

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی

علی اکبر تاج مزینانی\* ، غلامرضا غفاری\*\* ، یاسر باقری\*\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۶/۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۱۱

### چکیده

میدان تأمین اجتماعی در این پژوهش، عرصه کنش سازمان‌های متفاوت است که یکی از مهمترین آنها، سازمان تأمین اجتماعی است و در حیطه فعالیت این سازمان، کنشگران متعددی به مواجهه مثبت و منفی می‌پردازند. جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در ساختار سیاست‌گذاری اجتماعی ایران، همراه با سطح فراگیری و منابع مالی حاصل از تعویق میان پرداخت حق بیمه بیمه‌شدگان و انجام تعهدات متقابل سازمان، به این سازمان موقعیت ممتازی بخشیده است که کنشگران صاحب قدرت را به سمت ورود به میدان تأمین اجتماعی سوق می‌دهد، به این امید که منابع، دارایی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها را در جهت نفع یا تشخیص خویش هدایت کنند. در چنین شرایطی پیاده‌سازی سیاست‌های اجتماعی، پیگیری اهداف اجتماعی و یا تلاش برای گریز از خطر بحران در منابع سازمان، همگی در گروهی شناخت کنشگران عمده و ابزار

tajmazinani@atu.ac.ir

ghaffary@ut.ac.ir

baghery.yaser@gmail.com

\* استادیار رفاہ اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

\*\* دانشیار برنامه ریزی رفاہ اجتماعی دانشگاه تهران.

\*\*\* دانشجوی دکتری رفاہ اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

اعمال قدرت آنهاست. بنابراین مسئله اساسی پژوهش حاضر پی بردن به کیستی کنشگران کلیدی این میدان و سازوکارها و ابزارهای هر یک از آنها در مواجهه با سازمان تأمین اجتماعی است. روش این پژوهش کیفی بوده و از هر دو روش اسنادی و میدانی بهره برده است. از تکنیک‌های تحلیل متن و تحلیل محتوای کیفی و مصاحبه در گردآوری و تطبیق داده‌ها و بررسی انتقادی در تحلیل داده‌ها و نیز تکنیک تحلیل میدان تک قطبی برای هر دو بخش استفاده شده است. یافته‌های پژوهش نشان داد که مهمترین کنشگران میدان، نهادهای مجلس، دولت، کارگران، کارفرمایان و سازمان تأمین اجتماعی بوده‌اند که هر یک از آنها از ابزارهای متفاوت و خاص خود برای مواجهه در میدان استفاده کرده‌اند که تشریح آن در متن مقاله آمده است. میدان تأمین اجتماعی در ایران در عمل از رویکرد سه‌جانبه‌گرایی تبعیت نمی‌کند؛ و این مسئله بیش از هر چیز ناشی از تضعیف نهادهای کارگری و کارفرمایی در قوانین و سیاست‌ها بوده است. پیامد این مسئله، تقویت مجلس به مثابه نهادی میانجی و تضعیف بیشتر گفتگوی سه‌جانبه تخصصی بوده است.

**واژه‌های کلیدی:** میدان تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، دولت،

مجلس، کارگر، کارفرما.

## بیان مسئله

تأمین اجتماعی در جهان کنونی با مزایا و حمایت‌هایی همچون مستمری‌های پیری، معلولیت و بازماندگی، غرامت حوادث ناشی از کار، بیماری و مزایای بارداری، کمک‌های عائله‌مندی و بیکاری شناخته شده است (ایسا، ۲۰۱۵ الف). این شکل مدرن برنامه‌های تأمین اجتماعی، از یک سو نتیجه استقلال‌طلبی و شکل‌گیری کشورهای جدید پس از جنگ دوم جهانی، در قرن بیستم بود که زمینه برنامه‌های ملی تأمین اجتماعی را در سطح جهان فراهم کرد؛ و از سوی دیگر ترویج تأمین اجتماعی در

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۷۷

سراسر جهان و سرایت آن به کشورهای مختلف، مدیون سیاست‌ها و مقاله‌نامه‌های بین‌المللی است. در واقع به رسمیت شناختن تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از حقوق مبنایی بشر در اعلامیه جهانی حقوق بشر، تأثیر بسزایی در گسترش تأمین اجتماعی داشته است.

با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ در شورای عمومی سازمان ملل، حق تأمین اجتماعی، بدون هیچ تبعیضی و بدون توجه به وضعیت و شرایط، به‌عنوان یکی از حقوق فراگیر بشر شناخته شد؛ اعلامیه‌ای که تأکید آن بر کرامت و ارزش انسان‌ها و ارتباط ناگسستنی آن‌ها با انسجام بود (گربر، ۲۰۰۸). با این حال در ربع آخر قرن بیستم چالش‌ها آغاز شد و پارادایم اقتصادی جدیدی پدیدار شد که تلاش می‌کرد نقش دولت را محدود کند. غلبه این گفتمان، در کنار وجود بحران‌های مالی جهانی، پیر شدن جمعیت و نقصان در پوشش تأمین اجتماعی در بسیاری از کشورها، نظام‌های تأمین اجتماعی را با شرایط سختی مواجه کرده است (ایسا، ۲۰۱۵). (ب).

با وجود چالش‌های جهانی، تأمین اجتماعی در ایران امروز از پشتوانه حقوقی و قانونی قابل توجهی برخوردار است؛ از قانون اساسی به مثابه قانون مادر (و به‌طور خاص اصل ۲۹ این قانون) تا قانون تأمین اجتماعی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه. بر پایه همین قوانین، کشور ما از منظر شمول خدمات تعریف شده در حوزه بین‌المللی تأمین اجتماعی نیز در زمره کشورهای سخاوتمند تلقی می‌شود.

وضعیت امروز حاصل اقدامات تقنینی متعددی است که مهمترین آن‌ها، شکل‌گیری اداره تقاعد و بعدها اداره کل بازنشستگی، طرح بزرگ راه‌آهن سراسری در ایران، تأسیس صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع، تصویب نظام‌نامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی، تشکیل وزارت کار، صندوق بهداشت و صندوق تعاون بوده است. با این حال نقطه عزیمت روایت تاریخی تأمین اجتماعی، تصویب لایحه‌ای است که در

سال ۱۳۲۲ انجام گرفت؛ یعنی لایحه بیمه اجباری کارگران که براساس آن، کلیه کارخانجات و مؤسسات اقتصادی، صنعتی، معدنی، تجاری، بازرگانی و راه آهن که دارای بیش از بیست نفر کارگر بودند، مکلف شدند کارگران خود را نزد شرکت سهامی بیمه ایران یا یک شرکت بیمه داخلی تحت پوشش بیمه‌ای قرار دهند (پناهی، ۱۳۸۵: ۲۱).

نقطه عطف این روایت سال ۱۳۲۸ و تشکیل صندوق تعاون و بیمه کارگران است؛ با پیدایش این صندوق مقررات بیمه اجباری به عموم کارگران و خانواده آنان تسری، و تعهدات بیمه‌ای به حوادث و بیماری‌های غیر ناشی؟؟؟؟ از کار گسترش یافت. این رخداد در کنار گسترش روزافزون تأمین اجتماعی در کشورهای پیشرفته، زمینه‌ساز شکل‌گیری قانونی شد که بنای در حال شکل‌گیری بیمه‌های اجتماعی را تکمیل کرد و آن قانون، قانون بیمه اجتماعی کارگران در سال ۱۳۳۱ بود. به دنبال این قانون، «سازمان بیمه اجتماعی کارگران» در سال ۱۳۳۲ تشکیل شد. با شکل‌گیری این سازمان که در واقع تصویری از دوران جنینی سازمان تأمین اجتماعی است امور بیمه اجتماعی از صندوق تعاون و بیمه کارگران و شرکت سهامی بیمه منفک و در این سازمان متمرکز شد. (اعتضادپور و رجبی‌راد، ۱۳۷۵: ۴۲-۴۵؛ پناهی، ۱۳۸۵: ۲۱-۲۳؛ اکبری، ۱۳۸۲: ۵۰-۶۸). پس از آن، سازمان با تغییرات قانونی متعددی روبرو شد و در این میان، در سال ۱۳۴۲ سازمان به «سازمان بیمه اجتماعی» تغییر نام داد. پس از آن غالب تغییرات قانونی مربوط به شمول و نرخ حق بیمه بوده است، تا این که در سال ۱۳۵۴ قانون تأمین اجتماعی تصویب می‌شود و براساس ماده اول آن، «سازمان تأمین اجتماعی» شکل می‌گیرد (قانون تأمین اجتماعی، ۱۳۵۴).

با اجرای این قانون سازمان بیمه‌های اجتماعی و سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان در سازمان تأمین اجتماعی ادغام شدند و کلیه وظایف و تعهدات و دیون و مطالبات و بودجه و دارائی و کارکنان آن‌ها به سازمان انتقال یافت. به موجب این قانون خدمات درمانی از سازمان تأمین اجتماعی جدا شد تا در سال ۱۳۶۹ که بار دیگر

تعهدات درمانی به این سازمان بازگشت. در واقع سازمان تأمین اجتماعی در طی عمر چند دهه‌ای خویش، همواره در معرض تغییرات ساختاری، حقوقی و سیاسی متعددی قرار گرفته است؛ گاه ذیل وزارت بهداری بوده است، گاه وزارت کار یا رفاه؛ گاه صندوق بوده و گاه سازمان؛ گستره گروه‌های تحت پوشش آن نیز در طول زمان تغییرات بسیاری کرده است. این سازمان در عمر چند دهه‌ای خود بیش از سازمان‌های دیگر مورد توجه قرار داشته است. شاید بتوان دلایل متعدد و متفاوتی برای این اهمیت و توجه ویژه بیان کرد، برخی از این موارد که در نگاهی گذرا و به زعم پژوهشگران این پژوهش تأثیر زیادی در اهمیت یافتن سازمان داشته است، به قرار زیر است؛ ممکن است برخی از گزاره‌های زیر قابل نقد باشد و برخی دیگر، قابل بسط.

- به نظر می‌رسد یکی از دلایل این توجه، سطح اهمیت و تأثیرگذاری سازمان تأمین اجتماعی در ساختار سیاست‌گذاری اجتماعی کشور باشد؛ به نحوی که در بسیاری از موارد مرتبط با بیمه‌های اجتماعی و یا بازنشستگی و در پاره‌ای از موارد مهم قانون کار، نمی‌توان دیدگاه و رویکرد سازمان تأمین اجتماعی را نادیده گرفت؛ چون در غیر این صورت شانس ناکام ماندن سیاست‌های تدوین شده، اندک نخواهد بود؛ چه از حیث اجرا و چه از حیث پیامدهای ناگوار و ایجاد تعهدات سنگین برای صندوق‌ها.

- مورد دیگر در این زمینه، نقش بنیادینی است که سازمان در پاسخگویی به برخی از اصول مهم قانون اساسی و به‌ویژه اصل ۲۹ این قانون به عهده دارد؛ اگرچه بنیادهای سازمان تأمین اجتماعی در پیش از انقلاب گذاشته شده است، اما فراخوانی مجدد آن ذیل اصل مهم ۲۹ قانون اساسی، سبب برجسته‌تر شدن سازمان در دوران پس از انقلاب شده است.

- مورد دیگر در این زمینه، حجم بالای افراد تحت پوشش بیمه‌ای در سازمان است. وجود جمعیت چند ده میلیونی، که رویکردهای مختلف سازمان، تأثیر بسزایی بر رفاه اجتماعی و کیفیت زندگی آنان می‌گذارد، به این سازمان به مثابه نماینده این

جمعیت بزرگ، توان رایزنی بالایی بخشیده است. در نهایت این نقش در کنار درآمد ناشی از حق بیمه افراد تحت پوشش که به دلیل فاصله زمانی درآمد یادشده و تعهدات متقابل آن، سبب انباشت ثروت می‌شود، توجه بسیاری از کنشگران صاحب قدرت را به خود جلب کرده است. علاوه بر درآمد ناشی از حق بیمه، وجود دارایی‌های قابل توجه سازمان ذیل هلدینگ‌های متعدد آن و شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، بسیاری از بازیگران صاحب قدرت را به سمت بهره‌مندی از این سرمایه قابل توجه سوق می‌دهد. این تمایل یک‌سویه نبوده است و گاه مدیران عالی تأمین اجتماعی نیز تمایل داشته‌اند تا از این منبع به‌مثابه ابزاری برای بازی موثرتر خویش در میدان استفاده کنند.

با چنین توصیفاتی می‌توان در بیانی ساده، عرصه‌ای را پیرامون سازمان تأمین اجتماعی تصور کرد که کنشگران مختلفی در آن به مواجهه مثبت و منفی با یکدیگر می‌پردازند؛ این عرصه، که به نوعی جولانگاه کنشگران مختلف و نیز محصول آن سیاست‌ها، ساختارها و رویه‌های موجود در حوزه بیمه و تأمین اجتماعی است، در اینجا، «میدان تأمین اجتماعی» نامیده شده است. تشریح نظری این مفهوم در بخش‌های بعد آمده است.

به طور خلاصه، در فضایی که ترسیم شد کنشگران متعددی وارد میدان تأمین اجتماعی می‌شوند و می‌کوشند تا منابع، دارایی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و مواردی از این قبیل را در جهت نفع و یا تشخیص خویش هدایت کنند. بر این اساس فهم رفتار کنشگران این حوزه از اهمیت بالایی برخوردار است و پیاده‌سازی هر نوع سیاست‌گذاری اجتماعی و یا کوشش برای دستیابی به اهداف اجتماعی و نیز کوشش برای گریز از خطر بحران در منابع و تعهدات سازمان، همگی در گرو شناخت هرچه بیشتر کنشگران عمده و سازوکارهای مواجهه آنها با سازمان تأمین اجتماعی است. بنابراین مسئله اساسی پژوهش حاضر این است که کنشگران کلیدی این میدان چه

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۸۱

نهادهایی هستند و سازوکارها و ابزارهای هر یک از این کنشگران در مواجهه با سازمان تأمین اجتماعی چیست؟

شناخت این مسئله در پژوهش حاضر براساس عملکرد گذشته این کنشگران در کارزارهای مختلف انجام شده است. بنابراین هدف از انجام این پژوهش، دستیابی به فهم بهتری از میدان سیاست‌گذاری در حوزه تأمین اجتماعی (با محوریت سازمان تأمین اجتماعی) و نیز مناسبات قدرت میان کنشگران این میدان (با تأکید بر سال‌های ۹۰ تا ۹۴) بوده است.

## ادبیات و چارچوب نظری

با اندکی جستجو در میان آثار مختلف موجود در عرصه جهانی، می‌توان متون و پژوهش‌های متعددی را درباره تأمین اجتماعی به دست آورد: بسیاری از این مطالعات به موضع بازنشستگی و سالمندی روی آورده‌اند (آینده سیاسی تأمین اجتماعی در اثر گالاسو، ۲۰۰۶؛ جمعیت‌شناسی و ریسک تأمین اجتماعی در اثر بورگمان، ۲۰۰۵ و اصلاحات نظام بازنشستگی در اثر بناویه، ۲۰۰۶)؛ برخی به بازتوزیع درآمد از طریق تأمین اجتماعی پرداخته‌اند، همچون فولرتون و مست (۲۰۰۵)؛ برخی به مطالعه توسعه و تأمین اجتماعی روی آورده‌اند همچون میجلی و تانگ (۲۰۰۸) و...

در آثار داخلی بیشتر به کلیت نظام تأمین اجتماعی پرداخته شده است (همچون پناهی (۱۳۸۵) که به کارکردهای تأمین اجتماعی پرداخته و منطق محاسباتی آن را نیز مورد نقد و ارزیابی قرار داده است؛ پناهی (۱۳۸۳) که کلیات نظام جامع تأمین اجتماعی را مورد مطالعه قرار داده است و یا گرجی‌پور (۱۳۹۵) که به مدل نظام چند لایه تأمین اجتماعی رجوع کرده و آن را مورد بررسی قرار داده است). با این حال آنچه در آثار داخلی و خارجی، به نوعی کمتر مورد توجه قرار گرفته است، بررسی کنشگران و کنش‌های متقابل موجود در این عرصه است. البته در حوزه کلی‌تر سیاست‌گذاری

اجتماعی و به‌ویژه در رابطه با سیاست‌های حوزه سلامت، می‌توان آثار متعددی را برشمرد که با تکنیک تحلیل ذی‌نفع به بررسی کنشگران پرداخته و یا در بخش عمومی به نوعی آموزش هماهنگی و مدیریت تضادها پرداخته‌اند (همچون سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵). اما در مورد تأمین اجتماعی این موضوع در حد اطلاع نویسندگان این مقاله، مورد توجه پژوهشگران مختلف قرار نگرفته است و از این منظر متن حاضر می‌تواند راهگشا باشد.

چارچوب نظری پژوهش حاضر به طور خلاصه مبتنی بر پیکره درهم تنیده‌ای از رویکردهای نظری سه‌جانبه‌گرایی، تضادگرایی و تحلیل میدان حوزه تأمین اجتماعی است. در ادامه کوشش شده تا ابعاد مختلف این پیکره ابتدا با مفهوم میدان و سپس مباحث نظری مرتبط با تضاد نیروها در این میدان و در نهایت نیروهای سه‌جانبه میدان تشریح شود:

یکی از مفاهیم محوری در این پژوهش، مفهوم میدان و یا به عبارت کامل‌تر میدان تأمین اجتماعی است. این مفهوم خود از بطن چارچوب نظری خاصی استخراج شده است که قلمروی معنای مفهوم میدان را به سرحدات خود محدود می‌کند. در ادامه این چارچوب یا رویکرد نظری پس زمینه میدان را تشریح می‌کنیم: مفهوم میدان در این پژوهش، ابتدا از بوردیو (۱۳۹۰) عاریت گرفته شده اما به شکل نسبتاً متفاوتی، مورد استفاده قرار گرفته است. بنابراین بهره‌گیری از مفهوم میدان بوردیو، در این پژوهش به معنای پذیرش دستگاه معرفت‌شناختی وی نیست. میدان در اینجا از کاربرد متداول آن در فارسی چندان دور نیست! از سوی دیگر، میدان مورد بحث، به میدان نیرو در فیزیک نیز نزدیک است. علاوه بر این، میدان با مناسبات قدرت و نیرو در مباحث فوکو نیز بی‌ارتباط نیست. بنابراین

---

۱- برخی از معانی میدان در فرهنگ لغت معین از این قرار است: عرصه، زمین یا محوطه بازی و مسابقه؛ و در اشعار به‌ویژه فردوسی، به معنای عرصه نبرد است.



میدان در اینجا عرصه‌ای است که نیروهای مرتبط با سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی در آن نقش‌آفرینی می‌کنند. همان‌گونه که در فیزیک نمی‌توان مرز کاملاً مشخصی برای میدان نیرو قائل شد، به طریق اولی در اینجا نیز مرز میدان سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی از سایر میدان‌ها با یک خط ساده و واضح، قابل ترسیم نیست. بنابراین نیروهای عمده مؤثر و محور مجادلات نیروها، مبنای بررسی قرار می‌گیرد و با فاصله گرفتن از محور مجادلات، نیروهای کم‌اثر از بررسی کنار گذارده می‌شوند.

بنابراین در اینجا واژه میدان بورديو به‌مثابه یک ابزار مورد استفاده قرار گرفته و چندان با تلقی وی از میدان قابل انطباق نیست. در واقع خود بورديو نیز منکر اعتبار جهانی نظریاتش بود؛ وی انتساب برچسب نظریه‌پرداز به خود را نیز منکر می‌شد و نظریه نابی که مبنای تجربی نداشته باشد را طرد می‌کرد. در مورد نظریه میدان نیز بر این باور بود که هیچ نوع قانون ماوراء تاریخی، حاکم بر روابط میان میدان‌ها نیست (ریتزر، ۱۳۸۷: ۶۹۱-۶۹۲). در تلقی ما از مفهوم میدان، بیش از همه اتکاء بر مناسبات قدرت است. ما با برجسته کردن برخی از تأکیدات بورديو، تصویر خاصی از میدان را برمی‌سازیم و بدین ترتیب به برخی از حوزه‌های مورد تأکید (و چه بسا مهم) وی وارد نمی‌شویم؛ چرا که در بحث خود موضوعیت چندانی برای آن‌ها قائل نیستیم. برای نمونه بورديو، میدانی به نام میدان قدرت قائل است اما در اینجا قدرت در هر میدانی از جمله میدان سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی جاری است و از سوی دیگر در اینجا وارد بحث در مورد مسائلی همچون سرمایه‌ها که یکی از مهم‌ترین مقولات مورد علاقه بورديو است، نخواهیم شد. در عوض با تأکید بر نقش عاملان و نهادها به‌مثابه نیروهای اجتماعی، مفهوم میدان را به تصویر میدان نبرد (نه لزوماً خصمانه) نزدیک خواهیم کرد. برخی از ابعاد تعریف بورديو از میدان را که در تلقی ما برجسته شده‌اند، بدین قرار است:

- هر یک از میدان‌ها شرایط بازی، موضوعات و منافع خاص خود را دارند (شویره و فونتن، ۱۳۸۵: ۱۳۸)؛
- بورديو میدان را اصولاً پهنه نبرد و کشمکش در نظر می‌گیرد (ریتزر، ۱۳۸۷: ۶۸۲)؛
- اشغال‌کنندگان جایگاه‌های درون میدان می‌کوشند به‌گونه‌ای فردی یا جمعی جایگاه‌شان را حفظ یا بهبود بخشند (ریتزر، ۱۳۸۷: ۶۸۳)؛
- ساختار میدان، حصول تاریخ آن میدان است (شویره و فونتن، ۱۳۸۵: ۱۴۰)؛
- بدین معنا که کنش‌ها و رخدادهایی که در طول زمان در میدان صورت می‌پذیرند، به ساختار آن میدان شکل می‌دهند و در واقع ساختار میدان، به تدریج شکل می‌گیرد و تغییر می‌کند.
- در نهایت، میدان تأمین اجتماعی در تلقی ما، حاصل تاریخ تلاقی نیروهایی در گذشته است که برآیند آن به نهاد کنونی سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی بدل شده است. در این میدان، نیروهای متعدد صاحب قدرتی وجود دارند که هم‌نشینی‌شان در کنار میدان تأمین اجتماعی را پدید آورده است. برآیند هم‌نشینی آن‌ها در طول تاریخ میدان، سبب پیدایش ساختارها و فرهنگ خاصی شده است که از سوی قوانین و مقررات رسمی و نیز عرف موجود در این میدان، حمایت، تقویت و بازتولید می‌شوند.
- با این حال برآیند و هم‌نشینی نیروها در چنین میدانی، حاصل تمایز میان منافع بازیگران است که در چارچوب تحلیل میدان بیش از آنکه بر توافق توجه شود بر تضاد میان نیروها توجه می‌شود. رویکرد تضادگرایی از سوی بسیاری از جامعه‌شناسان، به صورت کم و بیش مورد توجه قرار گرفته است. با وجود این، برخی از جامعه‌شناسان، به طور خاص‌تری بر این امر تمرکز کرده و این رویکرد را مورد بررسی دقیق‌تری قرار داده‌اند. در این میان، شهرت کارل مارکس و رالف دارندورف و در دوارن متاخرتر رندال کالینز از سایرین بیشتر بوده است. مارکس تضاد را نیروی محرکه اصلی تاریخ

می‌داند و بر این باور است که این تضادها هستند که باعث دگرگونی و تغییر در ساخت اجتماعی می‌شوند. وی تضاد را در چارچوب ذهنی خود قرار می‌دهد و آن را براساس نگرش طبقاتی توضیح می‌دهد؛ و به این ترتیب تضاد طبقاتی را تشریح و تحلیل می‌کند. این مسئله، همان نقطه عطف نقد دارندورف بر مارکس است که به باور وی مارکس به نوعی تقلیل‌گرایی در نظریه تضاد روی آورده است (ریترز، ۱۳۸۷).

دارندورف نیز به نوبه خود توسط افرادی همچون آنتونی گیدنز به تقلیل روابط اجتماعی به گروه‌های مسلط و غیر مسلط متهم شده است. نظریه‌پرداز سوم در موارد یادشده، رندال کالینز است که یکی از تفاوت‌های مهم وی با دو نظریه‌پرداز بزرگ پیشین، در این است که به بسط نظریه تضاد در سایر حوزه‌های متعدد اجتماعی پرداخت و علاوه بر آن، سطوح خرد را نیز به تحلیل تضاد وارد کرد (ریترز، ۱۳۸۷).

این اشاره کوتاه به نظریه‌پردازان تضاد، صرفاً اشاره‌ای به بزرگان این عرصه است و در تحلیل و رویکرد ما به طور مشخص، از یکی از رویکردهای یادشده، تبعیت نمی‌شود. در واقع تضادگرایی نه در مرکز بحث ما بلکه صرفاً زمینه‌ای را فراهم می‌کند تا در این پژوهش، بر بخش‌هایی تأکید کنیم که در رویکرد وفاق‌گرا چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرند. ذکر این نکته نیز در اینجا درخور توجه است که هیچ یک از نظریه‌پردازان یادشده، منکر وجود وفاق در جامعه نبوده‌اند و تأکید آن‌ها بر اهمیت تضاد، نافی وجود وفاق در جامعه نیست. شاید آنچه سبب جذابیت بیشتر تضاد بر وفاق می‌شود، توان توضیح تغییر و دگرگونی پدیده‌ها در برابر تصویر ساکنی از واقعیت توسط رویکرد وفاق‌گراست.

حال اگر بخواهیم از میدان عمومی فاصله گرفته و بر میدان تأمین اجتماعی تمرکز کنیم، به ناگزیر باید به سراغ رویکردهای نظری رفت که به تشریح نیروهای مؤثر و فعال این میدان پرداخته‌اند. با اندکی غور در این حوزه درمی‌یابیم که اگر چه اشکال مختلفی از مواجهه میان کنشگران اصلی میدان تأمین اجتماعی قابل تصور است، یکی از

مهمترین این اشکال که به بند مفهوم و رویکردهای نظری درآمده و در عرصه جهانی شناخته شده، رویکرد سه‌جانبه‌گرایی است. در واقع سه‌جانبه‌گرایی بر تعامل میان برخی از مهمترین کنشگران میدان تأمین اجتماعی، یعنی «دولت»، «کارگر» و «کارفرما» تأکید دارد. این شیوه از تعامل که یکی از مهمترین شیوه‌های اداره تأمین اجتماعی و نیز مدیریت روابط کار در جهان تلقی می‌شود، در طول پژوهش بارها مورد اشاره قرار خواهد گرفت، از همین رو در این بخش به ارائه توضیحاتی درباره آن پرداخته خواهد شد.

سه‌جانبه‌گرایی، یکی از مهم‌ترین اشکال «گفتگوی اجتماعی» و یکی از اصول پایه‌ای و ارزش‌های بنیادین سازمان بین‌المللی کار است. این مفهوم را می‌توان به مثابه «تعامل میان دولت، کارفرمایان و کارگران (از طریق نمایندگان آنها) به عنوان شرکای برابر و مستقل به منظور یافتن راه‌حلی برای مسائل مرتبط با موضوعات مشترک» تعریف کرد. به عبارت دیگر، سه‌جانبه‌گرایی به مفهوم درگیر شدن سازمان‌های کارفرمایی و کارگری، همراه با دولت در جایگاه برابر، در امر تصمیم‌سازی است (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳ الف).



شکل ۱- کنشگران مؤثر در سیاست‌های تأمین اجتماعی

این بدان معنا نیست که سازمان‌های کارفرمایی و کارگری و دولت به طور منظم باید تعداد اعضای یکسانی نماینده داشته باشند، بلکه مستلزم این است که دیدگاه هر یک از طرف‌ها به‌طور برابر مورد ملاحظه قرار گیرد. علاوه بر این سه‌جانبه‌گرایی به‌معنای همسانی مسئولیت‌های این سه بخش نیست، بلکه هر یک از طرف‌ها نقش و کارکرد شفاف خود را داراست (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳ الف).

در واقع اولین سند مهم در مورد «سه‌جانبه‌گرایی»، کنوانسیون ۱۴۴ سازمان بین‌المللی کار است که در سال ۱۹۷۶ تصویب و ابلاغ شد. در این کنوانسیون، استانداردهای بین‌المللی کار در مورد شورای سه‌جانبه طرح شده است. کنوانسیون شماره ۱۴۴، به تصویب ۱۲۸ دولت عضو رسیده است. در بسیاری از کشورها سبب شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی موفق در محدوده‌ای فراتر از آنچه در کنوانسیون آمده، شده است. این مسئله نشان از پتانسیل بالای آن در تقویت گفتگوی اجتماعی در سطح ملی دارد. هدف کنوانسیون، «ارتقای سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی در سطح ملی بوسیله اطمینان‌سازی از مشارکت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی در همه سطوح فعالیت‌های مبتنی بر استانداردهای سازمان بین‌المللی کار است.» بر این اساس، بیانیه عدالت اجتماعی، کنوانسیون ۱۴۴ را به‌عنوان یکی از مهمترین استانداردهای کار از دیدگاه حاکمیتی می‌داند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۱).

در اسناد مختلف سازمان بین‌المللی کار بر سه‌جانبه‌گرایی تأکید شده است تا آنجا که در گزارش ششم این سازمان در سال ۲۰۱۳ با عنوان «گفتگوی اجتماعی» آمده است: گفتگوی اجتماعی «سه‌جانبه» برای روابط صنعتی هارمونیک و رشد اقتصادی مستحکم در جوامع با پیچیدگی روزافزون، امری حیاتی است. اغلب از آن برای انجام کارکردهای کلیدی ایجاد توافق، ارتقای انصاف و حفظ انسجام اجتماعی استفاده می‌شود، در حالی که سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی را طراحی و پیاده می‌کند؛ سیاست‌هایی که می‌تواند

با سایر سطوح گفتگوی اجتماعی، به‌ویژه، چانه‌زنی جمعی در سطوح سرمایه‌گذاری و بخشی همراه شود (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳ ب).

دولت‌ها ممکن است گفتگوی اجتماعی را یک فرآیند زمان‌بر تلقی کنند که تصمیم‌گیری برای اقدامات عاجل ضروری را به تأخیر می‌اندازد. در حالی که تجارب نشان می‌دهند که صرف زمان در گفتگوی اجتماعی برای کسب توافق اجتماعی هنگامی که به حمایت سیاسی و اجتماعی گسترده‌ای برای سیاست‌ها و اصلاحات ضروری منجر می‌شود، یک سرمایه‌گذاری خوب است. علاوه بر این، اقدامات سریع و روان اصلاحات در زمان ضمن صرفه‌جویی در زمان، می‌تواند دستاوردهای اقتصادی و رقابتی قابل توجهی به بار آورد.

کارشناسان سازمان بین‌المللی کار بر این باورند که حتی با وجود چالش‌های فوق نیز گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه ملی، فرصتی را برای ایجاد توافق سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی مسبوق در دهه گذشته فراهم کرده است. این گفتگوها میان شرکای اجتماعی مشارکت ایجاد کرده و بنابراین مانع کنش نظارتی یک‌طرفه به‌وسیله دولت‌ها شده‌اند و اثرات منفی سیاست‌های مبتنی بر بازار را کاهش داده‌اند. بدین وسیله از عدالت و انسجام اجتماعی حمایت کرده‌اند و سیاست‌های توافقی را ایجاد کرده‌اند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۳ ب).

در جمع‌بندی مباحث می‌توان چنین گفت که چارچوب نظری این پژوهش، مبتنی بر نگرشی است که پس‌زمینه آن را رویکردی تضادگرا هموار می‌سازد تا بتواند مواجهه میان نیروها را بهتر توضیح دهد؛ بنابراین رویکرد تضادگرا به معنای پذیرش آن در سطح هستی‌شناختی نیست بلکه این پذیرش در سطح معرفت‌شناختی و در راستای تقویت روش پی‌بردن به رخدادهای میان کنشگران حاضر در میدان است. بنابراین به تعبیر دیگر، تمرکز پژوهش حاضر بر عرصه تأمین اجتماعی به مثابه میدانی از نیروها است که گاه در تضاد و گاه در تعامل با یکدیگر قرار می‌گیرند و فهم توازن و توافق نیروها

(کنشگران) در این میدان وابسته به توان و قدرت آن‌ها در لحظه‌های مواجهه است. در این میدان تعداد قابل توجهی کنشگر وجود دارند که تعداد محدودی از آن‌ها واجد قدرت‌های قابل توجهی هستند به نحوی که همچون بررسی میدان در علم فیزیک، آن قدرت‌های متکثر کوچک در برابر قدرت‌های معدود بزرگتر قابل چشم‌پوشی و صرف نظر هستند. رویکرد غالب نظری در این حوزه حاکی از این است که سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و دولت، سه کنشگر مهم این حوزه هستند. با این حال مطالعات اکتشافی حاکی از ضعف نهادهای کارگری و کارفرمایی در سپهر سیاست‌گذاری ایران است؛ بدین ترتیب با تضعیف شدن این مسیر برای اعمال قدرت، احتمالاً باید انتظار داشت که کارگران و کارفرمایان برای مقابله با قدرت دولت، از رقیب سیاست‌گذاری اجتماعی آن، یعنی مجلس حمایت کرده و سبب پررنگ‌تر شدن نقش میانجی این نهاد شوند.

نکته‌ای که باید پیش از ادامه مباحث تشریح شود این است که اتخاذ رویکرد تضادگرا و به تبع آن، ذکر موارد متعددی از تقابل یا ابزارهای کنش متقابل میان کنشگران مختلف در سازمان، به معنای نبود تعامل یا توافق نیست؛ بلکه از آنجا که دیدگاه تضادگرایانه امکان تمرکز بر تمایز میان منافع کنشگران را فراهم می‌کند، به همین دلیل این رویکرد اتخاذ شده است. در حالی که واقعیت، حاصل هم‌نشینی میان تمایزات و توافقات کنشگران این میدان است و پژوهش حاضر نیز همچون هر پژوهش علمی دیگری، امکان تمرکز نسبتاً ژرف بر تنها بخشی از واقعیت را خواهد داشت؛ چرا که به نظر می‌رسد که داعیه شناخت و ملاحظه همه جنبه‌های یک پدیده، داعیه‌ای دست‌نیافتنی و یا دست‌کم سطحی خواهد بود.

## روش‌شناسی

### ماهیت و روش پژوهش

روش این پژوهش از منظر دسته‌بندی کمی - کیفی، کیفی است. از منظر دسته‌بندی پژوهش‌های اسنادی - میدانی نیز پژوهش حاضر، ترکیبی از هر دو روش اسنادی و میدانی است. در دسته‌بندی دیگر و از منظر انواع روش‌های طولی و مقطعی، نیز پژوهش حاضر در زمره پژوهش‌های طولی قرار می‌گیرد و بازه زمانی چندساله را دربرمی‌گیرد.

### جامعه آماری، نمونه آماری و شیوه نمونه‌گیری

جامعه آماری پژوهش، در دو بخش قابل تعریف است:

بخش اول شامل همه متون معتبر موجود در زمینه مناسبات میان سازمان تأمین اجتماعی و کنشگران (ذینفعان و ذیمدخلان) در امر سیاستگذاری مرتبط با وظایف و اختیارات این سازمان است که مهم‌ترین آن‌ها شامل اساسنامه سازمان، سند راهبردی سازمان، قوانین موجود، لوایح و طرح‌های مطرح شده در کمیسیون‌های دولت و مجلس، گزارش‌های مختلف سازمان به ویژه آمار و گزارش‌های معاونت حقوقی و امور مجلس است و بخش دوم جامعه آماری، کارکنان مطلع سازمان در زمینه تشریح مناسبات قدرت در سازمان و تفسیر برخی از اسناد را دربرمی‌گیرد.

قلمروی زمانی پژوهش، همان گونه که تشریح شد، بیشتر معطوف به سال‌های ۹۰ تا ۹۴ مقارن با مجلس نهم است؛ با این حال جهت تشریح بهتر و دقیق‌تر موضوع تا حد امکان و دسترسی به داده‌ها، سال‌های پیش از آن نیز مورد بررسی تطبیقی قرار گرفته‌اند. روش نمونه‌گیری در مورد متون در چند سطح تعریف شده است؛ بدین ترتیب که همه گزارش‌ها و بولتن‌های معاونت حقوقی سازمان، تمام‌خوانی شده‌اند. آمارهای موجود در مورد مکاتبات و پرسش‌ها و تذکرات مجلس نیز مطالعه شده است. اما در



## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۹۱

سطح پایین‌تر که شامل متون دیگری است که حاوی داده‌های تکمیلی هستند، به صورت هدفمند و به توصیه مطلعان کلیدی سازمان انتخاب شده‌اند. در بخش دوم، یعنی نمونه‌گیری از افراد، روش نمونه‌گیری، انتخاب هدفمند مطلعان کلیدی (نمونه‌گیری نظری) و تداوم این کار تا حد اشباع نظری بوده است. در نهایت تعداد مطلعان کلیدی در این پژوهش، به حدود ۲۰ نفر رسید.

برای اعتبار (روایی) در پژوهش کیفی، لینکلن و گوبا (۱۹۸۵) به مواردی، همچون تماس طولانی با محیط پژوهش، مشاهده مستمر، بررسی از زوایای مختلف، تبادل نظر با هم‌تایان، تحلیل موارد منفی، کفایت مراجع و کنترل از سوی اعضا اشاره می‌کنند (عباس‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۳). در این پژوهش، از یک سو پژوهشگران با محیط پژوهش در تماس هستند و علاوه بر این کوشش کرده‌اند تا برخی نتایج را با کارشناسان در میان بگذارند و موارد را براساس نظر آن‌ها تدقیق کنند.

### مفاهیم پژوهش

مقصود از میدان تأمین اجتماعی در این پژوهش، عرصه‌ای پیرامون سازمان تأمین اجتماعی است که در آن کنشگران مختلفی حضور دارند. این کنشگران در نقاط مختلف جغرافیای میدان پراکنده‌اند و بر سازمان و نیز سایر کنشگران، با ابزارهای مختلفی اعمال قدرت می‌کنند یا به تعبیر ادبیات میدان‌ها، به یکدیگر نیرو وارد می‌کنند، در این پژوهش صرفاً نیروهایی که به محور میدان وارد می‌شود، محل بحث است. نکته مهمی دیگر در پژوهش پیش‌رو این است که در بررسی کنشگران و مسائل مرتبط با آن‌ها، پژوهشگران بارها از مفاهیم دولت، مجلس، هیئت امناء، کارگران و کارفرمایان و مواردی از این دست استفاده کرده‌اند. استفاده از این عامل‌ها در ساختار میدان تأمین اجتماعی ناگزیر از ساده‌سازی بوده است و پژوهشگران خود به‌خوبی آگاهند که هیچ یک از عاملین یادشده، یک‌دست و یکپارچه نیستند؛ بلکه دارای تکرر نظر و عمل‌اند؛ اما علم را گریزی

از ساده‌سازی و طبقه‌بندی نیست و در صورتی که بخواهیم از خطر اندکی ساده‌سازی اجتناب کنیم، بازیگران یادشده تا سطح فرد، قابل شکسته شدن هستند.

تأکید بر استفاده از عنوان «مجلس» یا «نمایندگان مجلس»، در مواردی که تنها تعدادی از نمایندگان مجلس اقدام خاصی را انجام داده‌اند، بیشتر بدین دلیل بوده است که پژوهشگران کوشیده‌اند تا ظرفیت کنشگری مجلس یا سایر نهادها را در آن مورد خاص نشان دهند؛ هرچند در واقعیت، این رخداد به دست جمع محدودی از افراد انجام شده باشد. از سوی دیگر بهره‌گیری از عنوان «دولت» در حالی صورت می‌گیرد که پژوهشگران بر تکرر قدرت در دستگاه دولت تأکید دارند و بر این باورند که اگرچه در مواردی از دولت یک رویکرد و یک صدا قابل شنیدن است اما در غالب موارد تمایز منافع قابل توجهی میان بازیگران مختلف بخش دولت و یا در کابینه‌های مختلف وجود دارد و در مورد بحث این پژوهش نیز یکی از مصادیق بارز آن، صف‌آرایی دو وزارتخانه رفاه و بهداشت در ماجرای جدایی یا ماندن بخش درمان سازمان تأمین اجتماعی بوده است. علاوه بر این تقابل دو وزارتخانه در نحوه و میزان ورود بیمه‌ها در طرح تحول سلامت نیز از مواردی بود که شکاف یا تمایز منافع میان بخش‌های مختلف را در ساده‌ترین شکل نمایان کرد. کوتاه آنکه برچسب‌های دولت، مجلس و مواردی از این دست به مثابه کنشگران اصلی میدان مورد بحث، به معنای یک‌دست قلمداد کردن بخش‌های مختلف ذیل این برچسب‌ها نیست؛ بلکه به معنای مورد بحث نبودن این تمایزات درونی در این پژوهش بوده است.

### جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها

عمده‌ترین روش‌های گردآوری داده‌ها در پژوهش حاضر، بهره‌گیری از تکنیک‌های تحلیل اسناد و تحلیل محتوای کیفی و مصاحبه است. مصاحبه‌ها ساختاریافته نبوده و بیشتر جهت تکمیل و تعدیل و پرکردن خلأ داده‌های گردآوری شده از اسناد یا موارد

مبهم به کار رفته‌اند. این مصاحبه‌ها با افراد مطلعی انجام شده است که از شرایط سازمان آگاه بوده و دارای سابقه قابل توجه در سمت‌های مدیریتی و نیز دسترسی به داده‌های مهم در موضوع پژوهش بوده‌اند. تکنیک تحلیل داده‌ها در این پژوهش نیز بیشتر مبتنی بر مقایسه و تطبیق داده‌ها، دسته‌بندی، بررسی انتقادی و شناسایی روایت کلی حاکم بر هر دسته‌بندی بوده است.

تکنیک دیگری که در این پژوهش در دو سطح گردآوری و تحلیل داده‌ها استفاده شده است، تکنیک تحلیل میدان است؛ در واقع این تکنیک به گردآوری داده‌ها، منطق خاصی بخشیده و در بخش تحلیل داده‌ها، روایت خاصی از آن‌ها را امکان‌پذیر کرده است. تکنیک تحلیل میدان، ریشه در علم فیزیک دارد اما کاربردهای پراکنده‌ای از آن در برخی از تحلیل‌های مدیریتی و برنامه‌ریزی نیز وجود دارد. کاربرد این مفهوم در ساحت علوم انسانی به تاسی از مفهوم فیزیکی میدان رواج یافته است اما تنها کارکرد آن این است که نموداری کشیده می‌شود و نیروهای موافق و مخالف پدیده یا استراتژی مورد بررسی در دو بخش موافق و مخالف قرار داده می‌شوند. بنابراین تحلیل میدان در آنجا صرفاً به یک نمودار یا جدول فرو کاسته می‌شود. در رساله دکتری نگارنده، کوشش شده تا شکل تکامل‌یافته‌تری از این مفهوم ارائه شود؛ به همین دلیل تعریف خاص پژوهشگران حاضر از تحلیل میدان از یک سو مدیون ادبیات خاص ژیل دلوز (۱۳۸۹) در خوانش میشل فوکوست و از سوی دیگر بهره‌گیری از تحلیل ذی‌نفع در برنامه‌ریزی و البته بازخوانی میدان‌ها در فیزیک. دلوز مفهوم قدرت را که یک مفهوم پایه‌ای و پر تکرار در ادبیات فوکو است به مفهوم نیرو در فیزیک تشبیه می‌کند. و از مفاهیم ریاضی همچون توپولوژی و بردار نیروها استفاده می‌کند. از سوی دیگر تحلیل ذی‌نفع معطوف به یک سیاست و یا برنامه خاص است و می‌کوشد تا موافقان و مخالفان برنامه را با توجه به دو معیار قدرت ذی‌نفعان و اهمیت برنامه برای آن‌ها مشخص کند.

پژوهشگران حاضر، میدان را نه معطوف به یک برنامه خاص، بلکه به جدال میان کنشگران و اعمال قدرت (نیرو) آن‌ها به هم می‌دانند؛ از سوی دیگر جهت قرار گرفتن بیشتر مفهوم میدان در ساحت جامعه‌شناسی، شیوه تحلیل نیروها را نه بر مبنای تحلیل سناریو و سایر تکنیک‌های آینده‌نگری (که در تحلیل ذی‌نفع استفاده می‌شود) و نه در منطق فلسفی و منطقی آن (که در کار دلوز مرسوم است)، بلکه بر مبنای «تجربه» و به صورت پس‌نگر انجام می‌شود. بنابراین تحلیل میدان در اینجا در سطح داده‌ها، در سطح گردآوری داده‌ها، ما را به سمت گردآوری داده‌هایی هدایت می‌کند که ناشی از اعمال قدرت کنشگران بر یکدیگر باشد؛ سپس با گردآوری ابتدایی این داده‌ها، کنشگران اصلی شناخته می‌شود. در ادامه گردآوری داده‌ها با یک قید دیگر نیز همراه می‌شوند تا امکان گردآوری آن‌ها هدفمندتر و با سرعت بیشتری انجام شود و آن قید این است که صرفاً داده‌های معطوف به کنشگران اصلی گردآوری شود؛ مگر آنکه در میانه گردآوری داده‌ها، مشخص شود که کنشگر مهم دیگری مورد غفلت قرار گرفته باشد که در این صورت آن کنشگر نیز به فهرست کنشگران مورد بررسی اضافه می‌شود. در تحلیل داده‌ها نیز، کوشش می‌شود تا بر مبنای داده‌های به دست آمده، داستان میان این کنشگران تشریح و ترسیم شود. بدین ترتیب در پایان می‌توان روایتی را بیان کرد که در آن کنشگران مختلف و کنش‌ها و ابزارهای کنش‌شان تشریح می‌شود.

نحوه گردآوری و تحلیل داده‌ها بسته به این که بخواهیم از چه نوع تکنیک تحلیل میدانی استفاده کنیم متفاوت خواهد بود. بر مبنای تعریف پژوهشگران، این پژوهش از میدان و تکنیک تحلیل میدان، میدان‌ها را می‌توان یک قطبی، دو قطبی، یا چند قطبی در نظر گرفت. باید توجه داشت که تعداد قطب در میدان‌ها امری ذاتی و ماهوی نیست بلکه یک امر نسبی، فرضی، و تحلیلی است و انتخاب چند قطبی بودن میدان، به هدف پژوهش ارتباط دارد. زمانی که بخواهیم یکی از کنشگران را مبدأ بررسی قرار دهیم و کنش‌های سایر کنشگران را نسبت به آن کنشگر خاص استخراج کنیم، از تکنیک تحلیل

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۹۵

میدان تک قطبی استفاده می‌کنیم و زمانی که بخواهیم این کار را برای دو یا تعداد بیشتری از کنشگران انجام دهیم از تکنیک تحلیل میدان دو قطبی، سه قطبی و... استفاده می‌کنیم و زمانی که همه کنش‌های کنشگران موجود نسبت به یکدیگر برای ما مهم باشد، از تکنیک تحلیل میدان چندقطبی استفاده می‌کنیم. روشن است که با افزایش قطب‌ها، روند کار پیچیده‌تر، زمان‌برتر و دشوارتر خواهد شد؛ چرا که کنش‌های متعددی از سوی کنشگران و در راستاهای متفاوت انجام می‌شود و ملاحظه و در نظر گرفتن همه آن‌ها از یک سو کاری دشوار و از سوی دیگر به دلیل اضافه شدن پارامترها و داده‌های ناهمسان، امکان تحلیل منسجم، محدودتر می‌شود. بنابراین در مورد پژوهش‌هایی که کلان مقیاس نیستند، پیشنهاد بر استفاده از تکنیک تحلیل میدان تک قطبی است.

پژوهش پیش‌رو با توجه به هدف پژوهش و نام‌گذاری میدان، یک میدان تک‌قطبی در نظر گرفته شده است که براساس آن، سازمان تأمین اجتماعی، به عنوان مبدأ نسبی بررسی‌ها، قرار گرفته است و بدین ترتیب، نسبت میان کنشگران با سازمان برعکس مشخص می‌شود. البته کنش میان سایر کنشگران با هم در صورتی مورد بررسی قرار می‌گیرند که به نوعی تعامل برای اعمال کنش بر کنشگر محوری (سازمان) صورت گیرد. در واقع این تعاملات، اعمال نوعی نیروی غیرمستقیم بر کنشگر محوری است و از این رو در چارچوب میدان تک‌قطبی باقی می‌ماند.

لازم است متذکر شویم که عدم دسترسی به بسیاری از کنش‌های دولت و مجلس (به دلیل غیرعلنی بودن برخی جلسات رسمی و نیز به دلیل تعدد و تکرار کنش‌های غیررسمی و غیرثبتي) سبب می‌شود که برآیند کنش‌های دولت و مجلس در لایه تاریک و پنهان مورد بررسی قرار نگیرد و این مسئله می‌تواند نتایج پژوهش را محدودش کند.

## یافته‌ها

یافته‌های این پژوهش حاکی از این است که در کنار سازمان تأمین اجتماعی که در محور میدان قرار دارد، نهادهای مجلس، دولت، کارگران، و کارفرمایان کنشگران کلیدی این میدان هستند. این کنشگران از منظر میزان و نوع اثرگذاری دارای تفاوتی جدی با یکدیگر هستند. در زیر برخی از مهمترین ابزارها و مواجهات کنشگران مختلف در این میدان مورد بحث قرار می‌گیرد. نکته در خور توجه این است که در اینجا سازمان تأمین اجتماعی به مثابه محور بحث قرار گرفته و تعاملات نیروها میان این سازمان و سایر کنشگران مورد بحث قرار گرفته است.

## مجلس

در این میان، مجلس بیش از سایر نهادها، در مواجهه با سازمان تأمین اجتماعی، از سازوکارها و ابزارهای متعدد و متنوع‌تری استفاده کرده است: از مکاتبات و تذکرات گرفته تا جلسات حضوری و مکالمات شفاهی و در سطح بالاتر، ارائه طرح و یا تغییر و تعدیل لوایح و... . مکاتبات که یکی از ابزارهای رسمی نمایندگان مجلس برای جهت دادن به رویه‌های سازمان از خردترین سطح تا سطوح بالای تصمیم‌گیری بوده است و سهم بسیار زیادی از تعاملات و یا مقابله با سازمان را به خود اختصاص داده است. بررسی آمارهای مکاتبات در دوره‌های مختلف مجلس حاکی از آن است که آمار مکاتبات از مجلس پنجم تاکنون همواره افزایشی بوده است. به نحوی که مکاتبات مجلس نهم با سازمان، بیش از ۴ برابر این مکاتبات در مجلس پنجم بوده است. البته بررسی این مکاتبات به تفکیک سال (نه دوره‌های مجلس) روایت دیگری را به همراه دارد و مثلاً آمار سال ۱۳۸۵ از سال‌های قبل و بعد از آن (تا سال ۱۳۹۰) بیشتر بوده است؛ با این حال رکورد میزان مکاتبات با بیش از ۹۰۰۰ مورد از آن سال ۱۳۹۳ است. بررسی‌ها حاکی از آن است که بیش از ۱۸ درصد از کل مکاتبات نمایندگان مجلس با سازمان، طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ مربوط به «امور پرسنلی و اشتغال» بوده

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۹۷

است که مهمترین مصادیق آن معرفی نامه و توصیه نامه‌هایی برای اشتغال، جابجایی، بازنگری در آزمون و مواردی از این قبیل بوده است.

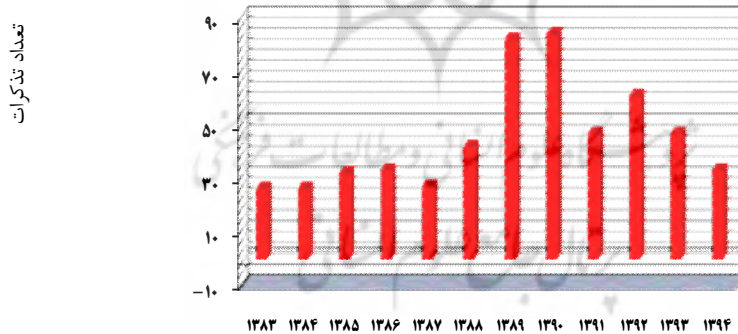
نگاهی دیگر به آمارهای پاسخگویی به مکاتبات حاکی از این است که بیش از ۹۵ درصد از این پاسخ‌های سازمان به مکاتبات، پاسخ منفی بوده است که تلویحاً می‌توان آن را بدین صورت تفسیر کرد که محتوای خواسته‌های نمایندگان در این مکاتبات به زعم سازمان نابجا و نابخق بوده است. جدای از تفاوت ماهوی میان مکاتبات و تذکرات، تفاوت موضوعی و محتوایی آن نیز قابل توجه است؛ به نحوی که در حالی که حدود یک پنجم از مکاتبات به بحث پرسنلی و اشتغال مربوط بوده، اما در تذکرات خبری از این موارد نبوده است.



شکل ۲- ابزارهای اعمال قدرت مجلس در میدان

بیشترین تذاکرات در تاریخ مجلس شورای اسلامی به سازمان تأمین اجتماعی، از آن مجلس هشتم و به ویژه دو سال آخر عمر این مجلس بوده است که این دو سال با ۸۲ و ۸۴ مورد تذکر همچنان رکورددار هستند. پس از آن سال ۱۳۹۲ قرار دارد که ۶۱ تذکر نصیب سازمان شده است. (نک: نمودار شماره ۱)

یکی از قدرتمندترین و اثرگذارترین ابزارهای مجلس که پیامدهای بسیار مهمی بر درآمد و به‌ویژه مصارف سازمان دارد، تدوین طرح و یا اصلاح و تغییر لوایح است. یکی از مصادیقی که در اسناد موجود این اثرگذاری را نشان می‌دهد، تجزیه و تحلیل طرح‌ها و لوایح ارائه شده در مجلس ششم است: براساس آمارهای موجود، در مجموع ۳۰۵ طرح و ۴۶۶ لایحه به این مجلس ارائه شده که ۳۹۰ مورد آن به تصویب نهایی مجلس رسیده است و از اعلام وصولی‌ها ۲۴ مورد کاملاً مرتبط به سازمان بوده است که از این میان ۱۵ مورد به تصویب نهایی مجلس رسیده است.



نمودار ۱- تذاکرات نمایندگان مجلس به سازمان تفکیک سال، منبع: سازمان تأمین

اجتماعی (۱۳۹۴)



علاوه بر بهره‌گیری از ابزارهای رسمی، ابزارهای غیررسمی مجلس نیز در عمل بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ این موضوع که غالباً در تعاملات حضوری با واسطه و بی‌واسطه بروز می‌یابد گاه از اثرپذیری بسیاری برخوردار است. تعاملات یادشده گاه به سطح چانه‌زنی و اعمال فشار نیز کشیده می‌شود؛ دسترسی به داده‌های مندرج در این تعاملات به دلیل ماهیت غیررسمی بودن تقریباً ممکن نبوده است اما براساس مصاحبه‌های انجام‌گرفته غالباً به دو نوع کلی قابل تفکیک هستند؛ یکی مسائل مرتبط با نیازهای حوزه انتخاباتی نمایندگان و دیگری، مسائل موردی و گاه در حد انتخاب مدیران سطوح مختلف استانی. میزان بهره‌گیری نمایندگان مجلس از این ابزار متفاوت بوده است و به نظر می‌رسد تمایل لابی‌گری برخی از مدیران سازمان، در تشدید این موضوع تأثیر داشته است.

#### دولت

یکی از مهمترین تغییرات در میدان تأمین اجتماعی در چهار دهه اخیر، تغییر در وزارتخانه فرادست سازمان یا همان کنشگر دولتی میدان بوده است؛ براساس قانون تأمین اجتماعی، بخش‌های مختلف از وزارتخانه‌های مختلف منتزع و سازمان جدید تأمین اجتماعی، تحت نظارت وزارت رفاه اجتماعی قرار گرفته بود. در سال ۱۳۵۵ با انحلال وزارت رفاه اجتماعی، کلیه وظایف این وزارتخانه در قانون تأمین اجتماعی به وزارت بهداری و بهزیستی انتقال یافت و سازمان نیز به صندوق تبدیل شد. در سال ۱۳۵۸ بار دیگر سازمان تأمین اجتماعی ذیل وزارت بهداری و بهزیستی تشکیل شد. این سازمان از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۸۳ تابع وزارت کار و امور اجتماعی بود و با تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳، زیر مجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفت و در نهایت از سال ۱۳۹۰ تاکنون ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار داد. با این حال، با وجود تغییر ماهیت این کنشگر در میدان، رفتارهای همسان متعددی از آن بروز یافته است.

دولت اگرچه به لحاظ تنوع ابزارها، نسبت به مجلس از ظرفیت‌های کمتری برای فشار قانونی بر سازمان برخوردار است، جایگاه و نسبت دولت و سازمان به‌گونه‌ای در چیدمان میدان سامان گرفته است که آن را در جایگاه فرادست قرار داده است؛ به‌گونه‌ای که سازمان را در جایگاه زیرمجموعه خود می‌نگرد و استقلال اداری یا مالی آن را چندان مورد توجه قرار نمی‌دهد. از سوی دیگر ماهیت دولت در هم‌نشینی با این جایگاه که برخی از دستاویزهای قانونی نیز با آن همراهی می‌کند، ابزارهای ناآشکارتری را برای اعمال قدرت در اختیار دولت قرار می‌دهد که مهمترین جلوه‌های آن در دولت دهم نمودار شد. مهم‌ترین ابزار در این زمینه، تغییر در مدیریت سازمان و انتخاب مدیری همراه‌تر است. این مسئله امکانی را در اختیار دولت و به‌خصوص وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار می‌دهد تا بتواند بر سیاست‌های سازمان تأثیر بگذارد. البته تغییر مدیر عامل و هیئت مدیره، از مسیر هیئت امنای عبور می‌کند؛ قانونگذار، هیئت امنای را به عنوان کنشگری واجد قدرت قابل توجه، تعریف و ایجاد می‌کند تا نیرویی برای تحدید مداخلات دولت در امور مختلف سازمان، ایجاد کند؛ روح قانون بر سه‌جانبه‌گرایی در هیئت امنای تأکید دارد و حضور با اهمیت سه کنشگر کارگر، کارفرما و دولت را تضمین می‌کند. اما دولت‌ها در دوره‌های مختلف از جایگاه خود در چیدمان میدان استفاده کرده و کوشیده‌اند با ابزارهای مختلف از قدرت مستقل این کنشگر بکاهند. یکی از این اقدامات در سال‌های منتهی به بازه مورد بررسی پژوهش، تغییرات اساسنامه سازمان به شکل کنونی بود؛ در واقع به بیان ساده تغییرات سال ۱۳۸۹ در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، دولت و به طور خاص وزارت رفاه را در جایگاه قدرت مسلط و بی‌چون‌وچرای هیئت امنای قرار می‌دهد؛ بنا به ماده ۷ اساسنامه، اعضای هیئت امنای، ۹ نفر هستند که ۶ نفر آن‌ها به پیشنهاد وزیر رفاه خواهد بود.

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۱۰۱

از این رو هیئت امنا با سهم بالای وزیر رفاه در آن و امکاناتی که تبصره سوم این ماده در اختیار وی می‌گذارد، امکان و ظرفیت تأثیرگذاری قدرتمندی را برای دولت فراهم می‌کند. در حالی که تمام سیاست‌ها، راهبردها، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه و برنامه و بودجه سازمان و نیز عزل و نصب‌های هیئت مدیره و... باید توسط کنشگر هیئت امنا مورد بررسی قرار گرفته و مصوب شود، به صورت بالقوه بدل به گلوگاهی دولتی برای مهار سازمان می‌شود. دولت یازدهم هم با وجود نقد دولت قبل و تأکید شخص وزیر رفاه بر سهم بالای کارگران در سازمان<sup>۱</sup>، هیچ یک از ظرفیت‌های قانونی دولت را در این زمینه محدود نکرد و هیچ اصلاحی در اساسنامه صورت نداد. هرچند ممکن است در عمل همان گونه که وزیر رفاه تأکید می‌کند در این دوره تعامل میان کارگران و دولت در بهترین وضعیت خویش قرار داشته باشد اما به هر حال از منظر قانونگذاری، شاهد تغییر در خور توجهی در اسناد قانونی پیشین نبوده‌ایم.<sup>۲</sup>

یکی دیگر از امکاناتی که قدرت قابل توجهی به دولت در مواجهه با سازمان بخشیده است، بازی با شیوه‌های بازپس‌دادن بدهی‌های خود به سازمان است. مطالبات معوق سازمان از دولت مبلغ بسیار قابل توجهی است<sup>۳</sup> که همواره بخشی از آن به‌عنوان یک ردیف در بودجه سازمان تأمین اجتماعی و مبنای پیش‌بینی‌های منابع آن سازمان

---

۱- این تأکید تا آنجا پیش می‌رود که وزیر رفاه در جلسه مراسم تودیع و معارفه هیأت مدیره و مدیرعامل شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، هنگام بحث از اموال شستا، از تعبیر «اموال کارگران» استفاده می‌کند (پایگاه اطلاع‌رسانی تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵).

۲- وزیر رفاه: در هیچ دوره‌ای مثل امروز رابطه مناسب و نزدیک بین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی با جامعه کارگری وجود نداشته است و در حال حاضر در بهترین وضع از نظر تعامل مناسب با کارگران قرار داریم (پایگاه اطلاع‌رسانی تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵).

۳- سید تقی نوربخش مدیرعامل سازکان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۲ مطالبات سازمان از دولت را بالغ بر ۵۴ هزار میلیارد تومان اعلام کرد و بر افزایش ۱۰۰۰ میلیارد تومان ماهانه بر این مطالبات تأکید کرد. بنا به سخنان مدیرعامل سازمان، در ۷ سال منتهی به سال ۱۳۹۲ مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، افزایش ۱۰ برابری یافته است (پایگاه اطلاع‌رسانی تأمین اجتماعی، ۱۳۹۲).

قرار می‌گیرد، در حالی که دولت با مقاومت خود و بازپس‌دهی بسیار کمتر از تخمین سازمان، همواره این پیش‌بینی و برنامه‌ریزی را مخدوش می‌کند.



شکل ۳- مسیرهای اعمال قدرت دولت بر سازمان

در سطوح منطقه‌ای نیز، مداخله دولتمردان محلی به شکل محسوسی بر رویه شعبات استانی و شهرستانی سازمان تأثیرگذارند. گاه با واحدهای استانی، به مثابه واحدهای اجرایی دولتی برخورد می‌شود. مداخلات پرسنلی دولتمردان و نمایندگان مجلس نیز به کرات مشاهده می‌شود؛ به نحوی که شواهد متعددی از مداخله نمایندگان و فرمانداران و استانداران در انتخاب روسای شعب و مدیران استانی و شهری و ارتقاء برخی از پرسنل وجود دارد. همان گونه که در شکل (۳) نیز مشاهده می‌شود، دولت از سه مسیر به سازمان اعمال قدرت می‌کند: مسیر هیئت امناء، اعمال قدرت مستقیم و اعمال قدرت از طریق حکمرانی‌های محلی (همچون استانداری‌ها، ادارات کار و...) دولت برای پیشبرد خواسته‌های خود در میدان مورد بحث، ابزارهای متعددی را به کار می‌برد که برخی از این موارد عبارت‌اند از: پیشبرد خواسته‌های خود از طریق هیئت امناء، تغییرات مدیریتی و پرسنلی، تذکرات و توصیه‌های شفاهی و فشارهای سیاسی، تسهیل یا تحدید در پرداخت مطالبات معوق و... (نک به شکل ۳).

البته غالب کنش‌های دولت در این میدان به صورت ناآشکار انجام می‌شود و بنابراین رصد کردن آن با دشواری‌های متعددی روبروست. به نظر می‌رسد بخشی از

### کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۱۰۳

مبارزه و کشمکش میان نیروها در پشت صحنه شرکت‌ها و هلدینگ‌ها رخ می‌دهد که از یک سو سازمان در آن بخش از میدان، کنشگر توانمندی نیست و از سوی دیگر یکی از مهمترین پیامدهای آن تغییرات در سطوح مدیریتی شرکت‌هاست. تأکید وزیر کنونی کار بر این که دیگر سازمان تأمین اجتماعی، حیات خلوت هیچ کس نیست، آن هم در زمان انتصاب هیئت مدیره شستا، دست کم به معنای تأیید این نکته است که زمانی شستا حیات خلوت عده‌ای از دولتیان بوده است. فارغ از این که چه سطحی از شرکت‌ها و طی چه مدت، تحت سلطه بازی‌های دولت قرار داشته‌اند، تأیید این نکته در کنار اختیارات دولت در عزل و نصب‌های مدیران و هیئت مدیره و نیز فقدان کنش‌های مبتکرانه یا سیاستگذارانه از سوی سازمان، همگی از ظرفیت بالای دولت و تا حدی مجلس در بازی و ضعف کنشگری سازمان در این زمینه حکایت دارد (همان).



شکل ۴- ابزارهای اعمال قدرت دولت در میدان

### کارگران و کارفرمایان

مهم‌ترین مجرای که شرایط حضور کارگران و کارفرمایان را برای حضور قدرتمند در میدان فراهم می‌کند، هیئت امناست. در واقع به نظر می‌رسد براساس باورهای علمی و

عرفی و نیز برخی مستندات قانونی حضور این دو کنشگر به مثابه ذی‌نفعان اساسی روابط کار، در میدان تأمین اجتماعی برای کارایی مطلوب‌تر و سیاست‌گذاری فراگیرتر و منطقی‌تر در این حوزه ضروری است. هیئت امانا می‌توانست چنین شرایطی را فراهم کند تا نمایندگان کارگران و کارفرمایان با حضور در آن بتوانند در سیاست‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی تأثیر بگذارند. اما چیدمان اعضای هیئت امانا (به‌ویژه در سال‌های اخیر)، به نحوی بوده است که این نمایندگان به شدت در حاشیه قدرت قرار می‌گیرند و وزن چندانی برای تأثیرگذاری نخواهند داشت، مگر به جهت توانایی‌هایی شخصی که در این پژوهش محل بحث نیست. در واقع تبصره سوم ماده ۷ اساسنامه سازمان، بی‌اهمیتی و ناکارایی آرای نمایندگان کارگر و کارفرما را گوشزد می‌کند: جلسه هیئت امانا با حضور ۶ عضو رسمیت و با رأی موافق ۵ نفر قطعیت می‌یابد؛ یعنی با صرف حضور نمایندگان وزیر رفاه می‌توان جلسه رسمی تشکیل داد و مصوبه صادر کرد و الزامی به حضور سایر نمایندگان نیز نیست.

به نظر می‌رسد نهادهای کارگری و کارفرمایی، با از دست دادن خود در این هیئت، گاه از طریق ارتباطات مستقیم با مدیران سطوح مختلف سازمان و گاه از طریق مجلس و دولت، امورات خود را پیش می‌برند. در سطوح منطقه‌ای (استان‌ها)، کارفرمایان به صورت خرد و انفرادی به واسطه حاکمان محلی همچون استاندار و فرماندار و امام جمعه و البته نمایندگان مجلس خواسته‌های خود از سازمان را دنبال می‌کنند، در حالی که کارگران به صورت انفرادی ظرفیت محدودی دارند و بعضاً از طرف نمایندگان مجلس، موارد خویش را به پیش می‌برند.

با این حال، کارگران از ظرفیت بالایی برای تجمع و اعتراضات تشکیلاتی برخوردارند و با وجود موانع متعدد بر سر فراگیری سندیکاهای کارگری و یا اعتصابات گسترده صنفی، تشکل‌های نیم‌بند موجود نیز در موضوع مورد بحث در این پژوهش بارها قدرت‌نمایی کرده‌اند و ابزار تجمع را به عنوان ابزاری برای رساندن صدای خود به

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۱۰۵

گوش سیاستگذاران و تأثیرگذاری بر سیاست‌ها انتخاب کرده‌اند. یکی از مهمترین مصادیق آن تجمع ۵ هزار نفری کارگران در مراسم سالروز تصویب قانون کار و تشکیل حلقه انسانی به دور ساختمان سازمان تأمین اجتماعی بود؛ کارگران در این تجمع از دولت خواستند تا استقلال مالی و اداری تمام بخش‌های سازمان تأمین اجتماعی را به رسمیت بشناسد (خبرگزاری‌های ایلنا، اعتدال، و تأمین ۲۴).

علاوه بر این، کارگران در مراسم قانونی روز جهانی کارگر (به ویژه در بهار سال ۱۳۹۴) با تجمع بسیار گسترده در تهران، بر مسائل متعددی در ارتباط با حقوق خود تأکید کردند که در این میان تأکید بر «سه‌جانبه‌گرایی» در قانون کار و تأمین اجتماعی یکی از مهمترین گزاره‌های سخنرانان این گردهمایی بود. بنابراین یکی از مهمترین ابزارهای اعمال قدرت کارگران در وضعیت کنونی تجمع و حمایت تشکل‌های صنفی است. البته همواره این موضع‌گیری‌ها به نفع سازمان تأمین اجتماعی نیست و گاه علیه این سازمان بوده است که برخی از مصادیق آن تجمع کارگران در برابر سازمان و اعتراض به لحاظ نکردن آنها در دسته مشاغل سخت و زیان‌آور و یا اعتراض برخی از تشکل‌های صنفی به تعامل تأمین اجتماعی با اصناف کارگری در سال‌های اخیر بوده است. مرور اخبار و رویدادهای اعتراضات مختلف کارگری در سال‌های اخیر حاکی از این است که بخش اعظمی از این تجمعات و اعتراضات کارگری در برابر مجلس و وزارت کار و در اعتراض به طرح‌ها و لوایح، مصوبات مختلف، مطالبات معوق و یا مشکلات خاص گروهی از کارگران بوده است.

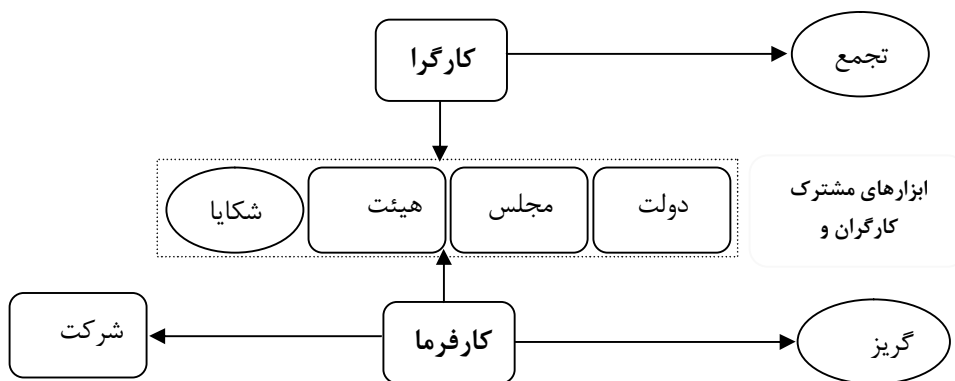
به نظر می‌رسد دشواری حضور نمایندگان کارفرمایان در سطوح تصمیم‌سازی میدان تأمین اجتماعی، سبب یافتن مسیر دیگری برای پیشبرد سیاست‌های مطلوب آنها در این میدان شده است: همراه کردن نمایندگان مجلس و دولتمردان برای فشار بر سازمان. حاصل این همراهی‌ها، از یک سو گسترش مباحثی پیرامون مغایرت تأمین اجتماعی با توسعه و یا تأکید بر سازمان به عنوان یکی از موانع اشتغال در میان

نمایندگان مجلس و دولت است و از سوی دیگر تعدد طرح‌ها و لوایحی است که تعهدات و به‌ویژه تعهدات مالی را برای سازمان ایجاد می‌کنند.

از آنجا که کارفرمایان در برخی از میدان‌ها صاحب قدرت بیشتری هستند، با تضعیف شدن در میدان تأمین اجتماعی با بهره‌گیری از سرمایه اقتصادی خود کنشگران دیگری را به این میدان فرامی‌خوانند؛ یکی از این کنشگران، شرکت‌هایی هستند که بر مبنای مشاوره به کارگران و کارفرمایان برای آگاهی از قوانین تأمین اجتماعی و احقاق حقوق آن‌ها شکل می‌گیرند. این کنشگر که با تکیه بر اهرم‌های حقوقی می‌کوشد تا ضعف کارفرمایان را در میدان جبران کند، گاه از افرادی تشکیل می‌شود که خود، سابقه کار در سازمان را دارند و با قوانین و مقررات موجود در این زمینه و نیز با سازوکارها، خلاهای قانونی و نقاط قوت و ضعف سازمان در این زمینه نیز آشنا هستند. آن‌ها در خوش‌بینانه‌ترین تصویر، به کارفرمایان مشاوره حقوقی ارائه می‌کنند و در بدبینانه‌ترین تصویر، گاه راه‌های دور زدن قانون را به آن‌ها نشان می‌دهند. در هر صورت این کنشگران به لحاظ منافع متمایز، گاه در برابر سازمان قرار می‌گیرند و همکاری برخی از کارکنان سازمان با این شرکت‌ها مغایر با منطق بازی نیروها در میدان است.

گریز بیمه‌ای یکی دیگر از متداول‌ترین ابزارهایی است که کارفرمایان برای تقویت خود در میدان استفاده می‌کنند؛ گریز بیمه‌ای که هم به سازمان و هم به کارگران، زیان جدی می‌رساند، به شیوه‌های مختلف انجام می‌شود: گاه از طریق بیمه نکردن کارگران، گاه با احتساب حق بیمه حداقل دستمزد برای سازمان تأمین اجتماعی و... . محوریت بازی بر گردآوری منافع بیشتر متکی است. از همین منظر گریز بیمه‌ای در اینجا به معنای سر باز زدن یکی از بازیگران (کارفرما) از وظایف محوله در میدان و افزودن بر منافع خود است. آن‌ها از طریق بیمه نکردن کارگران یا احتساب حق بیمه حداقل دستمزد برای سازمان تأمین اجتماعی، از سهم هزینه‌ای خود در میدان می‌کاهند و بر منافع خود می‌افزایند.





شکل ۵- اهرم اعمال قدرت کارگران و کارفرمایان در برابر سازمان

### سازمان تأمین اجتماعی

پرداختن به کنشگران مختلف میدان تأمین اجتماعی و اشاره به برخی از ابزارها و سازوکارهای مورد استفاده این کنشگران در سطور پیش، ممکن است سبب این تصور در ذهن مخاطب شده باشد که سازمان تأمین اجتماعی در این کارزار، منفعل است و کوشش چندانی برای سهم‌خواهی در این میدان نداشته است؛ در حالی که مهمترین کنشگر میدان تأمین اجتماعی در قلمروی مورد بررسی این پژوهش، در واقع خود سازمان تأمین اجتماعی بوده است. سازمان تأمین اجتماعی واجد هویتی است که در طول عمر خود کسب کرده است و با شناخت نسبتاً خوبی از سایر کنشگران، بارها با کنشگری قابل توجه، توانسته است آسیب‌های ناشی از تهاجم سایر کنشگران را به حداقل کاهش دهد که در ادامه به برخی از این موارد اشاره خواهد شد. با این حال دلیل نپرداختن به کنش‌های سازمان در سطور بالا، فراهم کردن شناخت بهتری از میدان و توان و چیدمان کنشگران برای فهم بهتر کنش‌های سازمان در جایگاه کنشگر محوری میدان تأمین اجتماعی بوده است.

### مرور سند راهبردی سازمان تأمین اجتماعی

مرور اسناد مربوط به فرآیند نگارش برنامه راهبردی سازمان تأمین اجتماعی، نکات مهمی را درباره موقعیت سازمان و یا برخی از کنشگری‌های آن، خاطرنشان می‌کند. براساس اسناد موجود «محوریت در ارائه خدمات و حمایت‌های بیمه‌های اجتماعی در سطح کشور» و «گسترده‌گی شبکه خدمات‌رسانی سازمان»، در کنار مواردی همچون «برخوردراری از توان نقش‌آفرینی در اقتصاد ملی به واسطه ذخایر» قابل توجه سازمان، «دارا بودن ظرفیت‌ها و اختیارات بالقوه قانونی مناسب در عرصه سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا» و نیز «وجود ظرفیت‌های تولید و خریدهای راهبردی خدمات درمانی و قدرت تأثیرگذاری در عرصه سیاست‌گذاری‌های ملی در حوزه سلامت» شرایط ویژه‌ای را برای سازمان در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، سلامت و اجتماعی کشور فراهم آورده است (عوامل محیطی برنامه راهبردی، ۱۳۹۴).

با این حال سازمان تأمین اجتماعی با مشکلات و تهدیدهای اساسی و جدی روبرو است که برخی از آنها به گواه اسناد موجود که حاصل نظرات کارشناسان و مدیران مختلف سازمان است، به قرار زیر است:

«قوانین، طرح‌ها و لوایح متعدد مغایر با اصول و مبانی تأمین اجتماعی»، «رکود تورمی و ناپایداری شاخص‌های کلان اقتصادی در کشور» که در کنار وضعیت نامساعد اشتغال و «گسترش بخش غیررسمی و زیرزمینی اقتصاد»، سازمان را در تنگنای درآمدی قرار می‌دهند، «تضعیف اصل سه‌جانبه‌گرایی» و به هم خوردن تعادل قوای بازیگران سه‌گانه دولت، کارگر، و کارفرما به نفع افزایش قدرت دولت در تصمیم‌گیری مرتبط با سازمان و به تبع آن «مخدوش شدن استقلال اداری سازمان»، «عدم انطباق تصور عمومی از نسبت‌داری‌ها و تعهدات سازمان» که البته این تصور در میان کنشگران اصلی نیز وجود دارد و زمینه فشار بر سازمان را افزایش می‌دهد و... (عوامل محیطی برنامه راهبردی، ۱۳۹۴).

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۱۰۹

مفاهیم مندرج در سند راهبردی سازمان تأمین اجتماعی تنها بیانگر برنامه‌ای برای پیشبرد مسائل درون سازمان نیست بلکه خود به مثابه ابزاری برای پیشبرد برخی از خواسته‌های خود در سطوح فراتر بوده است. مهم‌ترین نمود این مسئله، وجود برخی از تأکیدات در پیشانی سند راهبردی و در بیانیه مأموریت سند راهبردی است. در این بخش از سند مواردی که کارشناسان سازمان بر مخدوش شدن آن در سازمان اذعان دارند، به شکل هوشمندانه‌ای در بیانیه مأموریت و به‌عنوان بخشی از هویت سازمان درج شده است. موارد یادشده در این گزاره جمع شده‌اند: «این نهاد [سازمان تأمین اجتماعی] دارای استقلال اداری و مالی است و براصل سه‌جانبه‌گرایی-کارگر، کارفرما و دولت- اتکا دارد» (سند برنامه راهبردی سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۴: ۴). مصاحبه با تدوین‌کنندگان این سند نشان می‌دهد که آن‌ها کاملاً آگاهند که قید این موارد در سند برنامه، تأثیر چندانی بر قوانین مخدوش‌کننده موجود و یا مداخلات قدرت در این زمینه ندارد اما آگاهانه بر این تلاشند تا با تکرار آنچه آن را اصول درست در این زمینه می‌دانند و درج آنها در اسناد مختلف، بستری برای اصلاح قوانین فراهم آورند.

در زمینه تعامل با کنشگران نیز سازمان در برنامه راهبردی پنج‌ساله خود چند برنامه را برای این کار طراحی کرده است. سه مورد از مهمترین این برنامه‌ها به قرار زیر است:

- تدوین و پیاده‌سازی نظام ارتباطی با دولت
- تدوین و پیاده‌سازی نظام ارتباطی با مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص و دفتر رهبری
- تدوین و پیاده‌سازی نظام ارتباطی با قوه قضائیه (کتاب برنامه راهبردی (۱۳۹۵) تا (۱۳۹۹)، ۱۳۹۴: ۶۹).

### کنشگری سازمان تأمین اجتماعی در اجرا

سازمان به دلیل قوانین حمایت‌کننده موجود از ابزار متعددی در برابر دو کنشگر اصلی کارگر و کارفرما برخوردار است، با این حال در بیشتر مواقع مواجهه سازمان به نفع کارگران است تا کارفرمایان. کارفرمایان توسط بازرسان سازمان به طور مستمر رصد می‌شوند و معمولاً سازمان بلافاصله بعد از شناسایی عدول کارفرمایان از قوانین موجود مرتبط، با آن‌ها برخورد می‌کند و ابزارهای متعددی همچون جریمه‌ها و یا بخشودگی‌ها، ابزار کنترل برای سازمان در برابر آنان را فراهم می‌آورد. بسیاری از شکایات و گلایه‌های کارفرمایان از سازمان نیز مربوط به همین شیوه مواجهه سازمان و یا سخت‌گیری‌های موجود در این زمینه است. در برابر کارگران نیز بازرسی‌ها به ویژه در مورد بیمه‌شدگان خاص که به نوعی از بیمه همراه با نوعی حمایت بهره‌مند هستند، امری بسیار متداول است که پس از شناسایی به‌سرعت به قطع امتیازات افراد متخلف (از نظر سازمان) منتهی می‌شود. این مورد نیز با اعتراضات متعددی روبرو می‌شود که سازوکار قانونی پیگیری آن در سازمان تعریف شده است.

فشار نمایندگان مجلس بر سازمان تأمین اجتماعی سبب شکل‌گیری دو بخش جلوی صحنه و پشت صحنه در کارزار این دو بازیگر شده است. در جلوی صحنه، این سازمان بیش از ۹۹ درصد از مکاتبات نمایندگان مجلس نهم را پاسخ داده است و در ۹۵ درصد موارد، پاسخ، منفی بوده است؛ اما در پشت صحنه نمی‌توان از عدم رضایت نمایندگان از خواسته‌های غیررسمی‌شان مطمئن بود. به محض اعلام تذکر نمایندگان در مجلس، بلافاصله با واکنش رسمی و غیررسمی سازمان روبرو شده و براساس شواهد موجود دست‌کم در ده سال اخیر هیچ تذکری بدون پاسخ نمانده است. نکته مهمی که تاحدی وضعیت پشت صحنه میدان را بروز می‌دهد توجه به سوال‌های مطرح شده در مجلس است. به محض وصول شدن سؤال در مجلس، فعالیت قابل توجهی برای پاسخگویی به آن، اقتناع نماینده طرح‌کننده، انصراف از آن و یا ممانعت از طرح آن در

## کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی ۱۱۱

کمیسیون و از آن مهتر صحن علنی انجام می‌شود. کنشگری در پشت صحنه میدان به نحوی بوده که تقریباً در همه موارد سازمان موفق عمل کرده است و در یکی از سال‌ها (سال سوم مجلس هفتم) که شمار سوال‌های وصولی به بیش از ۱۵۰ مورد (۱۵۵ مورد) رسیده نیز این سازمان توانسته است به‌گونه‌ای کنش کند که در نهایت هیچ یک از این پرسش‌ها به صحن علنی مجلس نرسد. اگرچه ممکن است در غالب موارد همراه کردن نمایندگان مجلس از طریق توجیه منطقی یا قانونی انجام گیرد، اما همواره چنین نبوده است.

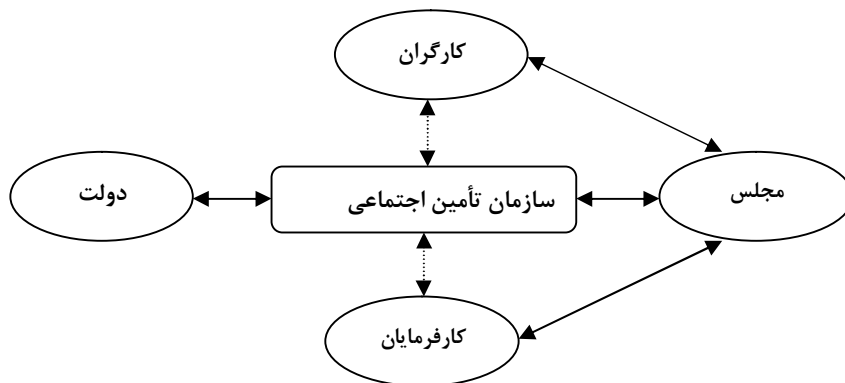
مورد دیگری که امکان تأثیرگذاری بیشتر بر عرصه‌های سیاست‌گذاری در این میدان را برای سازمان فراهم می‌کند، حضور فعال در محافل تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری مجلس و دولت است. حضور متعدد مدیرعامل، معاونین و مدیران ارشد سازمان در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی دولت حاکی از کوشش سازمان برای فعال و اثرگذار بودن در عرصه‌های حاکمیتی و در برابر کنشگران صاحب قدرت بوده است. افراد یادشده در سال‌های ۹۰ تا ۹۴ بیش از ۱۰۰ بار در کمیسیون‌های مجلس و حدود ۱۳۰ بار در کمیسیون‌های تخصصی دولت حاضر شده‌اند و به تبیین مواضع سازمان پرداخته‌اند. البته این حضور در مجلس‌های هشتم و هفتم بیشتر از مجلس نهم بوده است.

## بحث و نتیجه‌گیری

رویکردهای نظری غالب موجود که در چارچوب نظری پژوهش نیز مورد بحث قرار گرفت بر سه‌جانبه‌گرایی تأکید دارند که به تبع آن مهمترین کنشگران میدان تأمین اجتماعی شامل دولت و نهادهای کارگری و کارفرمایی خواهند بود. در حالی که یافته‌های پژوهش حاکی از روند دیگری در واقعیت جامعه ایران است. پیوند میان یافته‌ها و چارچوب نظری پژوهش، با تشریح دو نکته امکان‌پذیر می‌شود: یکی آنکه

سازمان بین‌المللی کار با وجود اهمیتی که برای سه‌جانبه‌گرایی قائل است اما خود اذعان می‌کند که هنوز بسیاری از کشورها در بهره‌برداری کامل از پتانسیل‌های سه‌جانبه‌گرایی، با مشکلات متعددی مواجه‌اند. تجارب این سازمان نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، مؤسسات سه‌جانبه، در بهترین حالت، نقشی حاشیه‌ای را در سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند، منابع اندکی دارند و اغلب، خروجی‌هایشان در شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی کنار گذاشته می‌شود. نکته دوم این که همان گونه که در یافته‌ها نیز تا حدی مورد اشاره قرار گرفت، قوانین و سیاست‌ها در ایران به گونه‌ای بوده است که نهادهای کارگری و کارفرمایی تضعیف شده‌اند؛ این مسئله در تغییرات رخ داده در ترکیب هیئت‌امنایان نیز نمایان است. با تضعیف شدن این نهادها، مجلس به مثابه نهادی میانجی بار تضعیف این نهادها را به دوش گرفته است. یکی از تبعات این رخداد، فاصله گرفتن از گفتگوی تخصصی و صنفی میان نیروهای میدان بوده است که تحلیل مکاتبات مجلس نیز در بخش یافته‌ها، این موضوع را نمایان می‌سازد.

بدین ترتیب کارگران و کارفرمایان از جریان سیاست‌گذاری مستقیم در میدان تأمین اجتماعی تاحدی کنار گذاشته شده‌اند؛ این مسئله، سبب بهره‌گیری این دو کنشگر از مسیرهای غیرمستقیم‌تر شده است، از بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی مجلس و دولت (به ویژه در سطوح محلی) گرفته تا بهره‌گیری از اقدامات گروهی و تجمعات گسترده کارگران. در مجموع براساس یافته‌ها، میدان تأمین اجتماعی، میدانی از نیروها و کنش‌های متعدد است و مهمترین کنشگران صاحب قدرت آن‌ها، مجلس، دولت، کارگران، کارفرمایان و سازمان تأمین اجتماعی هستند که در این پژوهش با محور قراردادن سازمان تأمین اجتماعی و تمرکز بر کنش‌های مرتبط با سازمان، مشخص شد که مجلس، بیشترین و متنوع‌ترین کنش‌ها و اعمال نیروها را در برابر سازمان از خود نشان می‌دهد و با بهره‌گیری از ابزارهای متعدد توانسته است خود را در جایگاه فعال‌ترین کنشگر میدان در برابر سازمان تأمین اجتماعی قرار دهد. (نک به: شکل ۶)



شکل ۶- مدل کلی نهایی تعاملات عمده کنشگران میدان تأمین اجتماعی

## منابع

- اعتضادپور، ناهید؛ رجیبی راد، فهیمه. (۱۳۷۵). *تأمین اجتماعی در ایران*. تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- اکبری، محمدعلی. (۱۳۸۲). *بررسی برنامه ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران*. (ج ۱). تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- بوردیو، پیر. (۱۳۹۰). *نظریه کنش*. ترجمه: مرتضی مردیها، تهران: انتشارات نقش ونگار.
- پایگاه اطلاع رسانی تأمین اجتماعی. (۱۳۹۲). «مطالبات تأمین اجتماعی از دولت بیش از ۵۴ هزار میلیارد تومان است». دسترسی در ۱۴ مهر ۱۳۹۲. نشانی اینترنتی: <http://www.tamin.ir/News/Item/3242/2/3242.html>
- پایگاه اطلاع رسانی تأمین اجتماعی. (۱۳۹۵). «شستا می تواند موتور توسعه ملی باشد». دسترسی در ۵ تیر ۱۳۹۵، نشانی اینترنتی: <http://www.tamin.ir/News/Item/28567/2/28567.html>
- پناهی، بهرام. (۱۳۸۵). *کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران*. تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

- پناهی، بهرام. (۱۳۷۶). *اصول و مبانی نظام تأمین اجتماعی*. تهران: سازمان تبلیغات اسلامی.
- دلوز، ژیل. (۱۳۸۹). *فوکو*. ترجمه: نیکو سرخوش و افشین جهاننیده، تهران: نشر نی.
- ریتزر، جرج. (۱۳۸۷). *نظریه جامعه شناسی در دوران معاصر*. ترجمه: محسن ثلاثی، تهران: نشر علمی.
- سازمان تأمین اجتماعی. (۱۳۹۴). *گزارش عملکرد معاونت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۴*. تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس.
- سازمان تأمین اجتماعی. (۱۳۹۵). *بولتن‌های معاونت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵*. تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس.
- سازمان تأمین اجتماعی کشور. (۱۳۸۷). *گزارش عملکرد پنج‌ساله معاونت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی*. تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس.
- سازمان تأمین اجتماعی کشور. (۱۳۹۱). *اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی*. تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس.
- شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی. (۱۳۹۳). *عوامل محیطی برنامه راهبردی سازمان تأمین اجتماعی*. تهران: دبیرخانه شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی.
- شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی. (۱۳۹۴). *سند راهبردی سازمان تأمین اجتماعی*. تهران: دبیرخانه شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی.
- شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی. (۱۳۹۵). *برنامه راهبردی سازمان تأمین اجتماعی*. (۱۳۹۵-۱۳۹۹). تهران: دبیرخانه شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی.
- شویره، کریستیان و فونتین، اولیویه. (۱۳۸۵). *واژگان بوردیو*. ترجمه: مرتضی کتبی، تهران: نشر نی.



- عباس زاده، محمد. (۱۳۹۱). تاملی بر اعتبار و پایایی در تحقیقات کیفی. *جامعه شناسی کاربردی*، سال بیست و سوم، شماره پیاپی (۴۵)، شماره اول.
- گرجی پور، اسماعیل. (۱۳۹۵). *اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چند لایه کشور*. تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵). *قانون اساسی*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی. (۱۳۸۹). *قانون تأمین اجتماعی*. تهران: انتشارات جنگل.
- Benavie, Arthur. (2006). *Social Security Under The Gun*. United States of America: Palgrave.
- ISSA. (2015a). *Social Security: A fundamental human right*. Official Web of International Social Security Association.<sup>1</sup>
- Borgmann, Christoph. (2005). *Social Security, Demographics, and Risk*. Berlin: Springer-Verlag.
- Galasso, Vincenzo. (2006). *The political future of social security in aging societies*. London: Massachusetts Institute of Technology.
- Greber, Pierre-Yves. (2008). *The Universal Declaration of Human Rights and social security*. Official Web of International Social Security Association.
- Fullerton, Don and Mast, Brent. (2005). *Income Redistribution from Social Security*. Washington, D.C: The AEI Press.
- ISSA. (2015b). *Social security: A pillar of social justice*. Official Web of International Social Security Association.

---

۱- ترجمه ابتدایی مطالب مربوط به ایسا توسط میکائیل عظیمی برای «واژگان کلیدی برنامه راهبردی سازمان» انجام شده است که نگارنده پس از تطبیق با متن اصلی، آن را بازنویسی و ویرایش کرده است.

- ILO. (2011). *Promote tripartite consultation*. Ratify and apply Convention No. 144.
- ILO. (2013a). *National Tripartite Social Dialogue*; An ILO guide for improved governance.
- ILO. (2013b). *Report VI: Social dialogue*. Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization.
- Midgley, James and Tang, Kwong-leung. (2008). *Social Security, the Economy and Development*. Palgrave Macmillan.
- OECD. (2005). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*; A Toolkit. Paris: OECD Publications Service.
- OECD. (2005). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*; OECD Guidelines and Overview. Paris: OECD Publications Service.