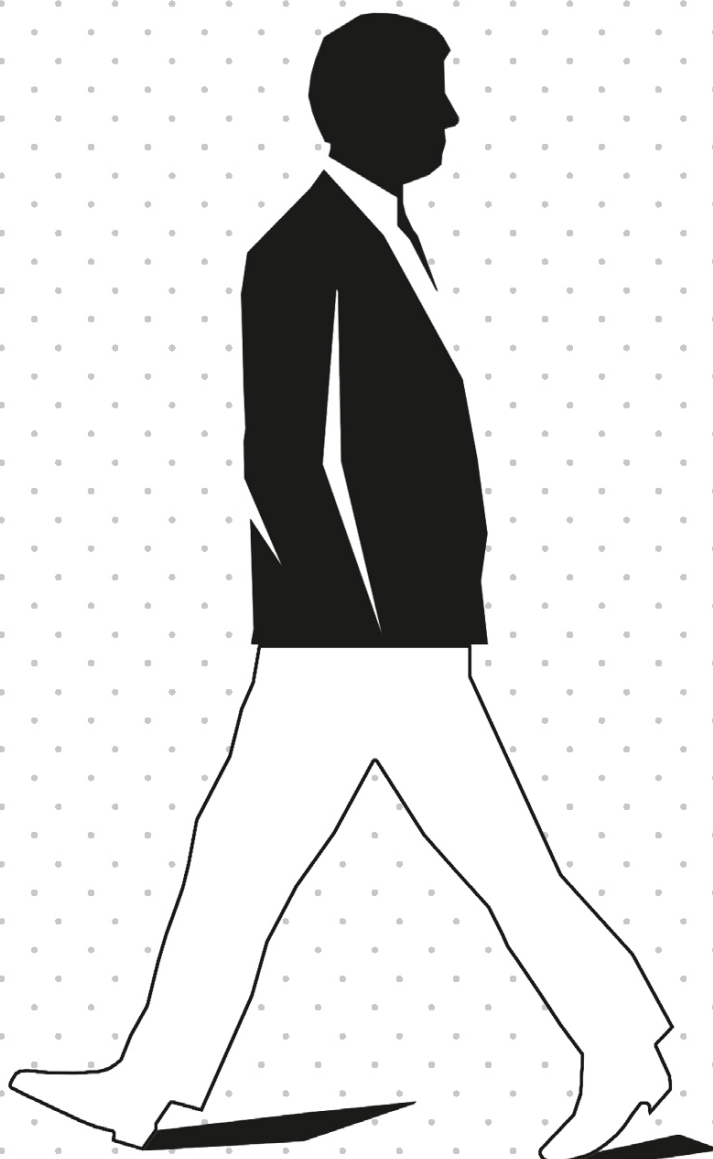




تحلیل تعارض‌های بین‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری

رضا امیدی



به نام آنکه جان را فکرت آموخت



تحلیل تعارض‌های بین‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری

مجری طرح: رضا امیدی

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
«تهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۴۰۰

| | | |
|---------------------------|---|---|
| سرشناسه | : | امیدی، رضا، ۱۳۵۷- |
| عنوان و نام پدیدآورنده | : | تحلیل تعارض‌های بین‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری / مجری رضا امیدی. به سفارش: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا «نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری». |
| مشخصات نشر | : | تهران: طرح نقد، ۱۴۰۰. |
| مشخصات ظاهری | : | ۱۷۴ ص: جدول، نمودار: ۱۴، ۵×۲۱، ۵ س.م. |
| شابک | : | ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۸۲-۴۷-۲: ۴۵۰،۰۰۰ ریال: |
| وضعیت فهرست | : | فیبیا |
| یادداشت | : | گروه همکاران: بنیامین نعیمانی، علی فهیمی، فروغ‌السادات مبلغ، سید علی فاطمی‌نویس. |
| یادداشت | : | کتابنامه: ص [۱۷۱]-۱۷۳. |
| موضوع | : | مدیریت تعارض -- ایران -- نمونه‌پژوهی |
| موضوع | : | Conflict management -- Iran -- Case studies |
| موضوع | : | رفتار سازمانی -- ایران -- مدیریت -- نمونه‌پژوهی |
| موضوع | : | Organizational behavior -- Management -- Iran -- Case studies |
| شناسه افزوده | : | نعیمانی، بنیامین، ۱۳۶۶- |
| رده‌بندی کنگره | : | HD ۴۲ |
| رده‌بندی دیویی | : | ۶۵۸/۴۰۵۳ |
| شماره کاتالوگ ملی | : | ۷۶۴۸۴۴۹ |
| اطلاعات رکورد کاتالوگ ملی | : | فیبیا |



تحلیل تعارض‌های بین‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری

مجری طرح: رضا امیدی (هیئت علمی دانشگاه تهران)
گروه همکاران: بنیامین نعیمانی، علی فهیمی، فروغ‌السادات مبلغ، سید علی فاطمی‌نویس

ناظر طرح: یاسر باقری

طرح جلد و صفحه‌آرایی: احمد صدیقی

چاپ: اول - ۱۴۰۰

تیراژ: ۵۰۰ جلد

قیمت: ۴۵۰۰۰ تومان

چاپ و صحافی: عمران

انتشارات طرح نقد: تهران، میدان انقلاب، خیابان کارگر جنوبی، مقابل پاساژ مهستان، پلاک ۱۲۵۱، واحد ۴
تلفن: ۶۶۴۸۳۷۶۳ پست الکترونیکی: tarhenaghd@gmail.com

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۸۲-۴۷-۲

تمامی حقوق برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.

فهرست مطالب

پیشگفتار مؤسسه ۷

مقدمه ۹

چکیده ۱۳

فصل اول: مباحث نظری و روش شناسی ۱۵

۱-۱. مقدمه ۱۷

۱-۲. بحث‌های نظری ۱۷

۱-۳. ترسیم نقشهٔ تعارض ۲۱

۱-۴. جمع‌بندی: بازنویسی چارچوب نظری متناسب با مسئلهٔ پژوهش ۳۶

۱-۵. روش پیشبرد پژوهش ۴۲

فصل دوم: تحلیل تعارض درون سازمانی: ادارهٔ کل فرهنگی و اجتماعی ۵۳

۲-۱. مقدمه ۵۵

۲-۲. منابع گردآوری داده‌ها ۶۰

- ۳-۲. مختصری دربارهٔ خدمات اصلی امور فرهنگی و اجتماعی..... ۶۱
- ۴-۲. تحلیل تعارض..... ۶۷
- ۵-۲. جمع‌بندی..... ۸۶

فصل سوم: تحلیل تعارض با وزارت علوم، تحقیقات و فناوری..... ۹۱

- ۱-۳. مقدمه..... ۹۳
- ۲-۳. ترسیم نقشهٔ تعارض..... ۹۴
- ۳-۳. جمع‌بندی..... ۱۱۴

فصل چهارم: تحلیل تعارض با مجلس شورای اسلامی..... ۱۱۷

- ۱-۴. مقدمه..... ۱۱۹
- ۲-۴. ترسیم نقشهٔ تعارض..... ۱۲۱
- ۳-۴. جمع‌بندی..... ۱۴۲

فصل پنجم: تحلیل تعارض با دیوان عدالت اداری..... ۱۴۵

- ۱-۵. مقدمه..... ۱۴۷
- ۲-۵. ترسیم نقشهٔ تعارض..... ۱۴۹
- ۳-۵. جمع‌بندی..... ۱۶۴

بحث پایانی..... ۱۶۷

- فهرست منابع..... ۱۷۱

پیشگفتار مؤسسه

حوزه‌های اجتماعی در بیشتر موارد حوزه‌هایی هستند که بازیگران متعدد با رویکردها و منافع متفاوت را دربرمی‌گیرند. این ویژگی سبب می‌شود تا هر یک از کنشگران این حوزه‌ها، فهم و تفسیر ویژه‌ای از پدیده‌ها و مسائل مطرح داشته و در نتیجه رفتارهای متفاوتی از خود بروز دهند. در این چارچوب بروز «اختلاف» میان بازیگران و ذی‌نفعان امری طبیعی به نظر می‌رسد و گریزی از این اختلاف‌ها نیست. از سوی دیگر شناسایی دقیق و ماهیت تعارض‌ها و اختلاف‌ها برای اداره و مدیریت بهینه این حوزه‌ها نیز امری بدیهی به نظر می‌رسد. به بیان دیگر سیاست‌گذاری در حوزه‌های اجتماعی که کانون شکل‌گیری تعارض‌هاست، بدون شناسایی تعارض‌ها و یافتن شیوه مواجهه بهینه، از اثربخشی و کارایی بایسته به دور خواهد بود. بنابراین ترسیم نقشه تعارض اولین گام در تعیین استراتژی و راهکارهای مدیریت تعارض است نقشه‌ای که شامل تعیین محل تعارض، ذی‌مدخلان و توصیف کامل هر یک از آنهاست.

از جمله نهادهای کلیدی در حوزه اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی هستند که بنا بر ماهیت بین‌نسلی و بلندمدت خود، کانون گرد هم آمدن نسل‌های متفاوت هستند که هر یک مطالبه و رویکرد ویژه‌ای به این نهادها دارند. این صندوق‌ها با ارائه خدماتی تعریف شده در بازه‌های زمانی طولانی، نقش برجسته‌ای در زیست اقتصادی و اجتماعی مشترکان

داشته و از این‌رو، نیازمند سازوکاری متناسب و مناسب با چنین ویژگی‌هایی است. از این‌رو، به نظر می‌رسد پیگیری مفهوم «نقشه تعارض» در صندوق‌های بازنشستگی، مقدمه و بستری است برای سیاست‌گذاری اثربخش و کارا. این مهم زمانی اهمیت دوچندان خواهد داشت که روند تغییر ساختار سنی جمعیت مدنظر قرار گیرد. بی‌تردید افزایش تعداد شهروندان سالمند (بازنشسته) طی سال‌های آتی در کنار ضرورت تمهید نظام‌های تأمین مالی صندوق‌ها، یکی از پیچیده‌ترین و چالش‌برانگیزترین مباحثی است که باعث شکل‌گیری تعارض‌های مختلف خواهد شد. این همه در حالی است که در شرایط کنونی و تنها در گروه بازنشستگان کنونی صندوق‌ها نیز می‌توان نشانه‌های جدی از تعارض مشاهده کرد. زیرا این صندوق‌ها (از جمله صندوق بازنشستگی کشوری) گروه‌های متفاوت سنی، شغلی، مهارتی و جنسیتی را پوشش داده که هر یک از این گروه‌ها دغدغه‌های متفاوتی در دوران بازنشستگی را دنبال می‌کنند.

آنچه پیش‌رو دارید، نتیجه پژوهشی است که به همت و تلاش پژوهشگر دغدغه‌مند و خوش‌آئیه، جنای آقای دکتر رضا امیدی و در قالب طرحی به سفارش مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا به انجام رسیده است. اهداف این پژوهش شناسایی تعارض‌های موجود میان صندوق بازنشستگی کشوری با سایر سازمان‌ها و نهادها، شناسایی ماهیت، سابقه، و تعامل متقابل آنهاست. امید است این اثر بتواند زمینه را برای دقت در این مفهوم فراهم کرده و در ساحت سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری راهنمایی برای مسئولان باشد. بی‌تردید حوزه صندوق‌های بازنشستگی به شدت نیازمند ژرف‌کاوی‌های فراوانی است که تنها به همت علاقه‌مندانی پر تلاش ممکن خواهد بود.

مقدمه

«ناهماهنگی‌های بین‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری» عنوانی است که در فراخوان مؤسسه پژوهشی وابسته به این نهاد در فهرست اولویت‌های مطالعاتی قرار گرفته است. در پروپوزال ارائه‌شده، پیشنهاد شد به‌جای مسئله «ناهماهنگی» بر مسئله «تعارض» تمرکز شود. بدیهی است میان این دو مفهوم روابط متقابل معناداری وجود دارد، اما مسئله «ناهماهنگی» در حوزه سازمان و مدیریت بیشتر به مسائلی از قبیل موازی‌کاری، تداخل وظایف و مواردی از این قبیل معطوف است؛ درحالی‌که تعارض ضمن پوشش‌دادن مسئله ناهماهنگی، ابعاد ایدئولوژیک، پارادایمی، ارتباطی، منفعتی و غیره را نیز دربرمی‌گیرد.

مسئله تعارض به‌ویژه در سال‌های اخیر، به‌شکلی گسترده وارد ادبیات سیاست‌گذاری ایران شده است؛ تا آنجا که از سوی طیفی از سیاست‌گذاران ریشه بسیاری از فسادها و ناکارآمدی‌های نظام سازمانی و بروکراتیک کشور به مسئله تعارض میان ذی‌نفعان نسبت داده شده و عموماً تعارض نیز به «تعارض منافع» تقلیل داده می‌شود. از سوی دیگر، در ادبیات نظری برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، وجود تعارض و اصطکاک امری طبیعی در سیاست‌گذاری به‌شمار می‌آید. سیاست‌گذاری بدون تعارض نیز به راه‌رفتن روی سطح یخ تشبیه شده و تأکید می‌شود که وجود تعارض‌ها و اصطکاک‌ها می‌تواند در ترسیم واقعی‌ترین مسیر برای تحقق برنامه مؤثر باشد؛ از این‌رو شناسایی ماهیت تعارض‌های

موجود در سیاست‌گذاری، یکی از مراحل مهم پیشبرد سیاست است. حوزه‌های اجتماعی عموماً حوزه‌هایی با تعدد و تنوع کنشگران هستند. وجود کنشگران متعدد با «نگرش»‌های متفاوت دربارهٔ فهم و تفسیر مسائل سبب می‌شود تا «رفتار»‌های متفاوتی برای مواجهه با مسائل مشترک شکل بگیرد و در نتیجه در حین اجرا «تعارض»‌هایی بروز یابد. در این میان، تحلیل و مدیریت تعارض یکی از تکنیک‌های میانی سیاست‌گذاری است که براساس آن تصویری از این نوع تعارض‌ها به دست می‌آید. همچنین با شناختن ماهیت تعارض‌ها (منفعتی، ارزشی، ساختاری، اطلاعاتی و رابطه‌ای) و دینامیزم (پویایی و تحرک) آن تلاش می‌شود راهکارهایی برای مدیریت تعارض به دست بیاید. مدیریت تعارض سبب کاهش هدررفت و بد تخصیص منابع و همچنین اصطکاک‌های فرسایشی در مسیر پیشبرد اهداف و حل مسائل مشترک می‌شود. هدف از این پژوهش نیز شناسایی تعارض‌های موجود میان صندوق بازنشستگی کشوری با سایر سازمان‌ها و نهادها، شناسایی ماهیت، پیشینه، دینامیزم این تعارض‌ها و روابطی است که در طول زمان حول آن‌ها شکل گرفته است. باید توجه داشت که براساس پروپوزال مصوب، تعیین راهکارهای رفع تعارض از اهداف این پژوهش نیست، اما تلاش شده است براساس رویکردهای نظری غالب در این حوزه، تصویر اولیه‌ای از راهکارها به دست بیاید.

صندوق بازنشستگی کشوری یکی از سه صندوق اصلی نظام بازنشستگی در ایران است که براساس آخرین گزارش‌های آماری حدود ۱.۵ میلیون مستمری‌بگیر و حدود ۱ میلیون و ۴۷ هزار نفر شاغل را تحت پوشش دارد. این صندوق با توجه به پیشینه تأسیسی خود، کارکنان بخش دولتی و نه صرفاً کارکنان قوهٔ مجریه را پوشش می‌دهد؛ اعم از وزارتخانه‌ها، قوهٔ قضائیه، مجلس شورای اسلامی، صدا و سیما، شورای نگهبان و شورای عالی انقلاب فرهنگی. از این منظر، صندوق بازنشستگی با مجموعهٔ متنوعی از ذی‌نفعان سازمانی با مبانی مشروعیت حقوقی و سیاسی متفاوت مواجه است. از سوی دیگر، برخی از همین بازیگران مانند مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری که وابسته به قوهٔ

قضائیه هستند، مرجعی برای سایر ذی‌نفعان به شمار می‌آیند تا انواعی از مطالبات از صندوق را پیگیری کنند؛ به بیان دیگر آن‌ها بازیگرانی چندوجهی در این میدان هستند و نقش‌های متفاوتی دارند؛ از این‌رو شناسایی این میدان و بازیگران اصلی حول هر تعارض و همچنین نقش، قدرت و ظرفیت‌هایی هر یک از بازیگران در مواجهه با تعارض، از اهمیت اساسی در پیشبرد سیاست‌های حوزه‌بازنشستگی برخوردار است.

براساس زمان پیش‌بینی‌شده برای انجام این پژوهش، تعارض درون‌سازمانی و سه تعارض بین‌سازمانی مطالعه شد. براساس روش‌شناسی کار، برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی صندوق و تعارض‌های حول آن به‌عنوان تعارض درون‌سازمانی و دیوان عدالت اداری، مجلس شورای اسلامی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به‌عنوان سازمان‌هایی که بیشترین تعارض‌های بین‌سازمانی را با صندوق دارند، به‌عنوان نمونه مطالعه انتخاب شدند. پژوهش حاضر از مهرماه ۱۳۹۸ آغاز شد و بنا بود طی یک سال انجام شود، اما برخی رویدادها سبب شد که فصل پایانی گزارش در اواسط آذرماه ۱۳۹۹ نهایی شود. رخدادهای پیاپی نیمه دوم سال ۱۳۹۸، از جمله شوک قیمتی بنزین و اعتراض‌های گسترده پس از آن، ترور سردار سلیمانی، سقوط هواپیمای اوکراینی، برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی، تغییر و تحولات مجلس و درنهایت شیوع کووید ۱۹، تداوم آن و محدودیت‌های اجتماعی و ارتباطی ناشی از این بیماری، ادامه پژوهش را با تأخیر مواجه کرد. از آنجا که روش‌شناسی ترسیم نقشه تعارض بر گفت‌وگوهای گسترده با ذی‌نفعان گوناگون هر تعارض مبتنی است، دسترسی به ذی‌نفعان و هماهنگی برای مصاحبه با دشواری‌های زیادی همراه بود؛ با وجود این، گروه پژوهش مصاحبه‌ها را تا حد کفایت انجام داد. در انجام این پژوهش، علاوه بر سه جلسه گفت‌وگوی گروهی با مدیران و کارشناسان صندوق، در مراحل مختلف ده گفت‌وگوی انفرادی نیز با مدیران فنی، اجتماعی و فرهنگی و کارشناس ارشد دفتر حقوقی انجام شد و مصاحبه با برخی از مدیران و کارشناسان چندین بار صورت گرفت. دیگر افرادی که در مراحل مختلف پژوهش با آن‌ها مصاحبه شد، عبارت‌اند از: یکی

از مدیرعامل‌های پیشین صندوق، دو مدیر پیشین دفتر اجتماعی و فرهنگی صندوق، سه نماینده مجلس، رئیس کانون بازنشستگان وزارت صنعت و معدن، عضو مجمع کانون‌های تهران، دو قاضی دیوان عدالت اداری، مدیر اداره بازنشستگی وزارت علوم، کارشناس مسئول امور بازنشستگی دانشگاه تهران، عضو هیئت‌مدیره کانون صنفی استادان دانشگاهی ایران، رئیس مجمع صنفی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه علامه طباطبایی و مدیر کل منابع انسانی دانشگاه تهران. با توجه به شرایط، برخی مصاحبه‌ها به صورت حضوری و برخی به صورت تلفنی و اسکایپی صورت گرفت. علاوه بر مصاحبه‌ها، منابع و مستندات فراوانی نیز درباره تعارض‌های مورد مطالعه بررسی شد.

خانم فروغ مبلغ و آقایان بنیامین نعیمایی، علی فهیمی و سید علی فاطمی در بخش‌های مختلف پژوهش همکاری داشتند. به دلیل دشواری دسترسی برای گروه پژوهش، مصاحبه با نمایندگان مجلس شورای اسلامی را آقای محمدحسن نجمی، خبرنگار پارلمانی انجام دادند. همچنین مصاحبه با آقای اسلامیان، مدیرعامل پیشین صندوق بازنشستگی کشوری را مرضیه امیری، روزنامه‌نگار، انجام داد. محمدجواد اصغریان نیز کار پیاده‌کردن فایل‌های صوتی همه مصاحبه‌ها را بر عهده داشت.

گزارش پژوهشی در قالب پنج فصل تنظیم شده است. در فصل اول، چارچوب نظری مربوط به ترسیم نقشه تعارض و روش انجام پژوهش بیان شده است. فصل دوم به تحلیل تعارض برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی صندوق بازنشستگی به عنوان تعارضی درون‌سازمانی اختصاص دارد. در فصل‌های سوم تا پنجم نیز به ترتیب تعارض صندوق بازنشستگی کشوری با وزارت علوم، مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری بررسی شده است.

چکیده

صندوق بازنشستگی کشوری یکی از صندوق‌های اصلی نظام بیمه اجتماعی در ایران است که با ذی‌نفعان سازمانی و غیرسازمانی گوناگون ارتباط دارد. پهنه مأموریت‌های این صندوق و چالش‌های آن، به‌ویژه طی دو دهه اخیر و گستره و شدت مسائل اقتصادی و اجتماعی متلابه ذی‌نفعان اصلی صندوق، یعنی بازنشستگان موجب شد تا طی سال‌های اخیر صندوق با تعارض‌های متنوعی در ارتباط با ذی‌نفعان مواجه شود. در این پژوهش، براساس شیوه‌های مرسوم مبتنی بر گفت‌وگوهای کارشناسی و بررسی مستندات پژوهشی و سازمانی و رسانه‌ای، چهار تعارض اصلی حول برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی صندوق شامل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دیوان عدالت اداری و مجلس شورای اسلامی شناسایی شدند. یکی از مهم‌ترین علل تعارض با وزارت علوم و دیوان عدالت اداری، قوانین بالادستی و گاهی تفسیر غالب از قوانینی است که از سوی دولت تنظیم و تصویب شده است. همین امر در بسیاری از مسائل فی‌مابین، امکان حقوقی و قانونی مؤثری را در اختیار دستگاه‌های طرف تعارض قرار داده است. جایگاه و نقش قانونی نهادهایی مانند مجلس و دیوان عدالت اداری نیز به تعارض‌های ساختاری و ارتباطی جدی با صندوق بازنشستگی انجامیده است. همچنین استانداردهای دوگانه‌ای که گاه در خود صندوق با مجلس شورای اسلامی یا سایر سازمان‌های طرف تعارض وجود دارد، پیچیدگی تعارض‌ها را بیشتر می‌کند.

به کمک ترسیم نقشه تعارض می‌توان موقعیت واقعی صندوق بازنشستگی در میدان تعارض را آشکارتر کرد. همچنین نگاه یکسویه و به سود خود به طرفین تعارض شکل نمی‌گیرد و راهبرد واقع‌بینانه‌تری برای مواجهه با تعارض طراحی می‌شود.

واژه‌های کلیدی: نقشه تعارض، ذی‌نفعان اصلی، تعارض ساختاری، دینامیزم تعارض، راهبرد مواجهه، تعارض منفعتی، تعارض رابطه‌ای.

فصل اول:

مباحث نظری وروش شناسی

۱-۱. مقدمه

در این فصل، بحث‌های نظری درباره هر دو مسئله هماهنگی و تعارض و روش‌شناسی ترسیم نقشه تعارض ارائه شده است. همان‌طور که توضیح داده شد، هرچند، هماهنگی مسئله اصلی این پژوهش نیست، به دو دلیل به اختصار به برخی وجوه نظری آن اشاره شده است: ۱. هدف از پرداختن مختصر به بحث هماهنگی به عنوان دغدغه اولیه مدنظر صندوق، نشان دادن رابطه و نسبت آن با مسئله تعارض به عنوان مسئله محوری گروه پژوهشی است. ۲. تأکید اولیه بر این موضوع که برخی راهکارهای ارتقای سطح هماهنگی در نظام سازمانی (درون سازمانی و برون سازمانی) در راهکارهای مواجهه با تعارض نیز کاربرد دارد.

۱-۲. بحث‌های نظری

۱-۲-۱. مسئله هماهنگی

برجسته شدن مسئله هماهنگی در سطوح سازمانی با شکل‌گیری پدیده تقسیم کار و تمایزیابی و تخصص‌گرایی ناشی از آن پیوند دارد. مفهوم بنیادینی نهفته درون «هماهنگی»، «وابستگی و رابطه متقابل» است. این مفهوم، مؤلفه محوری تعریف‌های ارائه شده درباره هماهنگی است و تا حدود زیادی در مسئله تعارض نیز نمود دارد.

از دیدگاه کاپوچو^۱ (۲۰۰۵) هماهنگی فرایندی است که در تعامل و رابطه‌های مختلف و پیچیده میان افراد، موقعیت‌ها، نقش‌ها، کارکردها، انگیزه‌ها، اهداف و ابزار شکل می‌گیرد. مبتنی بر این تعریف، الکساندر^۲ (۱۹۹۳) نیز «وابستگی متقابل منابع»^۳ را نخستین محرک هماهنگی می‌داند. در این رویکرد، سه عامل اساسی برای روابط میان‌سازمانی مشخص شده است:

۱. تبادلات آزاد،

۲. وابستگی قدرت،

۳. اختیار سیاسی قانونی.

در تعریف‌های ارائه‌شده از هماهنگی - چه آن‌هایی که از منظر زمینه‌ای به مفهوم هماهنگی پرداخته‌اند و چه آن‌هایی که از دیدگاه فرایندمحور هماهنگی را تحلیل کرده‌اند - بر یک عنصر کلیدی، یعنی تعامل تمرکز شده است. این مفهوم به دلیل پیوند با تقسیم کار و تخصصی شدن، با «بستر»ها و «زمینه»های ایجاد هماهنگی ارتباط دارد و به دلیل ماهیت پویا و ساختاری خود، ویژگی «فرایندی» هماهنگی را برجسته می‌کند. هماهنگی از یک سو «مفهومی نظری» به شمار می‌آید و از سوی دیگر «برساخت عملیاتی - کاربردی» است؛ به بیان دیگر در تفکر انتزاعی و با نظریه‌پردازی محض و بدون بررسی تجربی و آزمون خطاها نمی‌توان به چپستی «هماهنگی» دست یافت و با صرف عمل و دستور آن را ساخت. در سطح نظر، تعریف درستی از مفهوم «هماهنگی» به مشاهده وضعیت عینی روابط میان افراد و سازمان‌ها وابسته است. در سطح عمل نیز رسیدن به ساختار عینی هماهنگی، با تحلیل و بررسی نظری وضعیت‌های عینی ممکن است.

بر این اساس، الکساندر در تبیین نظریه برنامه‌ریزی هماهنگ‌ساز خود، دو بعد اصلی را برای شکل‌گیری هماهنگی مطرح می‌کند: ۱. طراحی نهادی یا سازمانی مناسب که

1. Kapucu

2. Alexander

3. Resource Dependence

بعد ساختاری این نوع برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد و منظور از آن تدوین قواعد و خلق ساختارهای سازمانی است که عمل هماهنگ را امکان‌پذیر کند. ۲. پیدایش ترکیب مناسبی از عقلانیت راهبردی و عقلانیت ارتباطی (الکساندر، ۲۰۰۰: ۲۵۱). براساس توضیح او، سازمان‌ها و شبکه‌های میان‌سازمانی کنشگرانی هستند که اهداف و منافع متفاوت و خاص خود را دارند و درصدد دستیابی به حداکثر منافع هستند. همچنین وابستگی متقابل این سازمان‌ها به یکدیگر برای دستیابی به اهداف خود، آن‌ها را ناچار به برقراری کنش ارتباطی و تعاملی می‌کند؛ از این‌رو طراحی سازمانی درحقیقت قواعد بازی را فراهم می‌کند. سازمان‌های درگیر نیز می‌کوشند هم با کنش تعاملی به بیشترین درجهٔ هماهنگی و همکاری برسند تا بازی بهتر پیش برود و هم با کنش راهبردی به حداکثر منافع خود دست یابند.

الکساندر در تحلیل خود از فرایند ایجاد هماهنگی میان سازمان‌ها، دو بعد فوق (ساختاری و تعاملی) را ذیل سه محور ویژگی‌های سازمانی، هزینه‌های مربوط به هماهنگی و تعامل بالقوه دسته‌بندی می‌کند (الکساندر، ۱۹۹۳: ۳۳۲). این محورها در تعامل با یکدیگر کار می‌کنند و ممکن است محدودکننده یا تسهیل‌کنندهٔ هماهنگی میان‌سازمانی باشند. برخی از عواملی که الکساندر ذیل این سه محور نام برده است، عبارت‌اند از:

۱. انطباق و تعدیل متقابل سازمان‌ها در فرایند هماهنگی میان‌سازمانی با موقعیت و محیط (سازمان‌ها باید خود را با تغییرات و پویایی‌های ناشی از تعامل با محیطی تعدیل کنند که قرار است هماهنگی میان‌سازمانی در آن شکل بگیرد).
۲. آگاهی سازمان‌ها به وجود وابستگی و ضرورت وابستگی به یکدیگر برای رسیدن به اهداف؛
۳. مبادله و تقسیم متناسب منابع میان سازمان‌ها به‌منظور اثربخشی بیشتر در استفاده از آن‌ها؛
۴. ارتباطات متقابل میان سازمان‌ها به‌صورت باز و انعطاف‌پذیر؛
۵. داشتن منافع متقابل میان سازمان‌ها و بیشتربودن منافع هماهنگی در مقایسه با

ریسک آن؛

۶. وجود فرهنگ‌های سازمانی سازگار میان سازمان‌ها؛
۷. وجود اعتماد متقابل میان سازمان‌ها؛
۸. همکاری سازمان‌ها در دسترسی به اهداف و ارزش‌های مشترک؛
۹. داشتن فهم و درک درست هریک از سازمان‌ها از حدود و حوزه مسئولیت‌های خود (الکساندر، ۱۹۹۳: ۳۳۲-۳۳۴).

همان‌طور که در بحث درباره مسئله تعارض می‌بینیم، برخی محورهای مطرح‌شده از سوی الکساندر با تدقیق بیشتر در شناسایی ماهیت تعارض سازمان‌ها نیز استفاده شده است.

۱-۲-۲. مسئله تعارض

طراحی مداخله مؤثر برای مواجهه با تعارض برای هر سیاست‌گذاری نیازمند توانایی تحلیل همه جنبه‌های آن تعارض و تشخیص دلایل آن است، اما معمولاً موقعیت‌های متعارض به قدری پیچیده‌اند که جنبه‌های مهم آن بررسی نمی‌شوند یا ارتباط میان پویایی‌های^۱ آن مشهود نیستند. مداخله‌گر یا طرف سوم ابتدا باید تعارض را تشخیص دهد و پس از مشخص کردن علت این تعارض، برای حل آن تلاش کند. در این میان، دستورالعمل‌های ارزیابی در هدایت موقعیت متعارض و توجه به همه طرفین درگیر تأثیرگذارند.

یکی از ابزارهایی که کاربرد فراوانی برای تحلیل تعارض دارد، «راهنمای نگاشت تعارض ور»^۲ است. با استفاده از این ابزار، تعارض‌های پیچیده به اجزای تشکیل‌دهنده تقسیم و سپس تحلیل می‌شوند. درنهایت نیز راهکارهایی برای مواجهه آگاهانه با تعارض طراحی می‌شود. راهنمای مفید دیگر برای شناسایی و تحلیل تعارض «رویکرد سه‌وجهی»

1. Dynamics

2. Wehr Conflict Mapping Guide

(ساندل)^۱ است. در این گزارش، به لحاظ روش‌شناسی ترکیبی از این دو الگو استفاده شده است این چارچوب، در هر دو سطح کلان و خرد تحلیل تعارض مفید است. همچنین در هر مرحله‌ای از تعارض (از مرحله پنهان‌بودن^۲ تعارض تا شتاب‌گیری^۳ و بحرانی‌شدن^۴) آن کاربرد دارد.

بنیان این چارچوب نقشه تعارض ور^۵ است و شش جزء اصلی دارد:

۱. طرفین تعارض^۶
۲. تاریخچه تعارض^۷
۳. بستر تعارض^۸
۴. جهت‌گیری طرفین^۹
۵. پویایی‌های تعارض^{۱۰}
۶. مداخله در تعارض^{۱۱}

در ادامه گزارش، جزئیات این نقشه توضیح داده شده و در انتها متناسب با موضوع پژوهش به‌اختصار صورت‌بندی متناسبی از آن ارائه شده است.

۱-۳. ترسیم نقشه تعارض

تنظیم این نقشه به‌صورتی بوده که مداخله‌گر برای ارائه تحلیل خود باید پنج جزء اول را به کار ببرد. همه اطلاعاتی که در این اجزا به دست می‌آیند، در انتخاب گزینه مداخله دخیل هستند. جزء آخر علاوه بر تعیین تصمیم‌گیری‌ها، گزینه‌های موجود برای هر تصمیم

-
1. A Comprehensive Mapping of Conflict and Conflict Resolution: A Three Pillar Approach (Sandole).
 2. Latent
 3. Gaining Momentum
 4. Crisis
 5. Wehr Conflict Map
 6. Conflict Parties
 7. Conflict History
 8. Conflict Context
 9. Party Orientation
 10. Conflict Dynamics
 11. Conflict Intervention

را نیز ارائه کرده است.

۱-۳-۱. طرفین تعارض

بررسی طرفین تعارض شامل شناسایی و گونه‌بندی طرفین تعارض، نوع روابط آن‌ها و قدرت و منابع طرفین است. نخستین گام در تحلیل یک تعارض، شناسایی طرفین است؛ یعنی باید مشخص شود که طرفین نماینده خودشان هستند یا فرد یا سازمان دیگری نماینده آن‌هاست (ساندل، ۱۹۹۸: ۴) و یا اینکه خودشان به نمایندگی از دیگران در میدان حضور دارند. ویلموت و هاکر^۱ (۲۰۱۳: ۱۷۷) بازیگران را به چهار گروه اولیه، ثانویه، نفع‌برندگان بیرونی و میانی تقسیم می‌کنند. براساس تعریف این دو، بازیگران اولیه اهدافی ناسازگار دارند، اما رابطه آن‌ها مستقیم است. بازیگران ثانویه می‌توانند درگیری غیرمستقیم در تعارض داشته باشند، اما با پیشروی تعارض مستعد تبدیل‌شدن به بازیگران اولیه هستند. نفع‌برندگان بیرونی، تأثیر فراوانی در تعارض و شیوه حل آن دارند. بازیگران میانی نیز در تعارض درگیر نیستند، اما اگر بودند تأثیر عمده‌ای بر تعارض داشتند. شناسایی این بازیگران میانی مهم است؛ زیرا ممکن است در جریان مواجهه با تعارض توسط سایر بازیگران به‌شکلی جدی وارد میدان شوند. درواقع این دسته از بازیگران ممکن است منفعل و حتی در برابر مسئله خنثی باشند، اما به تدریج در یک‌سوی تعارض قرار بگیرند و فعال شوند.

در شناسایی بازیگران میدان، روابط میان آن‌ها نیز باید تحلیل شود. این امر به شناخت منشأ، ماهیت و پویایی‌های روابط آن‌ها کمک می‌کند. هنگام ارزیابی طرفین، تحلیل دسترسی آن‌ها به قدرت و منابع مهم است. ممکن است روابط آن‌ها برحسب دسترسی به قدرت و منابع، نامتقارن یا متقارن باشد که این امر بر تعامل آن‌ها یا یکدیگر اثر می‌گذارد. قدرت محصول رابطه میان طرفین است. میزان قدرتی که هر یک دارند، براساس منابع رایج قدرت است. منابع رایج، منابع ارزشمند یا دارایی‌هایی هستند که اگر عادلانه تقسیم

1. Wilmot and Hocker

نشوند، به تعارض می‌انجامند. منابع رایج قدرت شامل پیوندهای شخصی، کنترل منابع، مهارت‌های ارتباطی یا تخصص هستند (ویلموت و هاگر، ۲۰۱۳: ۹۰-۹۲). به این منابع می‌توان جایگاه سیاسی و اجتماعی، نحوه حضور در فرایند سیاست‌گذاری، میزان تشکل‌یابی، نوع بازی تشکل‌ها و مواردی از این قبیل را نیز افزود. برای طراحی یک مداخله مؤثر، دانستن دسترسی طرفین به منابع رایج قدرت اهمیت دارد؛ زیرا ممکن است لازم باشد قدرت بازتوزیع شود.

۱-۳-۲. پیشینه و تاریخچه تعارض

به‌منظور فهم و ارزیابی دقیق ماهیت تعارض، ضروری است تاریخچه روابط بازیگران بررسی شود؛ زیرا تعارض در رابطه شکل می‌گیرد و نمود می‌یابد. روابط نیز در امتداد یک پیوستار روابط^۱ حرکت می‌کنند که عبارت است از: همکاری^۲، رقابت^۳، تنش^۴، تعارض^۵ و بحران^۶. نوع رابطه بازیگران مختلف حول مسائل متفاوت در گذر زمان ممکن است در امتداد این پیوستار، نوسان داشته باشد، به‌ویژه در مسائلی که پیشینه رابطه بازیگران می‌تواند به موقعیت‌های سازمانی سوق یابد. در این زمینه می‌توان مصداق‌های فراوانی از تاریخ تحولات سیاست‌گذاری در ایران را فهرست کرد؛ برای مثال این مقوله که مناسبات فردی مدیران و سیاست‌گذاران چگونه می‌تواند بر سرنوشت یک سیاست - چه در طراحی و چه در اجرا - تأثیرگذار باشد.

-
1. Continuum of Relationships
 2. Cooperation
 3. Competition
 4. Tension
 5. Conflict
 6. Crisis

شکل ۱-۱. پیوستار روابط میان بازیگران



روابط طرفین در گذشته تا حد زیادی به رخداد‌های مهم^۱، قدرت/ منابع^۲ و اثر روانی^۳ این روابط بستگی دارد. اگر دو طرف گذشته طولانی‌ای با هم داشته‌اند، ممکن است روابط آن‌ها در امتداد این پیوستار تغییر کرده باشد. آن‌ها ممکن است قبلاً بارها وارد مرحله بحران شده یا هرگز به مرحله بحران نرسیده باشند، اما در عوض سال‌ها بین تنش و تعارض در حرکت باشند. آگاهی از الگوی دقیق تعامل میان دو طرف روی پیوستار برای فهم رابطه کنونی آن‌ها ضروری است. مصداق این فراز و فرود را می‌توان در بسیاری از قوانینی یافت که طراحی و تصویب آن‌ها چندین سال طول می‌کشد.

رابطه میان طرفین اغلب تحت تأثیر رخداد‌هایی قرار دارد که در گذشته میانشان رخ داده است. اگر دو طرف در گذشته به مرحله تعارض یا بحران رسیده باشند، باید در ترسیم نقشه تعارض فعلی به آن توجه شود. این کار به فهم این موضوع کمک می‌کند که چگونه مسائل حل‌نشده قبلی ممکن است بر تعارض فعلی اثر بگذارند. همچنین افزایش یا انتقال منابع و قدرت میان دو طرف در گذشته بر رابطه کنونی آن‌ها اثرگذار است. اگر طرفین قبلاً تعارض یا بحران داشته‌اند، ممکن است اثرات روانی تعارض قبلی تا زمان حال باقی مانده باشد و چه‌بسا یکی از طرفین یا هر دوی آن‌ها در تعارض فعلی به‌گونه خاصی رفتار کنند.

1. Significant Events
2. Power/ Resources
3. Psychological Effects

۱-۳-۳. بستر تعارض^۱

چهار سطح اصلی تعارض سطوح فردی، اجتماعی، بین‌المللی و جهانی- محیط‌زیستی را شامل می‌شود (ساندل، ۱۹۹۸: ۱۲). سطح اجتماعی شامل نهادهایی مانند خانواده‌ها، گروه‌های کوچک، سازمان‌ها و بنگاه‌های اقتصادی است. سطح اجتماعی نیز، اجتماعات و گروه‌های قومی و فرهنگی را شامل می‌شود. منظور از سطح بین‌المللی، تعارض‌های ملی است که به درگیری کنشگران فراملی منجر می‌شود. این تعارضات ماهیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دارند. سطح جهانی- محیط‌زیستی بر تعارض‌هایی متمرکز می‌کند که بر محیط‌زیست و زمین اثرگذار هستند. هر تعارضی در یکی از این سطوح یا در چند سطح اتفاق می‌افتد. مدل پارادایم تودرتوی^۲ دوگان^۳ تعارضاتی را نشان می‌دهد که در سطوح چندگانه قرار دارند (شکل ۱-۲).



1. Context
2. Nested Paradigm Model
3. Dugan

براساس مدل دوگان، وجود تعارض مشخص میان دو کنشگر، «مسئله»^۱ است. تعامل میان کنشگران و هر الگوی رفتاری تکرارشونده، قلمرو «رابطه»^۲ را می‌سازد. «زیرمجموعه»^۳ متشکل از سازمان و نهادهایی تأثیرگذار بر رفتار کنشگران است. سطح «نظام»^۴ اثرات یا محدودیت‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی بر کنشگران را شامل می‌شود. تعارض می‌تواند در هر دو سطح فردی و اجتماعی وجود داشته باشد. در این زمینه می‌توان مصداق‌های زیادی دربارهٔ ایران فهرست کرد؛ برای مثال مک‌لئود (۱۳۸۰) در کتاب برنامه‌ریزی در ایران بیان کرده است که به دلیل نبود ساختار حزبی در ایران، چگونه بروکراسی به فضایی برای منازعه‌های سیاسی میان افراد تبدیل می‌شود. وضعیت ساختاری تعارض در جریان تدوین و اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی آشکار بوده است؛ یعنی جایی که سازمان برنامه و بودجه طراحی چنین ساختاری را هم با اختیارات و اقتدار سازمانی خود و هم با پارادایم فکری خود در تعارض می‌دید. دو یا چند سطحی بودن دربارهٔ بسیاری از تعارضات مصداق دارد و در نتیجه همهٔ آن‌ها باید در سطوح گوناگون بررسی شوند.

براساس نظر دوگان، در صورت وجود و بروز تعارض در سطح نظام، باید احتمال وجود خشونت ساختاری را نیز بررسی کرد. هنگامی که سطح تعارض مشخص می‌شود، باید دیگر جنبه‌های زمینه‌ای هر سطح، مانند ساختارهای سیاسی و اقتصادی، الگوهای ارتباطی و بدنه‌های تصمیم‌گیرنده را نیز در نظر گرفت (ویلومت و هاکر، ۲۰۱۳: ۱۷۷). شناسایی ساختارهای سیاسی و اقتصادی، در تعارض‌های مدرن و پیچیدهٔ امروز، پیوند مهمی با تعریف بستر یک تعارض دارد. بیشتر ساختارهای سیاسی و اقتصادی چنان در هم تنیده‌اند که فهم یکی از آن‌ها بدون در نظر گرفتن دیگری در تحلیل امکان‌پذیر نیست. اقتصاد

-
1. Issue
 2. Relationship
 3. Subsystem
 4. System

فراقانونی^۱ که موازی با اقتصاد رسمی فعالیت می‌کند، برای تأمین مالی دستور کارهای سیاسی خاص (برای مثال، در شرایط جنگ یا تحریم) شکل می‌گیرد. این سازوکارهای اقتصادی که منابع و قدرت خود را از جنگ می‌گیرند، از طولانی‌شدن تعارض نفع می‌برند. در چنین حالتی، هیچ راه‌حل صرفاً سیاسی یا اقتصادی نمی‌تواند موقعیت را بهبود دهد، بلکه باید چگونگی تعامل این دو نظام با یکدیگر و تأثیر آن بر طرفین درگیر تحلیل شده و در نهایت یک مداخلهٔ دوگانهٔ سیاسی - اقتصادی پیشنهاد شود.

یکی دیگر از جنبه‌های تعیین‌کنندهٔ بستر هر تعارض فرهنگ است که بر رفتار طرفین تأثیر می‌گذارد. همچنین نگرش‌ها و رفتارها را تعیین می‌کند و بر معانی‌ای که مردم به رخدادها و کنش‌ها می‌دهند، اثر گذار است. شش وجه از فرهنگ به‌شکلی مشخص بر تعامل میان طرفین تعارض تأثیر می‌گذارد: نگرش به تعارض، شیوهٔ ارتباط، راحتی با افشاکاری^۲، رویکرد حل مسئله، شیوهٔ تصمیم‌گیری، رویکرد به اتمام کار و انتظارات از نتایج (برایت^۳، ۲۰۱۱: ۵).

هر فرهنگ رویکرد متفاوتی به این جنبه‌ها دارد که بر دینامیزم تعارض اثر گذارند. اگر شیوهٔ ارتباط تلویحی و با شفافیت پایین باشد، میان آنچه گفته‌شده و آنچه در واقع منظور بوده است، اختلاف وجود دارد و در نتیجه امکان گفت‌وگو و مفاهمه پایین است؛ برای مثال قوانین و مقرراتی که دارای درجهٔ تفسیرپذیری بالایی هستند، دینامیزم‌های متفاوت و گاه متناقض دارند و با توجه به نوع توزیع قدرت/ منابع می‌توانند به تعارض‌های جدی بینجامند. از دیدگاه برایت (۲۰۱۱) اگر هر یک از طرفین جهت‌گیری زمانی خاص خود را در تعارض داشته باشند، این تفاوت می‌تواند بر فهم متقابل و تعامل آن‌ها با یکدیگر اثر گذار باشد. اگر یکی از طرفین درگیر گذشته و دیگری جهت‌گیری آینده‌محور داشته باشد، ممکن است ناامیدی و عصبانیت رخ دهد؛ زیرا مشخص نمی‌شود که رویدادهای گذشته تا چه اندازه برای دیگری ارزشمند است.

-
1. Extra-Legal
 2. Comfort with Disclosure
 3. Bright

از نظر هانتینگتون^۱ برای فهم بستر یک تعارض، نظریهٔ «محروریت نسبی»^۲ نیز مفید است؛ زیرا به تبیین و پیش‌بینی رفتار طرفین تعارض کمک می‌کند. براساس این نظریه، مردم اغلب وقتی کنش خشن نشان می‌دهند که دستاوردها و قابلیت‌های آن‌ها با آرزوهایشان هم‌خوانی ندارد. این امر به چهار صورت رخ می‌دهد: ۱. خواسته‌ها زیاد می‌شوند، اما قابلیت‌هایی مانند قدرت و منابع ثابت می‌مانند. ۲. خواسته‌ها و قابلیت‌ها افزایش می‌یابند، اما نرخ افزایش قابلیت‌ها کندتر از خواسته‌هاست. ۳. خواسته‌ها در جای خود می‌مانند، اما قابلیت‌ها کاهش پیدا می‌کنند. ۴. خواسته‌ها و قابلیت‌ها با هم افزایش پیدا می‌کنند، اما پس از مدتی قابلیت‌ها کاهش می‌یابند (برایت، ۲۰۱۱: ۳). تصور کنید در سطح سازمانی، مسائل و مطالبات مرتبط با حیطة مأموریت‌های یک سازمان افزایش یابد، اما به تناسب آن دامنهٔ اختیارات و قدرت و منابع رشد نکند. نتیجهٔ چنین وضعیتی بروز تعارض و تشدید شکاف میان سازمان و مخاطبان آن است.

نظریهٔ عمومی‌تر، ناامیدی - پرخاشگری است (دورتی، فازگراف^۳، ۱۹۹۷: ۲۶۶). براساس این نظریه، پرخاشگری نتیجهٔ ناامیدی است. دخالت یک طرف هنگام دستیابی به یک هدف ناامیدی ایجاد می‌کند و مانند یک مانع عمل می‌کند. هرچه مانع بزرگ‌تر باشد، به انرژی بیشتری برای برطرف شدن نیاز دارد. استفادهٔ بیش‌ازحد از انرژی، شکل پرخاشگری و رفتار مخرب به خود می‌گیرد. در ایران نمونه‌های زیادی در سیاست‌گذاری وجود دارد که براساس آن‌ها تعارض‌های جدی در فرایند طراحی یا اجرای سیاست، در نهایت طرفین را ناامید و سیاست را متوقف کرده است؛ برای مثال در اجرای سیاست برگرداندن کودکان بازمانده از تحصیل به مدرسه که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی آن را بر عهده داشت، سازمان بهزیستی (از سازمان‌های تابع این وزارتخانه) به‌صراحت اداره‌های استانی خود را به همکاری نکردن در اجرای سیاست تشویق می‌کرد. مثال دیگر فراز و فرودهایی است که در

1. Huntington
 2. Relative Deprivation
 3. Dougherty and Pfaltzgraff

طراحی لایحه تعیین تکلیف تابعیت کودکان حاصل از ازدواج زنان ایرانی با مردان غیرایرانی طی شد. برخی نهادها در جلسات رسمی موضع موافق می‌گرفتند، اما بیرون از جلسه انوعی از لابی‌گری‌ها را برای جلوگیری از پیشرفت لایحه انجام می‌دادند.

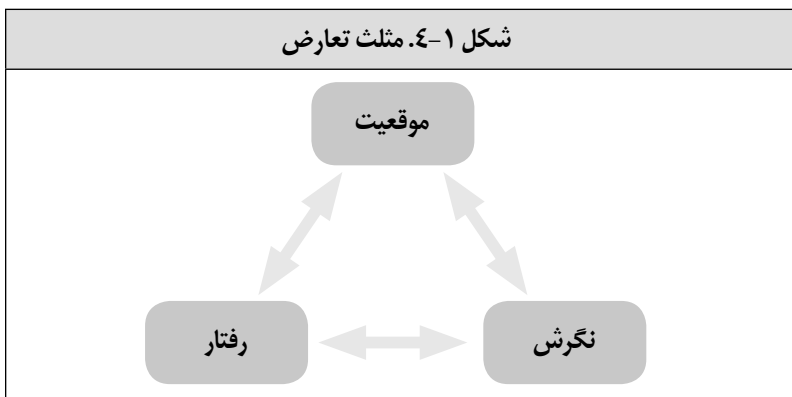
۱-۳-۴. جهت‌گیری طرفین تعارض

جهت‌گیری تعارض شامل شناسایی مسئله و اهداف طرفین و قراردادن مسئله در بستر است. مدل‌ها و نظریه‌های فراوانی برای شناسایی مسائل طرفین وجود دارد که همه آن‌ها زوایای کم‌وبیش مشابهی در نگاه به طرفین و انگیزه‌های آن‌ها دارند. بهترین روش شناخت مسائل شناسایی «عامل مولد اولیه»^۱ است (ویلموت و هاگر، ۲۰۱۳: ۱۷۸). مور^۲ (۲۰۰۳) عامل‌های مولد تعارض را ذیل پنج نوع ساختاری، ارزشی، رابطه‌ای، داده‌ای و منفعتی، با عنوان چرخه تعارض^۳ دسته‌بندی کرده است (شکل ۱-۳). وی با شکستن تعارض، آن را ساده‌سازی کرده و عامل‌های مولد را برای شناسایی آسان‌تر هویت تعارض از هم جدا کرده است. این مدل با رمزگشایی از تعارض، آن را ساده می‌کند. براساس این مدل، برطرف کردن برخی تعارض‌ها دشوارتر است. تعارض‌های مربوط به ارزش‌ها و تعارض‌های ساختاری معمولاً مربوط به قلمرویی هستند که چانه‌زنی و توافق تأثیری در آن ندارد؛ در نتیجه رفع آن‌ها دشوارتر است. تعارض‌های ساختاری با محدودیت‌های زیرساختی مواجه هستند که بازی با آن‌ها سخت است. تعارض‌های ارزشی نیز گاهی با باورها و ایدئولوژی‌های مردم سروکار دارد که عموماً کسی حاضر به مصالحه بر سر آن‌ها نیست. انواع دیگر شامل داده‌ها، رابطه و منافع آسان‌تر هستند که به راحتی می‌توان آن‌ها را رفع کرد؛ زیرا در نهایت می‌توان راهی برای چانه‌زنی، همکاری و مصالحه درباره آن‌ها یافت.

1. Primary Generating Factor
 2. Moore
 3. Circle of Conflict



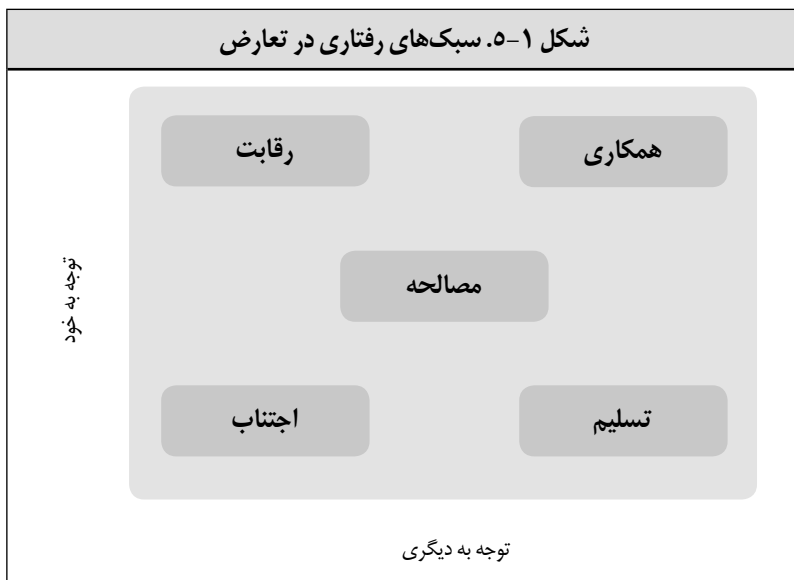
مدل موقعیت، نگرش و رفتار^۱ گونه دیگری از صورت‌بندی مسائل طرفین را ارائه می‌کند. نگرش که به‌طور معمول به کمک فرهنگ شکل می‌گیرد، بر رفتار اثر می‌گذارد و رفتار نیز بر موقعیت تأثیرگذار است.



رفتارها می‌توانند راه حل و فصل مشکلاتی باشند که در موقعیت تعارض میان طرفین شکل می‌گیرد. این مدل یادآور آن است که در نهایت نگرش، مسائل و رفتارها را تعیین می‌کند؛ در نتیجه با این مدل می‌توان مسائل را در زمینه‌های فرهنگی گوناگون یا پایگاه اقتصادی-اجتماعی چارچوب‌بندی کرد و به تحلیلی مناسب رسید. طرفین مسائل و اهداف خود را با پیام‌های تلویحی اظهار می‌کنند. برای فهم این پیام‌ها و درک دقیق معانی تلویحی طرفین، بستر تعارض باید به خوبی شناخته شود.

۱-۳-۵. دینامیزم تعارض

دینامیزم تعارض عبارت است از کنش‌ها و واکنش‌های طرفین و رخدادهایی که این کنش‌ها برمی‌انگیزند یا بازمی‌دارند. شناسایی و پیش‌بینی این پویایی‌ها برای تعیین راهبرد مواجهه و مدیریت تعارض بسیار مهم است. سبک‌های تعارض مهم‌ترین تعیین‌کننده کنش‌های طرفین درگیر هستند و رفتار آن‌ها را در پاسخ به تعارض مشخص می‌کنند. ویلموت و هاگر (۲۰۱۳: ۱۱۱) پنج سبک تعارض را براساس دو بعد توجه به خود و توجه به دیگری برمی‌شمرند.



سبک‌های اجتنابی^۱ و رقابتی^۲ دو سبک تعارضی هستند که مقابل یکدیگر قرار دارند. ویژگی‌های سبک اجتنابی انکار و پنهان شدن از تعارض است؛ درحالی که ویژگی‌های سبک رقابتی استفاده از قدرت برای برهم‌زدن نظم یا رسیدن به موقعیت برنده-بازنده است. سه سبک دیگر منعطف‌تر هستند و بر همکاری با دیگر طرفین برای رسیدن به راه‌حل تأکید دارند. سبک همکاری^۳ در گوشه سمت راست بالای نمودار قرار دارد و هم‌زمان به همان میزان که دغدغه خود دارد، دغدغه دیگری هم دارد. اگر طرفین این سبک از تعارض را داشته باشند، احتمال اینکه تعارض به موقعیتی برنده-برنده ختم شود، زیاد است. در این حالت، هیچ‌کدام از طرفین به تمام خواسته‌های خود نمی‌رسند، اما هر دو می‌توانند تا حد رضایت‌بخشی به اهدافشان دست پیدا کنند. مصالحه^۴ و همکاری تا حد زیادی به متقاعدسازی طرفین منوط است.

1. Avoidance
2. Competition
3. Collaboration
4. Compromise

درواقع راه‌هایی که طرفین برای پاسخ به تعارض انتخاب می‌کنند و وسایلی که برای رسیدن به اهدافشان به کار می‌گیرند، راهنما و تعیین‌کنندهٔ رخدادهایی است که در تعارض رخ می‌دهد. کنش یک طرف واکنش دیگری را تعیین می‌کند و این مدل کنش و واکنش دینامیزم تعارض را می‌سازد. توجه به این پویایی‌ها برای انتخاب نوع درست و زمان مناسب مداخله در مسئله بسیار مهم است. رخدادهای تسریع‌کننده، وضعیت تعارض را تغییر می‌دهند و در پس آن‌ها می‌توان منتظر واکنش طرفین بود؛ برای مثال یک تعارض خاموش ممکن است دوباره به مرحلهٔ ظهور برسد که در آن طرفین به‌شکلی آشکار به‌دنبال اهداف ناهم‌ساز خود هستند (ساندل، ۱۹۹۸: ۱۰). در این میان، به‌کمک رخدادهای تسریع‌کننده می‌توان مرحلهٔ ظهور را به مرحلهٔ تهاجمی تبدیل کرد. چنین تغییری با آسیب جسمی یا روانی به مردم یا اموال همراه است. به‌منظور تشخیص رخدادهای تسریع‌کننده دو روش وجود دارد:

۱. اگر طرفین درگیر با هم تاریخچهٔ درگیری دارند، رخدادهای تسریع‌کنندهٔ قبلی می‌تواند به پیش‌بینی رخدادهای آینده کمک کند.

۲. می‌توان تعارض فعلی را با موارد مشابه مقایسه کرد.

مسائل طرفین ممکن است با پیشرفت تعارض تغییر کند. تعامل میان طرفین نیز ممکن است مسائل جدیدی ایجاد کرده یا یک مسئله را به چند مسئلهٔ جدید تبدیل کند. همچنین شاید با ارزیابی دوبارهٔ اهداف یا چانه‌زنی طرفین، مسائل تغییر کنند که این تغییرات ممکن است سبب قطبی‌شدن میان طرفین اولیه و ثانویه شود؛ در این صورت طرفین سعی می‌کنند پایگاه خود را قدرتمند کنند؛ در نتیجه ائتلاف‌ها شکل می‌گیرد، مواضع در برابر مخالفان مستحکم‌تر می‌شود و فضا نیز به‌سمت قطبی‌تر شدن پیش می‌رود که همین امر تسریع‌کنندهٔ (کاتالیزور) حل مشکل یا خصومت بیشتر میان طرفین می‌شود (ویلیموت و هاگر، ۲۰۱۳: ۱۴۸).

نظریه‌های فرایندی مانند مهاجم-مدافع^۱ و مارپیچ تعارض^۲ بر مدل کنش و واکنش^۳

-
1. Aggressor- Defender
 2. Conflict Spiral
 3. Action-Reaction

تأکید می‌کنند و نشان می‌دهند که پویایی‌های تعامل چگونه سبب پیشرفت کار می‌شوند. مدل مهاجم - مدافع با چسباندن برجسب مهاجم به یک طرف و مدافع به دیگری آن‌ها را از هم متمایز می‌کند (روبین، پروت و کیم،^۱ ۱۹۹۴: ۷۳-۷۴). در این مدل، مهاجم آغازکننده تعارض است و علیه دیگری عمل می‌کند که او نیز از خود دفاع می‌کند.^۲ واکنش مدافع سبب ایجاد تاکتیک‌های قوی‌تری از سوی مهاجم می‌شود که واکنش‌های تدافعی به دنبال دارد. این کنش و واکنش ادامه می‌یابد و به افزایش تعارض می‌انجامد. در مدل ماریچ تعارض برخلاف مدل مهاجم - مدافع (روبین، پروت و کیم، ۱۹۹۴: ۷۴-۷۵) تعارض به دلیل کنش‌های مداوم هر دو طرف بیشتر می‌شود. در این مورد دیگری به جای دفاع با کنشی پاسخ می‌دهد که شدیدتر از کنش اول فرد مقابل است. این امر عکس‌العمل شدیدتری به وجود می‌آورد که در نتیجه آن کنش بعدی طرف مقابل شدیدتر می‌شود. با شدت گرفتن تاکتیک‌های طرفین این چرخه ادامه می‌یابد و تعارض با بیشتر شدن، ماندگار می‌شود.

از دیگر راه‌های کنش و واکنش، ساختن کلیشه‌ها و تصویر در آینه^۳ است؛ به این صورت که طرفین تصویرهای کلیشه‌ای از دیگری می‌سازند که در بیشتر موارد شبیه هم است؛ مثل آینه. برای مثال هر کس خود را خیلی خوب و اخلاقی، ولی دیگری را غیراخلاقی و فریبکار می‌داند.^۴ ادراک دیگری حتی اگر اشتباه هم باشد، واقعیت طرف مقابل است و به پیشگویی خودمحقق‌کننده^۵ تبدیل می‌شود؛ برای مثال در مدل مهاجم - مدافع کنش مهاجم

1. Rubin, Pruitt and Kim

۲. نمونه‌ای از این تعارض در سال‌های اخیر میان وزارت بهداشت و درمان و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بر سر شورای عالی بیمه و سازمان بیمه سلامت شکل گرفت. وزارت بهداشت و درمان آغازکننده تهاجم بود. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز در ابتدا منفعل برخورد کرد، اما در ادامه نتوانست در مقابل منفک شدن شورای عالی بیمه و سازمان بیمه سلامت و ادغام آن‌ها در وزارت بهداشت و درمان به‌شکلی مؤثر دفاع کند.

3. Mirror Imaging

۴. تصویر آینه‌ای در روابط میان صندوق بازنشستگی کشور با ذی‌نفعان اصلی (بازنشستگان) و کانون‌های بازنشستگی بسیار غالب است.

۵. پیشگویی خودمحقق‌کننده (Self-Fulfilling Prophecy) یا پیش‌گویی خودانجام، به گونه‌ای از پیش‌بینی گفته می‌شود که بعد از اعلام یا صادر شدن، شرایطی ایجاد می‌کند که باعث می‌شود همان پیش‌گویی به حقیقت بپیوندد.

به واکنشی از سوی مدافع منجر می‌شود. با افزایش تعارض، مهاجم به‌جای اینکه خود را سرزنش کند، به سرزنش مدافع می‌پردازد که چرا عکس‌العمل نشان داده است. با این کار مهاجم واقعیت خود را می‌سازد و پیشگویی خودمحقق‌کننده ایجاد می‌کند که در آن مدافع، طرف بد ماجراست (دورتی و فازگراف، ۲۰۰۰: ۲۸۲).

۱-۳-۶. مداخله در تعارض

آخرین بخش نقشه تعارض، مداخله در تعارض است که بر مداخله و تصمیم‌گیری‌های متعدد مداخله‌گر برای طراحی و اجرا تمرکز می‌کند. تحلیل تعارض که در پنج مرحله گذشته انجام شد، برای نخستین گام طراحی مداخله ضروری است. مداخله‌گر به‌کمک اطلاعاتی که درباره طرفین، بستر تعارض و پویایی‌های تعارض به دست آورده است، تنظیم مداخله ممکن را آغاز می‌کند. بینشی که نظریه‌ها و مدل‌های بالا در اختیار وی قرار می‌دهند، در انتخاب‌های مربوط به طراحی مداخله تعیین‌کننده هستند. در ادامه، سه نمونه از مدل‌هایی که در بالا معرفی شدند، ذکر می‌شوند؛ زیرا در طراحی مداخله نقش مستقیم دارند. این مدل‌ها در تحلیل بسیار مهم هستند و تصمیم‌گیری‌های مقدماتی را ساده‌تر می‌کنند. نخستین مدل، مدل پیوستار روابط است که در تاریخچه تعارض به آن اشاره شد. هنگام انتخاب مداخله این مسئله مهم است که بدانیم دو طرف در هر مرحله چه تعاملی با یکدیگر داشته‌اند؛ به‌ویژه به این دلیل که مداخله با توجه به مرحله تعارض متفاوت است. دومی و سومی مدل‌های سطح تعارض و سطوح تعارض دوگان هستند که مداخله‌گر با استفاده از هر دوی آن‌ها باید جایگاه تعارض را پیدا کند. هرچه سطح تعارض بالاتر باشد، مداخله نیز به‌تبع آن باید پیچیده‌تر باشد.

نوع صلحی که قرار است به آن دست یابیم، دومین پیش‌تصمیمی است که هر مداخله‌گر باید درباره آن بیندیشد. دو مدل صلح وجود دارد؛ صلح منفی و صلح مثبت که هریک از انواع مداخله‌ها یکی از این دو مدل را ایجاد می‌کنند. صلح منفی یعنی اتمام خشونت و

خصوصیت و صلح مثبت یعنی پایان دادن به خصومت به همراه زدودن ریشه تعارض (ساندل، ۱۹۹۸: ۱۴). این تصمیم با مدل سطوح تعارض دوگان پیوند می‌یابد. پرداختن به تعارض در سطح مسئله در مدل دوگان به صلح منفی می‌انجامد. اگر مواجهه با تعارض در سطوح چندگانه شامل مسئله، رابطه، زیرمجموعه و نظام رخ دهد، آن تعارض نه تنها در لحظه، بلکه به احتمال زیاد برای همیشه از بین می‌رود؛ این فرایند یعنی صلح مثبت. تصمیم سوم به زمان‌بندی و ترتیب و توالی اتفاقات مربوط است. این جنبه تصمیم‌گیری باید هنگام اجرای مداخله به‌طور دائم بازبینی شود. مهم است بدانیم که ابتدا در کجا باید مداخله را شروع کنیم. در بیشتر موارد هر تعارض نیازمند چندین نوع مداخله است که هر کدام در سطح متفاوتی اجرا می‌شوند. صلح مثبت معمولاً به چندین مداخله نیاز دارد. در نتیجه زمان‌بندی و توالی این مداخلات مهم هستند و باید به‌منظور بیشترین اثرگذاری برای آن‌ها برنامه‌ریزی شود. پس از تصمیمات آمادگی، مداخله‌گر باید مناسب‌ترین مداخله را با توجه به تحلیل خود انتخاب کند. پنج نوع مداخله وجود دارد که عبارت است از: پیشگیری، مدیریت، توافق، رفع و تغییر شکل (ساندل، ۱۹۹۸: ۱۳). بدین منظور باید گروه‌های درگیر در تعارض گونه‌بندی شوند. در برخی گروه‌ها، سازوکارهایی درونی مانند ریش‌سفیدان و معتمدان برای حل تعارض وجود دارد. چنین گروه‌هایی بسیار اثرگذار هستند؛ زیرا طرفین معمولاً برای اقتدار این سازوکارها احترام قائل هستند، اما در گروه‌هایی که سازوکارهای درونی برای حل تعارض ندارند، مداخله‌گر باید سازوکارهایی ارائه کند (ساندل، ۱۹۹۸: ۱۱).

۱-۴. جمع‌بندی: بازنویسی چارچوب نظری متناسب با مسئله پژوهش

برای صورت‌بندی نظری بحث از مطالعات ور (۱۹۷۹)، سندل (۱۹۹۸) و ویلموت و هاگر (۲۰۱۳) استفاده شده است. بی‌شک تعارض وضعیتی پیچیده و همراه با جنبه‌های گوناگونی است که روابط و دینامیزم میان این جنبه‌ها نیز تا حد زیادی پنهان و ضمنی است. تعارض از مهم‌ترین عوامل عدم قطعیت، پیش‌بینی ناپذیری و ابهام در سیاست‌گذاری است؛ از این رو

طراحی و پیشبرد یک اقدام مستلزم درک و تحلیل شفاف آن است. ور (۱۹۷۹) ترسیم نقشهٔ تعارض را نخستین گام در این زمینه می‌داند. عناصر نقشهٔ تعارض در کارهای ویلموت و هاگر (۲۰۱۳) و سندل (۱۹۹۸) براساس پرسش‌هایی مشخص توضیح داده شده است. در ادامه، این عناصر متناسب با موضوع پژوهش بیان شده‌اند:

۱-۴-۱. بازیگران اصلی میدان

به بیان ساده، نخستین گام در تحلیل، شناسایی طرفین (فردی و سازمانی) تعارض روابط میان آن‌ها و قدرت و منابع آن‌هاست. دامنهٔ بازیگران میدان با توجه به نوع مسئله می‌تواند بسیار گسترده باشد. بازیگران گوناگون نیز با توجه به موقعیتی که دارند، در مراحل مختلف فرایند تعارض و مواجهه با آن، از میدان خارج یا به آن وارد شوند. نحوهٔ حضور آن‌ها در میدان تعارض و حساسیت آن‌ها به مسئله نیز بسیار متفاوت است. در شناسایی بازیگران میدان، روابط میان آن‌ها نیز باید تحلیل شود؛ زیرا به شناخت منشأ، ماهیت و پویایی‌های روابط آن‌ها کمک می‌کند؛ البته ممکن است روابط بازیگران برحسب میزان دسترسی به قدرت و منابع، نامتقارن یا متقارن باشد که به نوبهٔ خود بر تعامل آن‌ها با یکدیگر اثرگذار است.

براساس تعریف ویلموت و هاگر (۲۰۱۳) قدرت تا حد زیادی به منابع توزیع شده میان بازیگران، کنترل منابع و مهارت‌های ارتباطی بازیگران بستگی دارد. بلیک‌مور و گریگز^۱ (۲۰۰۷: ۱۳۳) میدان سیاست‌گذاری را به فوتبال سیاسی^۲ تعبیر می‌کنند که بازیگران، به‌ویژه بازیگران سازمانی و سیاسی فعال در آن رقابت می‌کنند تا جهت سیاست را به‌سوی منافع و ایدئولوژی خود سوق دهند. این رقابت ممکن است در فرایند تدوین و تصویب یا در دورهٔ اجرا رخ دهد و حتی به خنثی‌شدن سیاست بینجامد. از سوی دیگر، دامنه و چیدمان گروه‌های ذی‌نفع در لایه‌های مختلف سیاست‌گذاری و موقعیت بافت عمومی که میدان سیاست‌گذاری را احاطه کرده‌اند، می‌تواند بر میزان اهمیت یک سیاست یا مجموعه

1. Blakemore and Griggs
2. Political Football

سیاست‌ها برای نیروهای سیاسی تأثیرگذار باشد. در پژوهش حاضر، بازیگران ماهیت سازمانی دارند، اما نگرش‌های فردی تأثیرگذار بر جایگاه (مانند قضات دیوان عدالت اداری) یا مناسبات فردی در سلسله‌مراتب اقتدار سازمانی (برای مثال، بین دفاتر مختلف صندوق) می‌تواند به‌شکلی جدی مؤثر باشد.

۱-۴-۲. پیشینه و تاریخچهٔ تعارض

ضروری است به‌منظور فهم و ارزیابی دقیق ماهیت تعارض، تاریخچهٔ روابط بازیگران بررسی شود؛ زیرا تعارض در اساس در رابطه شکل می‌گیرد و نمود می‌یابد. روابط در امتداد یک پیوستار حرکت می‌کنند که عبارت است از: همکاری، رقابت، تنش، تعارض و بحران. نوع رابطهٔ بازیگران مختلف حول مسائل متفاوت در گذر زمان ممکن است در امتداد این پیوستار نوسان داشته باشد؛ به‌ویژه در مسائلی که پیشینهٔ رابطهٔ بازیگران فردی می‌تواند به موقعیت‌های سازمانی سوق یابد؛ برای مثال دو مدیری که در موقعیت‌های قبلی، رابطه‌ای اعم از همکاری، رقابت، یا تعارض داشته‌اند، می‌توانند آن را در موقعیت جدید و متفاوت نیز بازسازی کنند.

رابطهٔ بازیگران تا حد زیادی تابع رخدادهای کانونی پیشین، اعم از مداخله‌ها، نهادگذاری‌ها، مقررات‌گذاری‌ها و غیره است. در تاریخچهٔ تعارض بررسی می‌شود که تعارض چگونه شکل گرفته است؟ ریشهٔ آن چیست؟ چگونه رشد کرده است و مهم‌ترین رخدادهای دورهٔ رشد آن چه بوده است؟ بدیهی است تعارض در خلأ شکل نمی‌گیرد و در یک بافت و مناسباتی مشخص ایجاد می‌شود؛ از این رو دانستن این مناسبات ضروری است.

۱-۴-۳. زمینه و جهت‌گیری تعارض

سطح تعارض در میدان سیاست‌گذاری تابعی از بستری است که سیاست‌گذاری در آن شکل می‌گیرد. هادسون و لاو^۱ (۲۰۰۹: ۸-۱۳) سه سطح کلان، خرد و میانی را برای تحلیل

1. Hudson and Lowe

میدان سیاست‌گذاری توضیح داده‌اند: سطح کلان با مسائل گسترده‌ای ارتباط دارد که بافت وسیعی را شکل می‌دهند که سیاست‌گذاری در آن انجام می‌شود. جهانی‌شدن یکی از این مقوله‌هاست که با تأثیر بر اقتصاد جهانی، دولت-ملت‌ها، محیط‌زیست، آب و هوا و... در شکل‌گیری و مدیریت سیاست‌ها نقش دارد. آنچه در سطح کلان اهمیت دارد، دامنهٔ تأثیر نیروهای جدید مانند فناوری‌های اطلاعاتی، شکل‌های جدید ساختار اقتصادی و الگوهای جدید حکمرانی ملی و جهانی بر سیاست‌هاست. سطح خرد تحلیل با پایه‌ای‌ترین واحدهای جامعه یعنی افراد سروکار دارد. سیاست‌مداران، کارکنان دولت و رهبران اتحادیه‌های صنفی که باید در طراحی سیاست‌ها نقش داشته باشند از جمله این افراد هستند. پرسش‌های اصلی این سطح تحلیل آن است که نقش افراد در فرایند سیاست‌گذاری چیست و سیاست در لحظهٔ اجرا با چه واکنش‌هایی روبه‌رو می‌شود؟ رابطهٔ عاملیت و ساختار در جریان سیاست‌گذاری چگونه است و عامل چه مواجهه‌ای با نهادهای سیاست‌گذاری دارد؟ در سطح میانی نیز این پرسش‌ها مطرح است که سیاست‌ها چگونه ساخته می‌شوند؟ چه کسی آن‌ها را در دستور کار سیاست‌گذاری قرار می‌دهد؟ ساختار مناسبات نهادی که سیاست‌گذاری در آن تعریف شده است و در آن اجرا می‌شود، چگونه است؟

وظیفهٔ اصلی سطح میانی سیاست‌گذاری برقراری ارتباط میان سطوح خرد و کلان است. درواقع نهادها و شبکه‌های سطح میانی بسیار اساسی هستند و مسئولیت فیلتر کردن تأثیر گرایش‌های کلان را بر عهده دارند. سطح میانی رگه‌ای قوی از مفاهیم علوم اجتماعی و رویکردهای تحلیلی دارد و بر نهادهایی متمرکز است که در زمینهٔ طراحی و اجرای سیاست‌ها فعالیت می‌کنند.

یک سازهٔ مهم در این سطح، شبکه‌های سیاست‌گذاری است. بالداک و همکاران^۱ (۱۹۹۹: ۴۹) سه عنصر اصلی شبکهٔ سیاست‌گذاری را اجتماع سیاست‌گذاری، شبکهٔ تخصصی و شبکهٔ توزیع می‌دانند. اجتماع سیاست‌گذار، روابط هم‌بسته و باثبات، تداوم عضویت،

1. Baldok et al

وابستگی عمودی و تمایز از سایر شبکه‌هاست. شبکه‌های تخصصی نیز شبکه‌های واسطه هستند که در شرایط خاص سازماندهی شده‌اند و بر حوزه‌های بنیادی متفاوتی نیز تمرکز دارند. متخصصان، تأمین‌کنندگان خدمات و واحدهای دولتی از این جمله به شمار می‌آیند. شبکه‌توزیع نیز شامل مشارکت‌کنندگان دارای وابستگی محدود و کم‌ثبات است. شبکه‌سیاست‌گذاری ارتباط میان سطوح خرد و کلان را فراهم می‌کند. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، تعارض اساساً در رابطه شکل می‌گیرد و خود را نشان می‌دهد؛ از این‌رو جایگاه و موقعیت بازیگران میدان سیاست‌گذاری در این شبکه و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری لایه‌های مختلف میدان سیاست‌گذاری در شناسایی ماهیت تعارض بسیار مهم است. به باور ویلموت و هاگر (۲۰۱۳) شناسایی عامل مولد اولیه تعارض بهترین شیوه شناخت ماهیت و جهت‌گیری تعارض است. مور (۲۰۰۳) نیز عامل‌های مولد تعارض را ذیل پنج نوع ساختاری، ارزشی، رابطه‌ای، داده‌ای و منفعتی، با عنوان چرخه تعارض دسته‌بندی می‌کند (شکل ۱-۳). وی با شکستن تعارض، آن را ساده‌سازی کرده و عامل‌های مولد را برای شناسایی آسان‌تر هویت تعارض از هم متمایز می‌کند.

گفتنی است سهم هر یک از این عوامل در تعارض میان بازیگران میدان سیاست‌گذاری متفاوت است؛ به این معنا که ممکن است در یک مسئله معین، عامل مولد تعارض بین دو بازیگر یک عامل و بین بازیگران دیگر عامل یا عوامل دیگر باشد. در فرایند تحلیل تعارض، تمایز میان موقعیت^۱ بازیگران با منافع آن‌ها (آنچه واقعاً می‌خواهند) و نیازهای آن‌ها (آنچه باید به دست آورند) ضروری است.

۱-۴-۱. دینامیزم تعارض

تعارض فرایندی پویاست و ممکن است جنبه‌های گوناگون بستر این فرایند مدام در حال تغییر باشد؛ در نتیجه تعارض نیز به‌الزام نقطه وقفه‌ای ندارد. از دیدگاه ویلموت و هاگر (۲۰۱۳: ۱۷۸)

پویایی‌های تعارض متشکل از کنش‌ها و واکنش‌های طرفین و همچنین رخدادهایی است که این کنش‌ها برمی‌انگیزند یا باز می‌دارند. شناخت یا پیش‌بینی دینامیزم تعارض می‌تواند در تعیین راهبرد رفع تعارض مؤثر باشد. در این میان، رخدادهای تسریع‌کننده‌ای وجود دارند که وضعیت تعارض را تغییر می‌دهند و چه‌بسا موجب می‌شوند تعارض‌های پنهانی نمایان شده، یا بازیگرانی جدید به میدان تعارض وارد شوند؛ برای مثال، گاه ممکن است یکی از بازیگران مرتبط با مسئله حساسیتی به آن نداشته است، اما به محض اینکه بحث طراحی سیاست جدیدی برای حل مسئله مطرح شود، این بازیگر فعال می‌شود و ممکن است بدون آنکه منافع قابل‌اعتنایی داشته باشد، از حداکثر توان خود برای تأثیرگذاری بر میدان تعارض استفاده کند؛ یعنی یک رخداد می‌تواند یک بازیگر منفعل را فعال، یا یک تعارض پنهان را نمایان کند.

کنش و واکنش میان بازیگران گاه ماهیتی قطبی پیدا می‌کند. چانه‌زنی، شبکه‌سازی و ائتلاف بازیگران هم‌سو با هم به قطبی شدن تعارض می‌انجامد. خودمحوربینی و ایجاد تصاویر کلیشه‌ای بازیگران از یکدیگر نیز دینامیزمی است که پیچیدگی‌های میدان تعارض را افزایش می‌دهد.

۱-۴-۵. راهبرد مواجهه با تعارض

سبک مواجهه بازیگران مختلف با تعارض بسیار تعیین‌کننده است. ویلموت و هاگر (۲۰۱۳) براساس موقعیت هر بازیگر و میزان اهمیتی که آن‌ها برای موقعیت خود در نظر می‌گیرند، پنج راهبرد مواجهه با تعارض را شناسایی می‌کنند. بازیگر در راهبرد اجتنابی خود را از میدان تعارض پنهان می‌کند یا به انکار با تعارض می‌پردازد؛ درحالی‌که در راهبرد رقابتی از حداکثر ظرفیت و قدرت خود برای برهم‌زدن نظم و دست‌یابی به موقعیت برنده-بازنده تلاش می‌کند. در راهبرد همکاری، بازیگر هم به موقعیت خود و هم به موقعیت سایر بازیگران اهمیت می‌دهد و به دنبال دست‌یابی به موقعیت برنده-برنده است. چهارمین راهبرد، تسلیم است که براساس آن، بازیگر حداقل اهمیت را برای خود قائل است که این امر شاید متأثر

از نگرش به تعارض یا قدرت و جایگاه پایین بازیگر در میدان باشد. راهبرد مصالحه نیز بر نوعی متقاعدسازی بازیگران مبتنی است.

پنج راهبردی که به اختصار توضیح داده شد، عناصر ترسیم نقشه تعارض هستند که بستر، پیشینه، ماهیت، جهت‌گیری، پویایی‌های درونی تعارض و راهبردهای بازیگران در مواجهه با آن را نشان می‌دهد. این نقشه ابزاری برای شناسایی آلترناتیوها و راه‌های مداخله در تعارض است؛ بدین معنا که در بستر موجود چه راه‌حل‌هایی برای حل مسئله رفع یا مدیریت تعارض وجود دارد؛ برای مثال می‌توان به راه‌حل‌هایی مانند تغییرات ساختاری تعارض، تغییرات سیاست‌گذاری و تغییرات رفتاری اشاره کرد. در این پژوهش، تأکید فقط بر ترسیم نقشه تعارض است. براساس پروپوزال مصوب، این پژوهش تنها به دنبال شناسایی و تدقیق تعارض‌های اصلی میان صندوق بازنشستگی و سایر سازمان‌هاست و تعیین راهکارهای مواجهه با تعارض‌ها را مدنظر ندارد، اما همان‌طور که در پروپوزال تأکید شده است، در صورت دستیابی به اطلاعات مورد نیاز، شاید بتوان طرح اولیه‌ای از مداخله را پیشنهاد داد.

۱-۵. روش پیشبرد پژوهش^۱

تعارض اصلی را می‌توان به سه حالت شناسایی و تحلیل کرد:

۱. در جزئی‌ترین سطح آن میان بازیگران مختلف به صورت دو به دو؛
۲. شناسایی تعارض‌های اصلی بازیگران براساس میزان تأثیرگذاری؛
۳. تمرکز بر هر یک از عوامل مولد تعارض و شناسایی تعارض‌های احتمالی متأثر. به‌منظور شناسایی تعارض‌های اصلی یا دستگاه‌های اصلی طرف تعارض از سه سازوکار استفاده شده است:

۱. مطالعه ویژه‌نامه‌های منتشر شده در سال‌های اخیر حول مسائل نظام بازنشستگی و

صندوق بازنشستگی کشوری؛

۱. براساس هماهنگی با کارشناس طرح در مؤسسه و با توجه به اینکه تنها یکی از دفاتر صندوق به پرسشنامه شناسایی تعارض‌ها پاسخ داده‌اند، این بخش از گزارش هنوز کامل نشده است.

۲. برگزاری نشست با کارشناسان و مدیران صندوق؛

۳. استفاده از پرسشنامه و تکمیل آن از سوی دفاتر مختلف صندوق.

در سال‌های اخیر، دو ویژه‌نامه مفصل با عناوین «باد ما را خواهد برد» و «حساب سراب» به ترتیب در دنیای اقتصاد و شرق منتشر شده‌اند که در آن‌ها، نوشته‌ها، گزارش‌ها و مصاحبه‌های بسیاری با کارشناسان، مدیران و صاحب‌نظران حوزه نظام بازنشستگی چاپ شده است. همچنین مجموعه «سلسله‌نشست‌های گفت‌وگوی راهبردی ۱۳۹۷» که شامل نشست‌های تخصصی حول مسائل صندوق بازنشستگی است، از سوی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا تدوین و منتشر شده است. چکیده این مستندات در شکل ۱-۶ آمده است.

شکل ۱-۶. مهم‌ترین مسائل صندوق بازنشستگی از نظر کارشناسان



همان‌طور که مشاهده می‌شود، کارشناسان و مدیران عالی حوزه بازنشستگی مجموعه عواملی را در سطوح اقتصاد سیاسی (مانند کوچک‌سازی دولت و پایین‌بودن سطح دستمزدها)، سیاسی (از قبیل نگرش دولت و سیاست‌گذاران به صندوق)، و بروکراتیک (مانند نبود نهاد تنظیم‌گری در حوزه بازنشستگی) به‌عنوان عوامل اصلی چالش‌های فعلی نظام بازنشستگی به‌طور عام، و صندوق بازنشستگی کشور به‌طور خاص معرفی می‌کنند. این مقوله از منظر تحلیل تعارض مهم است که بازیگران دخیل و مؤثر در شکل‌گیری و تقویت هر کدام از این عوامل مولد شناسایی شوند و نوع روابط و پیشینه آن‌ها بررسی شود. صندوق بازنشستگی کشوری به‌منزله نهادی که تنها کارکنان بخش دولتی (نه فقط قوه مجریه) را تحت پوشش دارد، در مقایسه با سازمان تأمین اجتماعی، در وضعیت خاص و متفاوتی قرار گرفته است؛ تا آنجا که ماهیت آن به‌عنوان یک صندوق بیمه‌ای به‌طور جدی مخدوش است. این مسئله از موقعیت نظام بیمه‌ای در ساختار اقتصاد سیاسی ایران جداست. براساس نوشته‌ها و مصاحبه‌های انتشار یافته در نشریه‌های بررسی شده، وضعیت امروز نظام بیمه‌ای تا حد زیادی ناشی از عوامل تأثیرگذار بیرون از سامانه بیمه‌ای است؛ برای مثال، روند حاکم بر تحولات اقتصاد سیاسی طی دهه‌های اخیر تأثیر فراوانی بر برجسته‌ترین مسئله نظام بیمه‌ای در ساحت مباحث عمومی، یعنی ناپایداری مالی داشته است.

به‌منظور تدقیق گام شناسایی تعارض‌های اصلی و دستگاه‌های اساسی طرف تعارض، گفت‌وگوهای اکتشافی اولیه‌ای با برخی کارشناسان صورت گرفت. همچنین در جلسه‌ای در ۱۴ آبان‌ماه ۱۳۹۸ که در محل دفتر فنی و درآمد صندوق با حضور مدیر، معاون و کارشناس مؤسسه صبا، مدیرکل فنی و مدیرکل درآمد و هزینه صندوق برگزار شد، بحث‌های مفصلی درباره تعامل‌ها و تعارض‌های صندوق با نهادهای مختلف مطرح گردید. متناسب با مسئله پژوهش، چهار عامل مشخص در این بحث‌ها مطرح شد:

۱. وجود سازمان‌هایی که براساس قوانین مصوب نهادهای گوناگون، به‌شکل هیئت‌امنایی اداره می‌شوند و علاوه بر تعیین ضوابط استخدام، اختیار مقررات‌گذاری

- در زمینه بازنشستگی نیز به آن‌ها واگذار شده است.
۲. نگرش دیوان عدالت اداری به شکایات مطرح‌شده از صندوق و رویکرد حمایت از شاکیان در این نهاد؛
۳. نهادهای سیاست‌گذار و قانون‌گذار که بدون ملاحظات بیمه‌ای، انواعی از قوانین را به تصویب رسانده‌اند که وضعیت فعلی صندوق محصول آن است. براساس اظهار مدیرعامل سابق صندوق بازنشستگی «طی ۴۰ سال اخیر حدود ۲۸ تصمیم درباره نظام بازنشستگی گرفته شده که نتیجه آن تحمیل ۴۱۰ هزار میلیارد تومان بار مالی به صندوق کشوری بوده است» (اسلامیان، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵).
۴. تفسیرپذیری قوانین و قرائت‌های متفاوت یکی از تعارض‌های موجود درون‌سازمانی و برون‌سازمانی است.
- براساس توافق صورت‌گرفته در این جلسه، پرسشنامه شناسایی تعارض‌های صندوق طراحی و از سوی مؤسسه پژوهشی صبا برای ۲۰ نفر شامل اعضای هیئت‌مدیره، معاونان و مدیران صندوق ارسال شد (کادر ۱-۱).

کادر ۱-۱. پرسشنامه شناسایی تعارض‌های اصلی

با سلام

پرسشنامه پیش رو در جهت شناسایی اصلی‌ترین تعارض‌ها و ناهماهنگی‌های صندوق بازنشستگی کشوری با سایر دستگاه‌ها و یا در بین معاونت‌ها و دفاتر خود صندوق است. دقت در پاسخ‌گویی کمک شایان‌توجهی در ترسیم نقشه تعارض‌های صندوق خواهد کرد. توضیح اینکه ممکن است از منظر شما، صندوق با یک سازمان یا دستگاه بیش از یک تعارض داشته باشد، در این صورت هر تعارض را در یک ردیف تکمیل فرمایید. پیشاپیش از همکاری شما در این پروژه سپاسگزاریم.

تعارض‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری

| دستگاه/سازمان/یا بخش (درون‌سازمانی) طرف تعارض | شرح تعارض | جنس تعارض (مالی، اجرایی، حقوقی، ساختاری و...) | درجه اهمیت یا تأثیر تعارض (از ۱ تا ۱۰): بالاترین درجه اهمیت | راهکار پیشنهادی از نظر صندوق |
|---|-----------|---|---|------------------------------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

در نهایت، دفاتر فنی، حقوقی و درآمد و هزینه به پرسشنامه پاسخ دادند. در جدول ۱-۱، تعارض‌های مدنظر این سه دفتر و ضرایب اهمیت آن‌ها آمده است. تعارض حقوقی با دیوان عدالت اداری تنها تعارضی است که هر سه دفتر - هر چند با ضریب اهمیت متفاوت - بر

آن تأکید کرده‌اند. مجلس شورای اسلامی به دلیل تصویب قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای و دانشگاه‌ها و همچنین ماهیت هیئت‌امنائی و تفسیر مقررات خارج از شرح وظایف مقرر با ضرایب اهمیت ۹ و ۱۰، از تعارض‌های جدی صندوق به شمار می‌آید. در گفت‌وگو با مدیران این دفاتر و برخی کارشناسان بر مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری و دانشگاه‌ها تأکید شده است.

| جدول ۱-۱. تعارض‌های درون سازمانی و برون سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری | | | | |
|---|---|--|---|-------------------|
| دستگاه/ سازمان/بخش (درون سازمانی) طرف تعارض | شرح تعارض | جنس تعارض (مالی، اجرایی، حقوقی، ساختاری و...) | درجه اهمیت یا تأثیر تعارض (از ۱ تا ۱۰): ۱۰ بالاترین درجه اهمیت | اداره اعلام‌کننده |
| دانشگاه‌ها | ایجاد بار مالی برای صندوق بازنشستگی از سوی دانشگاه‌ها با توجه به ماهیت هیئت‌امنائی آن‌ها با وجود ماده ۷۱ قانون احکام دائمی توسعه کشور | مالی | ۱۰ | اداره کل فنی |
| دیوان عدالت اداری | صدور رأی بدون رعایت قوانین صندوق | مالی | ۱۰ | اداره کل فنی |
| سازمان آموزش و پرورش استثنایی | پرداخت نکردن کسور معوقه صندوق | مالی | ۱۰ | اداره کل فنی |
| مجلس شورای اسلامی | تصویب قوانین تحمیل‌کننده بار مالی به صندوق | مالی - حقوقی | ۱۰ | اداره کل حقوقی |
| هیئت‌وزیران | تصویب نکردن به‌موقع آیین‌نامه‌ها | حقوقی - اجرایی - مالی | ۵ | اداره کل حقوقی |

جدول ۱-۱. تعارض‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری

| دستگاه/ سازمان/بخش (درون‌سازمانی) طرف تعارض | شرح تعارض | جنس تعارض (مالی، اجرایی، حقوقی، ساختاری و...) | درجه اهمیت یا تأثیر تعارض (از ۱ تا ۱۰): ۱۰ بالاترین درجه اهمیت | اداره اعلام‌کننده |
|---|---|--|---|------------------------|
| دیوان عدالت اداری | صدور رأی بدون رعایت قوانین صندوق | حقوقی | ۹ | اداره کل حقوقی |
| کمیسیون ماده ۱۶ رسیدگی به شکایات جانبازان | صدور رأی حمایتی درباره جانبازان و فرزندانشهدا | حقوقی - مالی | ۴ | اداره کل حقوقی |
| واحدهای ستادی و استانی صندوق | اختلاف نظر در تفسیر قوانین و موضوعات خاص | اجرایی | ۵ | اداره کل حقوقی |
| امور حقوقی نهاد ریاست جمهوری، سازمان اداری و استخدامی | تفسیر منجر به تحمیل بار مالی به صندوق از قوانین | حقوقی - مالی - اجرایی | ۳ | اداره کل حقوقی |
| مجلس شورای اسلامی | تصویب قوانین حمایتی و غیربیمه‌ای | اجرایی - مالی | ۱۰ | اداره کل درآمد و هزینه |
| هیئت‌وزیران | تصویب‌نکردن مقررات مربوط در زمان مقتضی | اجرایی - مالی | ۴ | اداره کل درآمد و هزینه |
| دیوان عدالت اداری | صدور رأی منجر به ایجاد بار مالی | حقوقی - مالی - اجرایی | ۵ | اداره کل درآمد و هزینه |
| دیوان محاسبات کشور | تفسیر قوانین خارج از شرح وظایف | حقوقی - مالی | ۳ | اداره کل درآمد و هزینه |
| هیئت‌امنای دانشگاه‌ها | ورود به حیطة مقررات بازنشستگی | اجرایی - مالی | ۹ | اداره کل درآمد و هزینه |

| جدول ۱-۱. تعارض‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری | | | | |
|---|--|--|---|---------------------------|
| دستگاه/ سازمان/بخش (درون‌سازمانی) طرف تعارض | شرح تعارض | جنس تعارض (مالی، اجرایی، حقوقی، ساختاری و...) | درجه اهمیت یا تأثیر تعارض (از ۱ تا ۱۰): ۱۰ بالاترین درجه اهمیت | اداره اعلام‌کننده |
| امور حقوقی نهاد ریاست‌جمهوری، سازمان اداری و استخدامی | تفسیر منجر به تحمیل بار مالی به صندوق از قوانین | مالی | ۶ | اداره کل درآمد و هزینه |
| دستگاه‌های اجرایی | تفسیر به رأی قوانین بازنشستگی و اجرائشدن صحیح مقررات | مالی | ۶ | اداره کل درآمد و هزینه |
| وزارت آموزش و پرورش | اجرائکردن تعهدات | اجرایی-مالی | ۶ | اداره کل درآمد و هزینه |
| واحدهای ستادی صندوق | تفاوت دیدگاه | اجرایی | ۳ | اداره کل درآمد و هزینه |

به درخواست اداره فرهنگی و اجتماعی صندوق، نشستی با حضور مدیرکل، معاونان و رؤسای گروه‌های این دفتر، درباره پاسخ پرسشنامه فوق‌صور گرفت. مهم‌ترین تعارض‌های این اداره کل، درون‌سازمانی است و بیشترین نمود آن در دو برنامه بیمه تکمیلی بازنشستگان و برگزاری تورهای ویژه بازنشستگان مشاهده می‌شود که تعارض‌هایی را با بخش‌های درونی صندوق و شرکت‌های وابسته به آن ایجاد کرده است. براساس بحث‌های مطرح‌شده در این نشست می‌توان گفت مسئله اصلی از این مقوله ناشی می‌شود که جایگاه این اداره در میدان درونی سازمان هنوز تعریف نشده است؛ تا آنجا که به گفته این کارشناسان، هنوز شرح وظایف مصوبی برای این اداره وجود ندارد. در نگاه اول می‌توان واگذاری برنامه‌هایی

مانند برگزاری تور، بیمه تکمیلی، تأمین وام به بازنشستگان و مواردی از این دست را بیشتر وظیفه معاونت اداری صندوق دانست که در همه این برنامه‌ها بیشترین تعارض را با اداره فرهنگی و اجتماعی دارد، اما این پرسش که چرا این برنامه‌ها به اداره اجتماعی محول شده است، پرسش مهمی است که می‌توان فرضیه‌هایی را در چارچوب نهادینه‌شدن رفاه اجتماعی برای آن مطرح کرد. از دیدگاه هلم کویست^۱ (۲۰۰۸) منافع مستقری در حوزه‌های سازمانی وجود دارد که اعمال تغییرات نهادی و سازمانی در آن مسئله‌ساز است. اولویت نهادها و سازمان‌ها پس از تأسیس، به تدریج از اهداف اصلی فاصله می‌گیرد و در نتیجه حفظ موجودیت و تأمین منافع سازمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در این راستا، سطحی از ارزش‌ها و هنجارها به وجود می‌آید که هویت سازمانی را شکل می‌دهد. هویت سازمانی سازمانی نهادی است که به تدریج شرایط و منافع تثبیت‌شده‌ای را ایجاد می‌کند که امکان مقاومت در برابر تغییرات سازمانی را افزایش می‌دهند.

براساس پاسخ پرسشنامه‌ها، نشست‌های برگزارشده با دفاتر، مطالعه گزارش‌ها و ویژه‌نامه‌های منتشرشده و همچنین مصاحبه با کارشناسان می‌توان سه نهاد دیوان عدالت اداری، دانشگاه‌ها و مجلس شورای اسلامی را نهادهای اصلی طرف تعارض با صندوق برشمرد. درون صندوق نیز در حد اطلاعات به‌دست‌آمده، مسئله اداره فرهنگی و اجتماعی مقوله‌ای مهم است.

پس از تعیین تعارض‌های اصلی با هماهنگی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ابتدا بازیگران اصلی میدان هر تعارض شناسایی شدند. سپس براساس بررسی قوانین و مقررات مربوط، مطالعه مذاکرات انجام‌شده در صورت دسترسی، مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته با طرفین و مطالعه مستندات موجود پیشینه تعارض و ماهیت آن تدقیق شد و طی این فرایند، شناسایی و صورت‌بندی پویایی‌های تعارض و راهبرد طرفین تعارض در مواجهه با آن صورت گرفت. به لحاظ روش‌شناسی، تحلیل داده‌ها تا حد زیادی به رویکرد تفسیری-انتقادی

نزدیک است. تناسب این رویکرد با موضوع پژوهش به این دلیل است که در تفسیر‌گرایی، فرایند مسئله‌یابی و حل مسئله با مشارکت افراد درگیر در مسئله دنبال می‌شود. در این پژوهش فرض شده است که مجموعه‌ای از آگاهی‌ها دربارهٔ پدیدهٔ مورد مطالعه در میان عوامل فردی و سازمانی پراکنده است که سعی می‌شود با گردآوری آن‌ها، تصویری از پدیده به دست بیاید و تفسیر شود؛ البته حضور پژوهشگر در میدان پژوهش منفعلانه و به قصد تفسیر صرف نیست، بلکه در مواجههٔ انتقادی با داده‌های اولیه و ثانویه سعی می‌شود در ترسیم نقشهٔ هر تعارض، زوایای پنهان آن‌ها شناسایی و استفاده شود.

فصل دوم:

تحليل تعارض درون سازمانی: اداره کل فرهنگي و اجتماعي

۲-۱. مقدمه

براساس اطلاعات گردآوری شده در مرحله اول پژوهش، اداره فرهنگی و اجتماعی صندوق بازنشستگی با توجه به مأموریت‌هایی که دارد و عملکرد آن در سال‌های پس از تأسیس، تعارض‌های مختلفی با بازیگران درون صندوق دارد. براساس گزارش‌های رسمی موجود و اطلاعات منتشرشده در پایگاه صندوق بازنشستگی، اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی پس از ادغام سازمان امور اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه و همچنین تأسیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در اسفندماه سال ۱۳۷۸ شکل گرفت. تا پیش از این ادغام سازمانی، صندوق بازنشستگی کشور ذیل سازمان امور اداری و استخدامی قرار داشت، اما پس از تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵، اداره کل بازنشستگی از وزارت اقتصاد و دارایی جدا شد و ذیل سازمان امور اداری و استخدامی قرار گرفت. از سال ۱۳۵۴ نیز اداره کل بازنشستگی به صندوق تبدیل شد و به‌عنوان مؤسسه مستقل وابسته به سازمان اداری و استخدامی کشور شکل گرفت. صندوق بازنشستگی کشوری پس از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۸۳ از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جدا شد و ذیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفت. از سال ۱۳۹۰ نیز پس از ادغام وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در وزارت کار و امور اجتماعی، صندوق ذیل وزارتخانه جدید قرار گرفت.

همان‌طور که بیان شد، اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی از سال ۱۳۷۸ در صندوق بازنشستگی تأسیس شده و حدود ۲۱ سال است که فعالیت می‌کند. این اداره طی این سال‌ها، چهار مدیرکل و دو سرپرست داشته است.^۱ با وجود اینکه بیش از ۲۱ سال از فعالیت این اداره کل می‌گذرد، بنا به گفته مدیران و رؤسای گروه ذیل این اداره، تاکنون چارت تشکیلاتی و شرح وظایف برای آن مصوب نشده و هر مدیرکل بنا به اقتضائات دورانی خود تغییراتی در ترکیب ساختاری دفتر اعمال کرده است. چارت تشکیلاتی که براساس آن چیدمان اداره تعیین شده است، به لحاظ سلسله‌مراتبی مسطح نیست و غیر از مشاوران، در پنج لایه تعریف شده است: مدیرکل، معاون مدیرکل، رؤسای اداره‌های اجتماعی و فرهنگی، مسئولان واحدهای ذیل هر اداره و در نهایت کارشناسان هر واحد. علاوه بر این پنج لایه، دو کارشناس میز خدمت نیز در حدفاصل رئیس اداره‌ها و مسئول واحدها تعریف شده‌اند؛ البته براساس گفت‌وگوهای پژوهش، گسترش تشکیلاتی این اداره به تدریج شکل گرفت و تا حد زیادی از تحولات اجتماعی و تغییراتی جمعیتی، تحولات منابع انسانی درون سازمان و رویکرد مدیران صندوق ناشی شده است. با وجود مسطح‌نبودن سلسله‌مراتب این اداره، چارت تشکیلاتی صندوق در سطح رابطه میان دفاتر با هیئت‌مدیره به نسبت سازماندهی مسطحی دارد. براساس گزارش عملکرد سال ۱۳۹۸ می‌توان وظایف اصلی این دفتر را در قالب جدول ۱-۲ دسته‌بندی کرد.

۱. محمدعلی ساری، مصطفی نبات‌چیان، حسن مسافری و عباس رشیدی از ابتدای تأسیس، مدیریت این اداره را بر عهده داشته‌اند. زهرا زاده‌غلام و به‌تازگی محمود مرتضایی‌فرد نیز به‌عنوان سرپرست در این اداره فعالیت داشته‌اند.

| جدول ۲-۱. اهداف و برنامه‌های اداره کل امور اجتماعی و فرهنگی | | |
|---|--|---|
| امور | اهداف | برنامه‌ها |
| اجتماعی | <ul style="list-style-type: none"> - ارتقای سطح سلامت جسمی و روانی - ارتقای کیفیت زندگی اقتصادی | <ul style="list-style-type: none"> - بیمه تکمیلی درمان - بیمه عمر و حادثه - اعطای وام به بازنشستگان - اعطای تسهیلات اعتباری - اعطای کمک‌هزینه اقلام طبی |
| فرهنگی | <ul style="list-style-type: none"> - افزایش مشارکت بازنشستگان در جامعه - ارتقای سطح شناخت از ذی‌نفعان به‌منظور بهبود سیاست‌گذاری | <ul style="list-style-type: none"> - اعطای کمک‌هزینه تورهای مسافرتی - ارتباط با تشکل‌های بازنشستگان - بهره‌برداری از خانه‌های امید و عمارت فرهنگ - امور جشنواره‌ها - پژوهش و توسعه |

افزایش نسبت بازنشستگان به بیمه‌شدگان طی دو دهه اخیر و برجسته شدن مسائل سالمندان با توجه به تغییرات جمعیتی و نگرانی‌ها از آینده این وضعیت، موجب شده است تا سازمان‌های بیمه‌ای از جمله صندوق بازنشستگی کشوری، علاوه بر تأمین مستمری، برنامه‌های فرهنگی و اجتماعی را نیز برای بهبود کیفیت زندگی بازنشستگان در دستور کار قرار دهند. شوک‌های اقتصادی، به‌ویژه در ۱۵ سال اخیر که موجب افزایش شدید جمعیت زیر خط فقر مطلق شد، شکاف میان مستمری بازنشستگان و خط معیشت را نیز افزایش داد. این مسائل مطالبات جامعه را بیشتر کرد و به‌طبع گروه‌های متشکل‌تر نیز که با مزایای تعریف‌شده مبتنی بر حق بیمه ارتباط دارند، به‌شکلی جدی‌تری پیگیر مطالبات معیشتی و ارتقای کیفیت زندگی می‌شوند.

از سوی دیگر، بنا به گفته برخی مدیران صندوق، ذی‌نفعان اصلی صندوق یعنی بازنشستگان، از قشر خاصی هستند و تا حدودی با صندوق‌هایی مانند سازمان تأمین

اجتماعی متفاوت‌اند و مطالبات گوناگونی نیز دارند. قضات، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها، کارکنان و معلمان آموزش و پرورش، کارکنان وزارت خارجه و کارکنان رسمی شهرداری‌ها بخش اصلی جمعیت تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری هستند. گفتنی است، به‌دلیل جایگاه و در مواردی نوع روابط این گروه از بازنشستگان، توجه به حفظ کرامت و مطالبات اقتصادی و غیراقتصادی آن‌ها ضروری است. از سوی دیگر ممکن است ساختارهای اداری و بروکراتیک صندوق متناسب با نیازهای چنین جامعه هدفی نباشد. مجموع این مسائل تا آنجا اهمیت دارد که از دیدگاه برخی مدیران پیشین، با توجه به جمعیت ۱.۴ میلیونی بازنشستگان تحت پوشش صندوق، لازم است حوزه فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی از سطح اداره کل به معاونت ارتقا یابد. رشیدی، از مدیران پیشین این حوزه در این باره می‌گوید:

ساختار صندوق چیزی است که باید در سطح بالا ببینید و وقتی که جامعه میلیونی دارید، دیگر نمی‌توانید بگویید من ساختاری را تعریف می‌کنم که در سطح اداره کل باشد. حتی در مقطعی که من به‌عنوان مدیرکل در تمام مراجع، سازمان صدا و سیما یا فرض کنید مراجع فرهنگی که معرفی می‌شدم از ناحیه مدیرعامل حتی به‌عنوان معاونت فرهنگی معرفی می‌شدم و گستردگی کار واقعاً زیاد بود و با هیچ‌جا هم نمی‌شود مقایسه‌اش کرد. همیشه سیستم‌ها بر مبنای ذی‌نفعان‌شان تعریف می‌شوند. شما وقتی می‌خواهید مدیریت را تعریف کنید، مدیریت در یک کارخانه یا یک معدن با مدیریت در یک دانشگاه خیلی متفاوت است. در حوزه سیستم بازنشستگی هم دقیقاً همین شرایط وجود دارد.

این بحث ساختاری که مدیران پیشین اداره کل مطرح کرده‌اند، دلالت‌های دیگری نیز دارد. از جمله اینکه با توجه به رشد محدود مستمری‌ها، مدیران عالی صندوق بازنشستگی کشوری تلاش کردند انواعی از مزایای جانبی رفاهی و حمایتی را برای بازنشستگان تعریف کنند تا کمبودهای مستمری‌ها را دست‌کم به لحاظ روانی تا اندازه‌ای جبران کنند؛ اعطای

وام‌های قرض‌الحسنه، برگزاری تورهای زیارتی و تفریحی و بیمه تکمیلی از جمله این برنامه‌هاست. بر این اساس، حجم فراوانی از فعالیت‌های صندوق بازنشستگی، که برخی نیز پیش از این در معاونت‌ها و دفاتر دیگر صندوق انجام می‌شده است، از طریق این اداره صورت می‌گیرد. همچنین به دلیل نبودن معاونت‌های تخصصی در صندوق (البته نه به‌عنوان یک ضعف)، اداره‌ها به‌شکلی مستقیم و بی‌واسطه ارتباط سازمانی با هیئت‌مدیره و مدیرعامل دارند. همچنین این اداره کل درگاه ارتباطی بازنشستگان و تشکلهای بازنشستگی با صندوق است که از این منظر نیز وجود آن کارکردهای متفاوتی برای صندوق دارد؛ برای مثال چنین ساختارسازی‌هایی در درون سازمان به لحاظ تنوع می‌تواند حفاظ میان تشکلهای و رأس سازمان باشد و به کنترل مطالبات بپردازد. مسافری، از مدیران پیشین امور اجتماعی و فرهنگی صندوق می‌گوید:

بازنشستگان به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی، تعیین‌کننده کیفیت و حجم خدمات هستند. هرچه مطالبات آن‌ها بیشتر شود، صندوق مجبور به تغییر برنامه‌ها، تغییر در کیفیت برنامه، یا حتی تغییر در ساختار است. از سوی دیگر ماهیت صندوق وابسته به وجود بازنشستگان است و باید برای تأمین مطالبات آن‌ها اقدام کند. در حال حاضر، با وجود همه اقدامات انجام‌شده و مسیر طولانی طی شده نیز بسیاری از مطالبات بازنشستگان به‌درستی پاسخ داده نمی‌شود و نیازهای آن‌ها به‌خوبی درک نشده است.

براساس داده‌های گردآوری‌شده، شواهدی وجود ندارد که نشان دهد تأسیس اداره کل امور اجتماعی و فرهنگی متأثر از نوعی مطالبه‌گری بازنشستگان بوده یا آن‌ها بر ساختار صندوق تأثیر داشته است. از قضا، گسترش تشکلهای و کانون‌های بازنشستگان^۲ به‌دوره بعد از تأسیس این اداره مربوط است و حتی گسترش این تشکلهای از سیاست‌های این اداره در

1. Buffer

۲. در حال حاضر، حدود ۷۰۰ کانون بازنشستگی در سطح کشور وجود دارد که براساس مجوز وزارت کشور تأسیس شده‌اند. به گفته کارشناسان، بیش از این کانون‌ها از سال ۱۳۹۳ به بعد تأسیس شده‌اند. از خردادماه ۱۳۹۵ و به‌منظور ساماندهی به فعالیت کانون‌ها نیز مجمع عالی کانون‌های بازنشستگی تأسیس شد.

سال‌های اخیر بوده است. شواهدی وجود ندارد تا بتوان ادعا کرد که تعریف خدماتی مانند تورهای زیارتی-تفریحی براساس مطالبهٔ بازنشستگان انجام شده است، اما نکتهٔ مهم در گفت‌وگو با کارشناسان صندوق این است «با تأسیس ادارهٔ کل، مطالبات بازنشستگان در زمینه‌های غیرمستمری به‌طور مدام افزایش یافته است». باید توجه داشت که برنامه‌های فرهنگی و اجتماعی، کارکردهای آشکار و پنهان دیگری برای خود صندوق‌ها نیز دارد که در ادامهٔ گزارش تا حدودی به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۲-۲. منابع گردآوری داده‌ها

این بخش از پژوهش به‌منظور ترسیم و تحلیل نقشهٔ تعارض در این حوزه است. بدین منظور ابتدا جلسهٔ اولیه با حضور مدیرکل و رؤسای گروه این اداره برگزار شد. سپس مطالعه و بررسی اسناد، قوانین، دستورالعمل‌ها و گزارش‌های مربوط به عملکرد دفتر طی سال‌های اخیر صورت گرفت و در این میان، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کارشناسان و ذی‌نفعان این حوزه انجام شد. علاوه‌بر مدیرکل^۱، مصاحبه‌هایی با دو نفر از مدیرکل‌های پیشین و سه کارشناس دفتر فرهنگی و اجتماعی در بخش‌های مختلف مربوط به وام، بیمهٔ تکمیلی و تورهای زیارتی- که براساس نشست اولیه، مناقشه‌های بسیاری حول آن‌ها مطرح است- صورت گرفت. همچنین با رئیس کانون بازنشستگان وزارت صنعت، معدن و تجارت و عضو مجمع کانون‌های استان تهران مصاحبه شد. قرار بود با حضور در جلسهٔ مجمع عالی کانون‌های بازنشستگی نیز دربارهٔ موضوع بحث شود که با توجه به شیوع کووید ۱۹ این امر صورت نگرفت. از لحاظ روش‌شناسی کار بهتر بود با مدیران بخش مالی و اداری صندوق هم مصاحبه شود، اما به‌دلیل شرایط موجود جز یک گفت‌وگوی کوتاه، مصاحبه‌ای میسر نشد و قرارهای مصاحبه چندین بار لغو شد؛ البته جایگاه و نوع کنشگری بخش اداری و

۱. هنگام انجام پژوهش، خانم زاده‌غلام، مدیرکل فرهنگی و اجتماعی تغییر کردند. با ایشان نیز در دورهٔ مدیرکلی و هم چند ماه پس از آن مصاحبه شده بود.

مالی در تحلیل تعارض بررسی شده است.

علاوه‌بر داده‌هایی که با مصاحبه و مطالعه اسناد و گزارش‌های رسمی گردآوری شدند، براساس جست‌وجوی اینترنتی، اخبار، مصاحبه‌های عمومی و اطلاعات ارائه‌شده از سوی صندوق به ذی‌نفعان در رسانه‌های عمومی درباره مسئله مورد مطالعه، گردآوری و در تحلیل‌ها استفاده شده است. مصاحبه‌ها پس از انجام، پیاده‌سازی شده و به کمک تکنیک‌های ساده مرسوم در روش‌های کیفی کدگذاری شدند تا مضمون‌های اصلی مرتبط با مسئله پژوهش شناسایی شوند. براساس توضیحات فصل اول، با توجه به چارچوب مفهومی تحلیل تعارض، مضمون‌های استخراج‌شده ذیل همین چارچوب صورت‌بندی و گزارش شدند.

۳-۲. مختصری درباره خدمات اصلی امور فرهنگی و اجتماعی

با توجه به جدول ۱، مهم‌ترین خدمات اداره امور فرهنگی و اجتماعی حول بیمه تکمیلی، وام و تورهای مسافرتی است. از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ خانه‌های امید نیز در استان‌های مختلف بهره‌برداری شدند که البته بنا بر مصاحبه‌های انجام‌شده، برنامه بی‌اثر و نادرستی بود که نه ذیل تحلیل تعارض، اما در حد کلیات درباره آن توضیحاتی ارائه شده است. براساس گزارش عملکرد اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی در سال ۱۳۹۸، بیمه تکمیلی درمان اصلی‌ترین خدمتی است که این اداره به بازنشستگان ارائه می‌کند. در سال ۱۳۹۸ بیش از ۱۶۵۰ میلیارد تومان اعتبار به این برنامه اختصاص یافت. در این سال، حدود ۲ میلیون نفر از بازنشستگان و افراد تحت تکفل آن‌ها تحت پوشش این برنامه بودند که بیش از ۱ میلیون و ۷۰ هزار نفر از آن‌ها از مزایای برنامه استفاده کردند. مبلغ هزینه‌شده (مخارج قطعی) برای این سال بالغ بر ۱۳۵۶ میلیارد تومان بوده است که از لحاظ مخارج قطعی برنامه تقریباً معادل سال قبل آن بوده است. در جدول ۲-۲، اعتبار مصوب برنامه بیمه تکمیلی و هزینه قطعی آن در سال‌های آمده است.

| جدول ۲-۲. اعتبارات برنامه بیمه تکمیلی درمان - ارقام به میلیارد تومان | | | | | | |
|--|------|-------|-------|-------|------|--------|
| شرح | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ | ۱۳۹۵ | ۱۳۹۶ | ۱۳۹۷ | ۱۳۹۸ |
| اعتبار مصوب | ۷۵۰ | ۹۸۰ | ۱۰۰۰ | ۱۱۰۰ | ۱۴۰۰ | ۱۶۵۰ |
| هزینه قطعی | ۵۶۰ | ۶۵۴.۳ | ۷۸۶.۶ | ۹۲۶.۴ | ۱۳۵۰ | ۱۳۵۶.۷ |
| درصد قطعی | ۷۴۶ | ۶۶.۷ | ۷۸.۶ | ۸۴.۲ | ۹۶.۴ | ۸۲.۲ |

با توجه به جدول، بالاترین رشد سالانه هزینه برنامه با رشد بالغ بر ۴۵ درصد، در سال ۱۳۹۷ رخ داده است. برنامه بیمه تکمیلی درمان از سال ۱۳۷۷ در صندوق بازنشستگی اجرا می‌شود. این برنامه تا سال ۱۳۸۶ در اداره امور مالی متمرکز بود و از آن سال به اداره امور فرهنگی و اجتماعی محول شد. براساس ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، پوشش بیمه تکمیلی بازنشستگان بر عهده دستگاه‌های اجرایی محل خدمت بازنشسته است، اما از آنجا که تاکنون آیین‌نامه اجرایی این ماده قانونی در هیئت‌وزیران مصوب نشده، اجرای آن به صندوق بازنشستگی محول شده است. از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۶ منابع این برنامه از محل منابع عمومی دولت تأمین می‌شده است، اما از زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، بودجه مربوط به برنامه بیمه تکمیلی درمان از بودجه صندوق بازنشستگی حذف، و بار مالی آن به صندوق محول شد. بنا بر گفته کارشناسان، بیش از ۱۰ سال است که آیین‌نامه مربوط به ماده ۸۵ تدوین شده، اما تاکنون در کمیسیون‌های تخصصی دولت و هیئت‌وزیران بررسی و تصویب نشده است.

| کادر ۲-۱. ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری |
|---|
| دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند در چارچوب بودجه‌های مصوب و آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، کارمندان، بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر استفاده از بیمه پایه درمان، با مشارکت آنان به صورت هماهنگ و یکنواخت برای کلیه کارمندان دولت تحت پوشش بیمه‌های تکمیلی قرار دهند. |

با توجه به سن بازنشستگان و خطر بسیاری که برای شرکت‌های بیمه‌ای دارد، طی سال‌های اخیر تنها شرکت آتیه‌سازان حافظ حاضر به همکاری با صندوق شده است. برنامه بیمه تکمیلی درمان با توجه به حجم منابعی که در مقایسه با سایر خدمات غیرمستمری صندوق دارد و اهمیت و کارکرد بیمه تکمیلی طی دهه اخیر، با تعارضاتی مواجه شده است. در این میان، وام ضروری یکی دیگر از خدماتی است که از سوی صندوق به بازنشستگان ارائه می‌شود. این برنامه نیز مانند برنامه بیمه تکمیلی از نخستین برنامه‌های جانبی است که برای حمایت از بازنشستگان پیش‌بینی شده است. وام‌های مصوب از حدود ۲۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۳، به حدود ۴۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۸ رسیده است. در این بازه زمانی، مبلغ وام نیز از ۲ میلیون تومان به ۷ میلیون تومان و ارزش وام پرداختی از ۴۰۰ به ۲۸۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است. باید وجه داشت که ارائه این وام‌ها براساس تفاهم با بانک‌های عامل است و صندوق بازنشستگی منابعی هزینه نمی‌کند. در سال‌های اخیر، صندوق تلاش کرده است تا به کمک مدل‌های جامعه‌شناختی و براساس طبقه‌بندی پایگاه اقتصادی و اجتماعی بازنشستگان، افراد متقاضی را شناسایی و به بانک عامل معرفی کند. تقریباً تا سال ۱۳۹۳، نحوه معرفی بازنشستگان واجد شرایط به بانک برای دریافت وام، فرایندی سنتی داشته است. بنا به گفته یکی از مدیران پیشین این اداره:

یکی از کارهای اداره کل تا سال ۹۳ وام بود که آن هم به صورت سنتی بود و یک فرایند بسیار طولانی داشت. پرکردن فرم، تأیید ذی‌حسابی، بردن به بانک و... رفت و آمدهای زیادی داشت و همراه با فساد هم بود؛ یعنی این فرم‌ها خرید و فروش می‌شد، یا برخی کانون‌ها روابط عجیبی برقرار کرده بودند. از سال ۹۳ اعلام شد که اصلاً نیازی به فرم نیست. همه را به صورت سیستمی درآوردیم که هم شفافیت بیشتری داشته باشد، هم بازنشسته کمتر درگیر شود و هم روند بازپرداخت روشن باشد.

البته با وجود تسریع در پرداخت وام، به گفته کارشناسان، خرید و فروش امتیاز وام

همچنان در میان بازنشستگان صندوق رایج است. تقریباً پرداخت وام به‌نوعی سهمیه‌بندی شده است و هر سال حدود ۳۰ درصد بازنشستگان امکان دریافت وام دارند و پس از تسویه وام بار دیگر می‌توانند تقاضای دریافت وام کنند. در سال‌های اخیر، از حدود ۴۰۰ هزار نفر متقاضی وام، ۳۷۵ هزار نفر براساس ثبت‌نام اینترنتی شناسایی و به بانک معرفی شدند. ۲۵ هزار نفر نیز سهمیه شرایط خاص دارند که از طریق دفاتر استانی صندوق و ستاد معرفی می‌شوند. کمک‌هزینه توره‌های مسافرتی، سومین برنامه‌ای است که از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ در برنامه‌های صندوق بازنشستگی قرار گرفت. آیین‌نامه این برنامه پس از تصویب در کمیسیون اجتماعی دولت و تصویب در هیئت‌وزیران اجرایی شده است. براساس این آیین‌نامه، کمک‌هزینه مسافرتی به میزان حداکثر ۷۴۰ هزار تومان به بازنشسته و یک نفر همراه اختصاص می‌یابد. براساس گفته کارشناسان، ذی‌نفع اصلی این برنامه شرکت‌های مسافرتی وابسته به صندوق بازنشستگی هستند؛ حتی برخی کارشناسان این برنامه را ایده این شرکت‌ها برای خروج از ورشکستگی می‌دانند. در سال ۱۳۹۸ حدود ۱۳۰ هزار نفر از بازنشستگان از مزایای این برنامه برخوردار شدند. صندوق بازنشستگی نیز حدود ۴۸ میلیارد تومان در این برنامه هزینه کرده است. علاوه بر توره‌های داخلی، به‌تدریج توره‌های زیارتی نیز به عتبات عالیات به این برنامه اضافه می‌شود.

علاوه بر این سه برنامه، برنامه‌های بیمه عمر و حوادث بازنشستگان و شاغلان تحت پوشش صندوق، کمک‌هزینه اقلام طبی و راه‌اندازی خانه‌های امید با هدف حمایت اجتماعی و رفاهی از بازنشستگان اجرا می‌شود. دو برنامه اول از لحاظ پوشش جمعیتی و منابع آن نسبتاً محدودند؛ برای مثال براساس گزارش عملکرد اداره کل در سال ۱۳۹۸ تنها حدود ۲۲ هزار نفر از بازنشستگان از کمک‌هزینه اقلام طبی استفاده کردند و منابع این برنامه حدود ۳.۵ میلیارد تومان بوده است. در برنامه بیمه عمر و حوادث نیز که از سال ۱۳۸۵ اجرا شده است، حدود ۳۵.۵ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۷ هزینه شده و البته حق بیمه‌های دریافتی برای این برنامه در این سال حدود ۴۲ میلیارد بوده است. در سال ۱۳۹۸ نیز در مجموع حدود

۱ میلیون نفر از شاغلان و بازنشستگان تحت پوشش این برنامه بودند، اما برنامه راه اندازی خانه های امید که با هدف ایجاد شبکه اجتماعی میان بازنشستگان از سال ۱۳۸۶ آغاز شده است، متفاوت است؛ بر این اساس کارشناسان صندوق بیشتر شأنی سیاسی برای این برنامه قائل اند و بر این باورند که امروزه بیشتر خانه های امید یا غیرفعال اند یا کاربری های متفاوتی از آن ها می شود. ساخت این خانه ها از مصوبات اولین دور سفرهای استانی دولت نهم بود. براساس آخرین گزارش صندوق تا پایان سال ۱۳۹۸، تعداد ۴۴ باب خانه امید در ۲۶ استان راه اندازی شد. ۱۴ باب نیز در مرحله مکان یابی و احداث است. این مراکز که با همکاری شهرداری ها و استانداری ها مکان یابی شده و از محل منابع صندوق بازنشستگی احداث و تجهیز می شوند، تاکنون عملکرد روشنی نداشته، اما کارکردهای پنهانی داشته اند. بنا بود این خانه ها به عنوان پاتوق های اجتماعی بازنشستگان عمل کنند، اما بنا به گفته کارشناسان در حال حاضر عملاً بدون استفاده مانده اند. یکی از کارشناسان در این زمینه می گوید:

خانه های امید نیاز به ارزیابی مجدد و تصمیم گیری دارند تا از اضافه کردن هزینه های بیشتر و بدون استفاده جلوگیری شود... برنامه مستند و مدونی برای خانه های امید وجود ندارد که به صورت دستورالعمل اجرایی و بهره برداری روزانه مورد استفاده باشد. مدیران استانی هم برخورد فعالانه ای با خانه های امید نداشته اند. این مکان ها که به عنوان پاتوق بازنشستگان در نظر گرفته شده بود، بعضاً متروکه شده و با دو نگهبان فقط نگهداری می شود و هزینه نگهداری آن هم با صندوق است.

از دیگر برنامه هایی که صندوق بازنشستگی کشور طی یکی دو سال اخیر برای بازنشستگان طراحی کرده است، می توان به این موارد اشاره کرد: تسهیلات ۱ میلیون تومانی خرید سهام، تسهیلات ۲۰ میلیون تومانی ازدواج برای فرزندان بازنشستگان، راه اندازی مرکز ارتباط با استارت آپ ها با هدف کمک به مسائل بازنشستگان، اعطای کارت اعتباری خرید به بازنشستگان به منظور کاهش هزینه های معیشتی و اعطای بیمه نامه های تخفیفی و تقسیطی خودرو و آتش سوزی منازل.

براساس آنچه تاکنون بیان شد باید دانست که آیا از منظر برنامه‌های فرهنگی و اجتماعی صندوق می‌توان پاسخی برای پرسش چرایی تأسیس اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی یافت که البته روایت‌های متفاوتی در این باره وجود دارد. این اداره در سال ۱۳۷۸ تأسیس شد و یک سال پیش از آن نیز معاونت امور فرهنگی و اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی تأسیس شده بود. ساختارسازی برای امور فرهنگی و اجتماعی هم در سازمان تأمین اجتماعی و هم صندوق بازنشستگی کشوری، با تغییر در ساختار کل سازمان هم‌زمان بوده است. در سازمان تأمین اجتماعی چارت تشکیلاتی جدیدی در شورای عالی سازمان تصویب شد و در صندوق بازنشستگی نیز - همان‌طور که پیش‌تر بیان شد - اداره کل امور اجتماعی و فرهنگی در دوره ادغام سازمان‌های برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تأسیس شد. هم در صندوق بازنشستگی و هم در سازمان تأمین اجتماعی، افزایش ارتباط با ذی‌نفعان اصلی، یعنی بیمه‌شدگان و بازنشستگان هدف اصلی این ساختارسازی بوده است. این هم‌زمانی تقریبی و هدف مشترک مدنظر موجب شد تا در یکی از تحلیل‌ها، تحولات سیاسی اجتماعی نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ به‌عنوان عامل اصلی شکل‌گیری این اداره کل شناخته شود. عظیمی (۱۳۹۸) مسئله انحراف احتمالی در کارکردهای چنین ساختاری را به تفصیل در فصل دهم کتاب «هفت‌خوان توسعه» درباره سازمان تأمین اجتماعی روایت کرده است. تفاوت آشکار میان صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی، کارفرمایی مطلق دولت در صندوق است، اما گرایش به «حامی‌پروری» از چالش‌های مهمی است که می‌تواند در نتیجه گسترش برنامه‌های فرهنگی و اجتماعی ذیل چنین نهادها و سازمان‌هایی ایجاد شود. این موضوع بارها در گفت‌وگو با مدیران و کارشناسان صندوق تکرار شده است.

فشارهای ناشی از سوی بازنشستگان و کانون‌های رو به گسترش آنان در زمینه مطالبه خدمات غیرمستمری از دیگر دلایل مطرح برای تأسیس این اداره است. پیش‌تر بیان شد که شواهد و مستندات در زمینه این ادعا به دست نیامده است و برنامه‌ها و خدمات اجتماعی

صندوق بیش از آنکه مطالبه‌بازنشستگان باشد، از سوی خود صندوق تعریف شده است، اما عامل سوم و مهم در مصاحبه‌ها، کارکردهای سیاسی این اداره کل است. باید توجه داشت که صندوق بازنشستگی در حوزه اصلی‌ترین خدمت خود، یعنی پرداخت مستمری بازنشستگی اختیارات بسیار محدودی دارد. منابع از سوی دولت تأمین می‌شود و تعیین سطح پرداخت‌ها نیز براساس قوانین و مقررات مصوب دولت و مجلس صورت می‌گیرد. خدمات جانبی مانند وام و بیمه تکمیلی بستر اصلی مانور مدیران عالی صندوق بازنشستگی کشوری است؛ یعنی هر مدیر جدید می‌تواند بیشترین اعمال مدیریت و ایجاد تغییر را در مقایسه با مدیر قبلی در این حوزه داشته باشد و چه‌بسا نوع مناسبات صندوق با کانون‌های بازنشستگی، نمایندگان مجلس، مدیران سیاسی و مدیران استانی نیز از این درگاه صورت بگیرد. این کارکرد سیاسی در ادامه گزارش دوباره بررسی می‌شود.

در این بخش از گزارش، مروری تحلیلی بر مهم‌ترین خدمات اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی و عملکردهای این اداره صورت گرفت. در ادامه و براساس مطالب فصل اول، به بحث درباره تعارض‌های این حوزه پرداخته‌ایم. ادامه گزارش به دو شیوه تنظیم شده است: ۱. براساس هر خدمت؛ به این صورت که مراحل مختلف ترسیم نقشه تعارض و دینامیزم‌های درونی آن به تفکیک هر خدمت مدنظر قرار گرفته است. ۲. براساس مراحل ترسیم نقشه تعارض؛ به این صورت که گام‌های ترسیم نقشه تعارض، محور قرار گرفته و ذیل آن خدمات بررسی شده است؛ برای مثال شناسایی بازیگران اصلی میدان تعارض، محور تحلیل قرار گرفت و ذیل آن درباره هر خدمت بحث شد. به نظر می‌رسد برای انسجام بیشتر متن، روش دوم مناسب‌تر است.

۲-۴. تحلیل تعارض

تحلیل تعارض در چارچوب پنج مؤلفه صورت‌بندی شده است: ۱. بازیگران اصلی میدان، ۲. پیشینه تعارض، ۳. ماهیت تعارض، ۴. دینامیزم تعارض، ۵. راهبرد مواجهه که همگی مؤلفه‌های

ترسیم نقشه تعارض هستند. نقشه مذکور نیز ابزاری مبنایی برای شناسایی آلترناتیوها و راه‌های مداخله و مدیریت تعارض است. همان‌طور که در طرح پیشنهادی پژوهش نیز بیان شد، این نوشتار تنها به دنبال شناسایی و تدقیق تعارض‌هاست و تعیین راهکارهای مواجهه با تعارض از اهداف آن نیست، اما تلاش شد در صورت امکان طرح اولیه‌ای از مداخله پیشنهاد شود.

اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی به دلیل تمرکز خدمات غیرمستمری در آن، بیشترین و مستمرترین سطح ارتباطی را با بازنشستگان و افراد تحت پوشش دارد؛ خدماتی مانند وام و بیمه تکمیلی تا برگزاری جشنواره ورزشی و فرهنگی و ارتباط با کانون‌های بازنشستگان در سطح کشور. در واقع، این ارتباط هم در سطح انفرادی با بازنشستگان برقرار است و هم با تشکلهایی که بازنشستگان را نمایندگی می‌کنند. شاید یکی از کارکردهای مهم و بی‌واسطه این اداره در مواجهه مستمر با بازنشستگان، ایجاد تصویری واقعی‌تر از وضعیت اقتصادی و اجتماعی بازنشستگان و مسائلی است که با آن مواجهند. مبتنی شدن خدمات صندوق بر سامانه‌های اینترنتی و الکترونیکی شدن فرایندهای ارائه خدمات، سطح پوشش خدمات اجتماعی را افزایش چشمگیری داده است. پیش از اینکه خدمات بیشتر به شکل حضوری صورت می‌گرفت، اغلب استفاده‌کنندگان کسانی بودند که به شکل انفرادی یا به وسیله ارتباط مستمر با کانون‌های بازنشستگان، از خدمات مطلع می‌شدند و برای استفاده از آن اقدام می‌کردند، اما طی سال‌های اخیر و به دلیل گسترش ابزارهای اطلاع‌رسانی، تشکیل گروه‌های مجازی در اپلیکیشن‌هایی مانند واتس‌آپ و تلگرام، الکترونیکی شدن فرایند ثبت‌نام وام و تور و سایر خدمات، دسترسی راحت‌تری برای بازنشستگان فراهم شده و به همین میزان سطح مواجهه آن‌ها با صندوق بازنشستگی نیز متنوع‌تر شده است.

۲-۴-۱. بازیگران اصلی میدان

بازیگران متفاوتی حول خدمات مختلف صندوق بازنشستگی ایفای نقش می‌کنند و زمان و نحوه حضور و مداخله آن‌ها در میدان مربوط به هر خدمت و نوع مداخله آن‌ها نیز متفاوت

است. در برنامه ارائه تسهیلات بانکی، در میان بازیگران بیرونی می‌توان نیروهای سیاسی، به‌ویژه نمایندگان مجلس یا مقام‌های عالی دولتی را در کنار کانون بازنشستگان، به‌منزله اصلی‌ترین نیروها دانست. این برنامه تا حد زیادی به تأمین منابع از سوی بانک‌های عامل بستگی دارد. صندوق نیز طی سال‌های گذشته توافقی را در این زمینه ایجاد کرده است. بازنشستگان خاص به‌طور منفرد و جدا از کانون نیز گاه در این میدان حضور دارند. در جریان همین پژوهش نیز چندین بار با موضوع افرادی سالمند مواجه شدیم که برای استفاده از مزایای برنامه، گاه حتی از استان‌های دیگر به‌طور مستقیم به اداره کل مراجعه کرده بودند. این افراد یا وضعیت و نیازهای ویژه‌ای داشتند یا به رسیدگی به درخواستشان برای وام و نحوه اولویت‌بندی وام‌گیرندگان معترض بودند، اما با توجه به فرایندها و سازوکارهای پیش‌بینی‌شده برای اعطای وام، قدرت بسیار محدودتری برای چانه‌زنی و پیگیری مطالبات دارند؛ مگر آنکه حمایت نیروهای سیاسی مثل نمایندگان مجلس را داشته باشند. باید توجه داشت که بازیگران بیرونی غیرمستقیم و بیشتر با اعمال فشار یا چانه‌زنی با مدیران عالی صندوق خواسته خود را پیگیری می‌کنند.

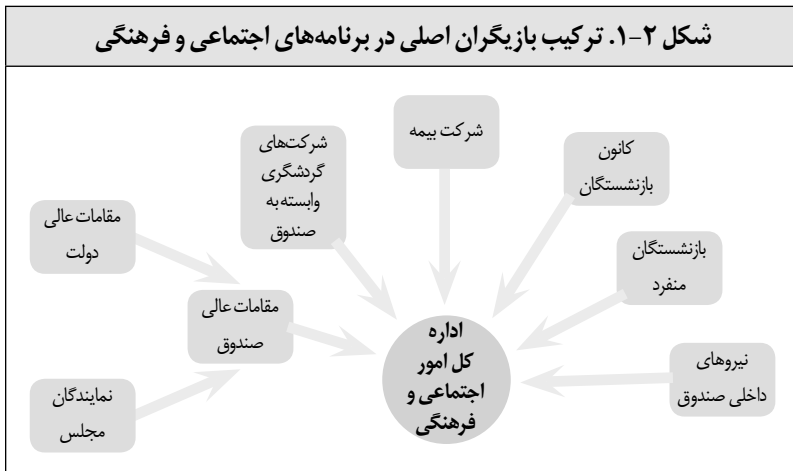
یکی از کنشگران اصلی درون صندوق در زمینه ارائه وام، مجموعه معاونت توسعه و مدیریت منابع و به‌ویژه بخش مالی صندوق است. مداخله بخش مالی در تنظیم و ارائه فهرست وام‌گیرندگان خارج از فرایندهای تعریف‌شده یکی از تعارض‌های اصلی است. براساس گفت‌وگوهای انجام‌شده گاهی فهرست ارائه‌شده به بانک با فهرست تنظیم‌شده در اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی، به‌عنوان متولی اصلی این خدمت، مغایرت‌هایی دارد. بنا به گفته کارشناسان متولی این حوزه در صندوق:

مسئله این است که ما سهمیه‌ای از وام را برای موارد خاص در نظر گرفته‌ایم و دفاتر مختلف و دفاتر استانی می‌توانند فهرست پیشنهادی خود را براساس مراجعه‌هایی که دارند به دفتر امور فرهنگی و اجتماعی ارائه کنند تا در تجمیع تنظیم فهرست نهایی لحاظ شود و همه دفاتر هم این کار را می‌کنند؛ جز امور مالی، یعنی پایبند به این

فرایند نبودند و گاهی بدون هماهنگی با دفتر، خودشان جداگانه فهرست برای بانک می‌فرستادند.

فرایند ارائه وام به این صورت است که با توجه به مبلغ وام (۷ میلیون تومان) و دوره بازپرداخت (۳۶ ماه)، تقریباً هر بازنشسته می‌تواند هر سه سال، یک بار وام دریافت کند؛ البته در موارد خاصی که بازنشسته با آن مواجه است؛ مانند بیماری یا نیازهای اضطراری، امکان دریافت وام جدید را از محل سهمیه‌های خاص دارد. در سال‌های اخیر، فرایند وام‌دهی سیستمی شده و متقاضیان پس از ثبت‌نام در سامانه در صورتی که اقساط باقی‌مانده‌ای نداشته باشند، از لحاظ وضعیت اقتصادی و اجتماعی ارزیابی و اولویت‌بندی می‌شوند و در فهرست دریافت وام قرار می‌گیرند. فهرست تنظیم‌شده از اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی به اداره کل مالی و از آنجا به بانک عامل ارسال می‌شود.

برگزاری مناقصه و انعقاد قرارداد با شرکت بیمه‌گر مهم‌ترین بخش فرایند ارائه بیمه تکمیلی به بازنشستگان است؛ از این رو بازیگر جدیدی به میدان تعارض وارد می‌شود. طی سال‌های اخیر، با توجه به شرایط خاص جامعه تحت پوشش صندوق، تنها شرکت آتیه‌سازان حافظ، وابسته به سازمان بیمه سلامت ایران به‌عنوان بیمه‌گر با صندوق همکاری دارد. صندوق بازنشستگی در برنامه بیمه تکمیلی به‌منظور ارائه خدمات بهتر به بازنشستگان به آیین‌نامه بیمه مرکزی پایبند نیست. این امر یکی از دلایل تمایل نداشتن شرکت‌های بیمه‌ای برای شرکت در مناقصه است که در نتیجه آن، حالتی انحصاری به وجود آمده است. همچنین در برنامه تورهای مسافرتی که از سال ۱۳۸۶ آغاز شده است، دو شرکت ایرانگردی و جهانگردی و پرشین‌گلف که زیرمجموعه صندوق هستند، به‌عنوان بازیگر اصلی به میدان تعارض وارد شده‌اند. این دو شرکت به همراه کانون‌های بازنشستگان و اداره کل امور مالی، بازیگران اصلی این خدمت هستند.



۲-۴-۲. پیشینه تعارض

پیشینه تعارض در این حوزه به ابتدای تأسیس اداره امور فرهنگی و اجتماعی و انتقال خدمت وام از اداره مالی به این اداره تازه تأسیس مربوط است. با وجود اینکه اداره امور فرهنگی و اجتماعی از سال ۱۳۷۸ در چارت صندوق تعریف شده است، فعالیت آن از سال ۱۳۸۶ به شکل جدی آشکار شده است؛ تا آنجا که برخی کارشناسان این دفتر، این سال را سال تأسیس می‌دانند. انتقال خدمت ارائه وام که در ذات خود خدمتی مالی شناخته می‌شود و سابقه ارائه آن نیز به اداره مالی برمی‌گردد، همچنین تغییر و به‌روزرسانی فرایندها و گسترش خدمت از لحاظ پوشش و میزان وام، اقتداری برای اداره امور فرهنگی و اجتماعی ایجاد کرده است.

در هر حوزه‌ای، سرجمی از اقتدار سازمانی وجود دارد که در گذر زمان توزیع و تثبیت شده است. در این وضعیت، شبکه‌های سیاست‌گذاری به‌شکلی بسته عمل می‌کنند؛ در نتیجه امکان بازتوزیع اقتدار و منافع مستقر بسیار محدود می‌شود و به تعبیر شبیری‌نژاد (۱۳۸۳) قدرت سیاسی و بروکراسی در ابعاد واقعی آن شکل نمی‌گیرد؛ به بیان دیگر منافع

مستقری در قلمروهای سازمانی وجود دارد که اعمال تغییرات نهادی و سازمانی در آن مسئله‌ساز می‌شود. طبیعی است در چنین وضعیتی، مدیران بر حفظ موقعیت و گسترش حیطة سازمانی و اختیارات خود، با کاهش حیطة و اختیارات دیگر مدیران تمایل دارند. به بیان گریندل (۱۳۸۲) شکل‌گیری نهادهای جدید می‌تواند به تغییر در مناسبات قدرت بینجامد، تعارض‌های جدیدی را ایجاد کند و انگیزه‌های بازیگران سیاسی را تغییر دهد. موضوع دیگری که از این منظر اهمیت دارد و تأثیرگذار است، تخصص‌گرایی است؛ در واقع در سازمان‌ها یا واحدهای اداری تخصصی سطحی از منطق، دانش و اطلاعات تولید می‌شود و شبکه به نسبت بسته‌ای شکل می‌گیرد که شکل‌گیری واحد جدید در آن حوزه و ورود آن به شبکه با چالش‌های اساسی مواجه می‌شود. از آنجا که ارائه وام و تسهیلات بانکی موضوعی مالی و تابع دانش حوزه مالی است، دست‌کاری‌های مأموریت‌ها و کارکردهای واحدها می‌تواند چالش‌برانگیز باشد. طراحی و معرفی خدمات جدید نیز تعارض‌های تازه‌ای را ایجاد می‌کند. نمونه اخیر چنین تعارضی، وام ازدواج فرزندان بازنشستگان است که طی یکی دو سال اخیر به خدمات صندوق اضافه شده است. یکی از کارشناسان این حوزه در این باره می‌گوید:

این وام ازدواج فرزندان بازنشستگان هیچ چیزی نداشت، نه بودجه‌اش پیش‌بینی شده بود، نه طرحی برای شناسایی و اولویت‌بندی داشت، هیچ نداشت. یکبارہ گفتیم می‌خواهیم به ۱۰۰۰ نفر از جامعه ۱ میلیون و ۴۰۰ هزار نفری تحت پوشش، وام ازدواج بدهیم. بیش از ۴۳ هزار نفر ثبت‌نام کردند. نتیجه این شد که تعارضی جدی به وجود آمد بین این اداره کل با اداره کل دیگر، بین مدیر عامل با اداره کل فرهنگی، بین ما با بازنشسته‌ها، بین ما با بانک.

در برنامه بیمه تکمیلی پیشینه تعارض به مقررات‌گذاری‌های این برنامه مربوط است. همان‌طور که در بخش مروری بر خدمات اجتماعی صندوق بیان شد، تا سال ۱۳۸۶ بودجه طرح بیمه تکمیلی بازنشستگان از محل منابع عمومی دولت تأمین می‌شده است، اما با

تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در این سال و براساس ماده ۸۵ این قانون، بیمه تکمیلی بازنشستگان به دستگاه‌های اجرایی محل خدمت محول می‌شود و بر این اساس دولت دیگر بابت بیمه تکمیلی منابعی را به صندوق بازنشستگی اختصاص نمی‌دهد. از سوی دیگر، دستگاه‌های اجرایی نیز گاهی حاضر نیستند بازنشستگان خود را بیمه تکمیلی کنند؛ بنابراین با توجه به پیشینه این برنامه در صندوق و مطالباتی که حول آن شکل گرفته، اجرای آن همچنان بر عهده صندوق است. این ماده موجب شد تا فشار مالی بسیاری به صندوق وارد شده و سطح خدمات نیز محدودتر شود. در فاصله سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۰ بیمه طلایی برای بازنشستگان ارائه شد، اما پس از آن یک‌باره سطح خدمات بیمه تکمیلی با افت جدی مواجه شد. کارشناس این حوزه در این باره می‌گوید:

اگر بخواهیم مقایسه کنیم سال‌های قبل را با هم، سال ۹۲ بیمه ما یک بیمه طلایی بود و از سال ۹۳ محدود شد. ذیل بیمه طلایی تا ۲۵۰ میلیون تومان برای هزینه بستری تأمین می‌شد، اما الان سقف هزینه بستری ۱۱.۵ میلیون تومان است. دولت دیگر چنان اعتباری را تأمین نمی‌کند و صندوق نیز از محل منابع خود از پس آن بر نمی‌آید.

اعمال این محدودیت‌ها، اعتراض‌های بازنشستگان را نیز در پی داشته است. گفتنی است برخی دستگاه‌ها علاوه بر بیمه تکمیلی ارائه شده از سوی صندوق، بیمه تکمیلی سطح بالاتر، یعنی بیمه تکمیلی دولایه را به بازنشستگان خود ارائه می‌دهند که در میان آن‌ها به «بیمه اکمل» معروف است. همین موضوع سبب شده است که بازنشستگان با توجه به بالا بودن هزینه‌های درمانی که با آن مواجهند، ترجیح دهند هم‌زمان هر دو لایه را داشته باشند؛ از این‌رو حتی مبادرت برخی دستگاه‌های اجرایی به تأمین بیمه تکمیلی بازنشستگان گاهی موجب نشده است که بازنشستگان از بیمه تکمیلی صندوق چشم‌پوشی کنند. مانند سایر خدمات اجتماعی صندوق، ارائه بیمه تکمیلی نیز کاملاً غیرحضور و به صورت اینترنتی است. قرارداد بیمه با محوریت اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی و

همکاری دفاتر حقوقی و مالی تنظیم شده و پس از تأیید هیئت‌مدیره اجرا می‌شود. از دیدگاه کارشناسان، در مقایسه با ارائه وام حول برنامه بیمه تکمیلی تعارض‌های درونی کمتری وجود دارد، اما وقتی روابط میان دفاتر آشفته باشد، تعارض‌ها به این برنامه نیز تعمیم می‌یابد. این برنامه اصلی‌ترین برنامه حمایتی از بازنشستگان است؛ هم به لحاظ اعتباری که از محل منابع صندوق به برنامه‌های غیرمستمری اختصاص می‌یابد و هم از لحاظ جمعیت تحت پوشش. دستگاه‌های اجرایی محل خدمت بازنشستگان یکی از بازیگران اصلی هستند، اما کانون‌های بازنشستگان نقش اصلی را در پیگیری منافع بازنشستگان و اعمال فشار بر ارتقای سطح خدمات بیمه تکمیلی صندوق دارند. تورهای گردشگری در دوره مدیریت حسن مسافری (۱۳۹۳-۱۳۸۵) راه‌اندازی شد. مسافری که بعد از دوران مدیریت امور فرهنگی و اجتماعی، به مدیریت یکی از شرکت‌های مسافرتی صندوق منصوب می‌شود، درباره تورها می‌گوید:

متوجه شدم که این‌ها برای معلولان و سالمندان احترام ویژه‌ای قائل‌اند و مثلاً در استفاده از خدمات عمومی نظیر مترو و اتوبوس و حتی خود نمایشگاه، اولویت با این‌هاست. کارت‌های ویژه تخفیف برای استفاده از این خدمات داشتند. برای گردشگری و اوقات فراغت این گروه‌ها هم برنامه داشتند. این مشاهدات تلنگری زد که برنامه تورها را در قالب آیین‌نامه تدوین و در کمیسیون فرهنگی و اجتماعی دولت و بعد هیئت دولت تصویب کردیم... دو هدف را از این تورها پیگیری کردیم: یکی بازنشسته‌ها و یکی هم شرکت‌های گردشگری صندوق که زیان‌ده بودند و خواستیم از این طریق به آن‌ها کمک کنیم.

به گفته عباس رشیدی که در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۳ مدیریت امور فرهنگی و اجتماعی را بر عهده داشت، از همان ابتدا این بحث وجود داشت که امور مربوط به تورهای مسافرتی نباید در این دفتر باشد و باید در حوزه اقتصادی و مالی صندوق ارائه شود. ایشان توضیح می‌دهد:

از نظر ما توورها اساساً کار فرهنگی بودند نه اقتصادی؛ در واقع این شرکت‌های ما بناست به بازنشستگان خدمات بدهند، نه اینکه با نگاه اقتصادی از آن‌ها کسب درآمد کنند، اما ما مخالفت کردیم و حتی توورها را سیستمی کردیم و گسترش هم دادیم. براساس گزارش عملکرد دفتر، تعداد بازنشستگانی که از برنامه توورها استفاده کرده‌اند، از حدود ۴۷ هزار نفر در سال ۱۳۹۴ به حدود ۱۶۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. در دوره‌هایی نیز سفر به عتبات عالیات و حج عمره با حمایت دولت انجام شده است. به‌طور کلی به نظر می‌رسد پیشینه تعارض‌های این حوزه بیش از آنکه به ماهیت خدمات مربوط باشد، به بازرراحی تقسیم کارها و توزیع اقتدار درون سازمان پس از تأسیس اداره کل اجتماعی و فرهنگی مربوط است. باید توجه داشت که ماهیت خدمات، تنها ترکیب بازیگران در میدان را تغییر می‌دهد.

۲-۴-۳. ماهیت تعارض

با توجه به مباحث فصل اول، مور (۲۰۰۳) ذیل عنوان چرخه تعارض پنج عامل مولد تعارض را برمی‌شمرد: ساختاری، منفعتی، رابطه‌ای، ارزشی، و داده‌ای. تعارض‌های میان اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی با حوزه اداری و مالی ماهیتی ساختاری و منفعتی دارد. منافع فرایندی و رویه‌ای سطحی از اقتدار سازمانی را- چه در روابط درونی صندوق و چه در رابطه با بازیگران بیرونی مانند کانون‌های بازنشستگان و به‌ویژه بانک- ایجاد می‌کند. به لحاظ ساختاری نیز تجمیع چنین خدماتی در یک بخش می‌تواند قدرت و اختیاراتی را در توزیع و تخصیص منابع ایجاد کند که ممکن است در نتیجه آن جایگاه بخش یا کارشناسان آن در سایر تصمیم‌گیری‌های صندوق نیز اهمیت یابد. در این میان، گاهی نیز سطحی از تعارض ساختاری و رابطه‌ای میان اداره کل و مدیران عالی صندوق نیز شکل گرفته است؛ برای مثال یکی از کارشناسان در این زمینه می‌گوید:

مدیران عالی صندوق تمایل چندانی به چارچوب‌مند کردن یا فرایندسازی دقیق و

شفاف برای خدماتی نظیر وام ندارند. ترجیح می‌دهند بدون قید و شرط باشد و در اختیار خودشان؛ به همین خاطر، تلاش‌ها برای فرایندسازی و مستندسازی و تدوین آیین‌نامه‌ها بسیار زمان‌بر است و هزینه‌های روانی و اداری زیادی برای کارشناسان ایجاد می‌کند.

چنین تعارضی تا حد زیادی بازتاب مقوله‌ای است که با عنوان کنترل اجتماعی، در ادبیات حوزه رفاه اجتماعی درباره آن بحث می‌شود. یکی از نقدهای همیشگی به سیاست‌های رفاهی و مداخله دولت‌ها در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، امکان کنترل اجتماعی و سیاسی گروه‌های جمعیتی و دامن زدن به سطحی از حامی‌پروری است. در بیشتر موارد، نهادها و سازمان‌های فرادولتی مانند کمیته امداد، بنیاد مستضعفان و غیره بیشتر با چنین نقدهایی مواجه هستند، اما در سال‌های اخیر این نوع کنترل‌گری، خاص این‌گونه نهادها نیست، اما نهادهای دولتی و غیردولتی نیز در این زمینه نقش دارند و نوعی مبادله میان کنشگران سیاسی و این نهادها در جریان است؛ به طوری که این کنترل‌ها ماهیتی چندلایه و نخبه‌گرا یافته‌اند. در واقع برخی نخبگان سیاسی و گروه‌های ذی‌نفع قدرت توانسته‌اند از امکانات و منابع سازمان‌های رفاهی دولتی و غیردولتی برای پی‌ریزی نوعی الگوی حامی‌پروری استفاده کنند.

یکی از کارکردهای چنین رویه‌هایی، تنظیم روابط و مناسبات با بازیگران و نیروهای بیرونی صندوق، برای مثال نمایندگان مجلس و مدیران عالی دولت است. در این چارچوب دیگر رابطه به‌طور مستقیم با فرد بازنشسته نیست و در واقع امتیاز به فرد بازنشسته داده نمی‌شود، بلکه به کمک چنین امتیازهایی تلاش می‌شود ارتباطی متقابل میان نیروهای درونی صندوق و لایه‌های بالاتر آن با کانون‌ها و نیروهای سیاسی بیرون صندوق ایجاد شود. به تعبیر یکی از کارشناسان اداره کل «لیست نمایندگان مجلس برای اعطای وام به بازنشستگان حوزه انتخابی هم به دلیل همین شفاف‌نبودن و چارچوب‌مند نبودن فرایندهای کاری است». صندوق یا مدیران صندوق نیز ممکن است برای تثبیت جایگاه و موقعیت خود

به چنین تعاملاتی نیاز داشته باشند. در این وضعیت، یک تعارض مرسوم ساختاری نمود دارد که با عنوان دوگانه کارشناسی / سیاسی در مباحث برنامه ریزی بررسی می شود. کارشناسان مایل اند در حیطة اختیارات سازمانی خود با کمترین مداخله در سلسله مراتب سازمانی مواجه باشند. همچنین می خواهند تصمیم گیری ها نیز همگی براساس تصمیم سازی های آن ها مبتنی باشد، اما چنین امکانی فراهم نمی شود. نوع دیگری از تعارض رابطه ای، با ویژگی ها و نگرش مدیران عالی صندوق به ویژه به لحاظ نوع رابطه گیری آن ها با نیروهای بیرونی، مانند بازنشستگان و کانون های آن ها مربوط است. یکی از مدیران در این زمینه می گوید:

در دوره ای مدیرکل روابط عمومی به مدیرعامل صندوق بسیار نزدیک بود. خود مدیرعامل هم به روابط چهره به چهره با بازنشستگان اعتقاد داشت. خیلی ارتباط این گونه ای می گرفتند در استان های مختلف و در هر استانی یک قولی می دادند و ما واقعاً می ماندیم که باید با این قول ها چه کنیم! ... برای مثال یک بار بحث جاده سلامت مطرح شد. به مشاور ایشان گفتم شما که دارید چنین قول هایی می دهید، آیا برای اجرایی شدن آن هم فکری کرده اید؟ آیا شهرداری به شما زمین می دهد؟ ایشان گفت: نه آن ها زمین می دهند و نه ما چنین کاری می توانیم انجام بدهیم!

این ها متوجه نبودند که چنین قول هایی گریبان اداره فرهنگی و اجتماعی و چه بسا کل صندوق را بگیرد.

نوع دیگری از تعارض رابطه ای در این پژوهش مشاهده شد که در چنین حوزه هایی کمتر به آن پرداخته می شود. بیشتر کارشناسان اداره کل - چه در گفت و گوهای انفرادی و چه در گفت و گوی جمعی که انجام شد- بر این نکته تأکید داشتند که تعارض های اداره کل طی دو سال اخیر تا حدی تشدید شده است. به گفته کارشناسان در بحث گروهی:

یک موضوع برمی گردد به نحوه انتخاب مدیر در یک دفتر؛ هر دفتری، اینکه مدیر از جایی معرفی شده باشد؛ از سوی نمایندگان، وزارتخانه، یا هر جای دیگری، یا خودش در سطوح مختلف صندوق رشد کرده باشد، مجموعه با او مواجهه های متفاوتی دارد.

اگر مدیر خودش رشد کرده باشد، بعضاً از سوی مدیران سفارش شده کمتر مورد حمایت است و حتی ممکن است در کارش اختلال ایجاد شود. موضوع دیگر، مسئله جنسیت مدیر است. واقعیت این است که در تجربه ما طی این دو سال، زن بودن مدیر بسیار تأثیر داشته است و سطح تعارض‌های برخی حوزه‌ها نظیر حوزه مالی و اداری به سطح شخصی تقلیل پیدا کرده است. دست کم برداشت ما این است. وقتی مدیر خانم است، سایر مدیران منتظر کوچک‌ترین چیزی بودند تا تخریب کنند؛ حتی از سوی مدیران استانی.

نگرش بازیگران مختلف بر شکل‌دهی به نوع رفتارها و رویارویی‌ها تأثیرگذار است و گاه اختلال‌هایی جدی در فرایندهای کاری ایجاد می‌کند. بخشی از تعارض رابطه‌ای نیز - به‌ویژه با بخش مالی و اداری - به دلیل وجود تعارض نقش یا موازی‌کاری‌ها و تداخل وظایف قانونی میان دفاتر است و تا حد زیادی به حال خود رها شده و در موقعیت‌های متفاوت کاری بروز می‌کند. بیمه تکمیلی در مقایسه با برنامه وام، کمتر محل تعارض نیروهای سیاسی و بیرونی است، هرچند پیگیری‌هایی در حفظ این برنامه وجود دارد، خود صندوق در مجموع به ارائه چنین خدمتی به بازنشستگان بی‌تعمیل نیست، اما تعارض ساختاری میان اداره امور اداری و اداره امور فرهنگی و اجتماعی در این زمینه نیز پابرجاست. از نظر کارشناسان امور اداری، خدمات بیمه‌ای اعم از پایه و تکمیلی باید در بخش اداری متمرکز باشد. همچنین از این نظر تفاوتی میان شاغلان صندوق و بازنشستگان تحت پوشش نیست، اما استدلال کارشناسان امور فرهنگی و اجتماعی این است که این دفتر درگاه اصلی ارتباط با بازنشستگان در خدمات غیرمستمری به شمار می‌آید و بیمه تکمیلی نیز از این منظر به این دفتر محول شده است. همچنین دلیل واگذاری چنین خدمتی به حوزه فرهنگی و اجتماعی این است که براساس پیشینه سازمانی، بخش‌های اداری و مالی اغلب از منظر تنگناها و محدودیت‌های منابع مالی با چنین خدماتی مواجه می‌شوند، اما در دفتر اجتماعی، از منظر حق بازنشستگان به چنین برنامه‌ای توجه شده و تلاش می‌شود تا

بسترهای فراهم کردن آن ایجاد شود. با توجه به مبحث وام، در اینجا نیز تغییرات در تقسیم کار درون صندوق موجب می‌شود تا ترتیب ساختار و چیدمان اقتدار دفاتر از بین برود و در نتیجه مقاومت‌هایی شکل بگیرد و تداوم یابد. تعارض منافع میان شرکت‌ها با اداره کل و کانون‌های بازنشستگان را می‌توان مهم‌ترین تعارض برنامه‌تورهای گردشگری دانست. کارشناس این حوزه، این تعارض را این‌گونه توضیح می‌دهد:

شرکت‌ها متعلق به صندوق بازنشستگی کشوری‌اند و در واقع مجری و ناظر تورها یکی است و این مسئله طی این سال‌ها تبعات زیادی داشته است. صندوق منافع خودش را کنار نمی‌گذارد و این، نظارت بر کم‌وکیف خدمات شرکت‌ها را دشوار کرده و ما عملاً نمی‌توانیم نظارتی کنیم. ما تاکنون بازخوردهای خوبی از این شرکت‌ها نداشته‌ایم؛ پرشین‌گلف، ایرانگردی و جهانگردی، شرکت آب‌درمانی و شرکت سفر کارت ملی.

در فرایند استفاده از مزایای این برنامه، بازنشسته در صورت تمایل از طریق سامانه برای سفر مورد نظر ثبت‌نام می‌کند. صندوق نیز برای بازنشسته و یک نفر همراه، حداکثر مبلغ ۷۴۰ هزار تومان می‌پردازد و مابقی هزینه را خود بازنشسته پرداخت می‌کند. صندوق مبلغ کمک‌هزینه را پس از سفر و تأیید شرکت مینی بر انجام‌شدن سفر به حساب شرکت واریز می‌کند. تعارض بازنشستگان و کانون‌ها بر سر همین مسئله است. بنا بر اظهارات بازنشستگان و نماینده کانون‌ها، این تورها در مقایسه با تورهای سایر شرکت‌ها گران‌تر هستند و کیفیت پایین‌تری دارد. کارشناس صندوق نیز با تأیید نارضایتی بازنشستگان در این زمینه می‌گوید: «عوامل نارضایتی بازنشسته‌ها متفاوت است. برخی از وضعیت اقامت ناراضی هستند و برخی به دلیل میزان هزینه‌ها، بازه زمانی سفرها هم در کیفیت و هزینه تأثیر دارد». عضو کانون بازنشستگان در این باره اظهار می‌کند:

ارزش تورها تقریباً معادل همان مبلغی است که خود بازنشسته‌ها به‌عنوان مابه‌التفاوت پرداخت می‌کنند و حتی بالاتر از این میزان است؛ در واقع کمک‌هزینه‌ای که صندوق

به بازنشسته می‌دهد [به حساب شرکت واریز می‌کند] عملاً سود خالص خود شرکت است و به یک معنا بازنشستگان [گویی] کل مبلغ واقعی تور را خودشان می‌پردازند. ما این را با شرکت‌های بیرون از صندوق مقایسه کرده‌ایم، شاید به همین دلیل است که بازنشسته‌ها استقبال چندانی از این تورها نمی‌کنند.

صندوق از یک‌سو خواهان ارائه خدمات رفاهی به بازنشستگان و از سوی دیگر به دنبال احیا و درآمدزایی برای شرکت‌های خود است که این امر تعارض منفعتی را ایجاد می‌کند. هزینه‌های اختصاص یافته به عنوان کمک‌هزینه به شرکت‌ها داده می‌شود و بازنشسته‌ها عموماً از خدمات ارائه شده راضی نیستند و تصور می‌کنند که این خدمت نه برای بازنشستگان، بلکه برای شرکت‌ها تعریف شده است. تعارض منافع موجود عملاً اجازه نظارت و اصلاح در این وضعیت را سلب کرده است. به باور کارشناسان در گفت‌وگوی گروهی در راه‌اندازی تورهای مسافرتی نیز، بازنشستگان بیشتر به عنوان مشتری و در راستای بازارسازی برای شرکت‌های گردشگری صندوق دیده شده‌اند و منفعت آنان امری ثانویه بوده است؛ یعنی فرض شده است که شاید کمک به شرکت‌ها منفعی را برای بازنشستگان ایجاد می‌کند، اما بنا به روایت بازنشستگان در عمل تنها وجه اول برنامه محقق شده است.

این شرکت‌ها با همین کمک‌هزینه، سفر هزینه‌های اداری و پرسنلی‌شان را تأمین می‌کنند و سر پا هستند. از همین کمک‌هزینه و پولی که بازنشسته‌ها می‌دهند. اگر این قراردادها را حذف کنیم یا به شرکت‌های بیرون از مجموعه بسپاریم، شرکت‌های خودمان عملاً رو به ورشکستگی می‌روند؛ چون خودشان امکان درآمدزایی جلدی ندارند. در واقع به واسطه این قراردادها داریم بازنشسته‌ها را سوق می‌دهیم به سوی این شرکت‌ها.

این مهم‌ترین تعارض موجود درباره تورهاست و چون بازیگران داخلی صندوق، یعنی شرکت‌ها و اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی به منافع صندوق حول برنامه واقف‌اند، عملاً

تعارض در سطح جدی مطرح نیست و بیشتر توجیه کانون‌های بازنشستگی در گفت‌وگوها مدنظر است. براساس بررسی مصوبات کمیته فرهنگی و اجتماعی در بازه ۱۳۹۸-۱۳۹۵، مسئله تورها تنها یکبار در سال ۱۳۹۷ در دستور کار کمیته قرار گرفته و آن هم در زمینه همراه بازنشسته در تور بوده است؛ در واقع می‌توان این تعارض منفعتی را تعارضی کنترل شده دانست.

به‌طور کلی، تعارض‌های ساختاری، منفعتی و رابطه‌ای ماهیت تعارض در این حوزه را شکل می‌دهند. تأسیس اداره کل اجتماعی و فرهنگی و اهدافی که مدیران عالی صندوق برای آن مدنظر داشته‌اند، بستری از اقتدار، اختیارات و روابط با بیرون از صندوق را برای این دفتر ایجاد کرده که به تعارض‌هایی با بخش اداری و مالی منجر شده است. هرچند این تعارض‌ها در خدمات مختلف این دفتر به‌شکلی متفاوت بروز می‌کند، ماهیت آن نسبتاً یکسان است.

۲-۴-۴. دینامیزم تعارض و راهبرد مواجهه

براساس آنچه درباره ماهیت رابطه امور اجتماعی و فرهنگی با بخش اداری و مالی ذکر شد، گاهی عوامل مولد تعارض، به‌ویژه اگر در سطح فردی میان مدیران باشد، به‌سوی قطبی‌شدن پیش می‌روند و گویا فرض این است که هر برنامه اجتماعی و فرهنگی باید مختل شود. یکی از کارشناسان در گفت‌وگوی جمعی در این باره می‌گوید:

تقریباً معامله یا قراردادی نیست که منعقد کنیم و با بخش مالی به تعارض برنخوریم. تعارض نقش‌های جدی وجود دارد. نقش‌ها تعیین نشده و روشن نیست کدام دفتر متولی کدام بخش از اجرای قرارداد است. در چنین وضعیتی چیزی که تعیین‌کننده است، قدرت است و خب با توجه به وضعیت صندوق، بخش اداری و مالی قدرت زیادی دارد و همین خرده‌قدرت‌های موجود در سایر دفاتر را هم چندان به رسمیت نمی‌شناسد.

در چنین وضعیتی متغیرهایی مانند جنسیت مدیر یا نحوه انتخاب و انتصاب او می‌تواند به کاتالیزوری در رفتار رقابتی میان دفاتر طرف تعارض تبدیل شود، اما در حوزه وام، تعارض با رقبای بیرونی به‌ندرت به‌سوی تنش پیش می‌رود و عموماً با سطحی از کنترل و مصالحه همراه است؛ یعنی بازی برد-برد. یکی از پرچالش‌ترین تعارض‌های شکل گرفته در حوزه بیمه تکمیلی طی سال‌های اخیر که مشکلاتی را نیز برای بازنشستگان در پی داشته است، ورود بازرسی کل کشور به انعقاد قرارداد با شرکت آتیه‌سازان حافظ است. مدیرکل امور فرهنگی و اجتماعی در این باره می‌گوید:

قرارداد سال ۹۷ نیز مانند قراردادهای سال‌های قبل از آن بود. ما به این دلیل که به‌طور کارمزدی قرارداد می‌بندیم و جامعه پریسکی هم داریم، صرفاً این شرکت در مناقصه‌ها حضور دارد، اما در سال ۹۷، سازمان بازرسی ورود کرد به موضوع. جالب است که کارشناس بازرسی همان کارشناسی بود که طی سال‌های قبل نیز ناظر بر این قرارداد بود و هیچ‌گاه ایرادی نگرفته بود. بعد مشخص شد برخی از داخل صندوق و چه‌بسا با هدف اعمال فشار بر مدیرعامل چنین مسئله‌ای را ایجاد کرده‌اند.

کارشناسان دفتر و حتی مدیران پیشین چنین مسائلی را تا حدود زیادی به مسئله اخلاق حرفه‌ای در محیط کار نسبت می‌دهند. آن‌ها حتی از افراد و مدیران مشخصی در دوره‌هایی از فعالیت صندوق نام می‌برند که خود را مجاز می‌دانستند در ترکیب نیروی انسانی سایر دفاتر مداخله کنند و در صورت نادیده گرفتن چنین درخواست‌هایی یا مقاومت در برابر آن، در محدوده اختیارات اداری خود، فعالیت‌های یک اداره کل را متوقف می‌کردند و در صورت لزوم بازیگران پنهان بیرونی را وارد میدان تعارض می‌کردند. از جمله این سازمان‌ها می‌توان به سازمان بازرسی اشاره کرد.

اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی برای مدیریت تعارض‌ها، متناسب با کارکردهای دفتر چهار راهبرد عمده داشته است:

۱. تدوین آیین نامه‌ها به منظور شفاف کردن بیشتر فرایندهای ارائه خدمات و تدقیق نقش‌ها،

۲. مبتنی کردن خدمات بر سامانه‌های اینترنتی و الکترونیکی کردن فرایندهای کاری،

۳. ایجاد فضاها و فرصت‌هایی برای چانه‌زنی موارد خاص مانند سهمیه ۲۵ هزار نفری وام براساس موارد خاص،

۴. طراحی کمیته فرهنگی و اجتماعی بازنشستگان.

تلاش اداره کل این بوده است که طی این راهبردها با شفاف کردن و الکترونیکی کردن فرایندها، میدان ارائه خدمات را از شکل‌گیری تعارض‌های ارتباطی و ساختاری و منفعتی حفظ کند و همچنین محدوده‌ای را نیز به منظور چانه‌زنی برای مدیران عالی باز بگذارد. چنین رویکردی در بسیاری از سازمان‌ها تجربه شده است، اما در سطح کلان‌تر، طی دو سال اخیر، اداره کل با تدوین آیین‌نامه کمیته فرهنگی و اجتماعی بازنشستگان به دنبال ایجاد نهادی بالادستی برای کنترل تعارض‌ها، به‌ویژه با بخش اداری و مالی است؛ یعنی شکل‌گیری نوعی فضای مفاهمه برای ایجاد همکاری و پیشبرد طرح‌ها براساس تصمیم‌گیری جمعی. این کمیته از چند سال قبل طراحی شده است، اما آیین‌نامه آن در اسفندماه ۱۳۹۷ تدوین شده و در ۱۵ بهمن‌ماه ۱۳۹۸ به تصویب هیئت‌مدیره رسیده است.

کادر ۲-۲. آیین‌نامه کمیته فرهنگی و اجتماعی بازنشستگان

در اجرای بند ۱-۱ مصوبات جلسه ۲۶۶ هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۲ و به‌منظور ارتقای کیفیت سیاست‌گذاری‌های فرهنگی و اجتماعی و هماهنگی در اجرای سیاست‌ها، آیین‌نامه کمیته فرهنگی و اجتماعی بازنشستگان به شرح ذیل تصویب می‌گردد:

ماده ۱. هدف و دامنه کاربرد کمیته

این آیین‌نامه جهت بهبود نظام سیاست‌گذاری و یکپارچه‌سازی طرح‌ها و برنامه‌های صندوق بازنشستگی کشوری در حوزه خدمات فرهنگی و اجتماعی بازنشستگان تدوین شده و دامنه کاربرد آن در خصوص کلیه خدمات فرهنگی و اجتماعی ارائه‌شده به بازنشستگان در تمامی واحدها و مدیریت‌های استانی صندوق می‌باشد.

ماده ۲. مأموریت کمیته

بررسی سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی جهت تحقق اهداف زیر:

- کمک به ارتقای کیفیت زندگی و منزلت اجتماعی بازنشستگان صندوق
- کمک به ارتقای سلامت جسمی و امنیت روانی بازنشستگان صندوق
- افزایش مشارکت اجتماعی بازنشستگان صندوق
- یکپارچگی خدمات اجتماعی و فرهنگی ارائه‌شده از سوی صندوق
- نظارت بر اقدامات و برنامه‌های مرتبط با فرایندهای زیر
- مساعدت‌های مالی به بازنشستگان اعم از اعطای وام، کارت اعتباری و غیره
- بیمه‌گری اعم از بیمه تکمیلی درمان، بیمه عمر و غیره
- تسهیل حضور اجتماعی بازنشستگان اعم از کمک‌هزینه توره‌های مسافرتی، برگزاری جشنواره و غیره

- گسترش ارتباط و بهره‌گیری از ظرفیت‌های تشکل‌های بازنشستگان و شرکای اجتماعی
- ارائه خدمات در مراکز فرهنگی اعم از خانه‌های امید، عمارت فرهنگ و غیره
- نظارت بر یکپارچگی سیاست‌های مرتبط با خدمات فرهنگی و اجتماعی

ماده ۳. ترکیب اعضای کمیته

- ۱- عضو هیئت‌مدیره به انتخاب اعضای هیئت‌مدیره (رئیس کمیته)
- ۲- معاون اداری و مالی (عضو کمیته)
- ۳- مدیرکل امور فرهنگی و اجتماعی (عضو و دبیر کمیته)
- ۴- مدیرکل روابط عمومی و امور بین‌الملل (عضو کمیته)
- ۵- مدیر امور استان‌ها

ماده ۴. مسئولیت‌ها

الف. رئیس کمیته (عضو هیئت‌مدیره)

۱- مدیریت جلسات

۲- اهتمام در جهت نیل به اهداف

ب. دبیر کمیته (مدیرکل امور فرهنگی و اجتماعی)

۱- راهبری دبیرخانه

۲- تهیه مقدمات لازم برای تشکیل جلسات کمیته، از قبیل جمع‌آوری مدارک، قوانین و مصوبات مورد نیاز

۳- ارسال دعوتنامه به کلیه اعضا حداقل سه روز قبل از تشکیل جلسه مشتمل بر موضوع، تاریخ، ساعت، محل تشکیل جلسه، دستور جلسه و مدارک مرتبط با آن

۴- قرائت دستور جلسه

۵- تهیه و تنظیم صورت‌جلسات

۶- انجام مکاتبات مربوطه

ماده ۵. نحوه تشکیل جلسات کمیته

برگزاری جلسه کمیته فرهنگی و اجتماعی به صورت ماهیانه خواهد بود. دبیر با موافقت رئیس کمیته مجاز به تشکیل جلسات فوق‌العاده است. در ابتدا، دستور جلسه توسط دبیر قرائت شده و پس از گفت‌وگو و هم‌فکری اعضا، موارد به تصویب کمیته خواهد رسید. در خاتمه صورت‌جلسه به امضای تمامی اعضای حاضر در جلسه خواهد رسید.

تبصره ۱. جلسات کمیته با حضور حداقل چهار نفر از اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن با رأی سه نفر از آنان اتخاذ می‌گردد.

تبصره ۲. بنا به ضرورت، دبیر با موافقت رییس کمیته مجاز به تشکیل جلسات فوق‌العاده در طول ماه بدون رعایت مهلت بند «ب-۳» ماده ۴ می‌باشد.

تبصره ۳. درخواست طرح موضوع در کمیته توسط مدیرعامل یا هر یک از اعضا صورت می‌گیرد.

ماده ۶. کلیه تصمیمات کلان در حوزه خدمات فرهنگی و اجتماعی صندوق بازنشستگی کشوری می‌بایست به تأیید کمیته برسد و سپس عنداللزوم سایر فرایندهای تصویب را طی کند.

ماده ۷. رسیدگی به موضوعات مطروحه در کمیته به ترتیب وصول و تاریخ ورود صورت می‌پذیرد؛ مگر در مواردی که مدیرعامل صندوق با رئیس کمیته فوریت را احراز و دستور لازم را صادر نماید و با اکثریت اعضا نظر بر رسیدگی فوری موضوع داشته باشند.

ماده ۸. مصوبات کمیته پس از طی مراحل با امضای رئیس کمیته جهت اجرا به مدیرعامل صندوق ارسال می‌گردد.

ماده ۹. این آیین‌نامه در ۹ ماده و ۳ تبصره در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۵ به تصویب هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری رسیده است.

با توجه به کادر فوق، مأموریت اصلی این کمیته تصمیم‌گیری و نظارت بر برنامه‌های مختلف امور فرهنگی و اجتماعی است. این راهبرد در دوره مدیریت اخیر اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی اهمیت بیشتری یافته؛ تا آنجا که برای ایجاد شفافیت، حتی برخی تصمیم‌گیری‌های ساده‌تر دفتر نیز از طریق کمیته پیگیری شده است. با وجود این و با توجه به کارکردهای این کمیته، هنوز این بخش نتوانسته در مدیریت و حل تعارض اصلی دفتر که با بخش مالی و اداری است، مؤثر باشد؛ تا جایی که معاون اداری و مالی همواره از امضای صورت‌جلسات کمیته اجتناب می‌کند. هیئت‌مدیره نیز پذیرفته است که مصوبات بدون امضای این عضو ابلاغ شود. زاده‌غلام درباره کارکردهای کمیته می‌گوید:

این کمیته با توجه به ترکیب اعضای آن باعث شد که برخی ناهماهنگی‌ها و بی‌اطلاعی‌ها از برنامه‌های مربوط به خدمات بازنشستگان حل شود و همه در جریان تصمیمات قرار می‌گیرند. جلوی بی‌گرمی و تصمیم‌گیری‌های شخصی هم گرفته شد. خیلی‌ها گفتند که با این کار عملاً بخشی از اختیارات مدیرکل فرهنگی و اجتماعی به کمیته واگذار می‌شود، اما با وجود این به نظرم کمیته در این زمینه مثبت بوده است. به نظر می‌رسد این راهبردها بیشتر بر مدیریت تعارض‌ها با نیروهای بیرون صندوق مؤثر باشد. تعارض‌های درونی نیز با حوزه روابط عمومی و فناوری اطلاعات تا حد زیادی کنترل شده است، اما تعارض‌ها با بخش مالی همچنان وجود دارد.

۲-۵. جمع‌بندی

صندوق بازنشستگی کشوری به دلیل وجود مسائل خرد و کلان، برای تأمین مالی اصلی‌ترین مأموریت خود، یعنی پرداخت مستمری بازنشستگان کاملاً به منابع عمومی وابسته است. از دیدگاه بیشتر کارشناسان و مدیران صندوق، در چنین وضعیتی مدیران عالی عملاً امکانی برای ایده‌پردازی در زمینه مسائل بازنشستگان ندارند؛ از این رو امور فرهنگی و اجتماعی تنها بخشی از صندوق است که بستری برای ارتباط با بازنشستگان

و کانون‌های آن‌ها، نشان دادن بهبود امور و مسائل بازنشستگان و چه‌بسا استفاده‌های اجتماعی و سیاسی از آن فراهم کرده باشد. امور فرهنگی و اجتماعی تنها در جایی مدنظر قرار می‌گیرد که مدیران عالی صندوق می‌توانند اقتداری را دربارهٔ بازنشستگان و نیروهای سیاسی برای خود ایجاد کنند. این مسئله دو نگرش را در میان دفاتر صندوق ایجاد کرده است: براساس نگرش اول، وظیفهٔ صندوق تنها تأمین مستمری است. نگرش دوم نیز به این موضوع می‌پردازد که ارائهٔ خدمات اجتماعی به‌منظور ارتقای کیفیت زندگی بازنشستگان از مأموریت‌های صندوق به شمار می‌آید. در این زمینه در گفت‌وگوی جمعی با کارشناسان صندوق آمده است:

می‌گویند طبق اساسنامهٔ صندوق وظیفهٔ صندوق فقط پرداخت مستمری است و هیچ وظیفه‌ای غیر از این نداریم. این دقیقاً حرف درستی است؛ به همین دلیل اگر شما دارید یک‌سری خدمات می‌دهید، این خدمات بیخودی است که هزینهٔ زیادی را به صندوق تحمیل می‌کند. تورهای مسافرتی، بیمه‌های تکمیلی و ... در اساس‌نامهٔ صندوق نیست و مدیران قدیمی صندوق نسبت به آن ارائهٔ این خدمات ایراد دارند و مقاومت می‌کنند؛ به همین دلیل هر خدمت تازه‌ای هم که تعریف شود، با مقاومت شدید مدیران سایر دفاتر همراه است و متقاعد کردن آن‌ها دشوار است و تقابل و تنش شکل می‌گیرد. سابقهٔ همین خدمات هم اگر بررسی شود متوجه می‌شوید که اکثراً از بیرون از صندوق و توسط نیروهای سیاسی یا دولت‌های وقت تعریف شده است نه از داخل صندوق و خب، مدیران داخلی هم برای رزومهٔ کاری خود صرفاً در همین حوزه می‌توانند مانور بدهند.

براساس بیانیهٔ مأموریت صندوق بازنشستگی، اموری مانند بیمهٔ تکمیلی و بیمهٔ عمر از مأموریت‌های صندوق محسوب می‌شود و امور رفاهی و فرهنگی بازنشستگان نیز ذیل مصارف صندوق پیش‌بینی شده است، اما این تفاوت در نگرش‌ها موجب بروز رفتارهای متفاوتی از سوی بازیگران می‌شود و در شکل‌دهی به موقعیت تعارض بسیار اثرگذار است.

تفاوت در نگرش‌ها وقتی با آشکارنبودن پایه‌های حقوقی مأموریت‌ها همراه شود، به نوعی تعارض ساختاری نیز دامن می‌زند. کارشناسان امور فرهنگی و اجتماعی در گفت‌وگوی جمعی می‌گویند:

واقعاً برای بسیاری از برنامه‌ها مصوبه خاصی وجود ندارد. این باعث شده که مدیران عاملی که وارد صندوق می‌شوند، میدان وسیعی داشته باشند. نه قانون روشنی و نه ساختار روشنی و معینی وجود دارد؛ در نتیجه شما می‌توانید براساس نگرش خودتان دفاتری را با هم ادغام کنید، خدماتی را حذف یا اضافه کنید و تصمیم‌گیری‌ها به سمت فردی شدن و سلیقه‌ای شدن سوق پیدا می‌کند. این‌ها تعارضات درون صندوق را زیاد می‌کند؛ به همین دلیل روشن نبودن، در دوره‌هایی حتی روابط عمومی مدعی انجام فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی بود.

چنین تعارض‌هایی در دوره‌های مختلف شدت و دامنه متفاوتی داشته است. کارشناسان و مدیران نیز بارها با تأکید بر ضعف «اخلاق حرفه‌ای» در صندوق، این عامل را دلیل بروز بحران در روابط میان دفاتر دانسته‌اند. در بسیاری از مواقع، اخلاق حرفه‌ای مفهومی برای بیان «شخصی‌شدن مناسبات کاری» است. توزیع منابع / قدرت درون سازمانی و گاهی برخی رخدادهای ممکن است سطح تعارض را تشدید کند. شاید به این دلیل است که مدیر پیشین امور فرهنگی و اجتماعی ارزیابی خوش‌بینانه‌ای از تغییرات اخیر در دفتر و انتصاب مدیر جدید دارد؛ به‌ویژه آنکه مدیر جدید از بیرون مجموعه صندوق وارد شده است. همان‌طور که در بحث‌های نظری مطرح شد، روابط بین‌فردی نیز در بروز چنین تعارض‌هایی مؤثرند.

سازوکارهای نهادی انتخاب‌شده برای مواجهه با تعارض‌ها حول شفاف کردن فرایندها و الکترونیکی کردن آن‌هاست تا از این طریق مداخله‌های فردی به حداقل کاهش یابد که تا اندازه‌ای نیز موفق بوده است. ایجاد فضا برای چانه‌زنی و تنظیم مناسبات میان نیروها در مواردی مانند در نظر گرفتن سهمیه ۲۵ هزار نفری وام برای

موارد خاص از دیگر سازوکارهایی است که در حوزه وام به‌عنوان پرتعارض‌ترین حوزه پیش‌بینی شده است. خدمات مربوط به وام، با توجه به ماهیت نقدی آن در سازمان‌های گوناگون، جذابیت‌های فراوانی برای مداخله بازیگران، به‌ویژه بازیگران سیاسی دارد. این سهمیه خاص میان دفاتر استانی و ستادی توزیع می‌شود تا براساس مراجعات بازنشستگان اعمال شود. چنین مواردی در دیگر نهادهای رفاهی نیز سابقه دارد؛ برای مثال کمک‌های موردی در کمیته امداد، سهمیه‌های استانی بیمه کارگران ساختمانی در سازمان تأمین اجتماعی و توزیع اقلام خاص مورد استفاده معلولان در سازمان بهزیستی چنین ماهیتی دارند. می‌توان گفت نوعی کنترل‌گری چندلایه و نخبه‌گرا در چنین برنامه‌هایی وجود دارد تا از تشدید تعارض جلوگیری کند. درنهایت نیز اصلی‌ترین راهبرد برای مدیریت تعارض‌ها طراحی کمیته فرهنگی و اجتماعی بازنشستگان است که آیین‌نامه آن در اواخر سال ۱۳۹۸ تصویب شده، اما چند سالی است که فعالیت دارد. براساس ارزیابی مدیر پیشین امور فرهنگی و اجتماعی، عملکرد این کمیته با تغییرات اخیر بهتر از قبل خواهد بود. طراحی چنین کمیته‌ها و کارگروه‌هایی برای کنترل تعارض بسیار متداول است و از سوی نظریه‌پردازان این حوزه توصیه می‌شود. بررسی دستور کار و مصوبات کمیته طی چهار سال اخیر نشان می‌دهد، تعارض‌ها به‌طور مستقیم در دستور کار نبوده‌اند؛ برای مثال تعارض منافع موجود در برنامه تورهای مسافرتی یا تعارض‌های مربوط به وام میان دفاتر امور فرهنگی و اجتماعی و امور مالی تاکنون به‌شکلی مستقیم در دستور کار قرار نگرفته است؛ درواقع راهبرد این است که اصل تعارض پنهان نگه داشته شود. همچنین موقعیت دفتر امور فرهنگی و اجتماعی در اجرای برنامه‌ها با مصوبات غیرمستقیم درباره فرایندهای فعلی تقویت شود.

نکته مهم از دیدگاه مدیر پیشین فرهنگی و اجتماعی این است که تاکنون تلاش مؤثری برای گفت‌وگوی مستقیم با امور مالی به‌عنوان طرف اصلی تعارض صورت نگرفته و پیشینه رخدادها و روایت از آن‌ها در بقا و تداوم تعارض‌های میان این دو دفتر

نقش جدی داشته است. براساس نظر صاحب‌نظران این حوزه، گفت‌وگوی مستقیم ممکن است در بدو امر سطح تعارض را افزایش دهد، اما در بلندمدت می‌تواند به یافتن راه‌حل مؤثری در مدیریت و کنترل تعارض منجر شود. گفت‌وگوی درون‌سازمانی میان کارشناسان در جلسات منظم جمعی، کمبودی است که از سوی کارشناسان سایر دفاتر نیز مطرح می‌شود.

فصل سوم:

تحليل تعارض با
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

۳-۱. مقدمه

براساس اطلاعات گردآوری شده در مرحله اول پژوهش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به‌عنوان یکی از طرف‌های مهم تعارض با صندوق بازنشستگی معرفی شده است. این موضوع هم در گفت‌وگوهای جمعی اولیه و هم در پاسخ به پرسشنامه تعارض از سوی دفاتر مختلف صندوق بیان شده است؛ هرچند حوزه فنی تأکید بیشتری بر آن داشته و آن را یکی از تعارض‌های اصلی صندوق دانسته است. مسئله، به قوانین بالادستی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، برنامه توسعه پنجم و برخی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مربوط است که اداره برخی دستگاه‌ها و نهادها را به هیئت‌امنا واگذار کرده، اختیارات ویژه به آن‌ها داده یا از شمول برخی قوانین عمومی خارج کرده است. چنین دستگاه‌هایی کم نیستند؛ برای مثال در ماده ۱۱۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که یکی از موارد اصلی در پیشینه تعارض است، علاوه بر نهادهای زیرمجموعه رهبری و نیروهای نظامی و انتظامی که آن هم منوط به اذن رهبری است، وزارت اطلاعات، قضات، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری از شمول مقررات قانون خارج هستند.

با برخی تغییرات قانون و ساختار سازمانی، بر تعداد این دستگاه‌ها افزوده شده است؛ برای مثال پس از انتزاع سازمان بیمه سلامت ایرانیان از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

و الحاق آن به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، این سازمان بیمه‌ای نیز با استناد به قوانین مربوط به وزارتخانه جدید، از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری خارج و اداره آن هیئت‌امنایی شد. دستگاه‌های دیگر تابع وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز به‌تناوب و به استناد یکی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، از شمول قانون خارج شده‌اند.

برای بررسی موضوع علاوه بر گفت‌وگو با مدیران فنی و درآمد و کارشناس دفتر حقوقی صندوق بازنشستگی کشوری، با مدیر اداره بازنشستگی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، کارشناس مسئول امور بازنشستگی دانشگاه تهران، عضو هیئت‌مدیره کانون صنفی استادان دانشگاهی ایران^۱، رئیس مجمع صنفی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه علامه طباطبایی و مدیرکل منابع انسانی دانشگاه تهران گفت‌وگوهایی صورت گرفته است. با توجه به وضعیت شیوع کووید ۱۹، سه مورد از این گفت‌وگوها به‌صورت تلفنی و دو مورد به‌صورت حضوری انجام شده است. علاوه بر این گفت‌وگوها، مباحث مطرح در مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بررسی شده است.

۲-۳. ترسیم نقشه تعارض

براساس مراحل که در مباحث نظری ارائه شد، در ادامه نقشه تعارض میان صندوق بازنشستگی کشوری و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ترسیم شده است.

۱-۲-۳. بازیگران اصلی میدان

بازیگران اصلی این تعارض، صندوق بازنشستگی و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری هستند.

۱. این کانون با هدف ارتقای جایگاه اعضای هیئت‌علمی، ارتقای حقوق مادی و معنوی دانشگاهیان، ارتقای نظام آموزش عالی کشور در سطح ملی و بین‌المللی، تلاش برای افزایش اختیارات دانشگاه در امور تخصصی مربوط به خود و ارائه پیشنهاد درباره طرح‌ها، سیاست‌ها و لوایح مربوط به دانشگاه در سال ۱۳۹۴ تأسیس شده است. کانون دارای هفت کمیسیون تخصصی است که کمیسیون امور رفاهی یکی از آن‌ها محسوب می‌شود.

شاغلان وزارت علوم دو دسته‌اند: اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و کارکنان. کارکنان وزارت علوم و دانشگاه‌ها تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هستند و بازنشستگان آن‌ها نیز مانند سایر کارکنان کشوری در قالب کانون‌های بازنشستگان، مسائل صنفی دوره بازنشستگی را پیگیری می‌کنند، اما اعضای هیئت علمی از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا هستند. کانون صنفی استادان دانشگاه‌ها تاکنون هیچ فعالیتی در زمینه مسائل حوزه بازنشستگی نداشته است، اما در سال‌های اخیر کانون بازنشستگان وزارت علوم در حال تأسیس بوده است. این کانون با توجه به ترکیب مؤسسان و اعضای خود از لحاظ موقعیت‌های شغلی در دوره اشتغال خود (وزارت، وکالت، ریاست سازمان‌های ملی و...) می‌تواند تأثیری جدی بر مناسبات میدان بازنشستگی داشته باشد.

در حال حاضر، وزارت علوم مسائل صنفی اعضای هیئت علمی را نمایندگی می‌کند؛ البته نه به این معنا که اعضای هیئت علمی فعالیت صنفی مؤثری ندارند، بلکه به دلیل برخورداری از شبکه روابط گسترده و حضور در مناسبات قدرت و جایگاه‌های سیاست‌گذاری، نقش تأثیرگذاری در پیگیری مطالبات خود دارند و در بزنگاه‌های سیاست‌گذاری می‌توانند نیروهایی را در راستای منافع خود به میدان فرابخوانند. نمونه‌های اخیر چنین کنش‌هایی در جریان تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه و همچنین مصوبه کمیسیون تلفیق بودجه ۱۳۹۷ نمود یافته است. در لایحه برنامه ششم پیش‌بینی شده بود که سقف ۷ برابری مستمری بازنشستگی که در سازمان تأمین اجتماعی اجرا می‌شود، به سایر صندوق‌ها از جمله صندوق بازنشستگی کشوری نیز تعمیم یابد، اما واکنش گسترده اعضای هیئت علمی و رؤسای دانشگاه‌های کشور با انتشار نامه‌های عمومی، دیدار با اعضای کمیسیون‌های تخصصی مجلس و در نهایت پیگیری از طریق دیوان عدالت اداری موجب شد تا اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از شمول حداکثری این ماده مستثنا شوند.

یکی از مصداق‌های ایفای نمایندگی وزارت علوم در پیگیری منافع اعضای هیئت علمی،

گفت‌وگوی وزیر علوم با ایسنا در ۷ بهمن‌ماه ۱۳۹۶ بود. این گفت‌وگو دربارهٔ بحث‌های مطرح‌شده در کمیسیون تلفیق بودجهٔ مجلس شورای اسلامی دربارهٔ افزایش نیافتن حقوق اعضای هیئت‌علمی و تعیین سقف پاداش بازنشستگی استادان است. دیدگاه وزیر دربارهٔ مصوبهٔ مذکور این است:

محدودکردن افزایش حقوق‌های بیشتر از این مبلغ و همچنین تعیین سقف برای پاداش بازنشستگی، مشکلات جدی در حفظ و تداوم فعالیت‌های علمی استادان و پژوهشگران کشورمان ایجاد می‌کند... ما تبعات تصویب این موضوع را در کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس مطرح کرده‌ایم و رایزنی‌هایی نیز با اعضای کمیسیون تلفیق در این زمینه انجام داده‌ایم، ضمن اینکه مکاتبه‌ای درخصوص تبعات آن با کمیسیون مربوطه و رئیس مجلس صورت گرفته است.

یک روز بعد از این مصاحبه، رؤسای ۱۳ دانشگاه سطح ۱ کشور نیز دربارهٔ بحث‌های جاری در کمیسیون تلفیق بودجه، طی نامه‌ای به رئیس مجلس دربارهٔ تبعات اقتصادی مصوبهٔ مذکور بر معیشت اعضای هیئت‌علمی هشدار دادند و چنین مصوبه‌ای را موجب فرار مغزها و بازنشستگی پیش از موعد استادان تمام‌وقت دانستند (تابناک، ۱۳۹۶). باید توجه داشت که اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها موقعیتی ساختاری در نظام اجتماعی دارند که این موقعیت امکان پیگیری منافع صنفی در برخی میدان‌ها را تسهیل می‌کند.

۳-۲-۲. پیشینهٔ تعارض

کارشناسان حوزهٔ بازنشستگی در هر دو طرف میدان، نقطهٔ شروع تعارض میان صندوق بازنشستگی و آموزش عالی را به تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت می‌دهند. کارشناس مسئول امور بازنشستگی دانشگاه تهران که بیش از ۲۰ سال در این حوزه حضور دارد، می‌گوید:

تا سال ۱۳۸۷ تقریباً هیچ مشکلی در این حوزه نداشتیم، نه برای کارکنان و نه برای

اعضای هیئت علمی، اما با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری - هرچند آزمایشی هم بود - اما مشکلات شروع شد. نه قانون و نه آیین نامه های بعدی وحدت رویه ای هم در این زمینه نداشتند.

قانون مدیریت خدمات کشوری که در مهرماه سال ۱۳۸۶ و به طور آزمایشی برای ۵ سال مصوب شد، قانون پایه کشور به منظور ساماندهی امور استخدامی به شمار می آید. لایحه دائمی شدن این قانون پس از فراز و فرودهای بسیار، در اسفندماه ۱۳۹۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس ماده ۱۱۷ این قانون همه دستگاه های اجرایی به جز موارد زیر مشمول مقررات این قانون می شوند: نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان هایی که زیر نظر مستقیم رهبری اداره می شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند، اعضای هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری. درباره نیروهای نظامی و انتظامی نیز مطابق نظر رهبری عمل می شود. براساس تبصره ۳ این ماده، در صورت موافقت فرماندهی کل قوا برای برخورداری کارکنان نیروهای مسلح از مقررات فصل دهم و سیزدهم این قانون، حداقل و حداکثر دریافتی آنان با رعایت مقررات ماده ۱۳۶ قانون آجا، امتیازات متعلق به شغل و شاغل با توجه به کیفیت خاص خدمتی در نیروهای مسلح با ضریب ۱.۲ محاسبه و پرداخت می شود. در تبصره ۵ نیز کارکنان سیاسی و کارمندان شاغل در پست های سیاسی وزارت امور خارجه مشمول مقررات تشکیلات، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ هستند.

در ماده ۱۱۳ لایحه پیشنهادی دولت، مربوط به دستگاه های خارج از شمول این قانون، تنها «نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات عمومی غیردولتی و قضات» مستثنا شده اند. همچنین در تبصره ۱ لایحه، موضوع دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه احاله شده است که از این بند قانونی مستثنا شدن دانشگاه ها برداشت نمی شود، اما در بررسی لایحه در کمیسیون مشترک مجلس، «وزارت اطلاعات،

اعضای هیئت‌علمی و هیئت‌های دیوان محاسبات» نیز در متن ماده تصریح می‌شوند.^۱ مستثناشدن برخی کارکنان دولتی و غیردولتی از شمول قوانین استخدامی کشور پیشنهادی طولانی دارد. حدود چهار دهه پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و ذیل ماده ۲ قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ (بازنگری قانون مصوب سال ۱۳۰۱) برخی کارکنان دولت از شمول قانون خارج شده‌اند که اعضای هیئت‌علمی دانشگاه نیز جزء آن بوده‌اند. در کادر ۱، ماده مربوط به مستثناشدن کارکنان در هر دو قانون آمده است.

| کادر ۳-۱. مستثناشدن برخی کارکنان دولت از شمول قوانین استخدامی | |
|--|--|
| ماده ۲ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ | ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ |
| <p>کلیه کارکنان دولت به جز وزارت دربار شاهنشاهی، سازمان اطلاعات و امنیت کشور، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات تابع آن‌ها، مستخدمان تابع مقررات قانون استخدام نیروهای مسلح شاهنشاهی، دارندگان رتبه‌های قضایی، استادی و دانشیاری، مستخدمان مجلس و سازمان بیمه‌های اجتماعی، مشمول برنامه‌های بیمه‌ای و حمایتی دولت، به‌طور یکسان قرار گرفتند.</p> | <p>کلیه دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای نهادهای مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند، اعضای هیئت‌علمی و قضات، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و درخصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.</p> |

۱. بررسی مذاکرات نمایندگان در زمان تصویب لایحه می‌توانست به فهم دقیق‌تر محتوای این ماده کمک کند و تفسیر روشن‌تری از آن به دست آید، اما لایحه در کمیسیون مشترک بررسی شد و پیگیری‌ها برای دسترسی به محتوای جلسات کمیسیون به نتیجه نرسید. همچنین به نظر می‌رسد جزئیات لایحه در صحن علنی مجلس بررسی نشده و تنها در سال‌های بعد استفسارهایی مربوط به برخی مواد در صحن مدنظر قرار گرفته‌اند که مذاکرات مربوط در دسترس است. در اسفندماه سال ۱۳۸۵، دفتر مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارشی با عنوان «جدول مقایسه لایحه مدیریت خدمات کشوری با متن مصوب کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری» منتشر کرد که تفاوت‌های لایحه و متن کمیسیون مشترک در آن مشخص شده است.

با توجه به ماده ۲ قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵، دست کم می‌توان استدلال کرد که تعارض میان صندوق و دانشگاه یا دیگر نهادهایی که از شمول قانون مستثنا شده‌اند، بیش از آنکه به بستر حقوقی و قانونی مربوط باشد، به وضعیت و چالش‌های موجود مرتبط است؛ به عبارت دیگر این پرسش مطرح می‌شود که چرا طرفین تعارض، شروع آن را به اواسط دهه ۱۳۸۰ نسبت می‌دهند؛ درحالی که این امتیازات اداری، مالی و استخدامی از ۴۰ سال پیش نیز وجود داشته است.

علاوه بر قانون مدیریت خدمات کشوری، گاهی در قوانین توسعه‌ای و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز استثناسازی‌هایی صورت گرفته است. همچنین براساس ماده ۵ قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، براساس قانون تأسیس و اساسنامه خود اداره می‌شوند و از شمول قوانین مدیریت خدمات کشوری و محاسبات عمومی کشور به‌جز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مستثنا هستند. باید توجه داشت که تسری قوانین به این سازمان‌ها مستلزم ذکر نام است.

هدف از تأسیس قانون مدیریت خدمات کشوری، اعمال نظام هماهنگ پرداخت در بخش دولتی بود که از همان ابتدا با انواعی از استثناسازی‌ها همراه شد. در دوره اجرا نیز دستگاه‌های مختلف از طریق مجلس یا مراجع قانونی دیگر، خود را از شمول قانون خارج کرده یا امتیازات و رای این قانون را برای خود تعریف کردند. مجلس نیز که تصویب‌کننده قانون بود، با انواعی از مصوبات بعدی، امتیازاتی را برای دستگاه‌هایی مانند سازمان زندان‌ها، قوه قضائیه، سازمان دامپزشکی، وزارت نیرو، وزارت کشور، سازمان امور مالیاتی و... در نظر گرفت. به تعبیر مدیر کل درآمد صندوق «هر دستگاهی که زورش رسید و توان لابی کردن داشت، امتیازاتی گرفت و آن دستگاه‌هایی هم که ماندند قانون را به شکل دلخواهشان اجرا می‌کنند».

همچنین ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه مبنای عمل دانشگاه‌ها و اداره هیئت‌امنایی آن‌ها بود^۱ که در قالب ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه ماهیتی دائمی یافت. این قانون، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی را از الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی معاف کرده و هیئت‌امنا را مرجع تصویب قوانین اداره دانشگاه دانسته است.

کادر ۳-۲. بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه

دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌هایی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی، به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن‌ها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت‌امناء که حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد، عمل می‌نمایند. اعضای هیئت علمی ستادی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز مشمول حکم این بند هستند حکم این بند شامل مصوبات، تصمیمات و آیین‌نامه‌های قبلی نیز می‌گردد و مصوبات یادشده مادام که اصلاح نگردیده به قوت خود باقی هستند.

تبصره ۱. هرگونه اصلاح ساختار و مقررات مالی- اداری، معاملاتی، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی فقط مشمول مفاد این بند است.

تبصره ۲. اعتبارات اختصاص یافته از منابع عمومی دولت به این مراکز و مؤسسات کمک تلقی شده و بعد از پرداخت به این مراکز به هزینه قطعی منظور و براساس بودجه تفصیلی مصوب هیئت‌امناء و با مسئولیت ایشان قابل هزینه است.

۱. این موضوع اولین بار در بند «الف» ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب شده است. براساس این بند، «دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط هستند، تنها براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص، مصوب هیئت‌های امنای مربوط که به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد می‌رسد، بدون الزام به رعایت قوانین محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره خواهند شد. تا زمانی که آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز به تصویب هیئت‌امنا نرسیده است، طبق مقررات سابق عمل خواهد شد». این موضوع در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ ماهیت دائمی یافته است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در مصوبه‌ای به تاریخ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰، شمول بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه را به این شورا تعمیم داده است. به‌مرور زمان، مؤسسات و نهادهای وابسته به وزارتخانه‌های علوم، بهداشت و درمان نیز خود را مشمول این ماده دانسته و از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا کرده‌اند. به گفته مدیر کل درآمد صندوق:

قانون‌گذار این اختیار را صرفاً به هیئت‌امنانی دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها داده است، [اما] شورای عالی انقلاب فرهنگی [طی مصوبه‌ای] آن را به ستاد هر دو وزارتخانه هم تعمیم داده است. سازمان غذا و دارو که یک سازمان کاملاً اجرایی است و هیچ ربطی به پژوهش و علم ندارد هم خود را مشمول دانسته است. سازمان امداد و نجات، اورژانس کشور، سازمان انتقال خون و به صندوق رفاه دانشجویان هم تعمیم یافته است.

با این مصوبه، این وزارتخانه‌ها اختیار یافتند آیین‌نامه‌های استخدامی اعضای هیئت‌علمی و کارکنان دانشگاه را تدوین و تصویب کنند. دانشگاه‌ها نیز آیین‌نامه‌های استخدامی خاص خود را در هیئت‌امنا تصویب کردند. در این آیین‌نامه‌ها فصلی مجزا به موضوع «پایان خدمت» اختصاص دارد. مصوبه هیئت‌امنانی دانشگاه‌ها درباره «پایان خدمت» تعارض‌هایی با صندوق بازنشستگی ایجاد کرده است. مهم‌ترین نقد مدیران فنی و درآمد صندوق به این فصل از آیین‌نامه استخدامی دانشگاه‌ها، این است که در این آیین‌نامه‌ها «اعضای تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی به لحاظ تعیین حقوق و مزایای بازنشستگی و حمایت‌های مقرر در قانون تأمین اجتماعی، تابع ضوابط و مقررات مربوط به خود هستند». به عبارت دیگر مداخله دانشگاه‌ها و مراکز وابسته به وزارتخانه‌های علوم، بهداشت و درمان در زمینه پایان خدمت و بازنشستگی شایگان تنها در حوزه صندوق بازنشستگی کشوری است. همچنین قوانین این سازمان معیار عمل کارکنان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته است. مدیر کل درآمد صندوق بازنشستگی در این باره می‌گوید:

هیئت‌امنی دانشگاه‌ها به‌موجب قانون اجازه دارند مقررات استخدامی بنویسند... به تصویب وزیر ذی‌ربط هم برسد قابلیت اجرایی دارد. از شمول قانون محاسبات عمومی کشور و قانون استخدامی کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری هم مستثنا هستند. خودشان ببرند و بدوزند. رأساً همین قوانین آیین‌نامه استخدامی هم نوشته‌اند. به فصل پایان خدمت که رسیدند، اولین ماده‌اش نحوه بازنشسته کردن است؛ درحالی‌که در قوانین استخدامی کشوری اولین ماده نحوه ورود به صندوق است، نه نحوه خروج... می‌گویند اختیار قانونی داریم... بعد به سازمان تأمین اجتماعی که رسیده، قید شده که کارکنان دانشگاه که از نظر بیمه و تأمین اجتماعی ذیل سازمان تأمین اجتماعی هستند، تابع مقررات تأمین اجتماعی هستند. بعد به ما که رسیدند، برای ما قانون‌گذاری کردند. ما الان صاحب‌اختیار بسیاری از این چیزها نیستیم!

اکنون این پرسش مطرح می‌شود که این تداخل ناشی از مستثناسدن چه مسائلی را میان صندوق و دانشگاه‌ها ایجاد کرده است؟ از زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و تصویب آیین‌نامه استخدامی دانشگاه‌ها، درباره سه موضوع تعارض ایجاد شده است: ۱. لحاظ کردن فصل پایان خدمت در آیین‌نامه استخدامی، ۲. اصرار دانشگاه‌ها بر لحاظ شدن فوق‌العاده‌های مستمر در کسور بازنشستگی، ۳. افزودن ۲.۵ درصد به حقوق بازنشستگی در ازای هرسال خدمت اضافه بر ۳۰ سال. این موضوع در ماده ۹۹ آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی قید شده است.

کادر ۳-۳. ماده ۹۹ آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی (موضوع خدمت مازاد بر ۳۰ سال)

از تاریخ اجرای این آیین‌نامه، در هنگام تعیین حقوق بازنشستگی، به عضوی که بیش از ۳۰ سال و تا سقف ۴۰ سال سابقه خدمت دارد، به‌ازای هرسال خدمت مازاد بر ۳۰ سال، ۲.۵ درصد رقم تعیین شده حقوق بازنشستگی علاوه بر حقوق تعیین شده محاسبه و از سوی صندوق بازنشستگی ذی‌ربط قابل پرداخت می‌باشد.

این ماده در آیین‌نامه استخدامی مصوب هیئت‌امنای دانشگاه‌های مختلف نیز تکرار شده است؛ البته شماره ماده در آیین‌نامه دانشگاه‌ها متفاوت است. در اینجا تعارضی حقوقی مشاهده می‌شود؛ ماده ۹۹ آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها در واقع تعمیم ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به اعضای هیئت‌علمی توسط وزارت علوم و هیئت‌امنای دانشگاه‌هاست.

کادر ۳-۴. ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری

هنگام تعیین حقوق بازنشستگی، به کارمندی که بیش از ۳۰ سال خدمت دارند، به‌ازای هر سال خدمت مازاد بر ۳۰ سال، ۲.۵ درصد رقم تعیین شده حقوق بازنشستگی، علاوه بر حقوق تعیین شده محاسبه و پرداخت می‌شود.

تعارض حقوقی این است که آیا ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به دستگاه‌هایی تعمیم داده می‌شود که به‌موجب ماده ۱۱۷ این قانون از شمول آن مستثنا شده‌اند؟ به تعبیر رئیس مجمع صنفی اساتید دانشگاه علامه طباطبایی، این مقوله «وضعیت یک بام و دو هوایی» را ایجاد کرده که در بخش‌های بعدی گزارش به این موضوع پرداخته شده است. یکی دیگر از تعارض‌های حقوقی میان صندوق بازنشستگی و دانشگاه‌ها، ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری است. براساس این ماده، همه دستگاه‌ها - اعم از اینکه مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری باشند یا نه - برای تعیین یا تغییر مقررات حقوق و مزایا به دریافت موافقت شورای حقوق و دستمزد مکلف هستند.

کادر ۳-۵. ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری

به‌منظور هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی، شورای حقوق و دستمزد با عضویت رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزیر امور اقتصاد و دارایی و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت دولت و رئیس دستگاه ذی‌ربط و مجموعاً دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اجتماعی و برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر) تشکیل می‌شود. کلیه دستگاه‌های اجرایی - اعم از اینکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند - مکلف‌اند قبل از اتخاذ تصمیم در مراجع قانون ذی‌ربط برای تعیین یا تغییر مبنای و مقررات حقوق و مزایای کارکنان خود و یا هر نوع پرداخت جدید موافقت شورای مذکور را کسب کنند. مصوبات و تصمیمات شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور قابل اجراست. وظایف دبیرخانه شورای حقوق و دستمزد به عهده سازمان خواهد بود.

تبصره: هیئت‌وزیران و سایر مراجعی که اختیار تنظیم مقررات پرداخت دارند، موظف‌اند قبل از هرگونه تصمیم‌گیری نظر موافق این شورا را اخذ کنند.

همان‌طور که بیان شد، موضوع تعیین حقوق و مزایای یکی از تعارض‌های میان صندوق و آموزش عالی است؛ به‌طوری‌که بیشترین پرونده‌های مربوط به دانشگاه‌ها در دیوان عدالت اداری مرتبط با مسائل حقوق و دستمزد کارکنان و اعضای هیئت‌علمی است. کارشناس حقوقی صندوق درباره یکی از مصداق‌های این تعارض می‌گوید:

دانشگاه‌ها تا پایان سال ۹۴ براساس آیین‌نامه جذب، فوق‌العاده جذب سختی کار را داشتند، اما براساس مدرک تحصیلی و نوع شغل، این فوق‌العاده سقف داشت. اواخر سال ۹۳ مصوبه‌ای را تهیه کردند و از ابتدای سال ۹۴ به اجرا گذاشتند و سقف را برداشتند. ما به‌موجب ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری اعتراض کردیم، چون تأییدیه شورای حقوق و دستمزد را نداشت... اما آموزش عالی رأی هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری را گرفت (رأی ۱۹۰۷) و قضات نیز به آن استناد می‌کنند. براساس همین رأی و بعد قانون احکام دائمی، ۹۹ درصد از پرونده‌های این‌چنینی رأی دادند و هرچه ما دفاع کردیم به جایی نرسیدیم. آن ۱ درصد هم احتمالاً به دلیل حجم زیاد پرونده‌های قاضی دچار خطا شده بود؛ چون همان‌ها هم بعداً درست شد. از زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و مواد مذکور در برنامه‌های چهارم

و پنجم توسعه در زمینه اختیارات هیئت‌امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی وابسته، تعارض‌هایی با صندوق بازنشستگی شکل گرفته است. دانشگاه‌ها مدعی هستند با توجه به مستثناسدن از قوانین اداری و استخدامی، این اختیار را دارند که در آیین‌نامه‌های استخدامی خود به موضوع پایان خدمت کارکنان و اعضای هیئت‌علمی نیز بپردازند. این اختیار به‌طور مشخص در زمینه فوق‌العاده‌های مستمر و حقوق مازاد بر ۳۰ سال خدمت به تعارض‌های اصلی میان دانشگاه‌ها و صندوق بازنشستگی تبدیل شده است. در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که چرا با وجود اینکه در قانون استخدامی سال ۱۳۴۵ نیز اعضای هیئت‌علمی، از جمله گروه‌های شغلی هستند که از امتیازات اداری و مالی متفاوتی برخوردارند، شروع تعارض به تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در اواسط دهه ۱۳۸۰ نسبت داده می‌شود؟ مهم‌ترین دلیل این است که در قانون سال ۱۳۴۵ تنها «دارندگان رتبه استادی و دانشیاری» از شمول قانون مستثنا بوده‌اند، اما با اختیاراتی که براساس قانون مدیریت خدمات کشوری به دانشگاه‌ها داده شد، این استثناسازی به همه اعضای هیئت‌علمی با هر رتبه‌ای تعمیم داده و این موضوع با واکنش صندوق بازنشستگی از آن مقطع مواجه شده است؛ به‌ویژه از این‌رو که تعمیم این استثناسازی در مقطعی رخ داد که مسئله ناپایداری منابع صندوق‌ها برجسته شده بود.

۳-۲-۳. ماهیت تعارض

عامل محوری تعارض میان دانشگاه‌ها و صندوق بازنشستگی «منافع صنفی» است. آنچه دانشگاهیان براساس تفسیرهایی که از قوانین مصوب دارند، در راستای بهبود مستمری در دوره بازنشستگی است، اما همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، این تعارض گاهی بر سر حقوق و مزایای دوره اشتغال میان دولت و دانشگاهیان نیز مطرح می‌شود. موقعیت‌های ساختاری، ابهام و تفسیرپذیری قوانین و مقررات و همچنین چالش‌های تطبیقی مبتنی بر ارزش‌های متفاوت نیز این تعارض را بیشتر می‌کند. رئیس مجمع صنفی اساتید دانشگاه

علامه طباطبایی درباره تفسیرپذیری قوانین می‌گوید:

این یک وضعیت یک بام و دو هواست؛ برای مثال اخیراً در موضوع اعمال افزایش حقوق کارکنان دولت [موضوع فصل ۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری] گفته شد که چون اعضای هیئت علمی دانشگاه براساس ماده ۱۱۷ از این قانون مستثنا هستند، پس مشمول این افزایش نمی‌شوند. گفتیم خب، پس اگر مستثنا هستیم، می‌توانیم براساس مصوبه هیئت‌امنا حقوق‌ها را افزایش دهیم و هیچ منعی هم در این زمینه نیست، ولی باز می‌گفتند نه! یعنی نه شمول [فصل ۱۰] را می‌پذیرفتند و نه عدم شمول [ماده ۱۱۷] را!

البته در نهایت دانشگاه‌ها نیز این افزایش حقوق را اعمال کردند. به گفته ایشان: «در مذاکراتی که برخی اساتید دانشگاهی با رئیس سازمان برنامه و بودجه داشته‌اند، تعمیم [فصل ۱۰] به اعضای هیئت علمی مطرح شده و ایشان هم پذیرفته‌اند». باید توجه داشت که نیروهای دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی وابسته به این دو وزارتخانه، اعضای هیئت علمی و کارکنان هستند که آیین‌نامه‌های استخدامی جداگانه دارند. کارکنان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری هستند و اعضای هیئت علمی مستثنا از این قانون. یکی از مدیران وزارت علوم در این باره می‌گوید، اگر فصل ۱۰ به اعضای هیئت علمی تعمیم نمی‌یافت، چه بسا حقوق کارکنان از اعضای هیئت علمی با سابقه یکسان بیشتر می‌شد.

گروه‌های مختلفی در مجموعه وزارتخانه‌های علوم، بهداشت و درمان شغلی وجود دارند. این موضوع در مجموعه وزارت بهداشت و درمان چندلایه‌تر و شدیدتر است، اما میان مجموعه این دو وزارتخانه نیز تفاوت‌های فراوانی وجود دارد. در سال‌های اخیر، اعتراض اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم به این تبعیض در حقوق و مزایا، بازتاب‌های بیشتری داشته است. از آنجا که کارکنان این وزارتخانه‌ها تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری هستند، در مصاحبه با کارشناسان و استادان وزارت علوم بر این تبعیض‌ها نیز تأکید شده است.

دوگانگی دیگری که دانشگاهیان به آن اشاره می‌کنند، نوع مواجهه متفاوت صندوق بازنشستگی کشوری با دستگاه‌ها و مشاغل مستثنا شده از قانون مدیریت خدمات کشوری است؛ برای مثال گفته می‌شود چرا حساسیت به مستثنا شدن اعضای هیئت علمی، برای قضات یا کارکنان سیاسی وزارت خارجه یا کارکنان دیوان محاسبات وجود ندارد؟^۱ پاسخ کارشناسان صندوق اغلب این است که درصد این گروه‌ها از مجموع بیمه‌شدگان یا مستمری‌بگیران صندوق ناچیز است، اما این استدلال پذیرفته‌ای برای یک رویه نادرست و تبعیض آمیز نیست. از بطن این مواجهه دوگانه، ایده تطبیقی دیگری برای پیگیری حقوق ناشی از مستثنا شدن از قانون مدیریت خدمات کشوری برای اعضای هیئت علمی فراهم می‌شود. براساس دسته‌بندی مور (۲۰۰۳) این‌گونه چالش‌های تطبیقی از جمله تعارض‌های ارزشی هستند که تعارض‌های میان بازیگران را افزایش می‌دهند.

۳-۲-۴. دینامیزم تعارض و راهبرد مواجهه

دینامیزم تعارض به معنای کنش و واکنش‌های بازیگران میدان است. در این میان، گاهی ممکن است بروز رخدادهایی بازیگران پنهانی را فعال کند و حساسیت‌های جدیدی شکل دهد. آنچه به عنوان «چالش تطبیق» شناخته می‌شود، گاه عامل تعیین‌کننده مهمی در نوع دینامیزمی است که در این میان آشکار می‌شود و میدان تعارض را به سوی قطبی شدن یا ممکن‌شدن چانه‌زنی پیش می‌برد؛ برای مثال مسئله حقوق و مزایای کارکنان صندوق و چگونگی مدیریت و هزینه‌های صندوق‌های بیمه‌ای همواره یکی از چالش‌های تطبیقی مطرح‌شده از سوی ذی‌نفعان است که وارد میدان می‌شود. همچنین چالش تطبیق با سایر دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که از برخی امتیازها برخوردارند، از جمله این چالش‌هاست. هرچند دینامیزم اصلی در تعارض آموزش عالی و صندوق بازنشستگی کشوری، بر چانه‌زنی و

۱. در جلسه ارائه گزارش این پژوهش در هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری، یکی از معاونان صندوق اظهار داشتند که صندوق به‌نوعی روابط و تعاملات کاری مختلفی با قضات دارد؛ از این رو استثناسازی قضات به‌مثابه فرصتی برای تأمین منافع صندوق است.

شبکه‌سازی متکی بوده است، گاهی مسیر حل تعارض به فراخواندن بازیگران بیرونی، مانند دیوان عدالت اداری نیز سوق یافته است. در این باره، مدیران صندوق بر این باورند که تعارض‌ها با قانون‌گذاری رفع نمی‌شود؛ زیرا قانون در فرایند تصویب دچار دگردیسی‌های عجیبی می‌شود؛ چه در دولت و چه در مجلس. مدیرکل فنی صندوق می‌گوید:

بعضاً بوده طرحی را پیشنهاد داده‌ایم. در فرایند تصویب فقط اسمش باقی مانده و محتوا ۱۸۰ درجه عوض شده است؛ تا جایی که گاه طرح را پس گرفته‌ایم. این اتفاق هم در هیئت دولت و هم در مجلس می‌افتد؛ چون به محض وصول طرح در مجلس یا هیئت دولت بلافاصله لابی‌گرها به شیوه‌های مختلف فعال می‌شوند. در مطبوعات، در خود نهادهای تصمیم‌گیری، در فراکسیون‌های تخصصی، هر گروهی هم یک فراکسیون تخصصی دارد که خود را موظف به دفاع از آن قشر و صنف می‌داند.

این مسئله که در پژوهش‌های گوناگون بر آن تأکید شده است، نشان‌دهنده نارسایی‌ها در نحوه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در سازمان‌های تخصصی و بی‌توجهی به گفت‌وگوهای مستمر با ذی‌نفعان است، اما ذیل همین مسئله، نکته دیگری که در گفت‌وگو با مدیران صندوق بر آن تأکید می‌شود، تغییرات در ترکیب نمایندگان مجلس است. مدیرکل درآمد در این باره می‌گوید:

اگر نگاه کنید در دوره‌های اول مجلس، نماینده‌ها اکثراً روابط کارمندی نداشتند و موضوع بازنشستگی برایشان علی‌السویه بود، اما الان اکثر نمایندگان دارای رابطه استخدامی با دولت‌اند و اکثراً هم تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری. هر اصلاح قانونی که بخواهیم پیش ببریم، بلافاصله حساس می‌شوند که چه پیامدهایی برای خودشان دارد!

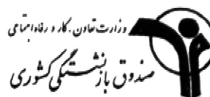
دلیل دیگری که صندوق بازنشستگی، چانه‌زنی و گفت‌وگو را ترجیح می‌دهد، مراجعی مانند دیوان عدالت اداری است که به دلیل نوع رویکرد خود، به نفع ذی‌نفعان رأی صادر

می‌کند. مجموع این دلایل موجب شده است صندوق تلاش کند تا حد امکان از چانه‌زنی و گفت‌وگو برای مدیریت تعارض‌ها استفاده کند که البته دستاوردهای قابل توجهی نیز در این زمینه داشته است؛ برای مثال می‌توان به تفاهم‌نامه آموزش عالی و صندوق بازنشستگی کشوری اشاره کرد که در سال ۱۳۹۲ منعقد شد. براساس این تفاهم‌نامه درباره دو موضوع مورد تعارض توافق شده است:

۱. فصل مربوط به پایان خدمت در آیین‌نامه استخدامی با این عبارت اصلاح شود: «کارکنان مشمول این آیین‌نامه که مشترک صندوق بازنشستگی کشوری هستند، از نظر بازنشستگی و وظیفه کماکان تابع مقررات قانونی مورد عمل صندوق مزبور می‌باشند».
۲. فوق‌العاده‌های مستمر که در آیین‌نامه‌های استخدامی تصریح شده است، مبنای کسور بازنشستگی ماهیانه و متقابلاً مبنای محاسبه و تعیین حقوق بازنشستگی و وظیفه قرار خواهد گرفت.

شکل ۳-۱. تفاهم‌نامه منعقدشده میان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و صندوق بازنشستگی کشوری

بسمه تعالی



تاریخ: ۸/۲۰
شماره: ۱۱۸۳/ص
پیوست

صورتجلسه

به منظور ایجاد هماهنگی در امر بازنشستگی و وظیفه کارکنان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در دانشگاه‌های تحت پوشش وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و نیز فراهم نمودن بستر لازم برای تحقق مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۷ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی جلسه مشترکی با حضور جناب آقای دکتر محمد حسین امید معاون اداری، مالی و مدیریت منابع وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و جناب آقای رضا کاظمی تکلیبی معاون فنی صندوق بازنشستگی کشوری و سایر مسئولین و کارشناسان ذی ربط از دو دستگاه اجرایی در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ در دفتر معاونت فنی صندوق بازنشستگی کشوری برگزار و برای رفع موانع موجود برای اجرای صحیح مقررات بازنشستگی و استیفای حقوق کارکنان بازنشسته دانشگاه‌ها بر موضوعات زیر تفاهم به عمل آمد:

- ۱ - با عنایت به اینکه به موجب مقررات قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ تمامی صندوق‌های بیمه و بازنشستگی از ماهیت و کارکرد یکسانی برخوردارند و با توجه به مفاد بند (۲) مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۷ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، لازم است مفاد فصل بازنشستگی و تامین اجتماعی (پایان خدمت) از این نامه‌های استخدلی کارکنان دانشگاه‌ها و سایر موسسات ذی ربط مصوب هیات‌های امانه که تحت عنوان پایان خدمت و یا بازنشستگی و وظیفه و یا سایر عناوین مشابه تهیه و تصویب شده؛ از جانب هیات‌های امانه و در قالب یک ماده مجزا با این عبارت که: «کارکنان مشمول این آیین‌نامه که مشترک صندوق بازنشستگی کشوری هستند، از نظر بازنشستگی و وظیفه کماکان تابع مقررات قانونی مورد عمل صندوق مزبور می‌باشند.» اصلاح و فرایند تصویب نهایی آن انجام پذیرد.
- ۲ - علاوه بر حقوق ثابت و مبلغ تفاوت تطبیق حقوق و فوق‌العاده‌های جنب و ویژه و سایر فوق‌العاده‌های مستمر که در آیین‌نامه‌های استخدلی به صراحت احصاء و نام برده شده است، مبنای برداشت کسور بازنشستگی ماهیانه (سه‌م مستخدم و کارفرما) بوده و به همراه هرگونه افزایش آنها در ماه اول به عنوان مقرری به صندوق بازنشستگی کشوری واریز و مقابله مبنای محاسبه و تعیین حقوق بازنشستگی و وظیفه قرار خواهد گرفت.

دکتر محمد حسین امید
معاون اداری، مالی و مدیریت منابع

رضا کاظمی تکلیبی
معاون فنی

این تفاهم‌نامه موجب شده است تا به گفته دفتر حقوقی صندوق، حجم پرونده‌های مربوط به دانشگاه‌ها در دیوان عدالت اداری بسیار کاهش یابد. کارشناسان صندوق این تفاهم‌نامه را یک بازی برد-برد می‌دانند؛ چون دیوان عدالت درباره بند ۲ تفاهم‌نامه، همواره به نفع دانشگاه‌ها رأی صادر کرده است. درباره بند ۱ نیز که از دغدغه‌های دفاتر فنی و درآمد صندوق است، برخی دانشگاه‌ها همچنان در آیین‌نامه‌های استخدامی این اصلاح را اعمال نکرده‌اند، اما صندوق در اجرا براساس آن عمل می‌کند.

بند ۲ تفاهم‌نامه در آیین‌نامه استخدامی کارکنان کاملاً رعایت شده است. در جدول ۱، آیین‌نامه استخدامی قدیم و جدید کارکنان با یکدیگر مقایسه شده است. در بسیاری از مواد مربوط به حقوق و دستمزد و پایان خدمت، یا کلمه «بازنشسته» حذف شده یا بر رعایت قوانین حاکم بر صندوق بازنشستگی تأکید شده است.

| جدول ۳-۱. مقایسه آیین‌نامه استخدامی کارکنان وزارت علوم قبل از انعقاد تفاهم‌نامه با صندوق بازنشستگی و بعد از آن | | |
|--|---|--|
| ماده | قبل | بعد |
| ۳۴ | کمک‌هزینه عائله‌مندی عضو مرد شاغل و بازنشسته متاهل مشمول این آیین‌نامه، ۸۱۰ برابر ضریب حقوقی سالیانه پرداخت می‌شود. | کمک‌هزینه عائله‌مندی عضو مرد شاغل متاهل مشمول این آیین‌نامه، ۸۱۰ برابر ضریب حقوقی سالیانه پرداخت می‌شود. |
| ۳۵ | کمک‌هزینه اولاد عضو مرد شاغل و بازنشسته مشمول این آیین‌نامه، به‌ازای هر فرزند ۲۱۰ برابر ضریب حقوقی سالیانه پرداخت می‌شود. | کمک‌هزینه اولاد عضو مرد شاغل مشمول این آیین‌نامه، به‌ازای هر فرزند ۲۱۰ برابر ضریب حقوقی سالیانه پرداخت می‌شود. |
| ۶۶ | انتخاب صندوق بازنشستگی بر بدو استخدام با عضو مؤسسه است و در طول خدمت یک‌بار مجاز به تغییر صندوق بازنشستگی است. | تغییر صندوق بازنشستگی عضو در طول خدمت تابع قوانین عمومی کشور است (ماده ۶۸). |
| ۷۰ | متصدی شاغل در مشاغل تخصصی با درخواست شخصی پس از ۳۰ سال و قبل از ۳۵ سال می‌تواند بازنشسته شود. | مؤسسه مکلف است با رعایت قوانین حاکم بر صندوق بازنشستگی، عضو حداکثر ۶۵ ساله دارای سابقه کمتر از ۳۰ سال را بازنشسته کند (ماده ۷۲). |

| جدول ۳-۱. مقایسه آیین‌نامه استخدامی کارکنان وزارت علوم قبل از انعقاد تفاهم‌نامه با صندوق بازنشستگی و بعد از آن | | |
|--|---|--|
| ماده | قبل | بعد |
| ۷۱ | مؤسسه می‌تواند در موارد خاص، اعضای دارای ۲۵ سال سابقه را با درخواست عضو و تأیید هیئت‌رئیس پیش از موعد بازنشسته کند. | مؤسسه می‌تواند در موارد خاص، عضو متقاضی بازنشستگی پیش از موعد را با تأیید هیئت اجرایی و براساس مقررات عمومی کشور و صندوق بازنشستگی <u>ذی‌ربط</u> بازنشسته کند (ماده ۷۳). |
| ۷۳ | موضوع سوابق خدمت بازنشستگی | حذف شده است. |

مواد تفاهم‌نامه در آیین‌نامه استخدامی برخی دانشگاه‌ها نیز به‌نحوی اعمال شده است؛ برای مثال در آیین‌نامه استخدامی جدید دانشگاه اصفهان در ماده ۷۰ (اولین ماده در فصل پایان خدمت) قید شده است که «دانشگاه مکلف است با رعایت مقررات صندوق بازنشستگی کشوری عضو واجد شرایط را بازنشسته کند». همچنین در تبصره ماده ۷۵، متن بند ۲ تفاهم‌نامه دقیقاً بیان شده است. این موارد در آیین‌نامه پیشین این دانشگاه وجود نداشته است. بند ۲ تفاهم‌نامه در تبصره ماده ۷۵ آیین‌نامه جدید استخدامی دانشگاه علامه طباطبایی نیز دقیقاً اضافه شده است. در تبصره ماده ۷۲ آیین‌نامه نیز دانشگاه مکلف است قوانین حاکم بر صندوق بازنشستگی ذی‌ربط را رعایت کند.

برخلاف اظهار مدیران عالی صندوق بازنشستگی، دیوان عدالت اداری همیشه در منافات با قواعد صندوق رأی صادر نمی‌کند. در یکی از مواردی که دیوان به نفع صندوق رأی صادر کرده، موضوع تعارض سومی است که مدیران صندوق در ارتباط با آموزش عالی بر آن تأکید داشتند؛ یعنی موضوع ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر افزودن ۲.۵ درصد به حقوق بازنشستگی در ازای هرسال خدمات مازاد بر ۳۰ سال. در سال‌های اخیر، شعب مختلف دیوان عدالت اداری آرای متفاوتی را در این زمینه صادر کرده‌اند. برخی شعب با استناد به ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، تعمیم ماده ۱۰۴ به اعضای هیئت‌علمی را وارد دانسته و برخی نیز رأیی خلاف این موضوع صادر کرده‌اند، اما درنهایت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با تشخیص

محرز بودن تعارض در آرای صادر شده از شعب، تعمیم ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها را به منظور وحدت رویه غیر قانونی تشخیص داده است. در این حکم بر دو موضوع تأکید شده است: ۱. با توجه به مستثناسدن اعضای هیئت علمی از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، سایر مواد این قانون تنها در صورتی به اعضای هیئت علمی تعمیم داده می‌شود که تصریح شده باشد. ۲. موضوع ماده ۱۰۴ حکمی خاص برای مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری است که با رعایت ماده ۱۰۳ بازنشسته شده‌اند، اما نکته مهم دیگری که در این رأی دیوان عدالت تصریح شده، این است که هیچ مرجعی از جمله هیئت امنای دانشگاه‌ها صلاحیت ایجاد بار مالی بر صندوق‌های بازنشستگی را ندارند.

کادر ۳-۶. بخشی از رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت (شماره ۵۶۷)
درباره ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری

اولاً: به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، اعضای هیئت علمی از شمول مقررات قانون مذکور خارج هستند؛ لذا به جز مواردی که به طور خاص حکمی را برای اعضای هیئت علمی مقرر کرده، سایر مقررات آن در مورد اعضای هیئت علمی قابل اعمال نیست. توضیحاً اینکه بازنشستگی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها کماکان مشمول ماده ۶ قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ می‌باشد که مقرر کرده: «محدودیت حداکثر پرداخت در حقوق بازنشستگی و وظیفه حذف می‌گردند و در هر حالت معدل تمامی حقوق و مزایای دریافتی که ملاک کسور بازنشستگی است در دو سال آخر خدمت با اعمال آخرین ضریب حقوق سال بازنشستگی مبنای تعیین حقوق بازنشستگی یا وظیفه خواهد بود» در حالی که حقوق بازنشستگان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری ماده ۱۰۴ قانون مذکور بر آن‌ها اعمال می‌شود. ضمناً مشمول دریافت حداکثر حقوق موضوع ماده ۷۶ این قانون نیز می‌باشد. ثانیاً: افزایش ۲۵ درصد به حقوق بازنشستگی کارمندی که بیش از سی سال خدمت دارند، موضوع ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، یک حکم خاص در خصوص مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری است که با رعایت ماده ۱۰۳ بازنشسته شده‌اند و تعمیم آن به سایر کارکنان خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستلزم صراحت قانون است و به غیر از قانون گذار، هیچ مرجع دیگری از جمله هیئت امنای دانشگاه‌ها صلاحیت وضع مقرره‌ای را ندارد که بدون تأمین اعتبار، بار مالی بر صندوق‌های بازنشستگی تحمیل کند و بند ۳ ماده ۲۶ و بند «ت» ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ و مواد متناظر آن در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مربوطه بر این امر تأکید دارند.

هرچند گفت‌وگو، چانه‌زنی و یافتن راه‌حل توافقی نخستین گام از سوی طرفین تعارض است، هر زمان دیدگاه هریک از طرفین فاصله بسیاری با توافق احتمالی داشته، تعارض را به مراجع بالاتر مانند دیوان عدالت اداری یا مجلس شورای اسلامی سوق داده است، اما همچنان ایجاد کارگروه برای گفت‌وگو و توافق در دستور کار است. در هفته‌های اخیر نیز در راستای برخی دیگر از چالش‌های موجود میان صندوق و آموزش عالی، کارگروه مشترکی ایجاد شد. با توجه به تجربه تفاهم‌نامه سال ۹۲، به نظر می‌رسد تشکیل این کارگروه، راهبرد مناسبی برای مدیریت تعارض‌های این حوزه باشد. با وجود این، راهبردهای موازی از جمله تلاش برای جهت‌دهی به قوانین مصوب مجلس نیز فعال است. کوشش‌های مستمر ولو پراکنده نمایندگان صندوق بازنشستگی و همچنین نمایندگان اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها در کمیسیون‌های تخصصی مجلس بیان‌کننده این راهبردهای موازی است، اما پرسش مهم این است که آیا چنین سازوکارهایی برای سایر کارکنان و سازمان‌های تحت پوشش صندوق نیز وجود دارد یا میزان قدرت ذی‌نفعان این سازوکارها را در دستور کار قرار می‌دهد؟

۳-۳. جمع‌بندی

همان‌گونه که بیان شد، در گفت‌وگوهای گروهی و انفرادی با کارشناسان صندوق بازنشستگی، سه محور تعارض میان صندوق و وزارتخانه‌های آموزش عالی مطرح شد که دو مورد از آن‌ها از طریق انعقاد تفاهم‌نامه و یک مورد نیز در دیوان عدالت اداری تا حد زیادی حل و فصل شده است. محور این بخش از گزارش بر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری بود. هرچند این تعارض‌ها در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز وجود دارد، مسئله‌ای که به‌ویژه در دو سال اخیر با این وزارتخانه ایجاد شده، مهندسی کردن احکام^۱ در دو سال آخر، به‌ویژه در ماه‌های منتهی به پایان خدمت است که بار مالی آن به صندوق تحمیل می‌شود و تبعیض‌های جدی برای سایر بازنشستگان ایجاد می‌کند.

۱. به تعبیر کارشناس حقوقی صندوق

کارشناس حقوقی صندوق در این باره می‌گوید:

دانشگاه [علوم پزشکی] یک‌سری طبقات شغلی را بدون اینکه مجوز خاصی از مراجع بالاتر داشته باشد، سه چهار ماه آخر خدمت برای کارکنان اعمال می‌کند. مواردی داشته‌ایم که بعد از بازنشسته‌شدن فرد، طبقه شغلی او را بالا برده‌اند... برای مثال برای فردی که سیکل دارد، بعد از بازنشستگی سه طبقه اضافه کرده‌اند! این باعث می‌شود بار مالی بر صندوق تحمیل شود. حقوق بازنشسته دیپلم دانشگاه علوم پزشکی از حقوق یک بازنشسته فوق‌لیسانس در آموزش و پرورش با همان میزان سابقه و زمان بازنشستگی مشابه بیشتر می‌شود. گاهی حتی طبقه شغلی که تعلق می‌دهند از آنچه در چارت طبقه‌بندی مشاغل پیش‌بینی شده نیز بالاتر می‌رود.

چنین مواردی در وزارت علوم چندان مشاهده نمی‌شود و این وزارتخانه مقیدتر از قوانین است. به نظر می‌رسد همان نگرش حمایتی که به نمایندگان مجلس نسبت داده می‌شود، در دانشگاه‌های علوم پزشکی نیز وجود دارد. ضروری است برای تحلیل دقیق این مسئله شواهد به اندازه کافی گردآوری و بررسی شود که البته موضوع این گزارش نبوده است. با توجه به مطالب فصل اول، مؤلفه‌هایی از قبیل توزیع قدرت و منابع طرفین، توان شبکه‌سازی و مهارت‌های ارتباطی با مراجع بالاتر، قدرت در راهبرد مواجهه طرفین و موقعیتی که هریک از طرفین تعارض برای خود ترسیم می‌کنند، بسیار تأثیرگذار است. در تعارض میان صندوق بازنشستگی و آموزش عالی، قوانین و احکام حقوقی بالادستی سهم بسزایی در قدرت‌بخشی به آموزش عالی داشته‌اند. مستثنا شدن دانشگاه‌ها در قانون مدیریت خدمات کشوری و تأکید بر آن در قوانین بالادستی دیگری، از جمله قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، دانشگاه را در این تعارض در موقعیتی بالاتر قرار می‌دهد. بدیهی است دانشگاهیان نیز مانند سایر گروه‌های شغلی، به منظور ارتقای سطح منافع خود از هر موقعیتی بهره می‌برند؛ از این رو ایجاد کارگروه‌های مشترک برای گفت‌وگو و اتفاق نظر درباره مسائل مشترک از مهم‌ترین سازوکارهایی است که نظریه‌پردازان مدیریت تعارض به آن توصیه می‌کنند، اما همواره باید

توجه داشت که ممکن است در بزنگاه‌ها یکی از طرفین به دنبال امتیازات جدید باشد. گفتنی است پیوندزدن منافع صنفی به منافع عمومی خود، مستلزم دامن‌زدن به گفت‌وگوها و چانه‌زنی‌های گسترده در سطوح بخشی و ملی است؛ به عبارت دیگر برای مثال تا چه اندازه می‌توان تعارض‌های با آموزش عالی را در سطحی فراتر از دو دستگاه (صندوق و دانشگاه) و در میدانی با حضور همه ذی‌نفعان صندوق و حتی فراتر از آن مدنظر قرار داد؟ بالطبع این مقوله وجوه سیاسی و اجتماعی گسترده‌تری از تعارض میان دو دستگاه دارد. غیر از تعارض میان صندوق و وزارت علوم، مسائلی نیز درون صندوق وجود دارد که نشان‌دهنده بروکراسی نسبتاً گسترده آن است؛ برای مثال کارشناس حقوقی صندوق درباره معضل ارتباطی میان دفاتر صندوق می‌گوید:

ما تا سال ۹۱ کمیته‌ای داشتیم با عنوان «کمیته حقوقی فنی». در این کمیته مسائل و مشکلات با حضور کارشناسان حقوقی و فنی و درآمد بررسی و جمع‌بندی می‌شد و وحدت رویه‌ای بین دفاتر شکل می‌گرفت، اما از سال ۹۱ غیرفعال شد. اواخر ۹۷ ما دو سه مکاتبه با معاونت فنی داشتیم که این کمیته را احیا کنیم، اخیراً هیئت‌مدیره دنبال این است که کمیته فنی را دوباره تشکیل بدهند.

در گفت‌وگوهای صورت‌گرفته در طول پژوهش این گزاره چند بار تکرار شد که رابطه منسجم و معناداری میان دفاتر در سطوح کارشناسان وجود ندارد؛ به‌ویژه اینکه بخش حقوقی بیشتر عهده‌دار و کالت صندوق در دعاوی مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری است و در روابط درون صندوق مانند طراحی قوانین و آیین‌نامه‌ها یا در مناسبات و تفاهم‌های منعقدشده با دستگاه‌های اجرایی در حاشیه قرار دارد. مهم‌ترین دلیل این وضعیت، مسئله ناپایداری مالی صندوق طی سال‌های اخیر است که موجب شده حوزه‌های فنی و درآمد به بخش هسته‌ای برنامه‌ریزی‌های صندوق تبدیل شوند. بدیهی است در راستای مفاهمه بیشتر درباره مسائل صندوق و راه‌حل‌یابی برای مشکلات، نشست‌های منظم میان کارشناسان دفاتر صندوق بسیار مهم است.

فصل چهارم:

تحلیل تعارض با مجلس شورای اسلامی

۴-۱. مقدمه

مجلس شورای اسلامی یکی از نهادهایی است که در مصاحبه‌های انجام‌شده در پژوهش و همچنین در ویژه‌نامه‌های منتشرشده درباره مسائل صندوق‌های بازنشستگی در سال‌های اخیر، همواره یکی از طرف‌های تأثیرگذار و پرتعارض با صندوق‌های بازنشستگی بوده است؛ به طوری که از برخی قوانین مصوب مجلس طی سال‌های اخیر به عنوان قوانین قاتل صندوق‌ها یاد می‌شود. گفتنی است قوانین، چه در قالب لایحه توسط دولت ارائه شده باشد و چه در قالب طرح از سوی نمایندگان، از مجرای نهاد قانون‌گذاری عبور می‌کند؛ از این رو این نهاد را به یکی از بازیگران مهم این میدان تبدیل کرده است. برخی از قوانینی که طی سه دهه اخیر به تصویب رسیده عبارت‌اند از: معافیت کارکنان و قضات با ۳۰ سال سابقه کار از پرداخت کسورات بازنشستگی، اعمال ۲.۵ درصد به حقوق بازنشستگی بابت هر سال خدمت مازاد بر ۳۰ سال (ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری)، قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه (مصوب سال ۱۳۷۴)، قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت (مصوب سال ۱۳۸۶) و احتساب میانگین دو سال به جای سه سال در تعیین مستمری (مصوب سال ۱۳۷۹). مسئله اصلی مطرح‌شده حول این قوانین، این است که این قوانین بار مالی بسیاری برای صندوق‌های بیمه‌ای ایجاد کرده‌اند؛ بدون آنکه منابع مورد نیاز پیش‌بینی شده باشد؛ به عبارت دیگر مسئله اصلی پایداری منابع صندوق‌هاست. بدیهی است مسئله

منابع مورد نیاز بیشتر به سازمان تأمین اجتماعی معطوف است تا صندوق‌های بازنشتگی کشوری و لشکری؛ زیرا منابع دو صندوق اخیر در قالب بودجه‌های سنواتی و از محل منابع عمومی تأمین می‌شود.

براساس یافته‌های پژوهش، کنشگری نمایندگان مجلس در این میدان، شکل‌های متفاوتی دارد؛ برای مثال فشار بر صندوق‌ها به منظور سرمایه‌گذاری در حوزه‌های انتخابیه، تصویب قوانین حمایتی از بازنشستگان یا گروه‌های شغلی خاص در راستای تأمین رضایت رأی‌دهندگان، معرفی برخی بازنشستگان حوزه‌های انتخابیه به صندوق‌ها به منظور بهره‌مندی از مزایای تعریف‌شده‌ای مانند وام و غیره، اعمال فشار با هدف اختصاص برخی موقعیت‌های شغلی در شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌ها به افراد معرفی‌شده از جمله این فرم‌ها هستند، اما این شکل‌ها گاه می‌تواند معرف نگاهی یک‌سویه به این میدان باشد؛ چراکه گاهی برخی از این امتیازات در راستای ثبات موقعیت مدیران عالی صندوق‌ها، پیش‌برد طرح‌ها یا لویجی در مجلس حتی بیرون از میدان مسائل بیمه‌ای، از سوی خود صندوق‌ها پیشنهاد شده است.

برای بررسی موضوع، علاوه بر گفت‌وگو با مدیران فنی و درآمد و کارشناس دفتر حقوقی صندوق بازنشتگی کشوری، با یکی از مدیرعامل‌های پیشین صندوق و سه نماینده مجلس دهم نیز گفت‌وگوهایی صورت گرفت. مبنای انتخاب این نمایندگان برای مصاحبه، حضور آن‌ها در قانون‌گذاری‌های خاص این حوزه در دوره نمایندگی است. با توجه به دشواری دسترسی به نمایندگان^۱، این بخش از گفت‌وگو به دو نفر از خبرنگاران پارلمانی سپرده شد که هم با مسائل این حوزه آشنا بودند و هم در تدوین ویژه‌نامه‌های مربوط به صندوق‌های بازنشتگی مشارکت داشتند. علاوه بر این گفت‌وگوها، دو پژوهش درباره نقش و جایگاه مجلس در حوزه سیاست‌گذاری، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،

۱. شیوع کووید ۱۹، برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و فرایند انتقال دوره نمایندگی، دسترسی به نمایندگان را برای گروه پژوهشی دشوار کرد.

مذاکرات مجلس در زمان تصویب برخی از قوانین خاص حوزه بیمه‌ای (به‌ویژه بازنشستگی پیش از موعد) و بحث‌های منتشرشده در مطبوعات طی سال‌های اخیر بررسی شدند.

۴-۲. ترسیم نقشه تعارض

براساس آنچه در مباحث نظری مطرح شد، در ادامه محورهای اصلی ترسیم نقشه تعارض میان صندوق بازنشستگی کشوری و مجلس شورای اسلامی بیان می‌شود.

۴-۲-۱. بازیگران اصلی میدان

بازیگران اصلی این تعارض، صندوق بازنشستگی و مجلس شورای اسلامی هستند، اما مجلس در معنای یک موجودیت سازمانی به‌عنوان نهاد قانون‌گذاری و نمایندگان به‌منزله افراد قائم به شخص، روابطی را در سطوح مختلف با صندوق‌های بازنشستگی از جمله صندوق بازنشستگی کشوری برقرار می‌کنند. همچنین باید در نظر داشت که خود مجلس به‌مثابه بخش مهمی از میدان قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری، محل حضور و تلاقی کنشگران گوناگونی است که شاید منافع متعارضی را دنبال می‌کنند. این موقعیت، فضایی را برای هم‌گرایی بازیگران حول منافع مشترک و واگرایی آن‌ها در زمینه منافع متعارض و متضاد ایجاد می‌کند. نکته مهم‌تر در ادامه گزارش، این است که مجلس حتی برای بازیگران دولت (در معنای قوه مجریه) نیز میدانی برای پیشبرد بسیاری از برنامه‌هایی به شمار می‌آید که چه‌بسا در خود دولت با چالش‌ها و حتی مخالفت‌هایی همراه است. مثالی از این مواجهه، مکاتبه معاون اول رئیس‌جمهور، پس از ارائه لایحه بودجه به وزیران است که طی سال‌های اخیر صورت گرفت. در این مکاتبه، معاون رئیس‌جمهور متذکر شد وزارتخانه‌ها اجازه مواجهه انتقادی با لایحه بودجه در مجلس را ندارند. از این نامه می‌توان استنباط کرد که دستگاه‌های دولتی در سطوح مختلف ملی و استانی از میدان مجلس به‌عنوان ظرفیتی برای پیشبرد اهداف و سیاست‌های مدنظر، ورای دولت استفاده می‌کنند. مثال دیگر، مربوط

به قانون تابعیت مادری است. بر این اساس با وجود بررسی و تصویب در هیئت دولت، در صحن علنی مجلس برخی خوددولتی‌ها به دنبال لابی‌گری برای رأی‌نیابردن آن بودند. این موارد نشان می‌دهد در برخی حوزه‌ها، مجلس به میدانی تبدیل می‌شود که انواع بازیگران و نیروها در آن با یکدیگر روبه‌رو می‌شوند. مجلس میدان مواجهه نیروهای مختلف است و ابزارهای مستقیم و غیرمستقیم بسیاری برای انتقال مطالبه‌ها به سازمان‌های اجرایی یا پیگیری از طریق تأثیرگذاری بر طرح‌ها و لوایح در ساحت قانون‌گذاری دارد.

نکته دیگر درباره بازیگری مجلس در این حوزه، ذی‌نفع بودن نمایندگان در این حوزه است. شمس، مدیر پیشین روابط عمومی و امور بین‌الملل صندوق، نمایندگان را اصلی‌ترین ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی می‌داند که با برخی قانون‌گذاری‌ها، صندوق را بیشتر به منابع عمومی وابسته کرده‌اند. همچنین در غیاب نهاد تنظیم‌گر و انضباط سیستمی، این روند بدون مانع و مقاومت جدی همراه بوده است. به نظر می‌رسد در گذر زمان، به تدریج سهم بیشتری از کرسی‌های مجلس در اختیار کارکنان بخش‌های مختلف دولتی و نظامی‌ها قرار گرفته است که تحت پوشش دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری هستند. آمار دقیقی از این موضوع در دست نیست، اما بررسی سوابق کاری نمایندگان مجلس نشان می‌دهد، میزان حضور نظامیان و کارکنان سطوح مختلف نظام اداری در مجلس، سهم بسیاری دارد. همچنین به تدریج رویه‌ای شکل گرفته است که حتی نمایگانی که پیش از نمایندگی در نظام اداری حضور نداشته‌اند، پس از پایان دوره نمایندگی در سازمان‌های وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی به سمت‌های اجرایی و مدیریتی منصوب می‌شوند.

نسبت میان نمایندگان و صندوق بازنشستگی کشوری افزون بر منافع فردی که در برخی مصاحبه‌ها بر آن تأکید می‌شود، از منظر صنفی نیز بسیار مهم است؛ برای مثال اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها که در دوره‌های مختلف مجلس به‌عنوان نماینده انتخاب می‌شوند رو به افزایش است. از سوی دیگر خود نمایندگی گاه به ابزاری برای جذب در هیئت‌علمی دانشگاه‌های گوناگون (اعم از دولتی و آزاد) تبدیل می‌شود. همچنین حضور نظامیان در

مجلس، به‌ویژه از مجلس هفتم به بعد افزایش یافته است؛ به عبارت دیگر علاوه بر آنچه مبنی بر ذی‌نفع‌بودن نمایندگان در صندوق‌های بازنشستگی گفته می‌شود، نمایندگان به اعتبار صنف و رسته شغلی برآمده از آن نیز در این حوزه نقش فعالی دارند. بازیگری نمایندگان نیز بیش از آنکه بازیگری منفرد باشد، جریانی و نمایندگی است.

علاوه بر این، همان‌گونه که در ابتدای بحث بیان شد، گروه‌های منفعتی مختلف از دیدگاه‌های گوناگون با اعمال انواعی از فشارها و لابی‌گری‌ها بر میدان مجلس، پیگیر منافع گروهی خود می‌شوند. باقری (۱۳۹۶) در پایان‌نامه دکتری خود دسته‌بندی مناسبی از نوع کنشگری نمایندگان ارائه کرده که در جمع‌بندی این بخش بسیار مفید است. وی چهار نیروی ابقاکننده، سیاسی، موضعی و زمینه‌ای را بر کم و کیف کنشگری نمایندگان مجلس در حوزه‌های مختلف مؤثر می‌داند.

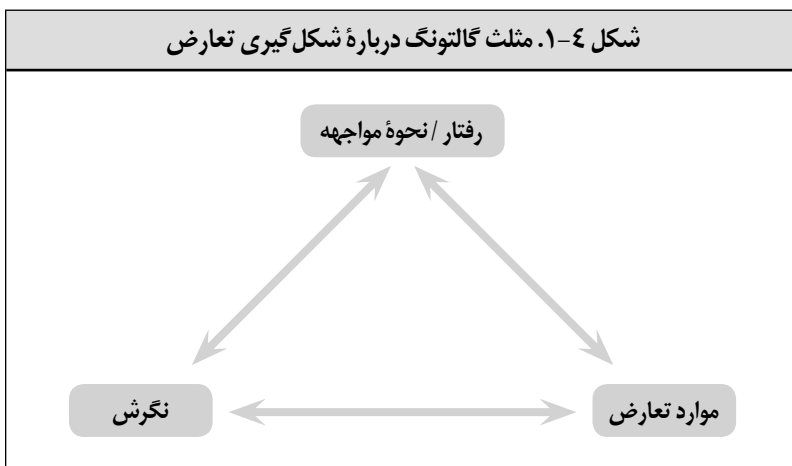
| جدول ۴-۱. نیروهای تأثیرگذار بر کنشگری نمایندگان مجلس | | |
|--|--|--|
| نیرو | توضیح | نمونه گروه‌های تأثیرگذار |
| ابقاکننده | نیروهایی که نمایندگان برای بقای خود در موقعیت نمایندگی به تأیید و حمایت آن‌ها نیاز دارند. | رای‌دهندگان حوزه انتخاباتی، شورای نگهبان |
| سیاسی | هم‌سویی یا فرارگرفتن ذیل جریان مشخص سیاسی که ممکن است الزاماتی را برای نمایندگان ایجاد کند. | در حال حاضر، فراکسیون‌های گوناگون منطقه‌ای و قومی بیش از احزاب چنین هم‌سویی‌هایی را ایجاد می‌کنند. |
| موضعی | این نیروها به‌صورت موضعی و در زمان تدوین طرح یا بررسی لوایح خاص بر میدان تأثیرگذارند. | تشکل‌های صنفی، نهادها و سازمان‌های دولتی، عمومی و فرادولتی |
| زمینه‌ای | نیروهایی که به‌شکل غیرمستقیم و با تولید دانش، ایده و اطلاعات بر موضع‌گیری نمایندگان تأثیرگذارند. | مراکز پژوهشی و علمی، رسانه‌ها |
| منبع: برگرفته از باقری (۱۳۹۶) با تغییرات جزئی | | |

مجلس به‌عنوان یکی از ارکان اصلی در فرایند و سازوکار تخصیص و توزیع منابع و امکانات، از جمله در حوزه بازنشستگی، میدان چندلایه و پیچیده‌ای برای کنشگری ذی‌نفعان به شمار می‌آید. این نهاد از طریق دو دسته دینامیزم‌های درونی و بیرونی، به شیوه‌های مستقیم و غیرمستقیم بر صندوق بازنشستگی تأثیر می‌گذارد و خود نیز به شیوه‌های مستقیم و غیرمستقیم از نیروهای بیرونی تأثیر می‌پذیرد. نهاد مجلس شورای اسلامی در درون خود، علاوه بر نمایندگان منفرد و قائم‌به‌شخص، دارای فراکسیون‌های سیاسی و منطقه‌ای و همچنین کمیسیون‌های تخصصی است. همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بازوی فکری و پژوهشی مجلس جزئی از این میدان به شمار می‌آید. این اجزای ذیل مجلس، الزاماً هم‌سو نیستند و چه‌بسا در بزنگاه‌های قانون‌گذاری، گروه‌ها و منافع متفاوتی را نمایندگی می‌کنند که از این منظر، تضارب و حتی تعارض‌هایی در میان خود آن‌ها وجود دارد. کنشگران بیرونی نیز می‌توانند مجراهایی را برای ارتباط، چانه‌زنی یا فشار بر هریک از این اجزا ایجاد کنند. صندوق بازنشستگی کشوری نیز به‌عنوان یکی از این کنشگران در راستای منافع صندوق یا منافع بازنشستگان در بخش‌های مختلف این میدان فعال است و تلاش می‌کند نیروهایی هم‌سو را در میان اجزای مجلس (کمیسیون، فراکسیون، مرکز پژوهش‌ها و نمایندگان) بیابد و شبکه‌ای را برای پیشبرد سیاست‌های خود ایجاد کند. کنشگری صندوق بازنشستگی کشوری گاه در هم‌سوئی با دولت (قوة مجریه) و گاه به‌منظور پیشبرد سیاستی است که چه‌بسا دولت با آن هم‌سوئی ندارد و مخالف است؛ به عبارت دیگر مجلس برای صندوق بازنشستگی، به میدانی برای حل برخی تعارض‌ها با دولت بر سر مسائل نظام بازنشستگی بدل می‌شود.

۴-۲-۲. پیشینه تعارض

شاید بتوان محور اولیه تعارض میان صندوق بازنشستگی و مجلس را حول «رویکرد حمایتی» مجلس به حوزه بیمه‌ای صورت‌بندی کرد؛ به عبارت دیگر در ابتدای مطرح‌شدن

این بحث همواره بر این موضوع تأکید شده است که مجلسی‌ها تمایزی میان حوزه بیمه‌ای و حمایتی قائل نیستند و به سازوکارها و مناسبات بیمه‌ای توجهی ندارند؛ در نتیجه تصمیم‌گیری‌های آنان در این حوزه به افزایش بار مالی صندوق‌ها منجر می‌شود.



در این تفسیر، همان‌گونه که جان گالتونگ نشان داده است، تفاوت در نگرش به مسئله مورد تعارض، به نوع رفتار و مواجهه بازیگران با آن شکل می‌دهد. از این منظر، پژوهش‌های مختلفی بر غلبه رویکرد حمایتی مجلس در مواجهه با مسائل حوزه تأمین اجتماعی در معنای عام آن تأکید داشته‌اند. اکبری (۱۳۹۵) با بررسی قوانین و مقررات حوزه رفاه اجتماعی در بازه زمانی ۱۳۸۰-۱۳۸۵ بیان کرده است که مجلس در مقایسه با دولت رویکرد حمایتی تری به این حوزه دارد. از دیدگاه باقری (۱۳۹۶) نیز تفسیر مجلس از «عدالت اجتماعی» در سال‌های پس از انقلاب مبتنی بر فهم و رویکرد حمایتی بوده و این نوع نگرش به حوزه بیمه‌ای نیز تعمیم یافته است.

اهمیت شیوه خوانش عدالت یا همان نگرش حمایتی به فرودستان در صورت‌بندی سیاست‌ها (در عمل) تا آنجا بوده که حتی در ساحت بیمه‌ای نیز نگرش حمایت‌گری

نفوذ کرده و تا جایی پیش رفته است که میکایل عظیمی، مدیر مؤسسه پژوهشی صندوق بازنشستگی، سهم قوانین و مقررات «حمایتی» در تعهدات و کسری ایجاد شده برای این صندوق را حدود ۹۷ درصد می‌داند... این مسئله نشان می‌دهد که قاعده مذکور در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی تا آنجاست که الزامات ساحت بیمه‌ای و محاسبات بیمه‌ای را نیز نادیده گرفته و به ورشکستگی صندوق بازنشستگی کشوری انجامیده است (باقری، ۱۳۹۶: ۱۴۵).

اگر بنا باشد مبنای شکل‌گیری تعارض به نگرش میان مجلس و صندوق بازنشستگی نسبت داده شود، پیشینه این تعارض به تأسیس مجلس بازمی‌گردد. تعهد سازمان یافته دولت به کارکنان خود از زمان شکل‌گیری مجلس شورای ملی مدنظر قرار گرفته است؛ هرچند پیش از آن دولت در برابر کهولت و از کارافتادگی آنان مسئولیت داشته است. نکته مهم این است که مسئله «تعارض» میان صندوق و مجلس و حتی برخی دیگر از دستگاه‌ها به‌طور ویژه در دهه اخیر برجسته شده است؛ به عبارت دیگر آنچه امروزه به‌عنوان تعارض در هر سطح و گونه‌ای مطرح می‌شود، سال‌ها وجود داشته، اما تعارضی ایجاد نکرده است. می‌توان فرض کرد که در سال‌های اخیر و با افزایش کسری بودجه صندوق‌ها و همچنین فشار مالی ناشی از آن بر منابع عمومی دولت، چنین روابطی ذیل تعارض نگرشی یا هر مقوله دیگری فهم می‌شود؛ برای مثال در فصل پیشین که درباره تعارض در زمینه مستثنا شدن کارکنان برخی دستگاه‌ها (مانند دانشگاه‌ها) از شمول قوانین استخدامی و بار مالی آن بر صندوق بحث شد، مشاهده کردیم که چنین قوانینی از دهه ۱۳۴۰ مصوب شده و تنها در سال‌های اخیر حساسیت‌برانگیز شده‌اند.

بنابراین می‌توان گفت، عوامل علی بروز تعارض در رابطه صندوق بازنشستگی کشوری و مجلس پیشینه‌ای طولانی دارد، اما به نظر می‌رسد «شرایط» منجر به این می‌شود که رابطه به «تعارض» تبدیل و تفسیر شود؛ البته این تنها از منظر صندوق نیست، بلکه به نظر می‌رسد از مقطعی به بعد ماهیت رابطه نمایندگان با مجلس نیز فراتر

از مسئله «تفاوت نگرش» مطرح شده است؛ برای مثال برخی مدیران عالی سازمان تأمین اجتماعی (مانند ستاری فر و شریفزادگان) تأکید دارند که در دوره مدیریت آن‌ها دولت یا نمایندگان مجلس مداخله چندانی در مناسبات داخلی این سازمان و زیرمجموعه‌های آن (مانند شستا) نداشته‌اند. از اواسط دهه ۱۳۸۰ نیز دولت و نمایندگان به مداخله‌ای گسترده در این سازمان روی آورده‌اند. هرچند ماهیت سازمان تأمین اجتماعی - چه به لحاظ سازمانی و چه از نظر قوانین حاکم بر آن - با صندوق بازنشستگی کشوری متفاوت است، به نظر می‌رسد این موضوع تا حدودی به صندوق بازنشستگی کشوری نیز قابل تعمیم است. از نظر تاریخی نیز به نظر می‌رسد در تحلیل و تفسیرهای متأخر از رابطه صندوق با دستگاه‌ها، به تدریج عامل «تفاوت نگرش» نه بی‌اهمیت، اما حاشیه‌ای‌تر شده و عواملی مانند «استفاده سوگیرانه منفعتی و سیاسی نمایندگان از منابع و امکانات صندوق‌ها» در تفسیرها برجسته شده است. اسلامیان، مدیرعامل پیشین صندوق بازنشستگی در این زمینه می‌گوید:

در زمان آقای هاشمی و خاتمی من مدیر فولاد مبارکه و ذوب آهن بودم و یک‌بار وزیر به من نگفت یک کیلو جنس به کسی بده یا کسی را به عنوان مدیر انتخاب کن؛ به همین دلیل در آن دوره فساد بود، اما خیلی کم بود و اصلاً به اندازه الان نبود. این‌ها از دوره احمدی‌نژاد باب شد و حتی بسیار بیش از مجلس، آدم‌های نهاد ریاست جمهوری هستند که دخالت می‌کنند... آقای واعظی، رئیس دفتر رئیس جمهور، به شدت در عزل و نصب‌ها دخالت دارد. متأسفانه مسائلی که در دوره احمدی‌نژاد شکل گرفت، در دوره روحانی هم ادامه یافت. یک سری مدیران دستوری از بالا سفارش می‌شوند و یک سری سفارشی از کار کنار گذاشته می‌شوند.

در جمع‌بندی این بخش می‌توان بر دو نکته تأکید کرد:

۱. «شرایط زمینه‌ای» در نمودیافتن تعارض یا تفسیر تعارضی بودن رابطه میان دستگاه‌ها عاملی بسیاری مهم است؛ به عبارت دیگر چه‌بسا عوامل مولد تعارض

پیشینه‌ای بسیار بیشتر از پیشینه بروز تعارض دارند. بسیاری از قوانینی که امروزه به‌منزله قوانینی با اثرگذاری منفی بر صندوق معرفی می‌شوند، گاهی سابقه‌ای چنددهه‌ای دارند یا در برخی کشورها اساساً قوانین ثابتی در نظام بازنشستگی هستند (مانند امکان بازنشستگی پیش از موعد).

۲. میان بازیگران مختلف میدان به تدریج «آگاهی» بیشتری از میدان بازی و منافع مستقر در آن ایجاد می‌شود و به تناسب آن، نوع راهبرد مواجهه بازیگران با یکدیگر نیز تغییر می‌کند که این تغییر سوبه‌ای منفی ندارد و چه‌بسا ظرفیت‌هایی را برای تعامل مثبت‌تر نیز ایجاد کند.

۴-۲-۳. ماهیت تعارض

تقریباً هر یک از پنج عامل مولد تعارض که مور (۲۰۰۳) برمی‌شمرد، در سطوح متفاوتی از رابطه میان صندوق بازنشستگی و مجلس شورای اسلامی وجود دارد. همچنین ممکن است شدت تأثیر عامل‌ها، حول موضوعات و قوانین مختلف با یکدیگر متفاوت باشد. در برخی قانون‌گذاری‌های حوزه بازنشستگی، تعارض‌های ارزشی بسیار برجسته است که البته این موضوع با توجه به هم‌سویی سیاسی مجلس و دولت در سطح تعارض مطرح نمی‌شود؛ برای مثال پیشنهاد بازنشستگی پیش از موعد در سال ۱۳۸۶ از سوی وزارت آموزش و پرورش مطرح شده و لایحه آن نیز پس از طی مراحل قانونی در هیئت‌وزیران به مجلس ارائه شد. در سال ۱۳۸۹ که بحث طرح تمدید قانون بازنشستگی پیش از موعد از سوی برخی نمایندگان مطرح شد، برخی دیگر از منظر تأمین مالی با آن موافق نبودند و براساس اصل ۷۵ قانون اساسی به دلیل ایجاد بار مالی برای دولت با این طرح مخالفت داشتند. هم در زمان ارائه لایحه از سوی دولت در سال ۱۳۸۶ و هم در زمان طرح تمدید قانون از سوی نمایندگان در سال ۱۳۸۹، موضوع از چند زاویه مدنظر نمایندگان قرار گرفت:

۱. از منظر ایجاد فرصت‌های شغلی برای جوانان؛
 ۲. خارج‌شدن افراد بدون انگیزه از بدنه دولت و ارتقای کارایی بخش دولتی؛
 ۳. خارج‌شدن افراد ناآشنا به سامانه‌ها و فناوری‌های جدید اداری از بدنه دولت؛
 ۴. کمک به بخش خصوصی به کمک انتقال بخشی از نیروهای متخصص دولتی پس از بازنشستگی؛
 ۵. فراهم کردن بستر خروج نیروهای مازاد و کوچک‌سازی دولت.
- اختلاف‌نظرهایی درباره این موارد میان نمایندگان مجلس وجود داشته است. این اختلاف‌ها دست‌کم در قالب صورت‌بندی‌های رایج سیاسی قابل دسته‌بندی نیست. درون کمیسیون‌های مرتبط با مسئله، مانند کمیسیون اجتماعی، کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون اقتصادی نیز اجماع‌نظر کاملی وجود نداشته است. مسئله بازنشستگی پیش از موعد از سال ۱۳۸۶ تا سال ۱۳۹۶ در حوزه‌های مختلف مطرح شده و جوانب مختلف آن - گاه در قالب لوایح دولت و گاه در قالب طرح نمایندگان - مورد بحث و بررسی نمایندگان قرار گرفته است؛ البته برخی از این طرح‌ها عملاً از طریق سازمان‌های اصلی مانند وزارت آموزش و پرورش یا سازمان تأمین اجتماعی پشتیبانی شده‌اند.
- علاوه‌بر پنج کارکردی که در بالا و براساس مذاکرات مجلس، مصاحبه‌ها و اظهارنظرهای نمایندگان در رسانه‌های رسمی و گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، محور بحث‌های موافقان و مخالفان بوده است، دو کارکرد پنهان نیز برای چنین طرح‌هایی مطرح است:
۱. زمینه‌سازی برای خروج نیروهای ناهم‌سو با جریان سیاسی حاکم در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ (این موضوع به‌ویژه درباره وزارت آموزش و پرورش مطرح است).
 ۲. زمینه‌سازی برای خروج زنان از بازار کار رسمی در راستای تحکیم بنیاد خانواده.
- درباره مورد اخیر که در سال ۱۳۹۶ و پیش از تصویب قانون برنامه ششم در قالب طرحی جداگانه از سوی برخی نمایندگان عضو فراکسیون زنان مجلس مطرح شد، هم از

منظر توجه به الزامات نظام بیمه‌ای در قانون‌گذاری و هم از سوی جریان‌های اجتماعی حامی حقوق زنان مقاومت جدی صورت گرفت. یکی از نمایندگان در این باره می‌گوید:

زمانی که بحث بازنشستگی پیش از موعد زنان با ۲۰ سال سابقه کار را پیگیری می‌کردیم، یا با حجم عظیمی از مخالفت‌ها و مقاومت‌ها از سوی سازمان‌های بیمه‌ای و دستگاه‌های دولتی مواجه شدیم، شوکه شدیم. سال اول نمایندگی بود و می‌خواستیم در قانون برنامه ششم توسعه این مورد را بگنجانیم. حتی خود آقای لاریجانی به‌عنوان یکی از سرسخت‌ترین مخالفان در برابر بازنشستگی پیش از موعد زنان ایستاد... کسانی که طرفدار حقوق زنان بودند نیز می‌گفتند چنانچه شما این کار را انجام دهید، در حق زنان جفا کرده‌اید و زنان را پیش از موعد از چرخه اقتصاد و اداری کشور و مشارکت اقتصادی و دیگر مشارکت‌ها حذف کرده‌اید و باعث می‌شوید کارفرمایان، زنان نزدیک به ۲۰ سال سابقه و حتی به‌طور کلی زنان را کمتر به کار بگیرند، اما از طرفی هم زنانی بودند در مشاغل سخت مثل پرستاری که به‌دلیل شیفت‌ها و شب‌بیداری‌ها دچار تحلیل جسمانی می‌شوند که نیاز به این دارند بعد از ۲۰ سال در کنار خانواده باشند.

گفتنی است نمی‌توان تفکیک قوا و خروجی‌های ناشی از آن را به «تعارض ساختاری» نسبت داد، اما قدرت و اختیارات مجلس در فرایند قانون‌گذاری می‌تواند به تصویب شدن یا نشدن قوانینی منجر شود که پیامدهایی برای صندوق بازنشستگی دارد؛ به عبارت دیگر این موقعیت ساختاری و قانونی که مجلس و نمایندگان از آن برخوردارند، این امکان را فراهم می‌کند که براساس «محرک‌های ارتباطی» مانند لابی‌ها، گفت‌وگوها، نتایج ارائه‌شده پژوهشی، فشارها و غیره قوانینی را مغایر با منافع صندوق تصویب کنند؛ برای مثال مدیر فنی صندوق بازنشستگی در این باره می‌گویند:

ما یک قانونی داشتیم به نام قانون مدیریت خدمات کشوری. از همان ابتدا به استناد ماده ۱۰۰ و ۱۱۲ تعداد قابل‌توجهی دستگاه از شمول این قانون مستثنا شده‌اند. بعد

به تدریج دستگاه‌های دیگری هم لابی کردند، فشار آوردند و خودشان را مستثنا کردند؛ سازمان انرژی اتمی، دانشگاه‌ها، مجمع تشخیص مصلحت، شورای نگهبان. بعد مجلس هم پرداخت‌های ویژه‌ای را برای برخی دستگاه‌ها مصوب کرد؛ برای سازمان انتقال خون، برای دام‌پزشکی، برای سازمان زندان‌ها، برای قوه قضائیه، برای وزارت نیرو.

نکته واضح این است که هر چند قانون‌گذاری نهایی در این مصداق‌ها در مجلس شورای اسلامی انجام شده، ایده‌های اولیه بیشتر از درون خود دستگاه‌های دولتی شکل گرفته است؛ به عبارت دیگر به نظر می‌رسد بیش از تعارض رابطه‌ای میان صندوق بازنشستگی کشوری و مجلس، تعارض رابطه‌ای جدی میان صندوق با دستگاه‌های اجرایی تحت پوشش آن و به عبارتی با خود بخش دولتی وجود دارد. همان‌طور که مدیر فنی صندوق اظهار می‌کند، مجلس یکی از میدان‌های تأثیرگذار در فرایند فشارها و لابی‌گری‌هاست. ماجرا از دستگاه اصلی شروع می‌شود و در کمیسیون‌های دولت، هیئت‌وزیران، کمیسیون‌های مجلس، صحن علنی، شورای نگهبان و... ادامه می‌یابد، اما باید در نظر داشت که این فرایند بخشی از فرایند سیاست‌گذاری است و هیچ کشور و نظام حقوقی را نمی‌توان مبرا از آن دانست، اما نحوه ایجاد ارتباط و مواجهه با مسئله و میدان در مدیریت تعارض‌ها تعیین‌کننده است. به گفته مدیر درآمد صندوق:

لازمه‌اش این است که ما آگاهی بخشی کنیم؛ هم برای کارشناس‌های خودمان، هم برای سازمان برنامه و بودجه، هم برای سازمان استخدامی کشور و هم برای نمایندگان مجلس. باید همه به این ضرورت برسیم که ادامه این وضعیت امکان‌پذیر نیست. این مسیر به بن‌بست رسیده است، اما خیلی از ما هنوز به این ضرورت نرسیده‌ایم.

اگر به نسبت‌های میان مجلس، صندوق بازنشستگی و منافع فردی، صنفی یا عمومی این رابطه - که در بخش مربوط به صورت‌بندی بازیگران توضیح داده شد - توجه کنیم، عامل دیگری در سطح ساختاری مطرح می‌شود. این عامل ضرورت ایجاد شبکه‌های

ارتباطی در مرکز در راستای تأمین منافع منطقه‌ای است و از این نظر، خاص بودگی صندوق در چنین مناسباتی فراموش می‌شود و تمام سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها هدف چنین برنامه‌ای برای نمایندگان می‌شوند. مسئله تمرکزگرایی و پیامدهای آن در توزیع منابع و امکانات، همواره یکی از مسائل مهم برنامه‌ریزی در کشور بوده است، اما از اواسط دهه ۱۳۸۰ و با اوج‌گیری درآمدهای نفتی، نقش مرکز در سازوکار توزیع و تخصیص منابع بسیار پررنگ‌تر شد. در آن مقطع یکی از نمایندگان می‌گفت: «حالا فهمیده‌ایم که برای تأمین منافع استانمان، داشتن یک کارشناس جزء در یک وزارتخانه اهمیتی بیشتر از داشتن یک استاندار خوب دارد. حتی استاندار را نیز باید براساس نوع رابطه‌اش با وزارتخانه‌ها انتخاب کرد و این مهم‌ترین توانایی است که باید داشته باشد». نمایندگان و مدیران استان در نتیجه مقایسه مدام خود با استان‌های هم‌جوار یا هم‌سطح، مهم‌ترین دلیل عقب‌ماندن یا کمتر بودن سهم خود از منابع ملی را نداشتن نیرو در سازمان‌های مرکزی یا سطوح عالی دولت می‌دانند. شکل‌گیری فراكسیون‌های منطقه‌ای و قومی در مجلس شورای اسلامی در دوره‌های اخیر را می‌توان از این منظر نگریست. تلاش نمایندگان برای قراردادن نیروهای نزدیک به خود در سازمان‌های مرکزی، غیر از اینکه ممکن است منافع میان‌مدت و بلندمدت سیاسی برای نمایندگان داشته باشد، بخشی از تلاش برای خارج کردن استان یا حوزه انتخابی خود از حاشیه مناسبات و سازوکارهای توسعه‌ای است. در این زمینه، ظرفیت‌های مضاعف صندوق‌های بیمه‌ای مانند صندوق بازنشستگی کشور و سازمان تأمین اجتماعی عبارت‌اند از: ۱. امکان سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در سطح استانی، ۲. امکان استفاده از موقعیت‌های مدیریتی در شرکت‌های تابع صندوق‌ها- چه در مرکز و چه در استان. در واقع چنین نهادهایی بستر شبکه‌سازی گسترده‌تری را برای ایجاد و تثبیت منافع شخصی، صنفی و منطقه‌ای فراهم می‌کنند. در این زمینه، علاوه بر صندوق‌های بیمه‌ای، بانک‌ها و شرکت‌های انتفاعی وابسته به دولت نیز مدنظر نمایندگان قرار دارند.

از دیدگاه جلودارزاده، نماینده چهار دوره مجلس، رویکرد نمایندگان در مواجهه با

صندوق یکدست و یکسان نیست. وی در این باره می‌گوید:

باید از دید دو دسته از نمایندگان به تعارض بین نمایندگان با صندوق پرداخت. یک دسته بزرگی از نمایندگان فکر می‌کنند این صندوق‌ها اموال باآورده‌ای هستند که می‌توانند با ایجاد فشار یا مسائل دیگر، مقداری از منابع صندوق‌ها را در جهت منافع خودشان یا حوزه انتخابیه‌شان استفاده کنند. احتمالاً دوره‌ای که آقای قاضی مرتضوی مسئول بودند، به یاد دارید که چه مسائلی درباره واگذاری ملک و پول از طرف دیگران مطرح می‌شد، اما یک دسته هم هستند که به مسائل صندوق‌ها به‌عنوان یک بحران آتی نگاه می‌کنند که وقتی این صندوق‌ها نتوانند به تعهدات خودشان عمل کنند، چه مصیبتی در کشور رخ خواهد داد.

عبدالرضا عزیزی، رئیس کمیسیون اجتماعی مجلس در دوره‌های نهم و دهم مجلس، ملاحظات دیگری را درباره صندوق‌های بیمه‌ای مطرح می‌کند.

ما معتقدیم صندوق‌های بازنشستگی علاوه بر کارکردهای اجتماعی و اقتصادی، به لحاظ سیاسی و امنیتی هم مهم‌اند؛ چون بسیاری از مردم و خانواده‌ها با این صندوق‌ها ارتباط دارند... من صندوق‌ها را فرصتی برای کاهش دغدغه‌ها و نگرانی‌های مردم می‌دانم. رضایت از عملکرد صندوق‌ها می‌تواند به کاهش اعتراضات و بحران‌ها در جوامع مختلف کمک کند... فراموش نکنیم هر تصمیمی که امروز می‌گیریم، باید متوجه آثار آن بر جامعه از زوایای مختلف باشیم. گاهی اوقات هم ممکن است که برای جلب نظر مردم بدون لحاظ کردن شرایط صندوق‌ها و... قوانینی تصویب شود، ولی در کل تصویب قوانین باید برای به‌زیستن اجتماعی مردم باشد.

توجه به ملاحظات امنیتی و سیاسی چنین پدیده‌ای بسیار مهم است، اما از سوی دیگر نمی‌توان از نمایندگان مجلس انتظار داشت که مطالبات رأی‌دهندگان را نادیده بگیرند. به هر حال باید توجه داشت که «کنش رأی‌دهندگان» به طراحی و اجرای یک سیاست یکی از مؤلفه‌های مهم در تحلیل انتقادی سیاست‌گذاری است. سیاوشی، نماینده پیشین مجلس،

در تحلیل بحرانی که ممکن است در نتیجه بی‌توجهی به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی شکل بگیرد، می‌گوید:

باید الگوی اتحاد جماهیر شوروی را در نظر داشته باشیم؛ چون یکی از بزرگ‌ترین بحران‌های شوروی همین صندوق‌های بازنشستگی بود که البته جمعیت تحت پوشش این صندوق‌ها بیشتر از ایران بود، اما گفته می‌شود که دو بحرانی را که حاکمیت باید در یک دهه آینده بسیار مورد توجه قرار دهد، یکی بحث محیط‌زیست و آب است و یکی هم بحث صندوق‌های بازنشستگی که با توجه به جمعیت رو به تزاید صندوق‌ها ممکن است کشور با بحران روبه‌رو شود.^۱

عزیزی، سه تعارض اصلی میان صندوق و مجلس را این گونه برمی‌شمارد:

به نظر من سه مسئله اصلی میان صندوق‌های بیمه‌ای و نمایندگان این‌ها هستند:

۱. صندوق‌ها مایل‌اند مستقل باشند و نمایندگان در امور آن‌ها مداخله‌ای نکنند.
۲. ممکن است نمایندگان برای جلب نظر مردم، گروه‌های سیاسی، یا صنفی تصمیماتی بگیرند که با قواعد صندوق‌ها مغایر باشد.
۳. صندوق‌ها مایل‌اند براساس محاسبات بین‌نسلی عمل کنند؛ درحالی‌که ممکن است نمایندگان رضایت نسل فعلی را مبنای تصمیم‌گیری قرار دهند.

اسلامیان، مدیرعامل پیشین صندوق بازنشستگی، بر سطح کلان‌تری از تعارض‌های میان صندوق‌های بیمه‌ای و مجلس تأکید داشته است. از دیدگاه او:

واقعیت این است که اراده‌ای ملی برای حل مسائل صندوق‌ها وجود ندارد. دو سه جلسه با نمایندگان کمیسیون اجتماعی مجلس برگزار کردیم و مسائل و راه‌حل‌ها را براساس مطالعاتی که مکنزی در ایران انجام داده بود، توضیح دادیم، اما آن‌ها هم چون می‌دانند اراده‌ای جدی در سطوح عالی سیاسی وجود ندارد، درنهایت کار

۱. مسئله بحران صندوق بازنشستگی (غیر از اینکه اساساً استفاده از واژه «بحران» درباره وضعیت نظام بازنشستگی درست است یا خیر) موضوع پژوهش حاضر نیست؛ بر همین اساس در این پژوهش به بحث و ارزیابی گزاره‌های مطرح‌شده از سوی نمایندگان و مدیران صندوق درباره ابعاد این مسئله و چرایی و چگونگی بروز آن پرداخته نشده است.

خودشان را می‌کنند و به نتایج این مطالعات توجهی نمی‌کنند... از طرفی نماینده وقتی وارد مجلس می‌شود، از همان ابتدا به فکر چهار سال بعدی خودش نیز هست. ایرادی هم ندارد، اما باید در جایی که منافع شخصی و منافع ملی تعارض پیدا می‌کند، جانب منافع ملی را بگیرد... اما در اینجا توجهی به پیامد تصمیم‌ها نمی‌شود.

محور تحلیل اسلامیان مانند دیگر مدیران عالی صندوق، بر مسئله پایداری منابع و توجه قانون‌گذاران به تحمیل نکردن بار مالی به صندوق است، اما نکته‌ای که در صحبت‌های او وجود دارد، این است که خود ایشان طرح هم‌سان‌سازی مستمری بازنشستگان را که بار مالی بسیار بیشتری در مقایسه با بیشتر طرح‌های مجلس دارد، برخاسته از درون خود صندوق بازنشستگی می‌داند. وی در این باره می‌گوید:

کارهای مطالعاتی انجام شده بود، ولی به دلیل منابع مالی که نیاز داشت، دولت زیر بار نمی‌رفت. از نظر صندوق کارهای مطالعاتی و محاسباتی انجام شده بود و خواسته به‌حقی هم بود که از سوی بازنشستگان مطرح می‌شد. نمی‌شود الان یک نفر بازنشسته شود و ماهی ۶ یا ۷ میلیون بگیرد و کسی با همین شرایط ده سال پیش بازنشسته شده و سه میلیون بگیرد. مطالعات انجام شده، ولی دولت زیر بار نمی‌رود.

درواقع قوانینی وجود دارند که در مقایسه با مداخله‌های نمایندگان هزینه بیشتری دارند، اما طرح آن‌ها نه از سوی نمایندگان، بلکه از سوی خود مدیران صندوق یا برخی وزارتخانه‌ها بوده است؛ حتی گاهی که خود دولت با چنین تقاضاهایی مخالف بوده است، مدیران صندوق‌ها برای پیشبرد طرح به‌شکلی مستقیم وارد لابی و مذاکره با نمایندگان شده‌اند. مثال دیگر از این نوع رابطه، در زمان بررسی لایحه بودجه در مجلس است. یکی از نمایندگان در این زمینه می‌گوید:

ما گاهی مورد این نقد قرار می‌گیریم که برای نفع کسانی که به ما رأی داده‌اند، قانون‌گذاری می‌کنیم. تا حد زیادی هم درست است، اما گاهی خود دستگاه‌های اجرایی هم حمایت‌های قانونی را از ما طلب می‌کنند؛ برای مثال در زمان بررسی

بودجه خود مدیران صندوق بازنشستگی مراجعه می‌کنند برای بالا بردن منابع دولتی که به آن‌ها اختصاص می‌یابد. ما هم همکاری می‌کنیم، اما همان‌طور که این مدیران از ما انتظار دارند، مردم هم از ما انتظاراتی دارند. ما نماینده مردم هستیم، نه نماینده مدیران. اتفاقاً در دوره بررسی بودجه ما نمایندگان مدافع توجه به قواعد بیمه‌ای هستیم و کارشناسان صندوق بیشتر نگاه حمایتی پیدا می‌کنند!

برای جمع‌بندی این بخش می‌توان گفت تفسیر و فهم تعارض از سوی طرف‌های این میدان هم‌سویی‌ها و ناهم‌سویی‌هایی دارد؛ یعنی برخی فعالیت‌هایی که صندوق بازنشستگی آن‌ها را مداخله نمایندگان در امور خود می‌داند، از نظر نمایندگان در راستای وظایف نمایندگی است که هر جا بار مالی نیاز داشته باشد، بار مالی آن هم از سوی دولت و نمایندگان در قانون بودجه پیش‌بینی شده است. براساس اظهارات نمایندگان، بارها طرح‌های دارای بار مالی برای صندوق‌ها نه از سوی نمایندگان، بلکه از سوی مدیران صندوق یا وزارتخانه‌ها ارائه شده‌اند؛ یعنی این مدیران و وزارتخانه‌ها گاه پس از تصویب در هیئت‌وزیران و گاه که در هیئت‌وزیران شرایط را مناسب ندیده‌اند، از طریق مذاکره با نمایندگان طرح را پیش برده‌اند. این رفتار بر این سطح از تعارض نیز دلالت دارد که چه‌بسا خود مدیریت صندوق الزاماً منافع صندوق را نمایندگی نمی‌کند و گاه الزامات و اقتضائات بیمه‌ای و پایداری منابع را نادیده می‌گیرد و با توجه به شرایط و مسائل اجتماعی نسبت به آن استدلال‌های قابل‌اعتنایی هم دارد.

شواهد بسیاری درباره مداخله‌های نمایندگان به منظور گرفتن امتیاز برای حوزه انتخاباتی، شبکه‌سازی برای نیروهای نزدیک و تعارض‌هایی مانند آن وجود دارد. بدین منظور مجموع سؤالات و تذکرات نمایندگان مجلس مربوط به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در دوره زمانی ۱۳۹۶-۱۳۹۲ استخراج شده است. از مجموع ۶۴ سؤال و ۵۲ تذکر تنها سه مورد به صندوق بازنشستگی کشوری و مابقی به سازمان تأمین اجتماعی مربوط بوده است. سه مورد صندوق بازنشستگی عبارت است از:

۱. اختصاص ساختمان به کانون بازنشستگان ارومیه،
 ۲. پیگیری طرح هم‌سان‌سازی حقوق و مزایای بازنشستگان،
 ۳. بیمه تکمیلی بازنشستگان.
- موارد دیگر که به سازمان تأمین اجتماعی مربوط است، بیشتر با این سه موضوع ارتباط دارد:

۱. انتصاب در شرکت‌های زیرمجموعه شستا،
 ۲. احداث یا تکمیل درمانگاه و بیمارستان در حوزه انتخابیه،
 ۳. سرمایه‌گذاری شستا در حوزه‌های انتخابی.
- علاوه بر این سه موضوع، بیمه گروه‌های خاص مانند قالیبافان، کارگران ساختمانی و مشاغل سخت و زیان‌آور نیز مطرح شد که البته در مقایسه با سه موضوع اصلی کمتر مطرح شده است. نکته جالب اینکه در ۴ سال مورد بررسی، پرسش‌ها درباره اشتغال و بیکاری یا تعاونی‌ها یا مسئله فقر در جامعه که از حوزه‌های اصلی وزارتخانه است، بسیار ناچیز بوده است. این موضوع تا حدودی برجسته‌بودن دو امکان سرمایه‌گذاری شرکت‌های تابع صندوق‌ها در حوزه‌های انتخابیه و موقعیت‌های مدیریتی در صندوق‌ها و توابع آن را از دیدگاه نمایندگان نشان می‌دهد. از سوی دیگر، با توجه به حجم پرسش‌های مربوط به سازمان تأمین اجتماعی، مشخص است که نمایندگان با درک وضعیت و موقعیت صندوق بازنشستگی به لحاظ مالی و حقوقی، چنین مطالباتی را بیشتر در سازمان تأمین اجتماعی پیگیری می‌کنند.

۴-۲-۴. دینامیزم تعارض و راهبرد مواجهه

نکته بارز مسائلی که درباره آن‌ها میان مجلس و صندوق بازنشستگی تعارض وجود دارد، این است که هر دو طرف از وجود تعارض آگاهی دارند و به دنبال انکار یا رد آن نیستند. در سال‌های اخیر، به دلایلی مانند برجسته‌شدن مسائل مربوط به صندوق‌های بازنشستگی و

اطلاق «بحران» بر آن^۱، انتشار انواعی از گزارش‌های پژوهشی دربارهٔ مسائل صندوق‌ها، راه‌یافتن مسئلهٔ صندوق‌ها به رسانه‌ها و برگزاری انواع نشست‌ها و همایش‌ها، تصویر روشن‌تری از مسائل صندوق‌های بیمه‌ای وجود در مقایسه با دههٔ ۱۳۸۰ دارد. براساس گفت‌وگو با نمایندگان مجلس و بررسی تحلیل و موضع‌نمایندگان به صندوق‌های بیمه‌ای در رسانه‌ها می‌توان گفت، حتی اگر نگرش حاکم بر مجلس در حوزهٔ رفاه اجتماعی، نگرشی حمایتی است، این امر به معنای ناآشنایی آن‌ها با امور بیمه‌ای و مسائل صندوق‌ها، دست‌کم در میان نمایندگان کمیسیون تخصصی نیست؛ برای مثال تحلیل عزیزی، نمایندهٔ پیشین مجلس، از مسائل صندوق بازنشستگی با تحلیل‌هایی که از سوی مدیران صندوق بیان می‌شود، کاملاً یکسان است. طبیعتاً دانش نمایندگان کمیسیون اجتماعی در زمینهٔ نظام بیمهٔ اجتماعی قابل‌تعمیم به همهٔ نمایندگان نیست، اما کمیسیون‌های تخصصی به‌شکلی غالب نقش رهبری مسائل حوزهٔ تخصصی خود را دارند. در مسائل تخصصی نیز رأی‌ها به‌ندرت در صحن علنی وضعیت مرزی دارند (از لحاظ نسبت موافقان و مخالفان).

اتفاقاً خلاً جدی در تحلیل هر دو طرف این است که مسئلهٔ صندوق بازنشستگی به پارامترهای درون‌سامانه‌ای آن تقلیل می‌یابد و کمتر به وجوه کلان‌تر اقتصاد سیاسی و متغیرهای برون‌سامانه‌ای صندوق توجه می‌شود؛ در واقع مسائل صندوق درون خود و نه به‌عنوان جزئی از یک نظام کلی‌تر رفاهی بررسی و ارزیابی می‌شود. هر سه نماینده‌ای که با آن‌ها گفت‌وگو شد، بر «بحرانی‌بودن» وضعیت صندوق‌های بازنشستگی تأکید دارند و بر این باورند که نادیده‌گرفتن وضعیت صندوق‌ها ممکن است به بحرانی جدی در سطوح سیاسی و اجتماعی بینجامد.

۱. واژهٔ «بحران» به یکی از رویکردهای نظری دربارهٔ مسائل بازنشستگی دلالت دارد و نقدهایی هم از لحاظ جامعه‌شناختی به استفاده از آن وجود دارد. استون نی (Steven Ney) در کتابی با عنوان «Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict In Environmental, Transport, Health, And Aging Policy» سه رویکرد نظری بحران، ثبات و شهروندی را در زمینهٔ اصلاح نظام‌های بازنشستگی از هم تفکیک کرده است. وی رویکرد «بحران» و راه‌حل برآمده از آن را که بر ایجاد نظام چندلایهٔ تأمین اجتماعی مبتنی است، در مواجهه با مسائل نظام بازنشستگی ناکارآمد می‌داند. همچنین بر این باور است که نظام بازنشستگی بخش بسیار کوچکی از راهبرد بزرگ‌تر انطباق اجتماعی - فرهنگی با تغییرات جوامع معاصر است.

بازیگران بیرونی مانند کانون‌های بازنشستگی یا برخی گروه‌های صنفی، به‌منظور پیشبرد مطالبات خود در رابطه نمایندگان و صندوق اقدامات گوناگونی می‌کنند. علاوه بر کنش‌های اعتراضی مانند تجمع در مقابل مجلس، برخی رفتارهای نمادین (نه الزاماً برنامه‌ریزی‌شده) نیز بسیار تأثیرگذار است. سیاوشی، نماینده پیشین مجلس درباره یکی از این مصداق‌ها می‌گوید:

من می‌دیدم که برای مثال خلبانان با ۳۰ سال سابقه پرواز و جبهه با لباس خلبانی می‌آمدند مجلس برای پیگیری امور بازنشستگی‌شان. من شرمند می‌شدم. این طبیعتاً یک مسئله ملی بود برای نمایندگان. با توجه به مشکلاتی که صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری با آن درگیرند و جامعه تحت پوشش این صندوق‌ها، مجلس نمی‌تواند نسبت به آن‌ها بی‌تفاوت باشد.

چانه‌زنی، شبکه‌سازی و ائتلاف میان مدیران و نمایندگان هم‌سو در مجلس، برای صندوق و سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی رایج است؛ به عبارت دیگر بخشی از پویایی‌های رابطه طرف‌های تعارض در چنین سازوکارهایی نمود پیدا می‌کند و در راهبرد آنان برای مواجهه با تعارض بسیار تأثیرگذار است. براساس پیشینه تعارض‌ها، طرف‌ها تلاش می‌کنند به کمک گفت‌وگو و اجماع، سطحی از هم‌گرایی را ایجاد کنند، اما مجلس میدانی برای مقابله نیروهای مختلف حول مسئله مشترک به شمار می‌آید. در این میان، نیروهایی که نمی‌توانند در فرایندهای پیش از مجلس سیاست مدنظر خود را پیش ببرند، بازی را به مجلس می‌کشانند و گاه حتی اگر پیش از مجلس هم پیشرفتی داشته باشند، ناگزیرند میدان مجلس را برای پیشگیری از خنثی‌شدن تلاش‌های خود از سوی سایر نیروها به‌شکلی جدی رصد کنند و با آن تعامل داشته باشند. این بحث به‌قدری مهم است که برخی پژوهشگران از وجود لابی‌گرهای حرفه‌ای در رابطه میان دستگاه‌ها و مجلس یاد می‌کنند که گاه از نمایندگان مجلس یا مدیران دستگاه‌ها هستند.

عزیزی نماینده پیشین مجلس، سه راهبرد مهم را در راستای بهبود مناسبات و هم‌گرایی

در تصمیم‌گیری‌ها مهم می‌داند:

۱. ایجاد فضای گفت‌وگوی سازنده و مؤثر،
۲. شفافیت صندوق‌ها در حوزه‌های مالی و مدیریتی،
۳. شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی در حوزه صندوق‌های بیمه‌ای.

وی تأکید می‌کند:

برخلاف برخی ادعاها که مجلس یا نمایندگان را در انتصاب افراد نزدیک به خود در صندوق‌های بیمه‌ای و شرکت‌های تابعه آن‌ها دخیل می‌دانند و البته من نمی‌خواهم تمام آن را رد کنم، اما واقعیت این است که در بسیاری از موارد، ناکارآمدترین افراد از سوی خود مقامات دولتی یا در امتیازدهی جریان‌های سیاسی به یکدیگر در این صندوق‌ها منصوب شده‌اند و عملکرد ضعیف داشته‌اند. نقش نمایندگان مجلس در این ماجرا بسیار حاشیه‌ای بوده است.

این موضوع را پیش‌تر اسلایمیان، مدیرعامل پیشین صندوق نیز نقل کرده بود. آنچه عزیزی بر آن تأکید می‌کند، در گفت‌وگو با دیگر نمایندگان مجلس نیز تکرار شده است؛ برای مثال سیاوشی در این باره می‌گوید:

یکی از مسائل و مهم‌ترین مشکلات صندوق‌های بازنشستگی عدم شفافیت آن‌هاست و هیچ‌کس از نحوه دخل و خرج این‌ها اطلاعی ندارد. صندوق بازنشستگی کشوری زمانی که مسائلی بحرانی شده بود، اصلاً حاضر نمی‌شدند اطلاعاتی به ما بدهند. این مشکل هم وجود دارد که می‌خواهند مسائل صندوق را حل کنند، مدام مدیران را تغییر می‌دهند. صندوق‌های بازنشستگی به‌نوعی به حیاط خلوت دولت‌ها تبدیل شده‌اند. شفافیت صندوق‌ها و بازبینی در قوانین و مقررات آن‌ها باید در دستور کار قرار گیرد.

سیاوشی درباره راهبردهای ارتباطی مجلس با صندوق بازنشستگی به نکته قابل‌اعتنای دیگری هم اشاره می‌کند. وی می‌گوید:

بهترین الگوی همکاری و ارتباط این است که مجلس نظارت کند، اما فوراً حربه تحقیق و تفحص را بیرون نکشد؛ چون خود تحقیق و تفحص هزینه بر است و همیشه منجر به نتیجه نمی شود و متأسفانه با توجه به مواردی که شاهد بودم، گاهی نمایندگان از تحقیق و تفحص اهداف دیگری را دنبال می کنند... نقش نظارتی مهم ترین نقشی است که مجلس می تواند در ارتباط با صندوق های بازنشستگی پیش ببرد.

تحقیق و تفحص یکی از سازوکارهای مهم نظارتی مجلس است، اما براساس گفته سیاوشی می تواند به سازوکاری برای امتیازگیری از دستگاه مربوط تبدیل شود. در دهه های اخیر، نمونه های مثبت و منفی تحقیق و تفحص از بخش ها و دستگاه های مختلف از سوی مجلس انجام شده است، اما علاوه بر این سازوکار، طرح پرسش از وزیر و دادن تذکر به او و حتی استیضاح نیز از ابزارهایی است که گاهی برای اعمال فشار و امتیازگیری استفاده می شود. برخی از این روابط در جلسه استیضاح علی ربیعی، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۷ مشاهده شده است.

با توجه به فصل دوم گزارش، صندوق بازنشستگی نیز امتیازاتی را به منظور ایجاد توازن در رابطه خود با نمایندگان پیش بینی کرده است؛ برای مثال، سازوکار تخصیص وام به بازنشستگان به نحوی است که سهمی در اختیار مدیریت فرهنگی و اجتماعی صندوق قرار دارد تا در صورت نیاز به معرفی شدگان از سوی نمایندگان مجلس یا سایر بازیگران مؤثر مانند کانون های بازنشستگی اختصاص یابد؛ به عبارت دیگر طرف های تعارض از انواع امکانات خود در مدیریت تعارض و میل به هم گرایی و مصالحه بهره می برند.

۴-۳. جمع‌بندی

در سال‌های اخیر، آگاهی از مسائل صندوق‌های بیمه‌ای از نقاط مثبتی محسوب می‌شود که می‌تواند در رابطه صندوق با نمایندگان مجلس مؤثر واقع شود، اما همان‌طور که اسلامیان، مدیرعامل پیشین صندوق به‌درستی تأکید کرده، این امر تا زمانی امکان‌پذیر است که اراده‌ای ملی برای حل مسائل صندوق‌ها در سطح عالی نظام سیاسی وجود ندارد. به نظر می‌رسد در این زمینه تا اجماعی کلان شکل نگیرد، دست‌کم در کوتاه‌مدت تعارض‌هایی میان نمایندگان مجلس و صندوق وجود دارد که تا حد زیادی ناشی از موقعیت مجلس شورای اسلامی در ساختار سیاسی کشور است. همچنین با توجه به اینکه مطالعاتی طی سال‌های اخیر حول مسائل صندوق‌های بیمه‌ای صورت گرفته است، هنوز راه‌حل مورد توافقی که محور گفت‌وگو میان ذی‌نفعان صندوق‌ها باشد ارائه نشده است؛ به‌ویژه آنکه از یک‌سو گاهی تناقض‌هایی میان نتایج مطالعات وجود دارد و از سوی دیگر اعمال بسیاری از اصلاحات پارامتری توصیه‌شده در این مطالعات، مسئله صندوق‌ها را حل نمی‌کند، بلکه مدتی به تعویق می‌اندازد. همچنین باید توجه داشت که مسئله صندوق‌های بازنشستگی و اعمال اصلاحات در آن به لحاظ اقتصاد سیاسی بسیار پیچیده و دربرگیرنده دامنۀ بی‌نهایت وسیعی از بازیگران فردی و سازمانی است. این مسائل نشان می‌دهد که میدان تعارض میان بازیگران مختلف این حوزه همچنان گشوده و فعال است.

باید توجه داشت، صندوق‌های بازنشستگی که تاکنون شکل گرفته‌اند، متأثر از مجلس و نهاد قانون‌گذاری بوده‌اند، اما بیشتر از ماهیت تاریخی این صندوق و نوع راهبرد دولت‌ها به آن از بدو تأسیس تاکنون تأثیر پذیرفته‌اند. در سال‌های اخیر نیز مجلس به‌شکلی یکسان با مسائل صندوق مواجه نشده است و بارها به نفع منافع صندوق و هم‌سو با نظرات کارشناسان این حوزه تصمیم‌گیری کرده است. نمونه اخیر آن طرح بازنشستگی پیش از موعد زنان بود که در خود مجلس موضع‌گیری‌های جدی به آن شکل گرفت و از دستور کار مجلس خارج شد، اما برخلاف این در مواردی نه مجلس، بلکه خود صندوق یا دولت طرحی

را پیش برده و از مجلس نیز انتظار همراهی داشته است که مورد اخیر آن هم‌سان‌سازی حقوق بازنشستگان است.

در سال‌های اخیر «پایداری منابع» صندوق‌ها به‌عنوان اصلی‌ترین مسئله صندوق‌های بیمه‌ای مدنظر بوده و روند افزایش سهم اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری از منابع عمومی دولت بسیار چشمگیر بوده است. با وجود این، دولت و در رأس آن سازمان برنامه و بودجه با اجرای طرح هم‌سان‌سازی بر تعهدات خود افزوده که البته این طرح از ابتدا مدنظر مدیران عالی صندوق بوده است. صندوق‌های بازنشستگی و به‌ویژه مراکز پژوهشی وابسته به آن‌ها باید میدان گفت‌وگو درباره مسائل نظام بازنشستگی را به تدریج گسترش دهند و علاوه بر ارائه نتایج مطالعات سال‌های اخیر در سطحی عمومی‌تر، فضا را برای شنیدن نقدهای وارد بر این اصلاحات فراهم کنند. طبیعتاً این اقدامی دامن‌دار و زمان‌بر است؛ البته بنا به تحلیل هیلبر (۱۳۸۸) اگر امکان اجماع برای حل یک تعارض میان بازیگران فراهم نباشد و مدیریت تعارض به «توافق بر سر ناچیزها» منجر شود، نباید برای بستن پرونده تعارض اصرار کرد. چه‌بسا با ماندن این پرونده و گفت‌وگو در بزنگاه‌ها، دستاوردهای بیشتری داشته باشد و موقعیت‌های جدیدتر و مؤثرتری را خلق کند. باید توجه داشت که ما درباره مسئله صندوق بازنشستگی بحث می‌کنیم که هنوز راه‌حل‌های قطعی و اجماعی برای آن نداریم.

فصل پنجم:

تحلیل تعارض با دیوان عدالت اداری

۵-۱. مقدمه

در اولین گفت‌وگوی جمعی با مدیران صندوق بازنشستگی، شاید نام «دیوان عدالت اداری» به‌عنوان طرف تعارض با صندوق، بارها تکرار شد و مصداق‌های فراوانی از تعارض با این نهاد قضایی مطرح شد. همچنین مسئله تعارض با این دستگاه به‌قدری جدی بازنمایی شد که یکی از مدیران صندوق این نهاد را به‌دلیل رویکرد حمایتی حاکم بر آن «نهاد حامی کلاه‌برداران» نامید؛ البته منظور او مبتنی بر نگاه کلیشه‌ای به شهروندانی است که برای دستیابی به مزایا و منافع، اطلاعات خود را دست‌کاری می‌کنند و با رجوع به دیوان عدالت اداری، به نفع خود و علیه صندوق حکم می‌گیرند، اما برخی دیگر از کارشناسان صندوق، با وجود نقدهایی که از عملکرد دیوان دارند، بسیاری از احکام دیوان را بر انواعی از قوانین و مقررات خاص استخدامی مبتنی می‌دانند. باید در نظر داشت که همین دیوان گاهی در بحث‌های بسیار جدی و پرمناقشه، به نفع صندوق رأی وحدت رویه صادر کرده است؛ برای مثال درباره تعارض‌هایی میان آموزش عالی و صندوق بازنشستگی کشوری که در بخش مربوط درباره آن بحث شد، اما دیوان عدالت اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی، چه وظایفی بر عهده دارد؟

براساس آنچه در ساینیت دیوان عدالت اداری^۱ آمده، این نهاد به‌منظور تضمین اصل

حاکمیت قانون و تضمین حقوق شهروندان در برابر تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات اداری و به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۱ تأسیس شده است. براساس ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین‌نامه دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند شکایات و تظلمات خود از واحدهای دولتی (اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، تشکیلات، نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها) و همچنین شکایت خود از مأموران این واحدها در امور مربوط به وظایف آن‌ها را در دیوان عدالت اداری طرح و پیگیری کنند. براساس آخرین اطلاعات، در حال حاضر ۵۳ شعبه بدوی، ۲۱ شعبه تجدید نظر و ۷ شعبه اجرای احکام در دیوان عدالت اداری فعالیت دارند. شعبه‌های ۳، ۲۶، ۳۵ و ۴۱ شعبه‌های اصلی بررسی شکایات و تظلمات از صندوق بازنشستگی کشوری هستند.

دیوان عدالت اداری هیئتی عمومی و تخصصی دارد. براساس ماده ۸۴ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری، اموری که براساس قانون در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است، ابتدا به هیئت‌های تخصصی مرکب از دست‌کم ۱۵ قاضی دیوان ارجاع می‌شود. براساس ماده ۸۰ این قانون، هیئت عمومی در سطح ابطال مصوبات عمل می‌کند. گفتنی است دیوان عدالت اداری بیش از آنکه یکی از طرفین اصلی تعارض با سازمان‌ها و مؤسسات باشد، بازیگری بیرونی است که به‌فراخور از سوی سایر بازیگران به میدان تعارض فراخوانده می‌شود. به‌منظور بررسی موضوع تعارض میان صندوق بازنشستگی کشوری و دیوان عدالت اداری، علاوه بر گفت‌وگو با مدیران فنی و درآمد و کارشناس دفتر حقوقی صندوق، با یکی از مدیرعامل‌های پیشین صندوق و دو قاضی دیوان عدالت اداری نیز گفت‌وگوهایی صورت گرفت. علاوه بر این گفت‌وگوها، طرحی تحقیقاتی را با عنوان «بررسی زمینه‌ها و

۱ اصل ۱۷۳ قانون اساسی: به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از مأموران، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود که حدود اختیارات و نحوه عمل آن را قانون تعیین می‌کند.

علل طرح دعاوی علیه سازمان تأمین اجتماعی و ارائه راهکار جهت کاهش آن» که در سال ۱۳۸۷ در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی انجام شده بود، مطالعه کردیم. سازمان تأمین اجتماعی به لحاظ حقوقی و اقتداری که بخش بازرسی آن دارد، در این حوزه بسیار متفاوت از صندوق بازنشستگی کشوری است، اما مطالعه این پژوهش می‌تواند ما را مسئله تعارض صندوق‌ها با دیوان عدالت اداری آگاه کند.

معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری در آذرماه ۱۳۹۸، کتابی با عنوان «مجموعه موضوعی پیام آرای وحدت رویه و ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزه کار، بیمه و تأمین اجتماعی» منتشر کرد که در این پژوهش از آن استفاده شده است. مؤسسه کار و تأمین اجتماعی نیز مجموعه‌ای چهارجلدی با عنوان «آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه قانون مدیریت خدمات کشوری» در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ منتشر کرد که برای پژوهش حاضر مطالعه شدند.

۲-۵. ترسیم نقشه تعارض

در ادامه، براساس آنچه در مباحث نظری مطرح شد، نقشه تعارض میان صندوق بازنشستگی کشوری و دیوان عدالت اداری ترسیم شده است.

۲-۵-۱. بازیگران اصلی میدان

نسبت دیوان عدالت اداری با صندوق بازنشستگی کشوری در مقایسه با سایر نهادهایی که در این گزارش بررسی شد، متفاوت است. در ادامه، برخی از تفاوت‌های تأثیرگذار در ترسیم نقشه تعارض این میدان بیان شده است.

۱. حضور دیوان عدالت در میدان تعارض‌های حوزه بازنشستگی به‌واسطه شکایت ذی‌نفعان فردی و سازمانی، تحت تأثیر قوانین و مقررات این حوزه است و به عبارت دیگر دیوان به میدان فراخوانده می‌شود.

۲. دیوان عدالت برخلاف مجلس شورای اسلامی کمتر عرصه چانه‌زنی است. سازوکارهای حضور و تأثیرگذاری آن نیز به گونه‌ای است که چندان امکان چانه‌زنی به طرفین دعوا (خواهان و خوانده) نمی‌دهد؛ به عبارت دیگر سازوکار رسیدگی به شکایت‌ها در دیوان حضوری نیست، بلکه دادخواهی و دفاعیه دستگاه به صورت مکتوب و بدون حضور طرفین بررسی و قضاوت می‌شود.
۳. حضور دیوان عدالت اداری در این میدان کاملاً «حقوقی» است نه «تخصصی». این ملاحظه به این دلیل اهمیت دارد که بخش‌های فنی و درآمد صندوق بر نگاه غیرتخصصی قضاوت در زمینه مسائل بازنشستگی تأکید دارند؛ درحالی که قضات دیوان در بررسی دعاوی، مداخله‌های فراحقوقی ندارند. در گفت‌وگویی که با یکی از این قضات داشتیم، وی بیان کرد: «ما صرفاً دعاوی را از منظر حقوقی و براساس قوانین و مقررات بررسی می‌کنیم. اگر جایی هم ملاحظه تخصصی وجود داشته باشد، از خود دستگاه نظر می‌گیریم».
۴. هرچند آمار دقیقی از پرونده‌ها در دسترس نیست، بخشی از شکایت‌های مطرح شده از صندوق‌های بازنشستگی در دیوان عدالت اداری، از جمله صندوق بازنشستگی کشوری از سوی کارکنان خود صندوق‌هاست که درباره مسائل مالی مانند تزییع حقوق و تبدیل وضعیت استخدامی مطرح شده است.
۵. در دیوان عدالت اداری، شعب تخصصی برای دستگاه‌های خاص وجود ندارد. دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف در دیوان تفاوتی با هم ندارند و کمیسیون‌ها یا هیئت‌های خاصی نیز در این زمینه تعریف نشده‌اند. تقسیم کار در دیوان عدالت اداری به صورت موضوعی است؛ یعنی برای مثال برخی شعب به مسائل کار و تأمین اجتماعی و برخی به مسائل اداری و استخدامی می‌پردازند.
۶. بررسی اولیه آرای صادرشده از سوی دیوان و مطالعه پژوهش‌های انجام‌شده در این حوزه نشان می‌دهد، دیوان عدالت اداری در حوزه بازنشستگی به عنوان موضوع

این پژوهش، منفعت مستقیم و غیرمستقیمی ندارد. همچنین به لحاظ ایدئولوژیک یا ساختاری و اطلاعاتی تعارض‌هایی که در ازای آن‌ها منافی برای دیوان ایجاد شود، مشهود نیست. براساس آمارهای اولیه، از مجموع آرای صادرشده در دیوان از دستگاه‌ها و نهادهای مختلف، کمتر از ۴۰ درصد به نفع شاکیان بوده است؛ برای مثال با توجه به داده‌های پژوهش انجام‌شده در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۸۷) از مجموع دادنامه‌های صادرشده درباره سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۹ بیش از ۷۰ درصد آرا به نفع سازمان صادر شده است. این ملاحظات دلالت بر این دارد که دیوان عدالت اداری در مقایسه با سایر بازیگران میدان تعارض در حوزه بازنشستگی، ماهیت و جایگاه متفاوتی دارد.

۲-۲-۵. پیشینه تعارض

در اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۹ «قانون راجع به شورای دولتی» به ریاست وزیر دادگستری و به‌منظور رسیدگی به شکایت از تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات همه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری و تشکیلات وابسته به آن‌ها تصویب شد، اما اجرایی نشد. تا پیش از انقلاب نیز براساس قانون استخدامی کشور مصوب ۱۳۰۱ شکایت از مؤسسات دولتی و کارکنان آن در محکمه‌های بدوی و به‌موجب قانون آیین دادرسی انجام می‌شد. دیوان عدالت اداری، به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس شد. نکته بارز درباره این دیوان این است که «شرایط زمینه‌ای» و «افزایش آگاهی جامعه» از وجود چنین مرجعی به‌تدریج دادخواهی شهروندان به آن را افزایش داده است؛ برای مثال در مطالعه مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۸۷) طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۷۹ تعداد دعای طرح‌شده علیه سازمان تأمین اجتماعی حدود ۷ برابر بوده است؛ یعنی از ۸۱۷ مورد به بیش از ۵۶۶۲ مورد. برخی مدیران صندوق بازنشستگی بر این باورند که از دهه ۱۳۷۰، به‌تدریج صندوق بازنشستگی درباره آرای صادره در دیوان عدالت اداری با چالش مواجه شده است.

در دهه ۶۰ تصویری مقدس از دولت وجود داشت و هرکسی می‌رفت علیه [دولت] شکایت می‌کرد، می‌گفتند [چطور] به خودت اجازه دادی علیه دولت نظام مقدس جمهوری اسلامی شکایت کنی؟... بسیاری از آرا به نفع دولت بود.

مستندات شفاف و دقیقی درباره آرای دیوان عدالت اداری در خود دیوان و صندوق بازنشستگی در دسترس نیست، اما دست کم از روندهای آماري موجود می‌توان نتیجه گرفت که شرایط زمینه‌ای و فضای ایدئولوژیک انقلابی و جنگ و همچنین استقرار نهادهای تازه تأسیس و چه بسا ناآشنایی مردم با چنین نهادهایی از جمله عواملی است که در دهه اول پس از انقلاب سبب شد طرح دعوی علیه دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و عمومی بسیار محدود باشد. همچنین مدیران صندوق، افزایش چالش‌ها با دیوان عدالت اداری را به روند افول کیفی دانش قضات نسبت می‌دهند و البته بر کیفیت بالای سازمان امور استخدامی در دوره‌های پیشین در طراحی قوانین حوزه استخدامی تأکید دارند. یکی از مدیران در این باره می‌گوید:

کارشناسان و مدیران سازمان اداری-استخدامی و برنامه و بودجه در دهه ۶۰ واقعاً تکنوکرات بودند و تسلط زیادی به قوانین و مقررات داشتند و اجازه نمی‌دادند که خارج از چارچوب قوانین و مقررات اظهارنظری شود... تا جایی که شنیده‌ایم قضات دیوان هم چنین بوده‌اند؛ هم اشراف کاملی به قوانین و مقررات داشته‌اند و هم قانون را سرلوحه تصمیم‌گیری و صدور رأی داشته‌اند، اما حالا بیشتر نگاه به مردم است.

یکی از قضات دیوان بر افت کیفیت آرای صادره از سوی دیوان عدالت صحنه می‌گذارد و دلایل گوناگون، از جمله ضعف نظام آموزشی کشور را در این زمینه مؤثر می‌داند و البته تأکید می‌کند که کیفیت آرا مخصوص مسائل یا دستگاه خاصی نیست و روند نامطلوبی هم داشته است. نکته دیگر در نقل قول فوق از سوی مدیران صندوق بازنشستگی، غلبه «رویکرد حمایتی» در نگاه قضات دیوان است که در این باره نیز قضات دیوان عدالت استدلال‌هایی داشتند که در بخش ماهیت تعارض درباره آن بحث خواهد شد.

باید توجه داشت که این تعارض‌ها در دهه اخیر نمود بیشتری داشته و تا حد زیادی تابعی از شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه و روند افزایشی فقر در جامعه بوده است؛ روندی که قضات دیوان در گفت‌وگوها بارها بر آن تأکید کرده‌اند. حتی به نظر می‌رسد خود صندوق‌های بیمه‌ای نیز در سال‌های پیش حساسیت کمتری به احکام دیوان عدالت اداری داشته‌اند، اما دو روند در برجسته‌شدن تعارض‌ها یا به عبارتی چالش با دیوان عدالت اداری نقش داشته است: ۱. روند افزایش کسری بودجه صندوق‌ها و مسئله ناپایداری منابع، ۲. تثبیت و گسترش بخش حقوقی صندوق بازنشستگی و حضور کارشناسانی که اساساً شرح وظایفشان رسیدگی به طرح دعاوی در دیوان عدالت اداری است؛ به عبارت دیگر روند روبه‌رشد مسائل معیشتی از جمله در میان بازنشستگان و افراد تحت تکفل آن‌ها موجب شده است آن‌ها در قالب شبکه‌های رو به گسترش ارتباطی با هم‌صنف‌های خود با برخی حقوق و راهکارهای تحقق آن آشنا شوند^۱. همچنین صندوق بازنشستگی نیز با هم‌زمانی افزایش طرح دعاوی در دیوان علیه خود و تقویت بخش حقوقی صندوق درباره این تقابل‌ها حساسیت بیشتری نشان می‌دهد.

همان‌طور که در ترسیم نقشه تعارض مربوط به صندوق بازنشستگی و مجلس توضیح داده شد، چه‌بسا عوامل مولد تعارض پیشنهادی پیشینه‌ای بسیار بیش از پیشینه بروز تعارض دارند و با توجه به شرایط زمینه‌ای ظهور می‌یابند. همچنین بازیگران مختلف میدان به تدریج «آگاهی» بیشتری از میدان بازی و منافع مستقر در آن می‌یابند، سازوکارهای پیگیری منافع خود را می‌شناسند و بازیگران بافاصله‌تری را به میدان فرامی‌خوانند. شاید همین سویه‌ها موجب شده است که طی سال‌های اخیر، دفتر حقوقی صندوق بازنشستگی کشوری نیز تقویت شود و در ماه‌های اخیر به مستندسازی دعاوی طرح‌شده علیه صندوق در دیوان عدالت اداری پردازد.

۱. طی ماه‌های اخیر، تدوین گزارشی از طرح دعاوی علیه صندوق در دفتر حقوقی صندوق در دستور کار قرار گرفته است، اما بنا به گفته کارشناس تدوین‌کننده گزارش، کار هنوز نهایی نشده است؛ از این‌رو امکان استفاده از گزارش مذکور در این پژوهش فراهم نشد. مستندسازی طرح دعاوی علیه صندوق در دیوان عدالت اداری می‌تواند تصویر روشن‌تری از روند دعاوی را به لحاظ آماری، محتوایی، تحلیلی زمینه‌ها و علل طرح آن‌ها فراهم کند.

۵-۲-۳. ماهیت تعارض

تدوین و مستندسازی دعاوی طرح‌شده علیه صندوق بازنشستگی در دیوان عدالت اداری در بازه زمانی بلندمدت می‌تواند بر فهم بهتر میدان تعارض میان این دو نهاد مؤثر باشد، اما این مهم تاکنون در صندوق محقق نشده است. چه‌بسا چنین مستنداتی و بررسی روند دعاوی و آرای صادرشده در دیوان، برخی خلأها و نارسایی‌های حقوقی حوزه بازنشستگی را نشان می‌دهد و می‌تواند در اصلاح قوانین و فرایندهای این حوزه مؤثر باشد. برای اینکه تصویری از جزئیات مواجهه دیوان عدالت با مسائل حوزه استخدامی و تأمین اجتماعی داشته باشیم، تنها پژوهش انجام‌شده در این زمینه را مرور کردیم که در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۸۷) انجام شده است. هرچند به لحاظ حقوقی، ماهیت حکمرانی، پیشینه تاریخی و گروه‌های تحت پوشش، تفاوت‌های بارزی میان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی وجود دارد، مرور یافته‌های پژوهش مذکور مفید است و نمایی کلی از وضعیت این حوزه را نشان می‌دهد.

براساس این گزارش در بازه ۱۳۸۵-۱۳۷۹ دیوان عدالت اداری بیش از ۲۱ هزار و ۴۰۰ رأی درباره سازمان تأمین اجتماعی صادر کرده که بیش از ۷۰ درصد به نفع سازمان و کمتر از ۳۰ درصد علیه سازمان بوده است. بنا به گفته یکی از قضات دیوان، از مجموع آرای صادرشده در دیوان، حدود ۴۰ درصد به نفع شاکیان است؛ یعنی آرای صادرشده علیه سازمان تأمین اجتماعی کمتر از نسبت کل آرای صادرشده به کل دعاوی در دیوان است. بیشترین دعاوی طرح‌شده علیه سازمان تأمین اجتماعی در این بازه زمانی به احتساب سابقه، مستمری بازنشستگی، مستمری بازماندگان و بدهی بابت حق بیمه مربوط بوده است. در دعاوی مربوط به اصلاح نام (۷۵ درصد)، پاداش پایان خدمت (۷۴ درصد)، ماده ۱۱۴ قانون تأمین اجتماعی^۲

۱. نسبت آرای صادرشده به نفع شاکیان به کل دعاوی مطرح‌شده در کشورهای آلمان و هلند به ترتیب حدود ۲۶ و ۲۳ درصد است.
 ۲. ضوابط سنی و مدت خدمت برای احتساب مستمری بازنشستگی کارکنان سازمان قبل از موعد مقرر تابع ضوابط و مقررات قانون استخدام کشوری و تغییرات و اصلاحات بعدی آن خواهد بود. حقوق بازنشستگی این افراد برابر با متوسط حقوق و مزایای دریافتی دو سال آخر خدمت محسوب می‌شود که مآخذ پرداخت حق بیمه بوده است.

۵۵ درصد) و بیمه بیکاری (۵۳ درصد) بیشترین آرا علیه سازمان صادر شده است. از ۱۷ مورد مربوط به تعارض آرا که به صدور رأی وحدت رویه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری منتهی شده، حدود ۵۸ درصد علیه سازمان تأمین اجتماعی بوده است. بیشترین میزان مصوبات ابطال شده در هیئت عمومی دیوان نیز به حق بیمه، با ۷ مورد ابطال مصوبه مربوط بوده است.

| جدول ۵-۱. دعوای مطرح شده علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ - درصد | | | | |
|--|-------------------------------------|----------------|-------------------|-----------------|
| ردیف | عنوان | سهم دعوی از کل | رأی به نفع سازمان | رأی علیه سازمان |
| ۱ | بیمه بیکاری | ۵.۲۲ | ۵۲.۱۳ | ۴۷.۸۶ |
| ۲ | مستمری بازماندگان | ۶.۳ | ۶۳.۲۵ | ۳۶.۷۸ |
| ۳ | مستمری بازنشستگی | ۳۴ | ۷۹.۵ | ۲۰.۵ |
| ۴ | مستمری از کارافتادگی | ۷.۳۶ | ۶۰.۰۸ | ۳۹.۹۱ |
| ۵ | صورت حساب و بدهی حق بیمه | ۱۱.۱۱ | ۷۶.۱۲ | ۲۳.۸۸ |
| ۶ | اصلاح، تبدیل، انتقال و احتساب سوابق | ۱۷.۱۴ | - | - |
| ۷ | پرداخت پاداش پایان خدمت | ۱.۷۴ | ۲۶.۰۸ | ۷۳.۹۲ |

بنابراین پژوهش با وجود اینکه در دعوای بیمه بیکاری براساس قانون، تشخیص بیکاری غیرارادی بر عهده واحدهای کار و امور اجتماعی است، سازمان تأمین اجتماعی در مقابل این رویه قانونی مقاومت کرده و براساس تفسیر خود عمل می کند. در این گزارش، دلیل ابطال بسیاری از مصوبات سازمان در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در بازه زمانی مدنظر این گونه ذکر شده است:

در بررسی‌ها مشخص گردید در جایی که قانون تأمین اجتماعی یا قوانین مؤخرالتصویب مربوطه، ارائه حمایتی به بیمه‌شدگان را به عهده سازمان تأمین اجتماعی قرار داده و ارائه حمایت مزبور نیز برای سازمان بار مالی به همراه داشته است، سازمان در اجرای قانون مزبور با درج قیود و شرایطی در مصوبات داخلی خود درصدد محدودکردن دایره اجرای قانون و به تبع آن کاهش بار مالی ناشی از اجرای قانون بوده است... در تحلیل علل مربوط به طرح دعوی ابطال مصوبات سازمان باید گفت با توجه به اینکه مصوبات مورد اعتراض غالباً مربوط به حوزه فنی و درآمد سازمان بوده و با امضای معاونت فنی و درآمد صادر گردیده است، دلایل دعوی ابطال مصوبات سازمان را باید مربوط به دیدگاه حاکم بر حوزه معاونت فنی و درآمد سازمان درخصوص ارائه حمایت‌های بیمه‌ای به بیمه‌شدگان دانست (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۷: ۱۳۲-۱۳۳).

بنا بر یافته‌های پژوهش مذکور، تقریباً تمام آرای وحدت رویه ناظر به مواردی است که براساس آن‌ها سازمان مکلف به ارائه حمایت‌های بیمه‌ای بلندمدت، مانند بازنشستگی پیش از موعد، مستمری بازمندگان و مستمری از کارافتادگی یا حمایت‌های کوتاه‌مدت، از جمله مقرری بیمه بیکاری و همچنین نقل و انتقالات احتساب سوابق بوده است. تعارض رابطه‌ای و ارزشی در مناسبات میان دیوان عدالت اداری و صندوق بازنشستگی برجسته‌ترین عامل مولد تعارض است که البته تا حد زیادی به تفاوت جایگاه این دو نهاد مربوط است؛ به طوری که یکی از قضات دیوان در این باره می‌گوید:

چه‌بسا اگر من به‌عنوان کارشناس حقوقی صندوق باشم، همین نگاه و تفسیر فعلی آن‌ها را داشته باشم و چه‌بسا اگر کارشناسان حقوقی صندوق به جای من قاضی دیوان عدالت باشند، تفسیر فعلی مرا داشته باشند. این تفاوت به جایگاه ما برمی‌گردد. ما به‌عنوان قاضی صرفاً بر بعد حقوقی مسئله تمرکز داریم، نه بر منافع دستگاه دولتی. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، مدیران صندوق بازنشستگی از غلبه رویکرد حمایتی

در میان قضات دیوان عدالت اداری نقد دارند. قضاتی که با آن‌ها گفت‌وگو داشتیم نیز این مسئله را رد نمی‌کنند؛ هرچند بر این نکته تأکید دارند که در دیوان عدالت تفاوتی میان دستگاه‌ها وجود ندارد و صندوق بازنشستگی نیز به‌منزلهٔ یک دستگاه طرف دعاوی باید براساس شاخص‌های دقیق، مانند نسبت دعاوی علیه صندوق به کل دعاوی مطرح‌شده در دیوان و نسبت آرای صادرشده علیه صندوق به کل آرای صادرشده دربارهٔ صندوق، تصویری از وضعیت ارائه دهد. هر دو قاضی در گفت‌وگوها به این موضوع اشاره داشتند که کارشناسان حقوقی صندوق بازنشستگی کشوری در مقایسه با سایر دستگاه‌ها منظم‌تر و به‌روزتر هستند و لویایح دفاعی خوبی را تنظیم می‌کنند. همچنین مناسباتی که با دیوان عدالت اداری دارند، مناسبات سالم و شفاف است. ^۱ طبیعی است نمایندگان حقوقی دستگاه‌ها بر خود لازم می‌بینند در دعاوی از دستگاه خود، ولو به ناحق دفاع کنند. یکی از قضات دربارهٔ رویکرد حمایتی در برخی دعاوی دیوان عدالت اداری می‌گوید:

تردید نیست که برخی آرای صادرشده در دیوان آن‌گونه که بین خود قضات مصطلح است، آرای کمیتهٔ امدادی و ارفاقی است، اما نسبت خیلی ناچیزی دارد و عموماً هم در تجدید نظر رد می‌شود. مسئله این است که متأسفانه از نظر دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه سازمان‌هایی مثل تأمین اجتماعی «حق با بیمه‌شده نیست»، این در بین آن‌ها نهادینه شده و تصور می‌کنند بیمه‌شدگانی که به دیوان عدالت پناه می‌آورند، همگی متقلب هستند، اما ما باید به دو نکته توجه کنیم: ۱. دیوان عدالت اداری نهادی است برای تضمین حقوق شهروندان، ۲. ما قضات در بین خودمان قاعده‌ای داریم مبنی بر اینکه در آنجا که قانون و مقررات ابهام دارند «تفسیر به نفع شهروند» کنیم و این به جایگاه ما مربوط است.

در دیوان عدالت اداری، در مواردی که قوانین و مقررات ابهام دارد و شاکی حداقلی از

۱. به گفتهٔ یکی از قضات دیوان، برخی دستگاه‌ها تلاش می‌کنند با مناسباتی غیرشفاف و گاهی ناسالم، به‌نوعی قضات دیوان را وام‌دار خود کنند؛ برای مثال با برگزاری همایشی از قضات مربوط در دیوان دعوت می‌کنند، اما همایش گاهی پوششی برای تأثیرگذاری ناروا بر فرایند کاری قضات است.

مستندات پذیرفته را در دفاع از خواسته خود ارائه کند، قضات ترجیح می‌دهند با رویکرد ارفاقی به نفع شهروند رأی دهند. هرچند با وجود این رویکرد، به گفته قضات بیش از ۶۰ درصد آرای صادره به نفع سازمان‌های دولتی و عمومی است. نکته دیگری که در این باره بر آن تأکید می‌شود، کیفیت قوانین و شرح آن است. یکی از قضات در این باره می‌گوید:

در بین حقوق‌دان‌ها مرسوم است که بر قوانین شرح می‌نویسند؛ یعنی حقوق‌دانان برجسته هر حوزه شرح‌های مفصلی بر قانون می‌نویسند و نوعی تضارب آرا شکل می‌گیرد؛ برای مثال چندین شرح با کیفیت بر قانون مدنی نوشته شده است، اما بر قانون استخدامی کشور به‌رغم قدیمی بودن آن متأسفانه تاکنون شرح خوبی نوشته نشده است؛ به همین دلیل کمتر بحث و تضاربی حول آن شکل گرفته و ضریب تفسیرپذیری آن بالاست.

علاوه بر این، شرایط زمینه‌ای، وضعیت نظام رفاهی کشور و چالش تطبیقی نیز دفاع از منافع شهروندان را در میان قضات دیوان تقویت می‌کند. یکی از این قضات درباره شرایط زمینه‌ای و ضعف نظام رفاهی کشور، با ذکر مصداق‌های فراوانی از پرونده‌هایی که در ماه‌های اخیر به او ارجاع شده است، توضیح می‌دهد که از یک‌سو خانواده‌ها با افزایش فقر و مسائل معیشتی مواجهند. از سوی دیگر دولت نظام رفاهی گسترده‌ای ندارد که از مردم حمایت کند و سازمان‌های دولتی نیز به اعتراض شهروندان پاسخی نمی‌دهند. وی با اشاره به پرونده‌های انباشت‌شده روی میز کارش، مصداق‌هایی از ظلم‌هایی را که علیه نیروی کار - چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی - روا می‌شود، برمی‌شمرد.

یکی از مسائل جدی همین نیروهای قراردادی است. فردی ۱۵ سال به‌صورت قراردادی در یک دستگاه دولتی کار کرده است. بعد از ۱۵ سال قراردادش تمدید نشده. حدود ۴۷ سال سن دارد و با این سن هیچ جای دیگری امکان استخدام ندارد. هیچ نظام رفاهی هم نداریم که از او حمایت کند؛ نه امکان استفاده از بیمه بیکاری دارد و نه هیچ حمایت دیگری. باید چه کند؟... کارگر جرئت حرف‌زدن ندارد. تا حرف

می‌زند، اخراجش می‌کنند. هیچ تشکل مستقلی هم ندارند که از حقشان دفاع کنند... الان پرونده‌های طلاق صوری رو به افزایش است. ما هم می‌دانیم که برخی از این طلاق‌ها واقعی نیست، اما خانواده‌ای اگر نیاز نداشته باشد، تن به چنین کاری نمی‌دهد. داریم ترویج حرام می‌کنیم با این سیاست‌های غلطی که در حوزه اجتماعی داریم. دستگاه‌ها از جمله همین سازمان‌های بیمه‌ای هم از ناآگاهی بیمه‌شده‌ها حداکثر سوءاستفاده را می‌کنند.

در شرایط زمینه‌ای مواردی نظیر خصوصی‌سازی‌ها و تفکیک و ادغام دستگاه‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در یکدیگر نیز چالش‌هایی را به همراه داشته و پرونده‌های فراوانی را در دیوان عدالت اداری دربرمی‌گیرد. این تغییرات سازمانی و واگذاری برخی شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی گاه علاوه بر مسائل مرتبط با قانون استخدامی، به جابجایی و انتقال بین صندوق‌های بیمه‌ای نیز منجر می‌شود و بعضاً خسارت‌هایی را برای بیمه‌شده در پی دارد.

یکی دیگر از استدلال‌های قضات در دفاع از رویکرد حمایتی خود در برخی پرونده‌ها، «چالش تطبیق» است که در بخش مربوط به تعارض صندوق بازنشستگی با آموزش عالی درباره آن بحث شد. این قضات با اشاره به «ریخت و پاش‌های اداری» و «حقوق بی‌حساب و کتاب» که در برخی سازمان‌های دولتی و عمومی مانند شرکت نفت، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و... رواج دارد، می‌گویند:

وقتی ما با توجه به شرایط به نفع شهروندی حکم می‌دهیم، بلافاصله مدعی پایداری منابع می‌شوند؛ درحالی‌که کل هزینه‌هایی که از جانب آرای دیوان ممکن است برای صندوق ایجاد شود، در مقایسه با ریخت و پاش‌های آن‌ها بسیار ناچیز است، هرچند ما مدعی هستیم آرای صادره مبتنی بر قانون و تفسیر درست از آن است؛ به خصوص وقتی که در تجدید نظر هم تأیید شده باشد؛ البته در نظر داشته باشید که دیوان عدالت متولی پایداری منابع صندوق نیست، ما صرفاً براساس قانون رأی می‌دهیم.

نکته مهم در تحلیل مدیران فنی و درآمد صندوق از عملکرد دیوان عدالت اداری، این است که آن‌ها انتظار دارند برخی چالش‌های حقوقی صندوق با دستگاه‌ها را در دیوان عدالت اداری حل و فصل کنند؛ مانند دستگاه‌هایی که براساس قوانین خاص یا به صورت هیئت‌امنایی اداره می‌شوند. یکی از مدیران صندوق در این زمینه می‌گوید:

قانون‌گذار در قانون اساسی گفته که تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است. تفسیر قانون عادی به عهده خود قانون‌گذار است، اما این امر مانع از این نمی‌شود که قاضی در مقام اجرای عدالت نتواند تفسیر کند... به هر حال برخی قوانین ایراد دارند و قاضی دیوان می‌تواند براساس اختیاراتی که در زمینه تفسیر دارد، این ایرادها را ببیند و مبتنی بر آن رأی ندهد.

درواقع به نظر می‌رسد در مواردی، صندوق بازنشستگی در مقابل اجرای برخی قوانین مانع می‌شود تا با طرح دعوی در دیوان عدالت اداری مسیری برای حل و فصل مسئله بیابد یا مسئله را به تعویق بیندازد،^۱ اما قضات دیوان نیز قائل به این هستند که حل چنین مسائلی بر عهده دیوان نیست. یکی از قضات در این باره می‌گوید:

برای مثال، صندوق بازنشستگی کشوری با دانشگاه مشکل دارد. من هم می‌دانم برخی اختیاراتی که به یک دستگاه داده شده، چه بسا مشکل محتوایی دارد، اما این مسئله را صندوق بازنشستگی باید در خود دولت حل کند. دیوان نمی‌تواند نظام استخدامی دانشگاه را چون برخلاف منافع صندوق است نادیده بگیرد. به هر حال هزاران نفر براساس این قانون دارند کار می‌کنند. این‌ها مسائل کلانی است که باید

۱. کارشناس حقوقی صندوق یکی از این موارد را که تا اندازه‌ای ناشی از ناهماهنگی‌های درون صندوق به شمار می‌آید، این گونه روایت می‌کند:

برای مثال دانشگاه‌ها براساس اختیاراتی که داشتند، در ابتدای سال ۹۴ سقف فوق‌العاده جذب را برداشتند... ما به استناد ماده ۷۴ قانون خدمات کشوری به این مصوبه ایراد گرفتیم و گفتیم که ملزم به داشتن مصوبه شورای حقوق و دستمزد است، اما دانشگاه توانست رأی هیئت عمومی دیوان را بگیرد که بیشتر قضات به آن استناد می‌کنند. برنامه پنجم و احکام دائمی هم بر آن صحنه گذاشت... ۹۹ درصد پرونده‌های این چنینی در دیوان علیه ما رأی صادر می‌شد و آن ۱ درصد هم اشتباه بود و بعضاً در تجدید نظر برمی‌گشت علیه ما. ما حتی درخواست تجدید نظر هم می‌کردیم و هزینه دادرسی می‌دادیم و می‌دانستیم که شانس هم نداریم، اما از پارسال دیگر پذیرفتیم و این باعث شد که حجم پرونده‌های ما در دیوان بسیار کاهش پیدا کند.

در هیئت دولت پیگیری شود، نه در دیوان. صندوق بازنشستگی انتظار دارد که دیوان این تعارض با سایر دستگاه‌ها را برایش حل کند و این انتظار بجایی نیست. مانند آنچه در تعارض میان صندوق بازنشستگی و مجلس نیز دیده شد، تعارض رابطه‌ای میان صندوق بازنشستگی با دستگاه‌های اجرایی و به عبارت دیگر، تعارض با بخش دولتی زمینه‌ساز یا منتقل‌کننده برخی تعارض‌ها به دیوان عدالت اداری است.

۵-۲-۴. دینامیزم تعارض و راهبرد مواجهه

ماهیت تعارض‌های صندوق بازنشستگی و دیوان عدالت اداری به‌گونه‌ای است که هر دو طرف آن را انکار نمی‌کنند. گاه ممکن است سازوکارهایی مانند چانه‌زنی، شبکه‌سازی و ائتلاف در مدیریت تعارض تأثیر داشته باشد که میزان این اثرگذاری تا حد زیادی به میدان تعارض و نوع بازیگران آن بستگی دارد. در میدانی که یک سوی آن دیوان عدالت اداری است، سازوکارهایی از قبیل شبکه‌سازی و ائتلاف می‌تواند به‌درستی به‌عنوان رویه‌هایی ناروا و همراه با فساد بیشتر تفسیر شود؛ با وجود این سطحی از تعامل میان صندوق بازنشستگی و دیوان عدالت اداری برقرار است؛ برای مثال اسلامیان مدیرعامل پیشین صندوق بازنشستگی کشوری، می‌گوید:

در ابتدای کارم در صندوق بازنشستگی کشوری متوجه شدم که تعداد پرونده‌هایی که در دیوان عدالت اداری علیه صندوق وجود دارد، خیلی زیاد است. با رئیس دیوان عدالت گفت‌وگو‌هایی کردیم و توانستیم هم ایرادها و نقطه‌ضعف‌های خودمان را تا حدی بشناسیم و هم دیوان همراهی کرد و تعداد پرونده‌ها کنترل شد طی سه سال. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، چون گزارش مستندی از سوی صندوق بازنشستگی کشوری و دیوان عدالت اداری در این باره وجود ندارد، نمی‌توان به چنین گزاره‌هایی چندان اتکا کرد، اما نکته مهم این است که بنا به گفته قضات دیوان، چنین تعاملاتی باید در سطح مدیران عالی باشد و قضات نباید طرف چنین گفت‌وگوها و توافق‌هایی باشند؛

چراکه این امر می‌تواند به فساد و مناسبات ناروا در رابطه میان دیوان عدالت اداری با دستگاه‌ها منجر شود. سازوکاری که برخی مدیران و کارشناسان صندوق بازنشستگی توصیه می‌کنند، ایجاد شعبه‌های تخصصی برای صندوق‌های بیمه‌ای است. در حال حاضر بیشتر دعاوی مربوط به صندوق بازنشستگی به شعبه‌های مشخصی ارجاع داده می‌شود، اما این شعبه‌ها تنها به پرونده‌های صندوق نمی‌پردازند، بلکه تمام پرونده‌های مربوط به امور اداری و استخدامی به این شعبه‌ها ارجاع می‌شود. به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری نیز مشمول برنامه‌های کوچک‌سازی نهادهای حکمرانی قرار دارد؛ به طوری که به گفته یکی از قضات دیوان ۲۵۰ تا ۲۸۰ پرونده در هر ماه به هر شعبه ارجاع داده می‌شود و هر قاضی باید به طور متوسط در هر روز کاری بین ۱۰ تا ۱۵ پرونده را رسیدگی کند، اما یکی دیگر از قضات در زمینه ایده تأسیس شعبه‌های تخصصی که از سوی مدیران صندوق بازنشستگی مطرح می‌شود، می‌گوید:

ایجاد شعبه‌های تخصصی چندان منطقی و معقول نیست. اختلاف بین ما و دستگاه‌ها لازم است و این تعارض آرا به پویایی سیستم و ارتقای آن کمک می‌کند. حتی وحدت رویه الزاماً خوب نیست و باب تضارب و به‌روزشدن را مسدود می‌کند. همان‌طور که قبلاً گفتم، دیوان عدالت صرفاً از منظر حقوقی به دعاوی رسیدگی می‌کند و وارد تفسیرهای تخصصی نمی‌شود و اگر هم نیاز باشد نظر تخصصی دستگاه را می‌گیرد.

کارشناس حقوقی صندوق نیز هم‌فکری قضات با کارشناسان صندوق در مسائل تخصصی را تأیید می‌کند، اما از آن به ضرورت ایجاد شعبه تخصصی می‌رسد.

الان ما شعبه‌های تخصصی اداری-استخدامی داریم. شعبه‌های تخصصی کار و تأمین اجتماعی داریم... متأسفانه شاید ما روابط دیپلماتیکمان با قوه قضائیه یا حتی با خود دیوان عدالت خوب نبوده است... هر چند طی سال‌های اخیر کارهای خوبی انجام شده و برخی پرونده‌ها را راحت‌تر حل می‌کنیم... الان پرونده‌های

صندوق به شعبه‌های مشخصی ارجاع داده می‌شود، اما واقعیت این است که قضات آگاهی کمی نسبت به مسائل فنی صندوق دارند و بعضاً تفاوت‌های ماهوی بین صندوق بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی را در نظر نمی‌گیرند... متأسفانه این تخصصی نبودن و اشراف‌نداشتن به کل قوانین در بحث صندوق بازنشستگی کشوری یک سری مشکلاتی را پدید آورده است.

علاوه بر چالش‌های میان صندوق بازنشستگی با دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و عمومی که به‌زعم قضات دیوان عدالت باید بیرون از دیوان و در خود دولت پیگیری و مدیریت شود، کارشناسان حقوقی صندوق از ناهماهنگی‌های جدی میان بخش فنی و درآمد و بخش حقوقی صندوق می‌گویند و این ناهماهنگی را حتی دلیل طرح برخی دعاوی در دیوان عدالت و صدور رأی علیه صندوق می‌دانند؛ درحالی که اگر هماهنگی لازم وجود داشته باشد، چه‌بسا کار به طرح دعوا به دیوان عدالت و صدور رأی کشیده نشود.

برخی مواقع عدم موفقیت در دیوان عدالت اداری به دلیل ناهماهنگی بین دفاتر خود صندوق است... هرگاه یک درگیری حقوقی با اشخاص و دستگاه‌ها پیش می‌آید، ما نوک پیکانیم، ولی وقتی [معاونت فنی] دارد با مجلس یا دستگاه‌ها یا سازمان استخدای مکاتباتی انجام می‌دهد، یا بحثی را یا توافقی را پیش می‌برد، حتی یک رونوشت به بخش حقوقی داده نمی‌شود... ما در جریان مکاتبات قرار نمی‌گیریم... گاهی مکاتبات را از دادخواست‌های طرفین در دیوان عدالت می‌گیریم و یک نسخه نگه می‌داریم... برای مثال یک‌بار درباره سابقه داوطلبانه حضور در جبهه یک بخشنامه صادر شده بود، اما ما در بخش حقوقی از آن بی‌خبر بودیم و براساس بخشنامه قبلی لایحه دفاعی در دعاوی مربوطه تنظیم می‌کردیم... گاهی در جریان بخشنامه‌ها و مصوبه‌های سازمان استخدای سازمان برنامه قرار نمی‌گیریم.

براساس بررسی‌ها، به‌منظور چنین هماهنگی‌هایی تا سال ۱۳۹۱ کمیته حقوقی - فنی در صندوق فعال بوده و با حضور کارشناسان حقوقی و فنی برای ایجاد هماهنگی و وحدت

رویه تشکیل می‌شده است که مصوبات آن وجود دارد، اما از آن سال به دلایل نامعلومی فعالیت کمیته متوقف شده است. کارشناسان حقوقی بر این باورند که منفعل شدن این کمیته موجب تضعیف موقعیت صندوق بازنشستگی در دعاوی دیوان عدالت اداری شده است. مدون کردن رویه‌ها و احکام و مستندسازی دعاوی، که هم قضات دیوان و هم کارشناسان دفتر حقوقی صندوق بر آن تأکید دارند، از سازوکارهایی است که می‌تواند امکان ارزیابی روشن‌تری را از نگرش و رفتار طرفین به تعارض‌های موجود فراهم کند.

۳-۵. جمع‌بندی

نظام بیمه اجتماعی جزئی از نظام کلان رفاهی کشور است. در این میان، ضعف‌ها و نارسایی‌های قلمرو حمایتی در زمینه‌های فراگیری پوشش، ناکافی بودن مزایا و جامعیت‌نداشتن پوشش ریسک‌های اجتماعی موجب شده است تا بخشی از مسائل اجتماعی به قلمرو بیمه‌ای وارد شود. یکی دیدن قلمروهای حمایتی و بیمه‌ای یا انتظار کارکردهای حمایتی از نظام بیمه‌ای در دیوان عدالت اداری از سایر دستگاه‌های طرف تعارض با صندوق بازنشستگی برجسته‌تر است. این نکته‌ای است که خود قضات دیوان نیز بر آن صحنه می‌گذارند، هرچند قائل به این هستند که حتی در صدور آرای به اصطلاح امدادی و ارفاقی نیز معیار اصلی، قوانین و مقررات جاری کشور است. شرایط زمینه‌ای کشور و روندهای رو به گسترش فقر و مسائل معیشتی، جایگاه دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندان و تعدد قوانین و مقرراتی که گاهی ابهام دارند، رویه «تفسیر به نفع شهروند» در میان قضات دیوان را جاری کرده است.

همچنین مدیران صندوق بازنشستگی نمی‌توانند انتظار داشته باشند که دیوان عدالت اداری بخواهد تفسیر محتوایی از قوانین ارائه دهد و برای مثال درباره عادلانه یا ناعادلانه بودن قوانین و مقررات نظر دهد. نحوه مواجهه قضات دیوان در بررسی دعاوی مطرح‌شده بر فرم قوانین مبتنی است. در مواردی نیز که به بحث‌های تخصصی نیاز باشد، با

کارشناسان خود سازمان تخصصی طرف دعوا هم‌فکری می‌کنند. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که بنا به گفته کارشناسان حقوقی صندوق بازنشستگی، بخش قابل توجهی از دعاوی مطرح‌شده علیه صندوق چنین ماهیتی دارند. این امر ناشی از قوانینی است که در دولت یا مجلس یا سازمان استخدامی به نفع برخی سازمان‌ها تصویب شده است که قضات عملاً نمی‌توانند آن‌ها را نادیده بگیرند؛ به همین دلیل تأکید دارند که چنین مواردی باید در خود دولت پیگیری و مدیریت شود. تعریف سازوکار شفاف تعاملی با دیوان عدالت اداری راهکاری مؤثر برای نزدیک‌شدن دیدگاه‌های طرفین است، اما باید به‌نحوی تمهید شود که سوءاستفاده و ایجاد روابط ناروا از آن استنباط نشود. شاید یکی از مؤثرترین سازوکارها در این زمینه این است که صندوق بازنشستگی گزارش تفصیلی سالانه از دعاوی طرح‌شده علیه صندوق در دیوان عدالت اداری و علل و زمینه‌های آن را تدوین کرده و به این صورت مبنایی برای گفت‌وگو و تعامل با دیوان فراهم کند. مؤسسه مطالعاتی صبا با همکاری دفتر حقوقی صندوق می‌تواند چنین سازوکاری را طراحی کند و پیش ببرد.

یکی از چالش‌های مطرح‌شده از سوی کارشناسان حقوقی صندوق، جایگاه حاشیه‌ای و ثانویه دفتر حقوقی در صندوق بازنشستگی است. با برجسته‌شدن مسئله «ناپایداری منابع» در صندوق‌های بیمه‌ای طی سال‌های اخیر، حوزه فنی و درآمد در این صندوق‌ها محوریت بیشتری یافته است. این موضوع در گزارش پژوهشی مربوط به سازمان تأمین اجتماعی نیز مدنظر قرار گرفته است. همچنین خودرأیی و گاهی نادیده‌گرفتن قوانین و مقررات تأمین اجتماعی از سوی بخش‌های فنی یکی از دلایل افزایش طرح دعاوی علیه سازمان تأمین اجتماعی ذکر شده است. به نظر می‌رسد ناهماهنگی‌های میان بخش فنی و درآمد با بخش حقوقی در صندوق بازنشستگی نیز در این زمینه دخیل بوده است که نمونه‌هایی از آن در گزارش بیان شد. آن‌گونه که قضات دیوان تأکید دارند، بخش حقوقی صندوق بازنشستگی نظم و کیفیت مناسبی دارد و ضروری است جایگاه این بخش در خود صندوق نیز تقویت شود. با توجه به شرایط زمینه‌ای و افزایش آگاهی ذی‌نفعان از سازوکارهای پیگیری حقوقی

مطالباتشان می‌توان انتظار داشت که در سال‌های آتی طرح دعاوی علیه صندوق افزایش یابد؛ از این رو ضروری است درون صندوق سازوکارهایی از پیش موجود، مانند کمیته فنی - حقوقی دوباره فعال شود و روابط ساختاری جدی‌تری میان بخش فنی و درآمد و بخش حقوقی شکل بگیرد.

بحث پایانی

تحلیل تعارض یکی از بخش‌های مهم فرایند سیاست‌گذاری به شمار می‌آید و طی یک دهه اخیر در حوزه‌های علوم اجتماعی و سیاسی گسترش یافته است. در این حوزه‌ها، تعارض فراتر از مسئله هم‌هنگی (آن گونه که در علم مدیریت مطرح است) دانسته می‌شود و عوامل مولد آن نیز متنوع‌تر از «منفعت مالی» مدنظر است. همان گونه که در فصل‌های مختلف این پژوهش بیان شد، صندوق‌بازنشستگی کشوری در میدان کلان سیاست‌گذاری و از جمله در مواجهه با مسائل یا سازمان‌هایی که از سوی مدیران صندوق به‌عنوان طرف‌های اصلی تعارض با صندوق معرفی شده‌اند، با انواعی از تعارض‌های ساختاری، پارادایمی، منفعتی و رابطه‌ای مواجه است. گسترش پهنه و شدت مسائلی که بازنشستگان به‌ویژه در دو دهه اخیر در حوزه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی با آن مواجه بوده‌اند و همچنین افزایش شمار بازنشستگان و متشکل‌تر شدن آنان، سبب شده است که این گروه جمعیتی مطالبات خود را به‌شکل جدی‌تری از دولت پیگیری کرده و صندوق را با فشار بیشتری مواجه کند. ابزارهای ارتباطی جدید نیز امکان آماده‌سازی بیشتر را برای این گروه جمعیتی فراهم کرده است. این وضعیت هم‌زمان با چالش جدی صندوق‌های بازنشستگی با ناپایداری مالی و آشفتگی شاخص‌های جمعیتی مربوط به آن است؛ تا آنجا که امروزه اطلاق «بحران» به وضعیت نظام بازنشستگی رایج‌ترین رویکرد به مسائل این حوزه در

میان کارشناسان و مدیران به شمار می‌آید که دلیل این امر سهم به‌شدت روبه‌افزایش آن در بودجه عمومی دولت است. باید توجه داشت که بررسی جزئیات این وضعیت و تأثیر آن بر بروز و تشدید تعارض‌های گروه‌های مختلف ذی‌نفعان با صندوق بازنشستگی، موضوع پژوهش حاضر نیست، اما همین وضعیت سبب شده است که صندوق بازنشستگی کشوری حساسیت بیشتری به تعارض‌های پیش‌آمده و مدیریت و حل آن‌ها داشته باشد.

در چنین وضعیتی، صندوق بازنشستگی کشوری طی دو دهه اخیر به سمتی سوق یافته که علاوه بر مأموریت بیمه‌ای و پرداخت مستمری به بازنشستگان، خدمات اجتماعی و فرهنگی متنوعی را نیز برای بازنشستگان تدارک دیده است. تأسیس دفتر اجتماعی و فرهنگی در نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ در صندوق بازنشستگی و محول شدن برنامه‌های اجتماعی به این دفتر، تعارض‌هایی ساختاری و منفعتی را در واحدهای درونی صندوق ایجاد کرده و به بخشی از میدان تعارض ذی‌نفعان بیرونی (مانند تشکل‌های بازنشستگی و نمایندگان مجلس) و گاهی مقامات سیاسی تبدیل شده است. هرچند منابع مالی اختصاص یافته به این حوزه نسبت بسیار ناچیزی از کل اعتبارات سالانه صندوق است، در مقایسه با کل منابع درآمدی صندوق بازنشستگی سهم قابل توجهی است؛ به نحوی که به تدریج روند منابع/مصارف صندوق به سویی پیش می‌رود که منابع داخلی تنها برای تأمین خدمات اجتماعی و فرهنگی مانند بیمه تکمیلی، خدمات مسافرتی و... کفایت می‌کند و همه مستمری‌ها عملاً از محل منابع عمومی تأمین می‌شود. با وجود این مسائل، خدمات مذکور مهم‌ترین ابزار حرکت مدیران عالی صندوق است؛ چراکه صندوق بازنشستگی کشوری اختیارات و ظرفیت‌های بسیار محدودی در تعیین و تأمین و پرداخت مستمری‌ها دارد.

در بحث تعارض‌های بیرونی صندوق با سازمان‌هایی مانند دیوان عدالت اداری و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، قوانین بالادستی و گاهی تفسیر غالب از قوانین، یکی از مهم‌ترین علل تعارض با این سازمان‌هاست. این قوانین از سوی خود دولت تنظیم و تصویب شده است و همین موضوع در بسیاری از مسائل فی‌مابین امکان حقوقی و قانونی مؤثری را در

اختیار دستگاه‌های طرف تعارض قرار داده است. نمونه بارز این وضعیت در برخی تعارض‌ها با وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مشهود است. منطقی‌ترین راهکار در مواجهه با چنین تعارض‌هایی در گام اول، دسترسی به تفسیری مورد تفاهم از طریق گفت‌وگوی مستقیم با طرف تعارض است. در سال‌های اخیر یک مورد از چنین تفاهمی میان صندوق و وزارت علوم منعقد شده و به رفع برخی تعارض‌های میان آنان انجامیده است. در ماه‌های اخیر نیز کارگروهی به‌منظور بررسی سایر تعارض‌های میان این دو نهاد فعال شده است.

در این میان، شاید بتوان مجلس شورای اسلامی را با اجزای زیرمجموعه آن، اصلی‌ترین طرف تعارض با صندوق دانست؛ به‌ویژه آنکه ممکن است مصوبات مجلس یا نوع مواجهه آن با مسائل این حوزه سبب ایجاد تعارض‌های بلندمدت و گسترده‌ای میان صندوق با نهادها و سازمان‌های دیگر شود. مجلس در کلیت آن در مقایسه با دولت رویکرد حمایتی‌تری به مسائل حوزه رفاه اجتماعی دارد و این موضوع در مطالعات مختلف تأیید شده است، اما باید توجه داشت که صندوق بازنشستگی کشوری نیز استانداردهایی دوگانه در مواجهه با مجلس دارد؛ برای مثال همواره بر ناپایداری منابع صندوق تأکید دارد. همچنین بی‌توجهی تشکل‌های بازنشستگی و نهادهایی مانند دیوان عدالت اداری و مجلس به این چالش مهم را در وضعیت دشوار فعلی صندوق بسیار جدی می‌داند؛ تا آنجا که برخی مصوبات مجلس در این زمینه را قوانین قاتل صندوق می‌داند، اما از سوی دیگر گاهی خود صندوق پیش‌برنده مصوباتی است که منابع مالی بسیاری را ایجاد می‌کند.

به‌طور کلی نظام بازنشستگی کشور، از جمله صندوق بازنشستگی کشوری با چالش‌ها و تعارض‌هایی جدی مواجه است. همچنین وضعیت اقتصادی و اجتماعی گروه‌های ذی‌نفع صندوق و ضعف نظام رفاه اجتماعی کشور، موجب ورود بسیاری از مسائل مبتلابه بازنشستگان به صندوق می‌شود؛ از این‌رو صندوق باید تصویر روشنی از تعارض‌های موجود و پیش‌روی حول مسائل مختلف داشته باشد و نظام دقیقی را برای رصدکردن کامل طرح‌ها و لوایح حوزه استخدامی در نظر بگیرد؛ بدین‌منظور نخستین گام در صندوق

فراهم کردن بستر گفت‌وگوهای کارشناسی میان بخش‌های مختلف خود صندوق است. پیش‌تر نمونه‌هایی از چنین اقداماتی در صندوق وجود داشته (مانند کمیته فنی - حقوقی) که طی سال‌های اخیر غیرفعال شده است. مستندسازی و بایگانی دقیق دعاوی مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری و ارائه گزارش‌های تحلیل سالانه با رویکرد شناسایی خلأهای حقوقی و قانونی و تلاش برای اصلاح آن‌ها نیز بسیار مهم است. نظام بازنشستگی به دلیل ماهیت بین‌نسلی خود، یکی از نمادهای اصلی هم‌بستگی اجتماعی در دوران مدرن شناخته می‌شود و مسائل آن بسیار فراتر از روابط شاغلان و بازنشستگان تحت پوشش آن است؛ از این رو انجام پژوهش‌هایی به‌منظور ایجاد بحث و گفت‌وگو در سطحی عمومی‌تر درباره مسائل صندوق بازنشستگی، اهمیت جایگاه آن در مناسبات اجتماعی و فراتردیدن آن از محدوده ذی‌نفعان اصلی بسیار ضروری است.

فهرست منابع

منابع فارسی

- اکبری، محمدعلی (۱۳۹۵). *رفاه اجتماعی در ایران معاصر*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- باقری، یاسر (۱۳۹۶). «میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران: تحلیل مناسبات قدرت در فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی»، پایان‌نامه مقطع دکتری رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.
- حسین‌آبادی، امیر (۱۳۸۷). *بررسی زمینه‌ها و علل دعاوی علیه سازمان تأمین اجتماعی و ارائه راهکار جهت کاهش آن*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- خبرگزاری تابناک، «نگرانی جامعه دانشگاهی از تصویب یک مصوبه»، تاریخ انتشار: ۷ بهمن ۱۳۹۶.
- شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۳). «ناسازگاری در کارکردها»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، سال ششم، شماره ۱۶، صص ۳-۶.
- عظیمی، میکائیل (۱۳۹۸). *هفت‌خوان توسعه: در روایت ستاری‌فراز تأمین اجتماعی*، تهران: کویر.
- گریندل، مریلی. اس (۱۳۸۲). «در جست‌وجوی امور سیاسی: اقتصاد سیاسی سیاست‌گذاری توسعه»، در جرالدمیر و جوزف استیگلیتز، *پیشگامان اقتصاد توسعه: آینده در چشم‌انداز*، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)، تهران: نی.
- گزارش اداره فرهنگی اجتماعی

- مک‌لئود، تاس. اچ (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمدیگی، تهران: نی.
- مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۸). سلسله نشست‌های گفت‌وگوهای راهبردی، ۱۳۹۷، تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- هیلیر، جین (۱۳۸۸). سایه‌های قدرت، ترجمه کمال پولادی، تهران: جامعه مهندسان مشاور ایران.

منابع انگلیسی

- Alexander, Ernest R. (1993). "Interorganizational Coordination: Theory and Practice", in *Journal of Planning Literature*, Vol. 7 No. 4, PP. 328-343.
- Alexander, Ernest R. (2000). "Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective" in *journal of planning Literature*, No. 19, PP. 242-256.
- Baldok, J., Mitton, L., Manning, N., and Vickerstaff, S. (1999). *Social Policy*, Oxford: Oxford University press.
- Blakemore, K., and Griggs, E. (2007) *Social Policy; An Introduction*, Berkshire: Open University press.
- Bright, S. (2011). *The Conflict Mapping Chart*, Retrieved September 1, 2020. available at <https://www.in-mediation.eu/wp-content/uploads/file/ConflictMapping.pdf>
- Dougherty, J. E., and Pfaltzgraff, R. L.. (1997), *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, fifth Edition, New York: Longman.
- Holmqvist, M. (2008). *The Institutionalization of Social Welfare: A Study of Medicalizing Management*, New York: Routledge.

- Hudson, J., and Lowe, S. (2009). *Understanding the Policy Process: Analyzing Welfare Policy And Practice*, Bristol: Policy.
- Kapucu, N. (2005). "Interorganizational coordination in Dynamic Context: Networks in Emergency Response management", *Connections*, 26 (2).
- Moore, Ch. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies For Resolving Conflict*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Rubin, J. Z., Pruitt, D. G., and Kim, S. H. (1994). *Social conflict: Escalation, Stalemate, And Settlement*, 2nd Edn. New York: Mcgraw-Hill.
- Sandole, D. (1998). "A Comprehensing Mapping of Conflict and Conflict Resolving: A Three Pillar Approach", *Peace and Conflict Studies*: Vol. 5, No. 2.
- Wehr, P. (1979). *Conflict Reualtion*, Boulder: Westview press.
- White, H. (1987). *The Content of the Form; Narrative Discourse and Historical Representation*, Baltimore: the Johns Hopkins University Press.
- Wilmott, W., and Joyce, H. (2013). *Interpersonal Conflict*, New York: McGraw-Hill

حوزه‌های اجتماعی کانون شکل‌گیری تعارض‌هاست و سیاست‌گذاری در این حوزه‌ها بدون شناسایی تعارض‌ها و یافتن شیوه مواجهه بهینه با آنها، از اثربخشی و کارایی بایسته به دور خواهد بود. افزایش تعداد شهروندان سالمند (بازنشسته) طی سال‌های آتی در کنار ضرورت تمهید نظام‌های تأمین مالی صندوق‌های بازنشستگی، یکی از مباحث پیچیده و چالش برانگیزی است که باعث شکل‌گیری تعارض‌های مختلف خواهد شد. این صندوق‌ها گروه‌های متفاوت سنی، شغلی، مهارتی و جنسیتی را پوشش می‌دهند که هر یک از این گروه‌ها دغدغه‌های متفاوتی در دوران بازنشستگی راندن‌بال می‌کنند. هدف این کتاب شناسایی تعارض‌های موجود میان صندوق بازنشستگی کشوری با سایر سازمان‌ها و نهادهای شناسایی ماهیت، سابقه، و تعامل متقابل آنهاست.

قیمت: ۴۵۰۰۰ تومان



978 600 8582 47 2