئت‌مدیره صندوق تأیید شده است، به عضویت کمیته دربیاید. بدیهی است که برای این کار نیاز به اصلاح آیین‌نامه‌های داخلی مصوب هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی است.

### پنج) مدل ترکیبی پیشنهادی

در طول این بخش سعی شد به تفصیل در مورد مدل‌های مشارکت ذی‌نفعان در اداره صندوق‌های بازنشستگی و برحسب یافته‌های پژوهش ارائه و آنها را با توجه به قوانین و مقررات جاری مورد ارزیابی قرار دهیم. در این مطالعه به‌طور مشخص به چهار مدل مشارکت ذی‌نفعان پرداخته و برای تحقق آن پیشنهادهایی ارائه شد.

در تدوین این مدل‌ها، همه تلاش بر این بود که امکان‌سنجی تحقق مدل‌ها بر مبنای اصلاح اساسنامه در سطح هیئت دولت باشد تا تغییر و اصلاح قانون در سطح مجلس شورای اسلامی؛ چرا که اصلاح اساسنامه در شرایط فعلی سریع‌تر و مناسب‌تر و امکان‌پذیرتر است.

مدل‌های چهارگانه پیش‌گفته دارای مزایایی هستند و هر کدام در یک سطح قابلیت اجرایی شدن دارند. این مدل‌ها هم می‌توانند به صورت واحد و یا جداگانه به کار گرفته شوند و یا به صورت ترکیبی با یکدیگر ادغام

و مورد استفاده قرار گیرند.

در روش ترکیبی، می‌توان به صورت حداکثری هر چهار سطح را همزمان به کار بست یا برخی از سطوح را با هم ترکیب کرد و برخی دیگر را کنار گذاشت. بر این اساس مدل حداکثری شامل ترکیب چهار سطح و مدل ترکیبی حداقلی، شامل دو سطح است.

مدل مؤثر پیشنهادی در این مطالعه یک مدل ترکیبی سه سطحی است که از ترکیب سطح سیاست‌گذاری (سطح اصلی) با سطح نظارتی (سطح فرعی اول) به همراه سطح مشورتی (سطح فرعی دوم) به‌دست آمده است.

### – مدل سیاست‌گذاری مبتنی بر نظارت و مشورت (مدل ترکیبی سه و چهار سطحی)

همان‌طور که بیان شد این مدل مشارکتی از ترکیب سه سطح (یک سطح اصلی مشارکت با دو سطح فرعی مشارکت) به‌دست می‌آید. توضیحات هر سطح مشارکت پیش‌تر بیان شده است و در این قسمت تنها به توجیه مدل می‌پردازیم.

دلیل این که سطح مشارکت در مدیریت در این مدل گنجانده نشد، این است که مدیریت صندوق بازنشستگی کشوری و کمیته‌های زیرمجموعه آن یک کار تخصصی است که باید توسط مدیرعامل، اعضای هیئت‌مدیره و سایر مدیران اجرایی صورت پذیرد. درحقیقت، سطح مدیریتی باید حیطه جدایی و انفکاک مدیران از ذی‌نفعان قلمداد شود. این انفکاک، خصوصاً در یک سازمان با مختصات صندوق بازنشستگی بسیار مهم و حیاتی است چرا که عرصه مدیریتی و به‌طور مشخص حیطه عمل هیئت‌مدیره، جای مناسبی برای گفتگوی اجتماعی به شمار نمی‌آید. به عبارت دیگر، حوزه عمل مدیران صندوق، مکانی برای عمل کردن به تصمیماتی است که در سطح سیاست‌گذاری (هیئت‌امنا) گرفته می‌شوند. این بدان معنا است که گفتگوی اجتماعی باید پیش‌تر و در سطح سیاست‌گذاری رخ دهد و بر مبنای راهبردهای کلان که در آن سطح در مورد آنها بحث و چانه‌زنی و تصمیم‌گیری می‌شود، مدیران صندوق تصمیمات جزئی‌تری را اتخاذ کنند و در جهت پیشبرد اهداف بر طبق سیاست‌های کلی تلاش کنند. درحقیقت، اگر بخواهیم به‌طور مشخص در مورد صندوق بازنشستگی صحبت کنیم، باید بگوییم که همان‌طور که در اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری بیان شده است، به موجب بند الف ماده ۸ این اساسنامه، وظیفه اصلی هیئت امنای صندوق بازنشستگی «تصویب خط مشی و راهبردهای کلان صندوق» است؛ این در حالی است که بنا بر بند الف ماده ۱۱ اساسنامه مذکور، وظیفه اصلی هیئت‌مدیره صندوق «بررسی و تأیید خط‌مشی، راهبردهای کلان و برنامه‌های اجرایی لازم برای دستیابی به اهداف صندوق جهت ارائه به شورا» و به موجب بند خ از همین ماده یکی دیگر از وظایف اصلی هیئت‌مدیره «تصویب سازوکارهای

عملیاتی کردن تصمیمات شورا» است.

بر این مبنا باید گفت که هیئت امنای (سطح سیاست‌گذاری) پس از گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی جمعی در مورد خط مشی و راهبردهای کلان صندوق تصمیم‌گیری می‌کند و بعد از تصویب یک راهبرد یا هدف کلان، آن را برای اجرایی شدن به هیئت‌مدیره صندوق (سطح مدیریتی) ابلاغ می‌کند. در این سطح، هیئت‌مدیره صندوق به همراه مدیرعامل (که به موجب بند الف از ماده ۱۴ اساسنامه صندوق اداره امور جاری صندوق در چارچوب مقررات قانونی، خط مشی‌ها، برنامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب شورا و هیئت‌مدیره را بر عهده دارد) و سایر مدیران صندوق می‌بایست برای رسیدن به راهبردهای کلان صندوق برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری کنند و اقدامات مقتضی را به عمل آورند و در برابر تصمیماتی که در جهت پیشبرد راهبردهای هیئت امناء گرفته‌اند، باید پاسخگو باشند.

پس در واقع، سطح مدیریتی دقیقاً همان سطحی است که به دلیل ماهیت تخصصی-مدیریتی که دارد، نه تنها ذی‌نفعان نباید در آن حضور داشته باشند؛ بلکه باید در این سطح بین مدیران و ذی‌نفعان جدایی ایجاد شود. به عبارت دیگر، مدیران باید در راستای اهداف کلان صندوق و در حیطه وظایف قانونی خود عمل کنند و سپس در برابر تصمیماتی که گرفته‌اند به هیئت امنای پاسخگو باشند.

البته هیئت امنای صندوق می‌تواند از طریق هیئت نظارت (سطح نظارتی) بر عملکرد سطح مدیریتی صندوق نظارت داشته باشد و در صورت بروز انحراف، وارد عمل شود و سازوکارها را کنترل کند. این به معنای آن است که هیئت نظارت به تنهایی نمی‌تواند رویه مدیریتی صندوق را تغییر دهد، بلکه با تذکر و گزارش‌دهی مناسب و به هنگام خود می‌تواند از طریق هیئت امنای رویه‌های غلط و ناصحیح احتمالی را تصحیح کند. همان‌طور که بیان شد، هیئت نظارت به موجب بند د ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی زیر نظر هیئت امنای تشکیل می‌شود و به موجب تبصره ماده ۱۶ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری وظیفه دارد که «چنانچه در اداره امور صندوق عملی خلاف قوانین و مقررات یا مغایر مفاد این اساسنامه مشاهده نماید مراتب را به اطلاع شورا برساند.»

پس بر طبق مدل ترکیبی پیشنهادی، ذی‌نفعان اصلی صندوق شامل بازنشستگان و کارمندان می‌توانند از طریق دو سطح اصلی سیاست‌گذاری و سطح فرعی نظارت در فعالیت‌های صندوق بازنشستگی مشارکت مؤثر داشته باشند. در کنار این دو سطح، یک سطح دیگر هم در مدل ترکیبی پیشنهادی گنجانده شده است و آن سطح مشورتی می‌باشد که همان‌طور که بدان پرداختیم، بر طبق مدل لازم است که متشکل از ذی‌نفعان نخبه، متخصص، مجرب و ذی‌صلاح باشد. این شورای مشورتی در حال حاضر وجود ندارد و از نظر قانونگذار نیز در

ارکان چهارگانه صندوق پیش‌بینی نشده است، اما ضرورت ایجاد آن احساس می‌شود.

این شورای مشورتی می‌تواند به مانند یک لویی جرگه<sup>۱</sup> در صندوق بازنشستگی عمل کند که به درخواست مدیران صندوق تشکیل جلسه بدهد. مدیران صندوق می‌توانند در مورد موضوعات مختلف از اعضای این شورا مشورت گرفته و در مورد مسائل و چالش‌ها از آنها درخواست چاره‌جویی کنند. نظرات این شورای مشورتی لزوماً نمی‌تواند به اخذ تصمیم‌ها یا تغییر رویه‌ها منجر شود؛ لیکن نظرات تخصصی و تجربی آنها می‌تواند به فرایند افزایش اطلاعات و در نتیجه روشن‌تر شدن موضوع و کاهش ابهام مدیران در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کمک کند. به بیان روشن‌تر شورای مشورتی وظیفه نور تاباندن به زوایای پنهان تصمیمات و برنامه‌های عملیاتی مدیران دارد.

به‌طور کلی و در بیان جمع‌بندی این بخش می‌توان گفت که مدل پیشنهادی پژوهش پیش رو مبتنی بر مشارکت ذی‌نفعان عام و خاص صندوق است. ذی‌نفعان عام صندوق که کلیت خدمت‌گیرندگان صندوق را تشکیل می‌دهند، از طریق سازوکارهای مبتنی بر تشکل‌یابی می‌توانند در هیئت‌مدیره حضور پیدا کنند. این هیئت می‌تواند از بین سایر ذی‌نفعان عام صندوق افراد ذی‌صلاحی را برای عضویت در هیئت نظارت صندوق برگزیند. همچنین ذی‌نفعان خاص صندوق نیز می‌توانند از بین متخصصان، اساتید، صاحب‌نظران و نظیر آن توسط مدیران صندوق در قالب یک شورای مشورتی تشکیل شوند و از این طریق در فعالیت‌های صندوق مشارکت داشته باشند.

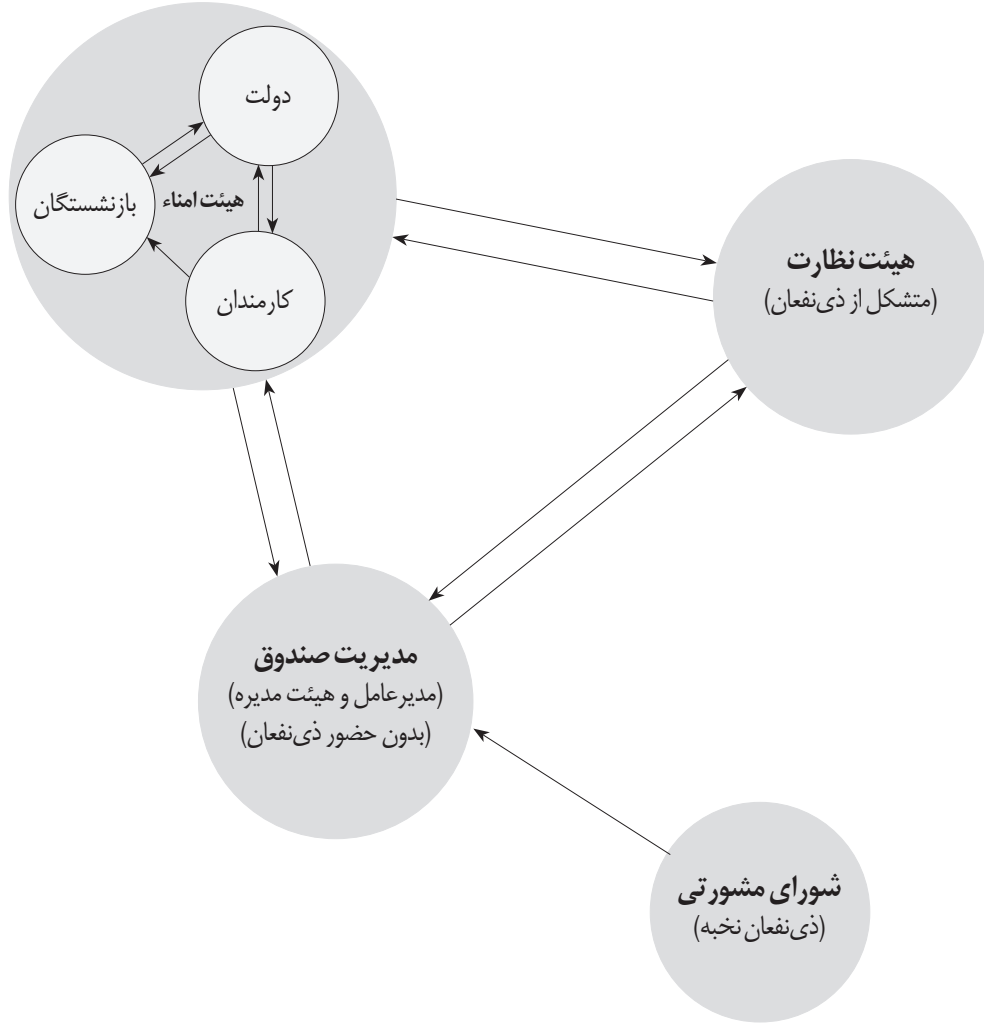
این الگوی سه سطحی در دو مدل ذیل با یک تفاوت ترسیم شده است. در مدل اول، سه سطح مورد نظر (سیاست‌گذاری، مشورتی و نظارتی) که به تفصیل در مورد آن بحث شد آورده شده است. در این مدل، هیئت‌امنا از ترکیب نماینده دولت و ذی‌نفعان (بازنشستگان و کارمندان) بر طبق سازوکاری که پیشتر بیان شد، تشکیل شده است. مؤلفه دیگر این مدل، هیئت نظارت است که زیر نظر هیئت‌مدیره تشکیل می‌شود و در آن ذی‌نفعان حضور و فعالیت دارند. هیئت‌امنا و هیئت نظارت به‌طور متقابل با مدیریت صندوق و با یکدیگر در تعامل هستند. اما مؤلفه دیگر که مشارکت ذی‌نفعان در آن اتفاق می‌افتد شورای مشورتی است که تنها با مدیریت صندوق در ارتباط است. مدیریت صندوق در نمودار اول شامل ترکیب مدیرعامل و هیئت‌مدیره صندوق است که در این مدل فرض بر این است که مشارکت ذی‌نفعان در سطح مدیریت اتفاق نمی‌افتد و باید حیطه مدیریت با حیطه مشارکت ذی‌نفعان

۱- لویه جرگه واژه‌ای پشتو است که در زبان فارسی دری به معنی جرگه بزرگ می‌باشد. جرگه واژه‌ای فارسی و به معنی گروه و صف آمده‌است. جرگه در کاربردهای سیاسی-اجتماعی آن به معنی گردهمایی و نشست است. به عبارت دیگر هر مجلس، جلسه و اجلاسی که برای تصمیم‌گیری، نظرخواهی و مشورت درباره یک امر محلی، ملی و قومی برگزار شود، جرگه است. آنچه جرگه را از نشست‌ها و گردهمایی‌های دیگر جدا می‌سازد محتوا، شیوه کار و منظور آن است. منظور از تشکیل جرگه‌ها چاره‌جویی، رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد یک مسئله است.

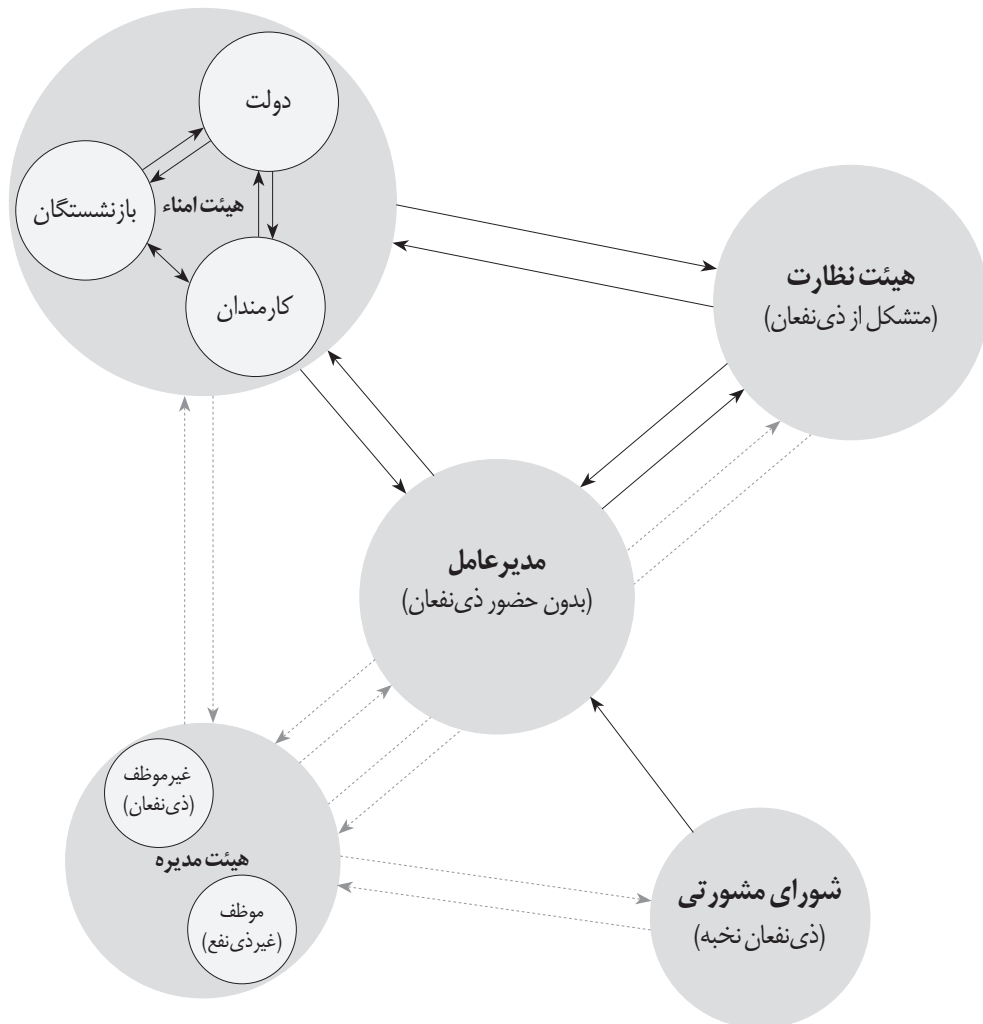
از یکدیگر جدا باشد. بر این اساس و طبق مدل اول، مشارکت در سه سطح سیاست گذاری (هیئت امنا)، نظارت و مشورت اتفاق می افتد و سطح مدیریت (هیئت مدیره و مدیرعامل) به صورت مستقل عمل می کند. در مدل دوم، فرض بر این است که مدل چهارسطحی می شود و مشارکت ذی نفعان به جز سه سطح پیشین، در سطح هیئت مدیره صندوق نیز وجود خواهد داشت. در اینجا فرض بر این است که با تغییر قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و حذف شرط «موظف بودن» برای اعضای هیئت مدیره، ذی نفعان نیز می توانند در سطح مدیریت صندوق به میزان نصف منهای یک اعضا حضور پیدا و مشارکت کنند. بر این اساس، این سطح که با رنگ سبز رنگ متمایز شده است، از دو دسته عضو موظف (اعضای دولتی هیئت مدیره) و غیرموظف (نمایندگان ذی نفعان) تشکیل می شود.



شکل ۱-۹: مدل پیشنهادی مشارکت ذی‌نفعان در فعالیت‌های صندوق بازنشستگی (سه سطحی)



شکل ۲-۹: مدل پیشنهادی مشارکت ذی‌نفعان در فعالیت‌های صندوق بازنشستگی (چهار سطحی)



## جمع‌بندی

در این قسمت، ضمن آن‌که پیش‌نیازهای مشارکت در صندوق بازنشستگی بیان گردید، چهار الگوی مشارکت ذی‌نفعان در فعالیتهای صندوق معرفی و تشریح شد. این مدل‌ها هر کدام در جای خود می‌توانند متناسب با مقتضیات حاکم بر صندوق مد نظر قرار بگیرند و به اجرا دربیایند. بر این مبنا، هر چهار مدل را در جای خود مهم تلقی می‌شود و بنا به نظر مسئولان و ثانیاً بر مبنای فراهم شدن مقدمات و پیش‌نیازها، هر مدل می‌تواند به تنهایی یا در کنار سایر مدل‌ها به کار بسته شود.

بنابراین، این پژوهش در پی تجویز یک توصیه‌ی قطعی مبنی بر انتخاب یک مدل مشخص و کاربست آن در صندوق بازنشستگی کشوری نیست، بلکه ترجیح این مطالعه بر آن است که انواع الگوهای ممکن در زمینه مشارکت ذی‌نفعان را با امکان تحقق متفاوت در اختیار مدیران و برنامه‌ریزان قرار دهد تا ایشان بر حسب مقتضیات و مصالح صندوق و ذی‌نفعان، از بین الگوهای پیشنهادی گزینه‌هایی را به صورت مجزا یا تلفیقی انتخاب کند.

الگوهای پیشنهادی ارائه‌شده در این گزارش، برگرفته از یافته‌های تحقیق می‌باشند و محققین به دنبال آن بودند که در تدوین این الگوها، امکان اجرایی شدن را نیز در نظر بگیرند. بر این مبنا ایجاب می‌کرد که تنها به تدوین مدل بسنده نشده، بلکه در کنار طراحی مدل‌های مشارکت، به امکان‌سنجی اجرایی مدل‌ها نیز پردازد. در این کتاب، اولویت کاربست مدل‌ها مبتنی بر تغییر اساسنامه صندوق قرار گرفت و تا جایی که ممکن بود، از پیشنهاد تغییر قانون به دلیل شرایط و پیچیدگی‌های خاص آن در این مرحله پرهیز شد. بدون تردید، مدلی که برای اجرایی شدن نیاز به تغییر اساسنامه داشته باشد، در قیاس با مدلی که لازمه عملیاتی شدن آن تغییر قانون باشد، با سهولت بیشتری می‌تواند به کار گرفته شود.

## منابع و مأخذ

۱. نیکوپور، ح؛ ر. اقبال‌زاده؛ و ن. اکبرپورروشن. بررسی مقایسه‌ای عایدی‌های ناشی از پرداخت کسورات سازمان، سپرده‌گذاری در بانک، سرمایه‌گذاری در بورس، خرید طلا و خرید دلار. ۱۳۹۷: تهران.
۲. شفیع، م. بررسی سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی با تمرکز بر نقش دولت. ۱۳۹۶: تهران.
۳. قلی‌پور، ر. حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۱۳۸۷: تهران.
۴. مختاری، ب. شناسایی مسائل ارتباط تشکلهای کارفرمایی با سازمان تأمین اجتماعی. ۱۳۹۶، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی: تهران.
۵. وصالی، س؛ ر، صفری شالی؛ و م، معیری. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (بررسی مسائل و مشکلات موجود در تدوین، تصویب و اجرا). پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، ۲۰۱۵، (۳)۱: صفحات ۱-۳۷.
۶. کورویلا، ج.ا.س. گفتگوی اجتماعی در حقوق کار. ۱۳۹۰: انتشارات مجد.
7. ILO, *Convention No. 157; Convention concerning the Establishment of an International System for the Maintenance of Rights in Social Security*. 1982.
۸. رستمی، م؛ و س، حبیب‌نژاد. بررسی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ایران در پرتو اصول سرمایه‌گذاری. حقوق خصوصی، ۱۳۹۶. ۱۴.
۹. اسکندری، ح؛ ح، پیرایش شیرازی‌نژاد؛ و س، باطبی. مطالعه سازوکار صندوق‌های بازنشستگی اختیاری. ۱۳۹۴: مدیریت تحقیق و توسعه بورس اوراق بهادار تهران.
10. Musalem, A.R. and R.J. Palacio, *Public Pension Fund Management: Governance, Accountability, and Investment Policies*. 2004: The World Bank.
11. Shleifer, A. and R.W. Vishny, *A Survey of Corporate Governance*. The Journal of Finance, 1997. 52(2): p. 737-783.
۱۲. ابراهیم‌نژاد، ع؛ و م، کریمی. چالش حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی. تأمین اجتماعی، ۲۰۱۸، (۳)۱۴: صفحات ۹۱-۱۰۴.
13. Souto, P. and A.R. Musalem, *Assessing the governance and transparency of national public pension funds*. Rev. Eur. Stud., 2012. 4: p. 148.

۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس. اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری. ۱۳۸۷
۱۵. علوی‌تبار، ع. مشارکت در اداره امور شهرها، بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها. جلد اول. ۱۳۷۹؛ تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
۱۶. بیرو، آ. فرهنگ علوم اجتماعی. ۱۳۷۰، تهران: انتشارات کیهان.
۱۷. موسوی، م. درآمدی بر مشارکت اجتماعی. ۱۳۹۱، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
۱۸. موسوی، م. تحلیل مشارکت اجتماعی در تهران (رویکرد خرده- فرهنگ دهقانی راجرز). رفاه اجتماعی، ۱۳۸۴، ۵ (۱۹) (مسائل کودکان و نوجوانان ایران)
۱۹. سازمان بین‌المللی کار، گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرایی، راهنمای سازمان جهانی کار برای بهبود حکمروایی. ۱۳۹۶، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
20. O'reilly, C., *Social dialogue and tripartism (Labour and social policies for decent work)*. 2016: Bangkok.
۲۱. صفریان، ر؛ و س. امام جمعه‌زاده. الگوی حکمرانی خوب، سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه. دولت پژوهی، ۱۳۹۶، ۳.
۲۲. کمالی، م. مفهوم مدل و مدل‌سازی در پژوهش‌های علوم انسانی، چهارمین کنفرانس ملی و دومین کنفرانس بین‌المللی حسابداری و مدیریت. ۱۳۹۴؛ شرکت خدمات برتر.
۲۳. مهدی‌زاده، م؛ ن. درستکار احمدی؛ و م. رضائیان. طراحی مدل مفهومی تصمیم‌گیری مشارکتی به عنوان راهبردی جهت بهبود نگرش، احساسات و عملکرد کارکنان در زندگی کاری (مورد مطالعه: کلیه شعب بانک مسکن شهرستان رشت). ۱۳۹۲.
۲۴. محدث، ج. گفتگوی اجتماعی - فرایندها، پیامدها. کار و جامعه، ۱۳۸۳، ۵۹ (۱۳): صفحات ۲۹-۳۳.
۲۵. حسین‌آبادی، م؛ ع. ا. سعیدی؛ و م. حقیقتیان. درک جامعه‌شناختی گفتگوی اجتماعی در روابط کار صنعتی ایران. مطالعات توسعه اجتماعی - فرهنگی، ۱۳۹۴، ۴ (۱)
26. ILO, *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*. 2013: International Labour Organization.
27. ILO, *Social Dialogue, 102nd Session, Sixteen -Item on the Agenda*. 2013: Geneva.
۲۸. بهشتی، ج. روابط صنعتی و روابط کار. ۱۳۸۹، تهران: انتشارات نگاه دانش.
۲۹. نصرتی، ح؛ و م. سپهری. گفتگوی اجتماعی. ۱۳۹۵، تهران: انتشارات موسسه کار و تأمین اجتماعی.
۳۰. انصاری، م. دموکراسی گفتگویی. ۱۳۸۴، تهران: نشر مرکز.
۳۱. اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی. حکمرانی خوب: رهنمودهای اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی - ۲۰۱۹. ۱۳۹۹، تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
32. ILO, *C154 - Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)*. 1981: Geneva.
33. ILO, *C151 - Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151)*. 1978: Geneva.
۳۴. عطاردیان م. ساختار سه‌جانبه ملی برای تضمین توسعه پایدار. نشریه کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران، سال ششم، شماره ۲۵، زمستان، ۱۳۸۹.
۳۵. استوکر، د.م.ج. روش و نظریه در علوم سیاسی. ۱۳۸۴، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

۳۶. ای، ه.ا، یورگن هابرماس. ۱۳۸۷: نشر گام نو.
۳۷. اساسنامه سازمان بین‌المللی کار و بیانیه فیلادلفیا. کار و جامعه، ۱۳۸۵. ۷۱-۷۲(۱۵): صفحات ۸۸-۹۹.
38. Constitution, I., *International Labour Organization*. 1919, Versailles.
39. ILO, *Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (Declaration of Philadelphia)*. 1944.
40. Godart, J. and E. Phelan, *Freedom of association and protection of the right to organise convention*, 1948 (No. 87). *INTERNATIONAL LABOUR REVIEW*, 1998. 137(2): p. 229-235.
41. d'Administration, B.I.d.T.C., *Report of the Commission Instituted Under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organisation to Examine the Complaint on the Observance by Poland of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) Presented by Delegates at the 68th Session of the International Labour Conference*. 1984.
42. Seifert, A. *ILO Convention 144 Tripartite Consultations*, 1976 (No. 144). in *International and European Labour Law*. 2018. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
۴۳. معهود، م. اساسنامه سازمان بین‌المللی کار (ILO). کار و جامعه، ۱۳۹۴. ۱۸۵(۲۴): صفحات ۱۵-۳۰.
۴۴. سازمان ملل متحد. اعلامیه جهانی حقوق بشر. ۱۹۴۸؛  
<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>
45. ILO, 1998 *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. 1998: Geneva.
46. ILO, C087 - *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention*, 1948 (No. 87). 1948: San Francisco.
47. ILO, C098 - *Right to Organise and Collective Bargaining Convention*, 1949 (No. 98). 1949: Geneva.
48. Ghellab, Y., N. Varela, and J. Woodall, *Social dialogue and social security governance: A topical ILO perspective*. *International Social Security Review*, 2011. 64(4): p. 39-56.
۴۹. نوروزی، ف.؛ و م، بختیاری؛ مشارکت اجتماعی و عوامل اجتماعی موثر بر آن. راهبرد، ۱۳۸۸. ۱۸(۵۳) ویژه بررسی‌های فرهنگی و اجتماعی))
۵۰. طوسی؛ م.ع. مشارکت به چه معنی است؟. فرآیند مدیریت و توسعه، ۱۳۷۰. ۱۳(۱): صفحات ۸-۱.
۵۱. غفاری، غ؛ و م. نیازی، جامعه‌شناسی مشارکت. ۱۳۸۶، تهران: نشر نزدیک.
۵۲. موسوی، م. مشارکت اجتماعی یکی از مولفه‌های سرمایه اجتماعی. رفاه اجتماعی، ۱۳۸۵. ۶(۲۳)
۵۳. علی پور، پ؛ م. زاهدی و م. شیانی؛ اعتماد و مشارکت (بررسی رابطه بین اعتماد و مشارکت اجتماعی در شهر تهران). مجله جامعه‌شناسی ایران، ۱۳۸۸. ۱۰(۲)
54. Putnam, R.D., *Bowling alone: America's declining social capital*, in *Culture and politics*. 2000, Springer. p. 223-234.

۵۵. ساروخانی، ب؛ و م. امیرپناهی، ساخت قدرت در خانواده و مشارکت اجتماعی. زن در توسعه و سیاست (پژوهش زنان)، ۱۳۸۵. ۴(پیاپی ۱۵).
۵۶. اینگلهارت، ر؛ س.ع، مرتضویان. فرهنگ و دموکراسی. ارغنون، ۱۳۸۱. ۲۰(۵): صفحات ۹۳-۱۱۶.
۵۷. دکر، ه. اجتماعی شدن جوانان و آموزش شهروندی دموکراتیک. فرهنگ توسعه، شماره ۸، ۱۳۷۲.
58. Gaotri, H., *Popular participation in development. participation in development some perspective from grass roots experiences. human development and international development strategy for the 1990s.* London: macmillan, 1986.
۵۹. سروش، م؛ و ح، افراسیابی. سرمایه اجتماعی، هویت و مشارکت اجتماعی جوانان شیراز. پژوهش جوانان، فرهنگ و جامعه، ۱۳۸۹. ۵(۵)
۶۰. وحید، ف؛ و م، نیازی؛ تاملی در مورد رابطه بین ساختار خانواده و مشارکت اجتماعی در شهر کاشان. نامه علوم اجتماعی، ۱۳۸۳. ۱۱(۳) (پیاپی ۲۳)
۶۱. ازکیا، م؛ و غ. غفاری. بررسی رابطه بین اعتماد و مشارکت اجتماعی در نواحی روستایی شهر کاشان. نامه علوم اجتماعی، ۱۳۸۰. ۹(پیاپی ۱۷)
۶۲. فخرایی، س. تحلیل جامعه شناختی مشارکت اجتماعی در ایران. اولین همایش ملی طرح مسائل جامعه شناسی ایران. ۱۳۸۳. دانشگاه علامه طباطبایی: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۶۳. رضایی، ع. مشارکت اجتماعی؛ وسیله یا هدف توسعه. اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۳۷۵. ۱۰۹-۱۱۰(۱۱): صفحات ۶۳-۵۴
۶۴. دشتی، ع. دیالکتیک انضباط و خودجوشی: نقش نظریه انقلابی ساندینیست‌ها در فرهنگ سیاسی و مشارکت مردمی. فرهنگ، ۱۳۷۶. ۲۲-۲۳(۱۰): صفحات ۱۵۳-۱۹۰.
۶۵. پیران، پ. شهر شهروند مدار. اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۳۷۶. ۱۱۹-۱۲۰(۱۱): صفحات ۴۶-۵۱.
۶۶. پیران، پ. مشارکت اجتماعی در ایران؛ تناقضی ریشه دار. اولین همایش ملی طرح مسائل جامعه شناسی ایران. ۱۳۸۳. دانشگاه علامه طباطبایی: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۶۷. سکاکی، م. مدیریت مشارکتی. پیک نور - علوم انسانی، ۱۳۸۷. ۱۶(مدیریت ۲).
68. Davis, T.R., *Integrating internal marketing with participative management.* Management decision, 2001.
۶۹. جهانیان، ر. راهکارهای توسعه نظام مدیریت مشارکتی در سازمان‌های آموزشی. نوآوری‌های مدیریت آموزشی (اندیشه‌های تازه در علوم تربیتی)، ۱۳۸۸. ۱۵(مسلسل ۱۷)
70. Leach López, M.A., W.W. Stammerjohan, and K.S. Lee, *Budget participation and job performance of South Korean managers mediated by job satisfaction and job relevant information.* Management Research News, 2009.
71. Miller, K.I. and P.R. Monge, *Participation, satisfaction, and productivity: A meta-analytic review.* Academy of management Journal, 1986. 29(4): p. 727-753.
۷۲. علوی، س. مقدمه‌ای بر رهبری نیروی انسانی با تأکید بر مدیریت مشارکتی. رشد فناوری، ۱۳۸۴. ۱(۴)
۷۳. والایی شریف، ح. مدیریت مشارکتی: راهبردهای مؤثر در اداره امور سازمان. ۱۳۸۵، تهران: نشر والایی شریف.

74. Mitchell, O.S., *Redesigning public sector pensions in developing countries*. 2002.
75. Hess, D. and G. Impavido, *Governance of public pension funds: lessons from corporate governance and international evidence*. 2003: The World Bank.
76. Carmichael, J. and R.J. Palacios, *A framework for public pension fund management*. Public Pension Fund Management, 2004: p. 1.
77. Maher, A., *Transparency and Accountability of Public Pension Funds*. Public Pension Fund Management, 2004: p. 91.
78. Carmichael, J. and D. Kaufmann, *Public sector governance and the finance sector*. Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors, 2002: p. 121-62.
۷۹. پالاسیوس، ر.ج. و موسالم، آ. مدیریت صندوق‌های بازنشستگی: حکمرانی، پاسخگویی و سیاست‌های سرمایه‌گذاری. ترجمه محمدرضا فرهادی پور؛ ۱۳۹۵، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
80. Palacios, J.C.R., *A Framework for Public Pension Fund Management*, in *Public Pension Fund Management; Governance, Accountability, and Investment Policies*, A.R.M.R.J. Palacios, Editor. 2003, The World Bank: Washington, D.C. .
۸۱. باقری، ی؛ ا، عباسی دره بیدی؛ و م، نامغ. اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اعمال سه‌جانبه‌گرایی در ارکان عالی سازمان تأمین اجتماعی. ۱۳۹۹، دفتر مطالعات اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: تهران.
۸۲. امیرپور، ع؛ ع، فلاح زاده؛ ع، برزگر؛ و م، نجفیخواه. کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های حکمرانی خوب. علوم سیاسی - دانشگاه آزاد کرج، ۱۳۹۸. ۴۸(۱۵): صفحات ۱۵۷-۱۷۹
۸۳. مبلغ، ف؛ و، میره‌بیگی. تحلیل نگرش تشکلی‌های کارگری و کارفرمایی در خصوص اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی. ۱۳۹۷، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی: تهران.
۸۴. سعیدی، ع؛ ا. م، حقیقتیان؛ و م. حسین آبادی، تحلیل جامعه‌شناسی گفتگوی اجتماعی در ایران با تأکید بر نقش جوانی در روابط کار. توسعه اجتماعی، ۲۰۱۵. ۲(۹): صفحات ۸۵-۱۰۴
۸۵. میرساردو، ط. ارتباط سازمان تأمین اجتماعی با کارگران بیمه شده و الگوی ارتباطی بین سازمان تأمین اجتماعی با تشکلی‌های کارگری. فصلنامه تأمین اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۸۲.
۸۶. خیراللهی، ع. بررسی میزان تطابق وضعیت تشکلی‌های کارگری موجود با مقاوله‌نامه‌های بنیادین سازمان بین‌المللی کار. ۱۳۹۵، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی: تهران.
۸۷. فاریابی، ف. گزارش پروژه بررسی روش‌های جلب مشارکت مردمی در عمران شهرها و مدیریت شهری شهرهای استان آذربایجان غربی. ۱۳۸۰، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان آذربایجان غربی: ارومیه.
۸۸. رحمانی، ا؛ و ع. رحمانی. تبیین جایگاه شورایاری‌ها در نظام مشارکتی مدیریت شهری، دومین کنفرانس بین‌المللی عمران، معماری و مدیریت توسعه شهری در ایران. ۱۳۹۸، دانشگاه صنعتی مراغه.
۸۹. کریمی‌فرد، م؛ و ع. بیگی‌نیا. شناسایی و رتبه‌بندی عوامل زمینه‌ساز و موانع اجرای مدیریت مشارکتی در سازمان‌های دولتی ایران، سومین کنفرانس بین‌المللی چشم‌اندازهای نوین در حسابداری، مدیریت و کارآفرینی. ۱۳۹۸، دبیرخانه دائمی.
90. Freyssinet, J., *Tripartite responses to the economic crisis in the principal Western European countries*. 2010: ILO Geneva, Switzerland.



91. Organization, I.L., *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*. 2013: International Labour Organization.
92. ILO, *Social dialogue and tripartism: International Labour Conference, 107th Session, 2018*. 2018, International Labour Office: Geneva
93. ILO, *Social dialogue interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review 2013–2016*. 2017, Evaluation Office of International Labour Organization: Geneva.
94. COMMISSION, E., *The role of social partners in the design and implementation of policies and reforms*. 2016, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Brussels.
95. ILO, *The contribution of social dialogue to the 2030 Agenda: Formalising the informal economy*. 2018: Geneva.
96. Bordogna, L., *Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union*. 2018, International Labour Organization.
97. Ortiz, I., et al., *Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)*. Available at SSRN 3275228, 2018.
۹۸. ساروخانی، ب. روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی: اصول و مبانی. ۱۳۸۷، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
۹۹. محمدی، ب. درآمدی بر روش تحقیق کیفی. ۱۳۸۷، تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
۱۰۰. غفاری، غ. منطق پژوهش تطبیقی. مجله مطالعات اجتماعی ایران، ۲۰۱۰، ۳(۴)
۱۰۱. استراوس، آ؛ و ج.ا، کوربین؛ اصول روش تحقیق کیفی؛ نظریه‌ی مبنایی، رویه‌ها و شیوه‌ها. ترجمه‌ی بیوک محمدی، ۱۳۸۷، تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
102. Tappen, R.M., *Advanced nursing research: From theory to practice*. 2016: Jones & Bartlett Publishers.
۱۰۳. رنجبر، ه؛ ع.ا، حقدوست؛ م، صلصالی؛ ع.ر، خوشدل؛ م.ع، سلیمانی؛ و ن، بهرامی. نمونه‌گیری در پژوهش‌های کیفی: راهنمایی برای شروع. مجله دانشگاه علوم پزشکی ارتش جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۱، ۳(مسل ۳۹)
۱۰۴. واعظی، ک. تجربه زیسته کودکان پیرامون خشونت خانگی. فصلنامه پژوهش‌های مشاوره، ۲۰۱۶، ۱۵(۵۸): صفحات ۱۱۳–۱۳۴.
۱۰۵. عبادی، ع؛ س.ح، شریف‌نیا؛ آ، زارعیان؛ و ل، زرشناس. مبانی ابزارسازی در علوم سلامت. ۱۳۹۶، تهران: انتشارات جامعه‌نگر.
106. Ratnam, V. and S. Tomoda, *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform*. 2005: International Labour Office.
107. Somavia, J. and I.D. General. *Decent work*. in *Report of the Director-General to the 87th Session of the International Labour Conference*. (Geneva: ILO). 1999.
108. O'Donovan, P., S. Marshall, and K. Mbongo, *The role of civil society in promoting decent work: Lessons from innovative partnerships in Ireland, New Zealand and South Africa*. International Institute for Labour Studies, Geneva, Discussion Paper, 2000. 124.

109. Olsen, T., *Best Practices in Social Dialogue: A Case Study of Norwegian Agency for Development and Co-operation*. 2003, Sectoral Working Paper.
110. Edigheji, O. and K. Gostner, *Social dialogue: The South African experience*. Trade unions and social dialogue: Current situation and outlook, 2000. 3(120): p. 83.
111. Nichols, T. and N. Sugur, *Global management, local labour: Turkish workers and modern industry*: 2004. Springer.
112. Adaman, F., A. Buğra, and A. Insel, *Societal context of labor union strategy: the case of Turkey*. Labor Studies Journal, 2009. 34(2): p. 168-188.
113. Adaman, F., et al., *Perception on Social Dialogue in Turkey: The Viewpoints of General Public, Employees and Relevant Actors 2018 2 Perception on Social Dialogue in Turkey: The Viewpoints of General Public, Employees and Relevant Actors Perception on Social Dialogue in Turkey: The Viewpoints of General Public, Employees and Relevant Actors II III Improving Social Dialogue in Working Life*. 2018.
114. Gardawski, J., *Regional social dialogue develops*. URL: <http://www.eurofound.ie/20003/07/feature/p10307105f.html>, 2003.
115. Molina, O. and M. Rhodes, *Spain: from tripartite to bipartite pacts*, in *Social pacts in Europe: Emergence, evolution, and institutionalization*. 2011.
116. Araújo, S. and M.P. Meneses, *The effectiveness of social dialog as an instrument to promote labour and social justice*. ETHOS report D, 2018. 6.
۱۱۷. روغنی‌زاده، م. چالش‌های نظام بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران. تأمین اجتماعی، ۱۳۸۶، ۲۹(۹): صفحات ۱۳-۳۰
۱۱۸. نژاد، ع.؛ و م، کریمی، چالش حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی. فصلنامه تأمین اجتماعی، ۲۰۱۸، ۱۳(۴): صفحات ۹۱-۱۰۴
119. Keasey, K., S. Thompson, and M. Wright, *Corporate governance: accountability, enterprise and international comparisons*. 2005: John Wiley & Sons.
۱۲۰. حاجی قربانی دولابی، م. تجارب ملی و جهانی حکمرانی شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی و نظامنامه پیشنهادی برای صندوق‌های بازنشستگی ایران. ۱۳۹۹، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تهران.
121. OECD, O., *Guidelines for Pension Fund Governance*. The Guidelines were approved by the Working Party on Private Pensions, 2009. 5.
۱۲۲. کاظمی، س؛ و ا، رکوعی. طراحی یک مدل اقتضایی برای ادغام سازمان‌های بزرگ دولتی ایران. مدرس علوم انسانی، ۱۳۸۱، ۶(۱۱ (پیاپی ۲۴))
۱۲۳. هاشمی، س؛ و ع.ا، معصومی. امکان سنجی حقوقی ادغام صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران. حقوق اداری، ۱۳۹۶
۱۲۴. الوانی، ت.م. تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. ۱۳۸۴، تهران: انتشارات سمت.
۱۲۵. رهنورد، ف.ا. بهره‌وری و مدیریت مشارکتی: نگرش وضعی، دومین همایش کیفیت و بهره‌وری در صنعت برق. ۱۳۸۰
۱۲۶. فرهادی‌پور، م.ر. حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی و ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی. مجلس و راهبرد، ۱۳۸۶، ۵۴(۱): صفحات ۱۳۳-۱۵۴



مفهوم مشارکت در صندوق‌های بازنشستگی تعامل موثر میان شرکای اجتماعی؛ ۱. بیمه‌پردازان، ۲. کارفرماها و ۳. دولت است. بدیهی است، برهم‌کنش موثر شرکای اجتماعی صندوق‌های بازنشستگی، به‌عنوان نمایندگان شاغلان، صاحبان کسب‌وکار و عموم مردم، می‌تواند شرایطی فراهم کند که در آن منافع تمام گروه‌های اجتماعی به‌نحو مطلوبی برآورده شود. این کتاب بر آن است انواع الگوهای ممکن در زمینه مشارکت ذی‌نفعان را با امکان تحقق متفاوت در اختیار مدیران و برنامه‌ریزان، قرار دهد تا بر حسب مقتضیات و مصالح صندوق و ذی‌نفعان، از بین الگوهای پیشنهادی گزینه‌هایی به صورت مجزا یا تلفیقی انتخاب شود.

قیمت: ۱۱۰,۰۰۰ تومان



انتشارات روزنه



9786222344375