

## تحلیل تعارض در سیاستگذاری اجتماعی

### بررسی فرایند تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

رضا امیدی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۶

تاریخ پذیرش: ۹۸/۷/۲۷

#### چکیده

بحث طراحی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نخستین بار در سال ۱۳۷۷ مطرح شد؛ اما فرایند نهایی شدن آن، حدود شش سال به طول انجامید. قانون ساختار از نوع قوانین تأسیسی است و با تصویب آن، ارکانی نظیر وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی تأسیس شدند و تغییراتی در سازمان‌دهی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی رخ داد؛ اما این قانون، در اجرا با چالش‌هایی اساسی مواجه شد و به تدریج، ابتدا براساس مصوبه‌ای در سال ۱۳۸۶ حوزه امدادی منفک شد، سپس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در دو وزارتخانه کار و امور اجتماعی و تعاون ادغام و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی نیز منفک شد. در این مقاله، بر تحلیل ماهیت تعارض در فرایند تدوین این قانون تمرکز شده و پرسش اصلی این است که «عامل‌های مولد تعارض برای بازیگران مختلف چه عامل‌هایی بوده و این بازیگران چه راهبردهایی را برای مواجهه با آن برگزیده‌اند؟». براساس رویکرد روش‌شناسی تفسیری انتقادی، داده‌های پژوهش از راه مصاحبه با دست‌اندرکاران اصلی طراحی نظام جامع و مطالعه مذاکرات مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب لایحه گردآوری و تحلیل شده است. براساس یافته‌های پژوهش، تعارض‌های ساختاری و منفعتی هم‌پوشانی زیادی با هم داشته و به‌همراه تعارض پارادایمی، بیشترین تأثیر را بر فرایند طراحی ساختار نظام جامع داشته‌اند.

واژه‌های کلیدی: تعارض، جهت‌گیری تعارض، راهبرد، سیاستگذاری اجتماعی، نظام جامع.

---

۱. استادیار دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، reza.omidi@ut.ac.ir

## مقدمه

موضوع تعارض، به‌ویژه طی سال‌های اخیر، به‌طور نسبتاً گسترده‌ای وارد فرهنگ سیاستگذاری ایران شده است؛ تاجایی که گروهی از سیاستگذاران، ریشه بسیاری از فسادها و ناکارآمدی‌های نظام سازمانی و بوروکراتیک کشور را به موضوع تعارض منافع میان ذی‌نفعان نسبت می‌دهند. ازسویی، در چارچوب نظری برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، وجود تعارض یکی از ویژگی‌های سیاستگذاری دانسته می‌شود و سیاستگذاری بدون تعارض به راه رفتن روی سطح یخ تشبیه شده، تأکید می‌شود که وجود تعارض‌ها ممکن است در ترسیم واقعی‌ترین مسیر برای تحقق برنامه کمک کند. ازاین‌رو، شناسایی ماهیت تعارض‌های موجود در سیاستگذاری، یکی از مراحل مهم پیشبرد سیاست است. برای بررسی این موضوع، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مدنظر قرار گرفته است. این قانون به‌مثابه یکی از مهم‌ترین اقدام‌های حوزه سیاستگذاری اجتماعی در ایران پس از انقلاب معرفی می‌شود؛ تاجایی که برخی از آن، به‌مثابه قانون اساسی حوزه رفاه نام می‌برند. طراحی نظام جامع در بهار سال ۱۳۷۷ در دیدار رئیس‌جمهور وقت با اعضای شورای عالی بیمه مطرح شد و در فرایندی پرفراز و فرود، پس از ۶ سال، در بهار ۱۳۸۳ تصویب شد. تدوین نظام جامع، از یک منظر ناشی از گسترش مسائل و آسیب‌های اجتماعی و روند روبه‌افزایش بیکاری و فقر و ازسوی دیگر، نتیجه ناکارآمدی منابع، تضاد منافع میان دستگاه‌ها، هم‌پوشانی بدون تعامل مؤثر بین دستگاه‌ها، نارسایی‌های نظام تأمین اجتماعی ازمنظر فراگیری و جامعیت، ناهماهنگی میان مقوله‌های مختلف سیاستگذاری اجتماعی و نبود پاسخگویی در این حوزه بود. این قانون شامل ۱۹ ماده است که در قالب ۳ فصل تنظیم شده است و براساس ماده یک آن، نظام جامع رفاه در اجرای اصل بیست و نهم قانون اساسی و برای انسجام‌بخشی به سیاست‌های رفاهی به‌منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، طبیعی و پیامدهای آن برقرار می‌شود. در این قانون، اصول و سیاست‌های کلی قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی مشخص شده و تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به‌مثابه ارکان آن پیش‌بینی شده است. هماهنگی سیاست‌های اجتماعی در حوزه‌های آموزش، اشتغال، مسکن، سلامت و دیگر حوزه‌های مرتبط با تأمین اجتماعی؛ تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌ای،

امدادی و حمایتی؛ مدیریت منابع یارانه‌های اجتماعی؛ بررسی و ارزیابی مستمر برنامه‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛ تشکیل پایگاه جامع اطلاعاتی؛ و بررسی و اصلاح اساسنامه همه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی از مهم‌ترین مأموریت‌هایی است که برای این دو رکن تأسیسی تعیین شده است. در این مقاله، ماهیت تعارض‌ها در فرایند طراحی و تصویب این قانون بررسی می‌شود.

### چارچوب نظری

برای صورت‌بندی نظری بحث از کارهای ور<sup>۱</sup> (۱۹۷۹)، سندل<sup>۲</sup> (۱۹۹۸) و ویلموت و هاگر<sup>۳</sup> (۲۰۱۳)، استفاده شده است. تعارض از مهم‌ترین عوامل عدم قطعیت، پیش‌بینی‌ناپذیری و ابهام در سیاستگذاری است و از این رو، طراحی و پیشبرد هر اقدامی مستلزم درک و تحلیل شفاف آن است. ور (۱۹۷۹) ترسیم نقشه تعارض را نخستین گام در این زمینه می‌داند. عناصر نقشه تعارض متناسب با موضوع مقاله به تفکیک، عبارت‌اند از:

#### ۱. بازیگران اصلی میدان

در تحلیل، نخستین گام شناسایی طرفین تعارض، روابط بین آنها و قدرت و منابع آنهاست. دامنه بازیگران میدان، بسته به نوع موضوع، ممکن است بسیار گسترده باشد و بازیگران مختلف، بسته به موقعیتی که دارند، در مراحل مختلف فرایند تعارض و مواجهه با آن، از میدان خارج یا به آن وارد شوند. نحوه حضور بازیگران در میدان تعارض و حساسیت آنان نسبت به موضوع نیز بسیار متفاوت است. ویلموت و هاگر (۲۰۱۳: ۱۱۷) بازیگران را به ۴ گروه اولیه، ثانویه، نفع‌برندگان بیرونی و میانی تقسیم می‌کنند. براساس تعریف آنان، بازیگران اولیه اهدافی ناسازگار اما رابطه مستقیمی با هم دارند. بازیگران ثانویه می‌توانند درگیری غیرمستقیم در تعارض داشته باشند؛ اما با پیشروی تعارض مستعد تبدیل شدن به بازیگران اولیه‌اند. نفع‌برندگان بیرونی آنانی هستند که نفع زیادی در تعارض و شیوه حل آن دارند. بازیگران میانی در تعارض درگیر نیستند؛ اما اگر بودند تأثیر عمده‌ای بر تعارض داشتند. شناسایی این بازیگران میانی مهم است؛ چراکه ممکن است در

---

1. Wehr  
2. Sandole  
3. Wilmott and Hocker

جریان مواجهه با تعارض توسط دیگر بازیگران وارد میدان شوند. به واقع، این دسته از بازیگران ممکن است منفعل و حتی نسبت به موضوع خنثی باشند؛ اما به تدریج در یک سوی تعارض قرار گرفته، فعال شوند. روابط بازیگران ممکن است برحسب میزان دسترسی به قدرت و منابع، نامتقارن یا متقارن باشد که خود روی تعامل آنها با یکدیگر اثر می‌گذارد.

بنابه تعریف ویلموت و هاکر، قدرت تاحدزیادی به منابع توزیع شده بین بازیگران، کنترل منابع و مهارت‌های ارتباطی بازیگران بستگی دارد. بلیک‌مور و گریگز<sup>۱</sup> (۲۰۰۷: ۱۳۳) میدان سیاستگذاری را به فوتبال سیاسی<sup>۲</sup> تعبیر می‌کنند که بازیگران فعال، در آن رقابت می‌کنند تا جهت سیاست را به سوی منافع و جهان بینی خود سوق دهند. این رقابت ممکن است در فرایند تدوین و تصویب یا در دوره اجرا رخ دهد و حتی به خنثی شدن سیاست بینجامد. از سوی دیگر، دامنه و چیدمان گروه‌های ذینفع در لایه‌های مختلف سیاستگذاری و موقعیت بافت عمومی که میدان سیاستگذاری را احاطه کرده، ممکن است بر میزان اهمیت یک سیاست یا مجموعه سیاست‌ها برای نیروهای سیاسی تأثیر بگذارد.

## ۲. پیشینه و تاریخچه تعارض

تعارض در رابطه شکل گرفته، نمود می‌یابد. روابط در امتداد یک پیوستار حرکت می‌کنند: همکاری، رقابت، تنش، تعارض و بحران. در گذر زمان، نوع رابطه بازیگران مختلف حول مسائل متفاوت ممکن است در امتداد این پیوستار، نوسان داشته باشد. رابطه بین بازیگران تاحدزیادی تابع رخدادهای کانونی پیشین اعم از مداخله‌ها، نهادگذاری‌ها، مقررات‌گذاری‌ها و غیره است. در تاریخچه تعارض به بررسی این پرسش‌ها پرداخته می‌شود که «تعارض چگونه شکل گرفته است؟ و ریشه آن چیست؟ و چگونه رشد کرده است؟ و مهم‌ترین رخدادهای دوره رشد آن چه بوده است؟». بدیهی است که تعارض در خلأ شکل نمی‌گیرد و در یک بافت و مناسباتی ایجاد می‌شود و دانستن این مناسبات ضروری است.

## ۳. زمینه و جهت‌گیری تعارض

سطح تعارض در میدان سیاستگذاری تابعی از زمینه‌ای است که سیاستگذاری در آن شکل

---

1. Blakemore & Griggs  
2. Political football

می‌گیرد. هادسون و لاو<sup>۱</sup> (۲۰۰۹: ۸-۱۳) ۳ سطح کلان، خرد و میانی را برای تحلیل میدان سیاستگذاری توضیح داده‌اند: سطح کلان با مسائل گسترده‌ای سروکار دارد که بافت وسیعی را شکل می‌دهد و سیاستگذاری در آن انجام می‌گیرد. آنچه در سطح کلان اهمیت دارد، دامنه تأثیر نیروهای جدیدی نظیر 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، رهبران اتحادیه‌های صنفی که باید در طراحی سیاست‌ها حضور داشته باشند، از این جمله‌اند. پرسش اصلی این سطح، تحلیل این است که «جایگاه افراد در فرایند سیاستگذاری چیست؟ و رابطه عاملیت و ساختار در جریان سیاستگذاری چگونه است؟». در سطح میانی، این پرسش‌ها مطرح است که «سیاست‌ها چگونه ساخته می‌شوند؟ و چه کسی آنها را در دستورکار سیاستگذاری قرار می‌دهد؟ و ساختار مناسبات نهادی که در آن سیاستگذاری تعریف و اجرا شده است، چگونه است؟». وظیفه اصلی سطح میانی سیاستگذاری، پل زدن میان سطوح خرد و کلان است. در واقع، نهادها و شبکه‌های سطح میانی، بسیار اساسی‌اند و وظیفه پالودن تأثیر گرایش‌های کلان را برعهده دارند. یکی از سازه‌های مهم در این سطح، شبکه‌های سیاستگذاری است. بالداک و دیگران<sup>۲</sup> (۱۹۹۹: ۴۹) ۳ عنصر اصلی شبکه سیاستگذاری را اجتماع سیاستگذاری، شبکه تخصصی و شبکه توزیع می‌دانند. شبکه سیاستگذاری امکان پل زدن میان سطوح خرد و کلان را فراهم می‌کند. جایگاه و موقعیت بازیگران میدان سیاستگذاری در این شبکه، در شناسایی ماهیت تعارض بسیار مهم است. به‌باور ویلموت و هاگر (۲۰۱۳)، شناسایی عامل مولد تعارض بهترین شیوه شناخت ماهیت و جهت‌گیری تعارض است. در شکل ۱، عامل‌های مولد تعارض که مور<sup>۳</sup> (۲۰۰۳) آنها را ذیل عنوان چرخه تعارض<sup>۴</sup> دسته‌بندی می‌کند، نشان داده شده است. مور با شکستن تعارض، ضمن ساده‌سازی آن، تلاش دارد عامل‌های مولد را برای شناسایی آسان‌تر هویت تعارض ازهم جدا کند. سهم هرکدام از این عامل‌ها در تعارض میان بازیگران، متفاوت است.

1. Hudson & Lowe
2. Baldok
3. Moore
4. circle of conflict



شکل ۱. چرخه تعارض

منبع: مور، ۲۰۰۳

#### ۴. دینامیزم تعارض

تعارض فرایندی پویاست و زمینه تعارض چه بسا مدام در حال تغییر باشد و در نتیجه، تعارض نیز الزاماً نقطه وقفه‌ای ندارد؛ رخدادهای تسریع‌کننده‌ای‌اند که وضعیت تعارض را تغییر می‌دهند و چه بسا موجب نمایان شدن تعارض‌های پنهانی شوند و بازیگران جدیدی را به میدان تعارض وارد یا بازیگران منفعلی را فعال کنند.

کنش و واکنش بین بازیگران گاه ماهیتی قطبی پیدا می‌کند. چانه‌زنی، شبکه‌سازی و ائتلاف بازیگران همسو با هم، به قطبی شدن تعارض منجر می‌شود. خودمحوربینی و ایجاد تصاویر کلیشه‌ای بازیگران از یکدیگر نیز دینامیزمی است که موجب بیشتر شدن پیچیدگی‌های میدان تعارض و گره خوردن آن می‌شود.

#### ۵. راهبرد مواجهه با تعارض

سبک مواجهه بازیگران مختلف با تعارض بسیار تعیین‌کننده است. ویلموت و هاکر (۲۰۱۳)

براساس موقعیت هر بازیگر و میزان اهمیتی که به موقعیت خود می‌دهند، ۵ راهبرد مواجهه با تعارض را شناسایی کرده‌اند. بازیگر در راهبرد اجتنابی<sup>۱</sup> خود را از میدان تعارض پنهان می‌کند یا به انکار تعارض می‌پردازد؛ درحالی‌که در راهبرد رقابتی<sup>۲</sup> از حداکثر ظرفیت و قدرت خود برای برهم زدن نظم و رسیدن به موقعیت برنده-بازنده تلاش می‌کند؛ در راهبرد همکاری<sup>۳</sup>، بازیگر هم برنده-برنده خود و هم به موقعیت بازیگران دیگر اهمیت می‌دهد و در پی دستیابی به موقعیت برنده-برنده است؛ چهارمین راهبرد، تسلیم<sup>۴</sup> است که براساس آن، بازیگر کمترین اهمیت را برای خود قائل است که این موضوع ممکن است متأثر از نگرش به تعارض یا قدرت و موقعیت پایین بازیگر در میدان باشد؛ راهبرد مصالحه<sup>۵</sup> نیز مبتنی بر نوعی متقاعدسازی بازیگران است.

نقشه تعارض نشان‌دهنده زمینه، پیشینه، ماهیت، جهت‌گیری، پویایی‌های درونی تعارض و راهبردهای بازیگران در مواجهه با آن است. این نقشه ابزاری برای شناسایی راه‌های مداخله در تعارض است؛ راه‌حلی‌هایی نظیر تغییرات ساختاری تعارض، تغییرات سیاستگذاری، تغییرات رفتاری و غیره.

### روش پژوهش

مقاله پیش‌رو بر روش کیفی مبتنی است. فلیک<sup>۶</sup> استدلال می‌کند تحقیق کیفی نتیجه متکثر شدن جهان‌زیست‌ها و متنوع شدن تفسیرهاست (۱۳۹۰: ۱۳). به‌لحاظ روش‌شناسی، اگر فرض را بر سه‌گانه پارادایمی گوبا<sup>۷</sup> (۱۹۹۰) قرار دهیم (پوزیتویسم، تفسیرگرایی و انتقادی)، در این پژوهش از پارادایم تفسیرگرایی انتقادی استفاده شده است. تناسب این رویکرد با موضوع پژوهش از آنجایی است که فرایند مسئله‌یابی و حل مسئله با مشارکت افراد درگیر در مسئله دنبال می‌شود. در این پژوهش، فرض شده است که مجموعه‌ای از آگاهی‌ها درباره پدیده موردبررسی، در بین عامل‌های فردی و سازمانی پراکنده است که سعی می‌شود با گردآوری آنها، تصویری از پدیده به‌دست آید و تفسیر شود. بنابه استدلال وایت (۱۹۷۸) بازنمایی چنین واقعیت‌هایی به‌سبب تأثیر

1. avoidance
2. competition
3. collaboration
4. accommodation
5. compromise
6. Flick
7. Guba

ساختار قدرت، زیان و نشانه‌شناسی در نحوه روایت ممکن است در معرض تفسیرهای متعدد قرار گیرد؛ از این رو، پژوهش درباره چنین پدیده‌ای ممکن است تابع تفسیرهای گوناگونی باشد و تفسیر غالب در این پژوهش، تنها یک روایت از میان روایت‌های ممکن است.

در این پژوهش از داده‌های زیر استفاده شده است:

- گزارش‌های پشتیبان تدوین لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور؛ این گزارش‌ها در مجموعه‌های جداگانه‌ای از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی منتشر شده‌اند.
- مقاله‌ها و مصاحبه‌های منتشر شده از سوی صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران این حوزه در مطبوعات کشور؛
- مصاحبه نیمه‌ساخت یافته با ۱۶ نفر از کسانی که در هسته مرکزی سیاست‌گذاری، بافت سازمانی یا بافت سیاسی در فرایند تدوین لایحه حضور مؤثر داشته‌اند؛ مصاحبه‌شوندگان از نمایندگان مجلس ششم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد، سازمان بهزیستی و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بودند.
- مذاکرات نمایندگان دوره ششم مجلس شورای اسلامی در روزهای ۲۱ آبان و ۲، ۳، ۹، ۱۱، ۱۲ و ۱۶ آذر ۱۳۸۲؛ این مذاکرات در آرشیو مرکز اسناد و کتابخانه مجلس شورای اسلامی در دسترس است.

همان‌طور که در بحث از مباحث و روند نظری کار توضیح داده شد، در تحلیل یافته‌ها سعی شده است تعارض‌های موجود در فرایند تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ذیل مفاهیم اصلی ترسیم نقشه تعارض صورت‌بندی شوند.

### یافته‌ها

یافته‌های پژوهش براساس عناصر ترسیم نقشه تعارض تنظیم شده‌اند. توضیح اینکه تمرکز این مقاله تنها بر تحلیل تعارض در فرایند تدوین قانون است و محتوا و دوره اجرای قانون، در دامنه پژوهش نیست؛ هرچند در مواردی برای تصریح و تدقیق بحث، چه‌بسا شواهدی از محتوای قانون یا دوره اجرای آن آورده شده است.



## ۱. بازیگران اصلی

بازیگران اصلی فرایند تدوین قانون نظام جامع را می‌توان در ۴ سطح دولتی، فرادولتی<sup>۱</sup>، عمومی و تشکل‌های مدنی گروه‌های ذینفع دسته‌بندی کرد. مجلس شورای اسلامی نیز با توجه به موقعیت آن در کلیت میدان سیاستگذاری، اهمیت جدی دارد. در این زمینه باید دو نکته را مدنظر داشت: ۱. در مراحل مختلف، برخی بازیگران نهادهای دیگری را به‌نیابت خود وارد میدان می‌کنند یا از قدرت این بازیگران در میدان به‌نفع پیشبرد ایده‌های خود استفاده می‌کنند؛ برای مثال، شورای نگهبان در بررسی مصوبه مجلس، موقعیت نهادهای فرادولتی را به‌طور جدی مدنظر قرار می‌دهد. ۲. گاه جابه‌جایی افراد در موقعیت‌های سازمانی، مناسبات و روند میدان سیاستگذاری را دگرگون می‌کند؛ برای مثال، انتخاب ستاری فر به‌سمت ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در شهریور ۱۳۸۰ موجب تغییر جدی در موضع این سازمان در فرایند تدوین قانون و تسریع این فرایند شد.<sup>۲</sup>

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، اصلی‌ترین بازیگر بخش دولتی بود و سازمان بهزیستی، وزارت کار و تأمین اجتماعی و وزارت بهداشت و درمان نیز در این سطح حضور داشتند. در سطح فرادولتی، کمیته امداد اصلی‌ترین بازیگر بود و هرچند ذینفعان دیگری نیز در این حوزه حضور داشتند (نظیر بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام، آستان قدس و دیگر بنیادها)، این ذینفعان در این میدان منفعل بودند.

در سطح عمومی، سازمان تأمین اجتماعی اصلی‌ترین بازیگر در فرایند تدوین این قانون بود و در مراحل اولیه، طراحی نظام جامع تأمین اجتماعی، به این سازمان محول شد. نهادها و تشکل‌های مدنی در این میدان عملاً حضوری نداشتند و شاید مورد استثنا در این زمینه، حضور و اعتراض جمعی از کارگران در مجلس بود (وهابی<sup>۳</sup>، در گفت‌وگو با نگارنده)

### 1. para-governmental

۲. در ابتدای طرح بحث ضرورت تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی، محمدعلی نجفی ریاست سازمان برنامه و بودجه را برعهده داشت. این سازمان در آذر ۱۳۷۹ با سازمان امور اداری و استخدامی ادغام و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تشکیل شد. محمدرضا عارف اولین رئیس سازمان مدیریت بود که دوره ریاست وی تا شهریور ۱۳۸۰ ادامه یافت و سپس محمد ستاری فر جایگزین وی شد. ستاری فر پیش از این، مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی بود.

۳. رئیس کمیسیون مشترک بررسی لایحه در مجلس ششم

که به دلیل نگرانی‌های آنان درباره دست‌اندازی دولت بر منابع مالی صندوق تأمین اجتماعی رخ داد. بنابه توضیح سعیدی (۱۳۸۷)، تغییر محور تمایز از مسائل اجتماعی به شکاف اصلاح‌طلبی/محافظه‌کاری موجب شد طیف‌بندی سیاسی براساس برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی کم‌رنگ شود و چالش‌های مربوط به نظام جامع در ساحت عمومی و اندیشه‌ورزی چندان مطرح نشود و بسیاری از کنشگران اجتماعی در زمینه تدوین نظام جامع فعال نشوند. پس از جنگ تحمیلی، اقتصاددانانی که گفتمان عدالت اجتماعی را پیگیری می‌کردند، به تدریج ضعیف شدند و در جریان‌های سیاسی نیز طیف عدالت‌گرا به حاشیه رانده شد و به دلیل نارسایی‌های موجود در سپهر سیاسی نیز زمینه مشارکت سیاسی روشنفکران و دانشگاهیان در مسائل انضمامی چندان فراهم نشد و نوعی کنارگذاری و حساسیت نداشتن به این قلمرو ایجاد شد. سعیدی (۱۳۹۲) در توضیح این وضعیت می‌گوید:

پیش‌تر گروه‌های سیاسی که برخی روشنفکران هم عضو آن گروه‌ها بودند، حول مسائل رفاهی و اقتصادی متمایز می‌شدند؛ مثلاً حول قانون کار، دسته‌بندی‌ها مشخص می‌شد یا تجارت خارجی و بخش خصوصی و... اتفاقاً بعد از تورم سال‌های ۷۲ و ۷۳ در سطح روشنفکری جلوی برنامه تعدیل گرفته شد، نه در سطح سازمانی. ما در حال حاضر سطح گفتمان روشنفکری را نداریم... تقریباً در پایان دوره هاشمی با ورود گفتمان روشنفکری دینی که حول دو گفتمان تکلیف و حقوق بود، به سمت حقوق سیاسی رفت. الان ما یک دسته روشنفکر داریم که روی حقوق سیاسی متمرکزند و یک دسته بسیار کم داریم که روی حقوق اقتصادی متمرکز شده‌اند و... صدای این بخش (اجتماعی) دیده نمی‌شود. این است که اقتصاددان‌های دو گروه روی این بحث تأکید دارند که ما باید توسعه را از اقتصاد شروع کنیم. هیچ بینش سیاست‌گذاری اجتماعی وجود ندارد.

مجلس شورای اسلامی که در نظام سیاست‌گذاری ایران موقعیت بالایی دارد، در تدوین این قانون نیز از بازیگران فعال و مؤثر بود. با ارائه لایحه دولت به مجلس در مرداد ۱۳۸۱، رئیس کمیسیون بهداشت و درمان مجلس با اشاره به آیین‌نامه داخلی مجلس معتقد بود که مسائل مربوط به بهداشت و درمان و تأمین اجتماعی باید در این کمیسیون بررسی شود و برخی دیگر

از نمایندگان عضو کمیسیون اجتماعی نیز بحث لایحه را ساختاری می‌دانستند و بر این نظر بودند که لایحه باید به کمیسیون اجتماعی ارجاع داده شود. در نهایت، براساس تصمیم هیئت‌رئیس مجلس و با توجه به اهمیت لایحه و چندبعدی بودن آن مقرر شد بررسی لایحه در کمیسیون مشترک ادامه یابد (وهایی، در گفت‌وگو با نگارنده).

## ۲. پیشینه تعارض

با توجه به موضوع پژوهش، پیشینه تعارض در قلمروهای مختلف قانون ساختار نظام جامع به عامل مولد تعارض بستگی دارد؛ برای مثال، درجایی که تعارض ساختاری میان نهادهای دولتی و فرادولتی برجسته است، پیشینه تعارض را می‌توان از ابتدای تأسیس نهادهای فرادولتی، نظیر کمیته امداد، مشاهده کرد؛ تعارض‌هایی که به‌ویژه از سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۷۰ برجسته‌تر می‌شود؛ برای مثال، در فرایند تدوین لایحه فقرزدایی در دولت دوم هاشمی، ادغام فعالیت‌های حمایتی در کمیته امداد و تأسیس «بنیاد امداد امام خمینی (ره)» مدنظر قرار می‌گیرد که براساس ماده ۶۱ لایحه یادشده، بیشتر اعضای هیئت‌امنای این بنیاد نمایندگان حقوقی دولت‌اند. مسئله نظارت‌پذیر کردن نهادهای فرادولتی و تبعیت آنها از سیاستگذار واحد، از اهداف قانون ساختار است و طبیعی است که تعارض‌های پیشین را بازسازی کند.

یکی دیگر از موارد تعارض، موضوع انتقال سازمان تأمین اجتماعی از «وزارت کار و تأمین اجتماعی» به «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» است که به‌موجب این قانون تأسیس می‌شود. این سازمان پس از تنش‌های بسیار، با مصوبه مجلس در سال ۱۳۶۹ از وزارت بهداشت و درمان منتزع شد و ذیل وزارت کار و تأمین اجتماعی قرار گرفت. در جریان تدوین قانون ساختار، برخی شکل‌گیری وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را در جهت تسلط و دست‌اندازی بر منابع و امکانات صندوق‌های بیمه‌ای ارزیابی می‌کنند؛ برای مثال، محجوب<sup>۱</sup> (در گفت‌وگو با نگارنده) بر این نظر است که سیاست‌های رفاهی، پرهزینه‌اند و دولت‌ها مایل‌اند آن را از منابع دیگران تأمین کنند. وی بارها در مجلس نیز در مقام مخالفت با تشکیل وزارتخانه، آن را موجب تسلط دولت بر منابع و اموال صندوق‌های بیمه‌ای دانسته است. همچنین، شرکت سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی

۱. نماینده مجلس ششم

(شستا)، منبع گسترده‌ای از رانت‌های مالی و مدیریتی است که میدان رانتی فعالی را هم میان افراد بانفوذ و هم میان سازمان‌هایی دامن می‌زند که به‌لحاظ تخصصی امکان یا سابقه تصدی‌گری سازمان تأمین اجتماعی را دارند؛ برای مثال، سازمان تأمین اجتماعی در مقاطع مختلف، وابسته به وزارت بهداشت و درمان و وزارت کار و امور اجتماعی بوده و منافی را برای این وزارتخانه‌ها به‌همراه داشته است. ایزدخواه<sup>۱</sup> (۱۳۸۲) تداوم این تعارض در جریان تدوین قانون ساختار را چنین توضیح می‌دهد: «علی‌رغم مصوبه دولت مبنی بر تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و مسئولیت تضامنی هیئت‌وزیران، وزرای کار و امور اجتماعی و بهداشت و درمان کمر همت بستند تا نگذارند وزارتخانه جدید شکل بگیرد».

علاوه بر اینها، می‌توان پیشینه تعارض پارادایمی را نیز بین جریان‌های مختلف فکری در حوزه سیاستگذاری اقتصادی جست. شایان توجه است که قانون ساختار از الزامات برنامه سوم توسعه است؛ برنامه‌ای که مبنای نظری و جهت‌گیری آن، همانند برنامه‌های اول و دوم توسعه، بر تعدیل اقتصادی استوار است. بر همین اساس، دوباره پرسش‌هایی از میزان نقش دولت در سیاستگذاری رفاهی و نارفاهی<sup>۲</sup> / جبرانی بازسازی می‌شود؛ اینکه «آیا دولت باید نقش پسماندی<sup>۳</sup> داشته باشد یا نهادی<sup>۴</sup>؟ و تأکید بر سیاست‌های همگانی<sup>۵</sup> باشد یا گزینشی<sup>۶</sup>؟».

همان‌طور که در بحث از ضرورت طراحی نظام جامع مطرح شد، نارسایی‌های بوروکراتیک ناشی از تداخل وظایف و موازی‌کاری بین سازمان‌ها از اهداف پیش‌بینی شده در قانون بود؛ به‌ویژه آنکه هماهنگی در سیاست‌های حوزه‌های آموزش، سلامت، اشتغال و مسکن و همچنین مدیریت منابع مالی و یارانه‌های اجتماعی نیز مدنظر سیاستگذاران قرار گرفته بود تا سیاستگذاری واحد در حوزه تأمین اجتماعی محقق شود.

بنابراین، بسته به ماهیت تعارض بین بازیگران مختلف، می‌توان پیشینه تعارض را در قوانین و روابط بین بازیگران جست‌وجو کرد. در این بخش سعی شد به‌اختصار درباره پیشینه اصلی‌ترین تعارض‌ها در فرایند تدوین قانون بحث شود.

۱. معاون اسبق حقوقی سازمان تأمین اجتماعی

2. diswelfare  
3. residual  
4. institutional  
5. universal  
6. selective

### ۳. زمینه و جهت‌گیری تعارض

ماهیت تعارض به عامل مولد تعارض بستگی دارد. ماهیت تعارض را به ۳ حالت می‌توان شناسایی و تحلیل کرد: ۱. در جزئی‌ترین سطح آن بین بازیگران مختلف به صورت دوجه‌دو؛ ۲. شناسایی تعارض‌های اصلی بین بازیگران براساس میزان تأثیرگذاری بر فرایند طراحی نظام و تحلیل ماهیت تعارض‌ها؛ و ۳. تمرکز بر هرکدام از عامل‌های مولد تعارض و شناسایی تعارض‌های احتمالی متأثر. در این مقاله، تأکید بر حالت سوم است؛ یعنی براساس هرکدام از عامل‌های مولد تعارض، اصلی‌ترین تعارض‌ها در فرایند تدوین قانون شناسایی می‌شود. بدیهی است ضریب تأثیر این عامل‌ها با یکدیگر متفاوت است.

#### ۳.۱. تعارض رابطه‌ای

تفاوت در فهم و تفسیر «رفاه اجتماعی» اصلی‌ترین تعارض رابطه‌ای در تدوین قانون ساختار است. برخی نمایندگان حتی به لحاظ شدن واژه رفاه در عنوان قانون و وزارتخانه انتقاد داشته، آن را مقوله‌ای تجملی، بلندپروازانه، مطالبه‌برانگیز و ویژه اقتصادهای توسعه‌یافته می‌دانند؛ برای مثال، یکی از نمایندگان مجلس در جریان مذاکرات می‌گوید:

در کشوری که همه حقوق‌بگیران آن قادر به تأمین حداقل‌های خود نیستند و دغدغه معیشت دارند، در کشوری که متأسفانه به‌دلیل ناسالم بودن نظام اقتصادی آن، روزبه‌روز شکاف طبقاتی عمیق‌تر و فاصله بیشتر شده است، چگونه ما می‌توانیم از «رفاه» دم بزنیم و آیا اساساً کلمه «رفاه» در این لایحه، موجب بالا بردن سطح مطالبات انباشته‌شده مردمی نیست که ما نتوانسته‌ایم حداقل‌های آنها را تأمین کنیم؟ (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

کمیته امداد نیز تأمین اجتماعی را بر رفاه اجتماعی مقدم و پیگیری آن را هدفی بلندپروازانه و خارج از ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور می‌داند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱). از نظر کمیته امداد، هرگونه هدف‌گذاری خارج از محدوده اصل ۲۹ قانون اساسی، فقط به اتلاف منابع و افزایش ناکارآمد هزینه‌ها می‌انجامد. ستاری‌فر، در پاسخ به این نقدها و نظرها،

۱. مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، جلسه ۳۷۸

واژه رفاه را مقوله‌ای اقتصادی می‌داند که بر هدفمند کردن یارانه‌ها براساس رویکرد توانمندسازی جمعیت هدف دلالت دارد. وی توضیح می‌دهد:

لایحه‌ای که دولت داشته، دو رویکرد مهم دارد: یکی بحث قلمرو تأمین اجتماعی است که حقی است همگانی... و دولت مکلف است این حق را برای تک‌تک افراد فراهم سازد؛ رویکرد دوم لایحه، به امور یارانه‌ها برمی‌گردد... به قلمرو یارانه‌ها در ادبیات اقتصادی، رفاه می‌گویند... بحث یارانه‌ها و رفاه در ادبیات اقتصادی و در ادبیات حقوقی، بحث توانمندسازی است. توانمندسازی مناطق خاص، افراد خاص، گروه‌های خاص... یارانه‌ها حسب امکانات کشور پایین و بالا می‌شود، می‌توانیم بدهیم، می‌توانیم ندهیم، ولیکن بحث تأمین اجتماعی حق مسلم است. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

این موارد نشان می‌دهد حتی در ساحت رسمی، برداشت‌های متناقضی از مقوله رفاه وجود دارد؛ به نحوی که نمی‌توان آنها را در یک رویکرد واحد گنجانند. رفاه اجتماعی در برخی تفسیرها به مثابه «وضعیتی حداکثری» و در برخی دیگر به مثابه «سازوکاری حداقلی» مدنظر است. به‌باور شبیری‌نژاد (۱۳۸۳الف)، تفسیرهای متنوع از رفاه بر ابهام‌های موجود در سیاستگذاری این حوزه می‌افزاید و به شکل‌گیری کارکردهای ناهمسو در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌انجامد و سیاست‌ها را ناکارآمد می‌کند.

### ۲.۳. تعارض ارزشی/پارادایمی

فرایند تدوین این قانون، میدان تعارض دو پارادایم متفاوت بوده و این تعارض در درون دولت و بین دولت و مجلس بسیار فعال بوده است. در جریان طراحی ساختار نظام جامع، دستگاه‌های مختلف این حوزه پیش‌نویس لوایح را تنظیم کردند. در این میان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که در سال ۱۳۷۹ هماهنگ با رویکرد تعدیل اقتصادی، لایحه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانوارهای کم‌درآمد را تدوین کرده بود، تلاش داشت این لایحه را به مثابه جایگزین نظام جامع در هیئت‌دولت پیش ببرد. در این مقطع، ستاری‌فر (۱۳۸۰الف)، مدیرعامل وقت سازمان تأمین اجتماعی، طی نامه‌ای به رئیس‌جمهور می‌نویسد:

۱. مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، جلسه ۳۷۸

... موضوع نهایی شدن نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در بسترهایی قرار گرفته که بسیار به دور از اهداف آن بوده و... بر اثر یک بینش مکانیکی و نادیده گرفتن گستره وسیع کار، از ابعاد نظری، علمی، تاریخی، حقوقی، ساختاری و کارکردی، صرفاً به سمت ادغام و حذف‌های تشکیلاتی... طی طریق می‌کند که... به دور از اهداف قانون اساسی و به‌ویژه اصل ۲۹ آن و همچنین تأکیدات ویژه آن گرانمایه است. چنانچه در مقابل این جهت‌گیری‌های ضدتوسعه‌ای و پرهزینه اقدام عاجلی صورت نگیرد... بی‌شک وضع آتی قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی بسیار اسف‌بارتر، پر از تعارض و تنش و پراکنده‌تر از وضع موجود خواهد بود... و اصلح است که کار متوقف گردد.

در فرایند تدوین نظام جامع، یکی از مشکلات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نحوه استناد به اصل ۲۹ قانون اساسی بود و به نظر می‌رسد «آنها از آوردن اصل قانون اساسی به‌صراحت در متن خودداری می‌کردند، گویی درواقع، از دو کلمه «حق همگانی» و «دولت مکلف است» می‌هراسیدند» (ستاری‌فر، ۱۳۸۰ الف: ۴). در این مقطع، سیاستگذاری‌های سازمان در تداوم سیاست‌های تعدیل ساختاری و کوچک کردن اندازه دولت جهت‌گیری شده بود و از این رو، با سیاست‌هایی مقابله می‌کرد که برخلاف این رویه بودند.

شاید بتوان مهم‌ترین چالش رویکردی در این میدان را حول این پرسش صورت‌بندی کرد که «آیا رفاه و تأمین اجتماعی حق مردم است و دولت مکلف به تأمین آن، یا اینکه تأمین این حقوق از سخاوتمندی دولت به مردم است و دولت در این زمینه مختار به اجرا یا اجرایی نکردن آن است؟». یکی از گزاره‌های پرتکرار از سوی سیاستگذاران و مجریان در جریان پژوهش این است که «تفکری در حاکمیت وجود دارد که خدمات رفاهی را نه حق مردم، بلکه مرحمتی از جانب دولت می‌داند». بیشتر مدیران باسابقه، این مسئله را مهم‌ترین چالش در سیاستگذاری این حوزه می‌دانند. برخی صاحب‌نظران حوزه رفاه نیز، این رویکرد را موجب نوعی بی‌اهمیتی، نیندیشیدگی و چه‌بسا نخواستندگی در میان سیاستگذاران و کارگزاران می‌دانند. این تعارض به‌نوعی حول رویکرد حداقلی/پسماندی و حداکثری/نهادی به رفاه اجتماعی نیز قابل صورت‌بندی است؛ برای مثال، در جریان تدوین قانون، برخی حتی اصل ۲۹ قانون اساسی را به‌مثابه اصلی حداقلی و معطوف به

گروه‌های نیازمند تفسیر کرده‌اند. به‌روایت عمادی، معاون اسبق وزارتخانه پس از ادغام، متأثر از همین درک حمایتی و حداقلی از حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، رئیس دولت نیازی به فعالیت شورای عالی رفاه نمی‌دید. درک حمایتی، رویکرد حداقلی، کنترل سیاسی و مختار بودن دولت منظومه‌ای را حول مقوله رفاه در ایران شکل داده‌اند و اقتصاد نفتی نیز آن را تقویت می‌کند. در نقطه مقابل رویکرد حداقلی، رویکرد دیگری در جریان تدوین قانون فعال بود که از منظر حقوق شهروندی، دولت را مکلف به تأمین شرایط مطلوب رفاهی می‌دانست. این تعارض، حول بسیاری از مواد لایحه در جریان بررسی در صحن علنی مجلس نیز نمود داشت؛ برای مثال، سبحانی در بحث درباره ماده ۶ لایحه که بر مداخله دولت، تنها برای جبران نقض بازار تأکید دارد، چنین می‌گوید:

کار تأمین اجتماعی را به بخش‌های خصوصی واگذار نفرمایید، حیثیت مردم، کسانی که باید به جاهایی مراجعه کنند را لحاظ بفرمایید و بگذارید که تأمین اجتماعی، به‌خصوص در جنبه‌های حمایتی، مطابق شئون انسان‌ها، مطابق قدر و منزلتی که همه از آن صحبت می‌کنیم، اجرایی بشود. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

از همین منظر، برخی نمایندگان نیز بسط بیمه تکمیلی را زیرسؤال بردن بیمه همگانی و مغایر با اصل ۲۹ قانون اساسی و موجب ناعدالتی میان بیمه‌شدگان می‌دانند. این گروه از نمایندگان بر این باورند که این تفکیک، بیمه همگانی را در مقایسه با بیمه تکمیلی، به بیمه‌ای درجه دو، ناکارآمد و کم‌اعتبار تبدیل می‌کند. همچنین خواستار آن‌اند که بیمه بیکاری محدود به شاغلان بیکار شده نباشد و دامنه آن به ورودی‌های جدید بازار کار که هنوز شغلی نیافته‌اند، نیز گسترش یابد. تعارض پارادایمی در هم‌زمانی با شکاف اصلاح‌طلبی/اصول‌گرایی در آن مقطع و به‌ویژه در مجلس، موجب شده بود تا بسیاری از بحث‌ها ذیل این دوگانه پنهان بماند و تقلیل داده شود؛ درحالی‌که درون خود دولت از یک‌سو و در رابطه دولت با نمایندگان هم‌سو در مجلس نیز این تعارض بسیار جدی بود و همان‌طور که پیش‌تر توضیح داده شد، یکی از دلایل اصلی به‌طول انجامیدن فرایند تدوین و تصویب این قانون بود.

۱. مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، جلسه ۳۷۶



### ۳.۳. تعارض ساختاری

تأثیرگذارترین تعارض‌های ساختاری در فرایند تدوین قانون ساختار، در دو میدان قابل بررسی است: ۱. تعارض ناشی از دوگانگی ساختاری؛ ۲. تعارض ناشی از تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی. این تعارض‌ها از فرایند تدوین تا تصویب و اجرای قانون ساختار تداوم داشته‌اند. نظارت‌پذیری و پاسخگویی نهادهای حوزه رفاه، از جمله نهادهای فرادولتی که فراگیرترین نهادهای حوزه حمایتی‌اند، از اهداف مهم ساختار نظام جامع بوده است. انصاری درباره ضرورت نظارت بر فعالیت‌های کمیته امداد می‌گوید:

... دستگاهی که بیش از ۹۰ درصد اعتباراتش را دولت دارد پرداخت می‌کند، آیا باید در مجموعه سیاستگذاری‌های نظام و دولت باشد یا نباشد؟... دو سال قبل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای سامان‌بخشی بودجه‌های کشور گفت که بودجه‌ها استانی شود. ما در لایحه بودجه هم پیش‌بینی کردیم که به پیشنهاد خود رئیس کمیته امداد، سهم استان‌ها از بودجه کمیته امداد مشخص شود. شورای محترم نگهبان به این استناد که کمیته امداد زیر نظر رهبری است، گفتند این حکمی که شما کردید خلاف شرع است. ... اینکه شما بگویید مکلف هستید پول به کمیته امداد بدهید، حق هم ندارید از آن سؤال بکنید... این نمی‌شود. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

از زمان تأسیس کمیته امداد، به تدریج مأموریت‌هایی نظیر طرح شهید رجایی، پرداخت دیه زندانیان معسر، خدمات بهداشتی و درمانی گروه‌های محروم و اشتغال فقرا به این نهاد محول شده و در نتیجه، کمک‌های اعتباری دولت به این نهاد نیز افزایش یافته است؛ اما امکان نظارت بر آن وجود ندارد و حتی در صورت همسویی دولت و مجلس در این زمینه، شورای نگهبان نظارت بر این نهاد را مخالف شرع دانسته است.

نوبخت، اصرار نمایندگان برای پاسخگویی کمیته امداد را مغایر با وظایف محول‌شده به این نهاد می‌داند و بر لزوم ادامه فعالیت‌های کمیته امداد، خارج از چارچوب نظام جامع تأکید می‌کند. در نطق نوبخت در مجلس، نکته دیگری نیز مطرح می‌شود:

۱. مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، جلسه ۳۸۱

... مرتباً در ارتباط با مشکلاتی که نمایندگان مردم نسبت به موکلین خود با آن مواجه هستند... آیا کمیته حضرت امام به هزینه نازل، با انعطاف کافی... دارد به مراجعین شما پاسخگویی می‌کند یا خیر؟... بنابراین ما نمی‌توانیم خیلی کمیته را مدیون خودمان بدانیم، از اینکه از اعتبارات دولتی کمک می‌کنیم. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

بدیهی است تمامی دستگاه‌های دارای ردیف اعتباری در بودجه، براساس قانون باید درخصوص هزینه‌کرد منابع اختصاص‌یافته پاسخگو باشند و نمی‌توان هیچ دستگاهی را با توجه به اساسنامه تأسیس آن، مستثنا دانست؛ اما وجه دیگری که از موضع‌گیری برخی نمایندگان استنباط می‌شود، برداشتی است که از مقوله پاسخگویی دارند و نظارت بر کمیته امداد را موضوعی سیاسی می‌دانند. بروکراسی گسترده و سازوکارهای انعطاف‌پذیر کمیته امداد موجب می‌شود تا نمایندگان برخی از مسائل و مشکلات حوزه‌های انتخابیه خود را از راه این نهاد پیگیری کنند. این موضوع در کمک‌های موردی کمیته امداد نیز به‌طورکامل روشن است؛ به‌طوری‌که این نهاد در طول سال تقریباً به اندازه کمک‌های دایمی، به افراد نیازمند و معرفی‌شده موردی نیز کمک‌هایی را عرضه می‌کند. به‌واقع، نوعی رابطه سیاسی دوسویه میان نمایندگان و کمیته امداد وجود دارد که این مسئله در دوره‌های مختلف شدت متفاوتی داشته است.

مدیران کمیته امداد، این نهاد را «خادم نظام» و «بال عاطفی نظام» می‌دانند و بر استقلال آن از دولت تأکید دارند. علاوه‌براین، دو کارکرد فرعی نیز برای کمیته امداد برشمرده می‌شود که عبارت است از: کنترل اجتماعی و دیپلماسی حمایتی. کمیته امداد تأکید می‌کند که بر زوایای مختلف زندگی افراد تحت پوشش نظارت دارد و این نظارت را عامل ایجاد دلبستگی به نظام سیاسی در افراد تحت پوشش می‌داند.

مجموعه این مسائل نشان می‌دهد تأکید بر پاسخگویی کمیته امداد هم از منظر سیاسی و هم از منظر بوروکراتیک اهمیت دارد. ستاری‌فر (۱۳۸۰ج) با تأکید بر ضرورت پاسخگویی این نهادها، بر این نظر است که دستگاه‌ها به‌میزان منابعی که از دولت دریافت می‌کنند، باید پاسخگو و تحت نظارت باشند و نظارت‌پذیری، استقلال این نهادها را مخدوش نمی‌کند. وی

۱. مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، جلسه ۳۸۱

مستثنا شدن کمیته امداد از شمول قانون را نتیجه برخورداری از چتری ایمنی در برابر پاسخگویی به نهادهای نظارتی می‌داند که به ایجاد میدانی رانتهی در این زمینه می‌انجامد. مسئله پاسخگویی نهادهای فرادولتی به اندازه‌ای برای طراحان نظام جامع اهمیت داشت که با مستثنا شدن آنها از شمول قانون، برخی پیشنهاد بازگرداندن لایحه را مطرح کردند.

تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی یکی دیگر از تعارض‌های ساختاری تأثیرگذار در این فرایند بوده است؛ به‌ویژه آنکه چنین وزارتخانه‌ای پیش از انقلاب، در بهمن ۱۳۵۳ تأسیس و در تیر ۱۳۵۵ در وزارتخانه بهداشتی منحل شده بود.

در هر حوزه‌ای، سرجمعی از اقتدار سازمانی وجود دارد که در گذر زمان توزیع و تثبیت شده است. در این وضعیت، شبکه‌های سیاستگذاری به‌شکلی بسته عمل می‌کنند و در نتیجه، امکان بازتوزیع اقتدار و منافع مستقر، بسیار محدود می‌شود و به‌تعبیر شبیری‌نژاد (۱۳۸۳ب)، قدرت سیاسی در ابعاد واقعی آن شکل نمی‌گیرد و به‌دلیل نبود ساختارهای نهادی توسعه‌یافته، بروکراسی حتی به عرصه نزاع‌های سیاسی تبدیل می‌شود و در چنین وضعیتی تمایز مفهومی بین سیاست و مدیریت ناممکن می‌شود (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۵۸). با تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان بهزیستی از وزارت بهداشت و درمان و سازمان تأمین اجتماعی از وزارت کار و امور اجتماعی منتزع و ذیل این وزارتخانه قرار گرفتند. همچنین، اختیارات مهمی به‌ویژه در حوزه‌های مالی نظیر تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، مدیریت یارانه‌های اجتماعی و نظارت و ارزشیابی نظام تأمین اجتماعی به این وزارتخانه محول شد. چنین تغییرات سازمانی پردامنه‌ای از ابتدای فرایند تصویب تا دوران اجرای قانون، چالش‌های زیادی را در پی داشته است.

پیش‌بینی این چالش‌ها از ابتدا این پرسش را ایجاد کرده بود که «اساساً ساختار سازمانی مناسب برای نظام جامع چیست؟». تعیین وزیر مشاور، ایجاد سازمان ملی و تأسیس وزارتخانه، ۳ گزینه ساختاری نظام بوده است. شورای نگهبان تعیین وزیر مشاور را با قانون اساسی مغایر دانست و ایجاد سازمان ملی نیز از سوی دولت و مجلس پذیرفته نشد و گزینه تأسیس وزارتخانه در دستور کار قرار گرفت. برای این مورد نیز ۴ حالت متفاوت مطرح شد: تشکیل وزارت تعاون و تأمین اجتماعی، وزارت بهداشت و درمان و تأمین اجتماعی، وزارت کار و تأمین اجتماعی و

وزارت رفاه و تأمین اجتماعی. برخی تشکیلات وزارتخانه را با سیاست‌های برنامه سوم توسعه در زمینه کوچک‌سازی دولت از راه کاهش تصدی‌ها و واگذاری امور به بخش خصوصی مغایر می‌دیدند. برخی تأسیسات وزارتخانه‌ای با این حجم از اختیارات را دولتی درون دولت می‌دانستند و برخی دیگر چنین نظریه‌هایی درباره نحوه کاهش حجم و ساختار دولت را فاقد اعتبار علمی و تجربی می‌دانستند. به‌باور ستاری‌فر (۱۳۸۲)، از آنجاکه قانون اساسی رویکرد دولت رفاه داشته، بسط امور حاکمیتی منجر به تعدد دستگاه‌های حمایتی و امدادی شده است و این دستگاه‌ها بدون تقسیم‌کار و راهبری و سیاستگذاری متمرکز فعال‌اند و این موضوع به ناکارآمدی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی انجامیده است. کرباسیان (۱۳۹۲) نیز پراکندگی و نبود تمرکز در سیاستگذاری و بودجه‌ریزی را مهم‌ترین چالش حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌داند. از این رو، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به منظور سیاستگذاری و راهبری این پیکره بسیار بزرگ، ناهمگن و نامتجانس پی‌ریزی شده است. برخی صاحب‌نظران بر این باورند که اگر هدف از طراحی نظام جامع، سیاستگذاری و هماهنگی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است، بدون ایجاد ساختار جدید نیز می‌توان این اهداف را با قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری محقق کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱د). برخی نیز بر این نظرند که اگر هدف دولت افزایش پوشش بیمه‌ای و حمایتی است، می‌توان با استفاده از ساختارهای موجود، این هدف را محقق کرد. کمیته امداد استدلال می‌کند که تأسیسات وزارتخانه، مشارکت‌های مردمی در حوزه حمایتی را کاهش می‌دهد، زیرا از نظر فرهنگی و روانی، مردم احساس مسئولیتی در قبال اموری که به‌طور مستقیم به‌دست دولت اجرا می‌شود، از خود نشان نمی‌دهند. از نظر کمیته امداد، وزارتخانه همچنین استقلال اداری و مالی و حقوقی سازمان‌ها و نهادهای فعال در قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی را مخدوش می‌کند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱ب). برخی نمایندگان تشکیلات چنین وزارتخانه‌ای را در جهت مداخله در منابع مالی صندوق‌های اجتماعی و به‌طور خاص سازمان تأمین اجتماعی تفسیر می‌کنند.

مدافعان تشکیلات وزارتخانه، به‌طور عمده بر دو کارکرد ضرورت پاسخگویی دولت در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و وجود سخنگوی این حوزه در هیئت‌دولت تأکید می‌کنند. همچنین، به‌دلیل حاکم بودن تفکر بخشی‌نگری در بین مدیران و در سطح وزارتخانه‌های موجود، تشکیلات وزارتخانه‌ای به‌مثابه متولی این بخش توجیه می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱و).

این چالش‌ها موجب شد تا پس از تصویب قانون نیز، تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با مقاومت جدی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مواجه شود. این سازمان، از یک‌سو وجود چنین وزارتخانه‌ای را با بسیاری از اختیارات خود در زمینه بودجه‌ریزی و مدیریت منابع عمومی در تعارض می‌دید و از سوی دیگر، تأسیس وزارتخانه جدید را مغایر سیاست‌های کلان کوچک‌سازی دولت می‌دانست و از همین رو، تا مدت‌ها در مقابل تصویب ساختار تشکیلاتی وزارتخانه مقاومت می‌کرد.

#### ۳.۴. تعارض منفعتی

همان‌طور که پیش‌تر توضیح داده شد، جداسازی عوامل مولد تعارض فقط به منظور ساده‌سازی و شناسایی دقیق‌تر ماهیت تعارض انجام می‌گیرد؛ وگرنه بهتر بود در بررسی این قانون، دو عامل ساختاری و منفعتی با هم دیده شوند. مفهوم منفعت این ظرفیت را دارد که دیگر عوامل مولد تعارض را در خود جای دهد؛ برای مثال، می‌توان انواعی از تعارض‌های ساختاری را نیز به منافع سازمان‌ها نسبت داد.

یکی از تعارض‌ها بر سر سازمان تأمین اجتماعی، بعد منفعتی آن بوده است. برخی نمایندگان تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را در جهت مداخله در منابع مالی صندوق‌های اجتماعی و به‌طور خاص سازمان تأمین اجتماعی تفسیر می‌کنند. شرکت‌های متعدد ذیل این سازمان‌ها نیز همواره منافع مالی و سیاسی گسترده‌ای را برای دولت به‌همراه داشته‌اند و اینکه این صندوق‌ها و سازمان‌ها تابع چه وزارتخانه‌ای باشند، همواره محل تعارض بوده است. ایزدخواه (۱۳۹۲) دلیل این تعارض‌ها را چنین توضیح می‌دهد.

یکی از چیزهایی که وزارت کار همیشه به‌دنبال سازمان تأمین اجتماعی بوده، آن یکی دو درصدی است که به‌عنوان حق سرپرستی از سازمان می‌گرفته تا سال ۵۴. بعد که وزارت بهداشتی و بهزیستی شکل گرفت، این وزارتخانه سهم داشت... نهایتاً فشارهای وزارت بهداشت باعث شد که صدها بیمارستان بر روی دست سازمان تأمین اجتماعی بماند.

هرچند سطح این تعارض، به‌ویژه از منظر وزارت بهداشت، بسیار جدی‌تر است و تعارض منافع بسیار گسترده‌تری را به‌همراه دارد و در اختیار داشتن صندوق‌های بیمه‌ای چرخه تسخیر سیاستگذاری در حوزه سلامت را کامل می‌کند.

در حوزه‌های سازمانی منافع مستقری وجود دارد که اعمال تغییرات نهادی و سازمانی در آنها مشکل‌ساز است. اولویت نهادها و سازمان‌ها پس از تأسیس، به تدریج از اهداف اصلی فاصله می‌گیرد و حفظ موجودیت و تأمین منافع سازمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند (هلم‌کوئیست، ۲۰۰۸). براین اساس، شکل‌گیری نهاد جدید، کانون نهادهای موجود را دچار آشفتگی می‌کند و مقاومت‌های سیاسی و اجتماعی و سازمانی را در برابر تغییرات دامن می‌زند که چه‌بسا به تغییر در جهت‌گیری‌ها و رویکردهای نهادی و همچنین ناکارآمدی سازمان‌ها و سیاست‌های این حوزه می‌انجامد.

حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به دلیل گستردگی منابع و رانت‌های موجود در آن، با تعارض منافع همراه است و سازمان‌ها و نهادها سعی می‌کنند تا حد امکان منافع بیشتری را از تدوین سیاست‌ها به دست آورند یا تأثیرات آن را بر حوزه فعالیت خود خنثی کنند. نقش و تأثیر تعارض منافع تا اندازه‌ای است که بسیاری انحلال وزارت رفاه پیش از انقلاب را به مقاومت نهادهای فرادولتی وابسته به دربار نسبت می‌دهند. مقاومت نهادهای فرادولتی و تداخل گسترده وظایف در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، اثرگذاری قانون نظام جامع و ارکان اجرایی آن را محدود کرده است. افزایش درآمدهای نفتی در دوره اجرای قانون نیز موجب شد تا دولت امکان یابد در جایگاه وزارت رفاه بنشیند و در نتیجه، زمینه برای انحلال این وزارتخانه مهیا شود.

#### ۴. دینامیزم تعارض و راهبردهای مواجهه با آن

دینامیزم تعارض در میدان سیاست‌گذاری و راهبرد بازیگران در دوره فرایند تدوین سیاست باثبات نیست. درباره قانون ساختار نیز می‌توان دینامیزم را به دو دوره ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۰ و ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ تقسیم کرد. این دوره‌بندی را می‌توان به دوران قبل و بعد از تحویل لایحه به مجلس یا قبل و بعد از تغییرات در رأس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز تعبیر کرد. وجه غالب دوره اول این است که بازیگران مختلف هرکدام در گوشه‌ای از میدان در حال تدوین لایحه پیشنهادی‌اند و در اردیبهشت ۱۳۸۰، با ارائه اولین لایحه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به دولت، اصلی‌ترین تعارض حول ساختار و سازمان‌دهی رفاه و تأمین اجتماعی شکل گرفت. گفتنی است که در این دوره، علاوه بر مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی که طراحی نظام

جامع به آن محول شده بود، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان بهزیستی، کمیته امداد و سازمان بیمه خدمات درمانی نیز لایحه‌هایی را تدوین کردند.

تشکیل شورای عالی تأمین اجتماعی به دبیری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تشکیل سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی، تشکیل شورای عالی تعاون و تأمین اجتماعی به دبیری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تمرکز امور حمایتی نیازمندان و بیمه اجتماعی روستاییان در کمیته امداد، انحلال سازمان بیمه خدمات درمانی، تأسیس وزارت تعاون و تأمین اجتماعی، تأسیس وزارت بهداشت و درمان و تأمین اجتماعی از جمله پیشنهادهایی بود که طی دوره پیش از تحویل لایحه به مجلس، مورد مناقشه بازیگران بود. در نهایت در تیر ۱۳۸۰ پیش‌نویس اولیه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با اصلاحاتی به هیئت دولت تحویل شد. در این اصلاحیه، دو گزینه وزارت بهداشت، درمان و تأمین اجتماعی (با جدا کردن آموزش پزشکی از وزارتخانه) و وزارت تعاون و تأمین اجتماعی مطرح شده بود و با توجه به اینکه در هر دو گزینه پیشنهادی، بحث ادغام سازمان تأمین اجتماعی مطرح بود، سازمان تأمین اجتماعی در کمیسیون اجتماعی دولت به آن اعتراض کرد و این نقد مطرح شد که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تدوین لایحه از جایگاه قانونی خود فراتر رفته و تاحدگسترده‌ای، قلمرو قانونی و تشکیلاتی دستگاه‌ها را نادیده گرفته است؛ اما موضوع این است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی چنین سیاست‌هایی را موجب اختلال در مأموریت‌های خود می‌داند و می‌تواند با استفاده از اختیارات خود در زمینه توزیع و تخصیص منابع مالی، در روند سیاستگذاری‌ها وقفه یا اختلال ایجاد کند. از آنجاکه در لایحه پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تشکیل وزارتخانه تعاون و تأمین اجتماعی مدنظر قرار گرفته بود، ستاری فر (۱۳۸۰ب) اتخاذ این تصمیم را پیامد تحلیلی می‌داند که برخی از کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از ناکارآمدی وزارت تعاون داشته‌اند و چون در قانون اساسی بر تعاون تأکید شده است، نمی‌توانسته‌اند به‌صراحت آن را منحل کنند و قصد داشته‌اند با ادغام امور بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در وزارت تعاون، زمینه انحلال بخش تعاون را فراهم کنند.

در این مقطع، مدیران کل تأمین اجتماعی کشور طی نامه‌ای خطاب به رئیس‌جمهور خواستار حذف «لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی» از دستور کار کمیسیون امور اجتماعی دولت و جایگزینی «طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» شدند (هفته‌نامه آتیه، ۱۹

تیر ۱۳۸۰). در تیرماه ۱۳۸۰ نیز نامه دیگری از سوی فرهادی<sup>۱</sup>، ستاری فر<sup>۲</sup>، انصاری<sup>۳</sup>، واعظمهدوی<sup>۴</sup> و نوربالا<sup>۵</sup> خطاب به رئیس‌جمهور در زمینه ناکارآمدی ماده‌واحد<sup>۶</sup> پیشنهادی سازمان مدیریت نوشته شد (هفته‌نامه آتیه، ۱۹ تیر ۱۳۸۰). در پی این اعتراض‌ها، لایحه در مرداد ۱۳۸۰ با دستور رئیس‌جمهور از دستورکار خارج شد. در این مرحله، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سازمان تأمین اجتماعی دو بازیگر اصلی میدان بودند. راهبرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بر خودمحوربینی و نادیده گرفتن دیگر بازیگران مبتنی بود و سازمان تأمین اجتماعی نیز تلاش داشت از راه شبکه‌سازی و ائتلاف بین بازیگران همسو با قطبی کردن تعارض مانع پیشبرد لایحه اول شود.

این تعارض‌ها موجب شد تا از تیرماه مجلس نیز وارد میدان شود و ۲۹ نفر از نمایندگان مجلس با توجه به تأخیر دولت در تحویل لایحه، طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را تنظیم کنند. در این طرح، بر ایجاد سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی در جهت تحقق اصل ۲۹ قانون اساسی تأکید شد (پناهی، ۱۳۸۵: ۸۷). در نهایت، دولت در مرداد ۱۳۸۱ لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی را پس از اصلاح و با تأکید بر ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به مجلس تحویل داد. با تحویل لایحه به مجلس، نمایندگان طرح خود را پس گرفتند. از این مقطع، کمیسیون مشترک تلاش کرد با حضور گروه‌های مختلف کارشناسان و دستگاه‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس، میدان گسترده‌تری را برای گفت‌وگو و تبادل نظر ایجاد کند. در این راهبرد تلاش بر این است که موقعیت بازیگران مختلف مدنظر قرار گیرد. در این دوره نیز دوباره اصلی‌ترین تعارض حول ساختارها و اقتدارهای سازمانی برجسته می‌شود. تلاش برای نظارت‌پذیری و پاسخگویی نهادها و سازمان‌های این حوزه، چه از راه سیاستگذاری و چه از راه ایجاد سازمان جدید، سطحی از تعارض‌ها را در پی دارد. منافع

۱. وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۲. مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی

۳. رئیس سازمان بهزیستی کشور

۴. رئیس سازمان بیمه خدمات درمانی

۵. رئیس جمعیت هلال احمر



ازپیش‌مستقر، قدرت بوروکراتیک و حتی سیاسی‌ای را برای سازمان‌ها و نهادها به‌وجود می‌آورد که در برابر هر تغییری که به این میدان خدشه وارد کند، مقاومت می‌کنند. تفاوت سطح تخصصی نیز زمینه را برای این مقاومت‌ها و نادیده‌گرفتن نهادهای جدید هموارتر می‌کند. یکی از حاضران در میدان، در تحلیل این وضعیت این‌گونه توضیح می‌دهد:

وقتی سازمان‌هایی از دیرباز شکل گرفته‌اند و فرهنگ‌های متفاوتی دارند، صرف کنار هم نشانیدن، اینها را یکی نمی‌کند و یک اینرسی در فرهنگ‌هایشان وجود دارد؛ اما به‌رحال به همدیگر نزدیکشان می‌کند و راه دیگری وجود ندارد. حداقل ما آن موقع به‌جز این، راه دیگری نمی‌دیدیم و شاید هم چیزهای دیگری بوده و این تفاوت‌های دیده‌مانی شاید منشأهای دیگری داشته و ما زمانی که این حرف‌ها را مطرح می‌کردیم، شاید نمی‌دیدیم یا نمی‌خواستیم ببینیم و شاید فکر می‌کردیم بشود این‌ها را دور زد و بدون اینکه به کسی بگوییم و به روی خودمان بیاوریم، این وحدت تشکیلاتی و سازمانی را اعمال کنیم تا آن اختلاف‌نظرها هم به‌تدریج محو شود؛ اما به‌نظر چنین نشده است. اما یک نکته هم هست و آن اینکه آن وحدت هم به آن‌گونه که ما می‌خواستیم تحقق پیدا نکرد، به چند دلیل، یکی اینکه همان ابتدای امر که داشت قانون تصویب می‌شد، ماده ۱۸ یک تبصره بسیار بزرگ است که کمیته امداد را جدا کرد. (رفیعی، در گفت‌وگو با نگارنده)

نادیده‌گرفتن و دور زدن که می‌توان آن را ذیل راهبرد رقابتی جای داد، از تاکتیک‌های رایج در مواجهه با تعارض‌ها در نظام سیاستگذاری ایران است که می‌توان نمونه‌های زیادی از آن را در حوزه‌های مختلف سیاستگذاری برشمرد؛ اما واقعیت این است که این نوع مواجهه در شرایط نامتوازنی قدرت بازیگران ممکن است کل سیاست را با چالش مواجه کند. در همین قانون، شورای نگهبان شمول دستگاه‌هایی نظیر کمیته امداد را مغایر اختیارات ولی فقیه در اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانست و درنهایت، مجلس پس از ۳ بار برگشت قانون ازسوی شورای نگهبان، با اضافه‌کردن ماده ۱۸، شمول کمیته امداد را منوط به اذن رهبری دانست. برخی کارشناسان نیز بر این نظر بوده‌اند که برای کاهش حساسیت‌ها و مقاومت‌ها در

لایحه، به کلی‌گویی پرداخته شده و به ابهام‌ها دامن زده شده است تا با هر سلیقه و علاقه‌ای سازگار شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱ج)؛ مسئله‌ای که در دوره اجرای قانون، چالش‌هایی اساسی را در پی داشته است.

### جمع‌بندی

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در فرایند طراحی با تعارض‌های جدی مواجه بوده است و بازیگران نتوانسته‌اند یک راهبرد همکاری به‌منظور دستیابی به موقعیت برنده-برنده اتخاذ کنند و شبکه‌سازی‌های صورت‌گرفته تنها برخی از بازیگران را در گوشه‌هایی از میدان دربرگرفته و نتوانسته به اقناع و اجماع کلی برسد. دست نیافتن به چنین راهبردی در تنوع سیاست‌ها و سازوکارهای موجود در قانون و امکان تفسیرپذیری آنها نمود یافته است؛ تاجایی که از همان ابتدا برخی نمایندگان مجلس حتی انحلال وزارتخانه را نیز از متن همین قانون استنباط می‌کردند.

گستره ابعاد سیاسی و اقتصادی نظام جامع موجب شده بود تا رقبا با گرایش‌های موافق و مخالف سعی کنند نظرهای همدیگر را به‌سرعت خنثی کنند. باوجوداین، طراحی نظام جامع محدود به میدان رسمی سیاستگذاری بود و نهادهای مدنی، احزاب و روشنفکران، به‌تقریب هیچ حضوری در این میدان نداشتند؛ چه‌بسا مشارکت این‌گونه نهادها می‌توانست شبکه‌سازی‌ها و ائتلاف‌های درون میدان را به‌گونه‌ای دیگر سامان دهد یا در وضعیت مطلوب آن، سطح بالاتری از توافق سیاسی را حول قانون شکل دهد.

عوامل پارادایمی و ساختاری مهم‌ترین عوامل مولد تعارض در تدوین این قانون بوده‌اند. این قانون را هرچند نمی‌توان به‌مثابه نهادگذاری بهینه در حوزه سیاستگذاری اجتماعی در نظر گرفت، براساس فرازوفرود دوره تدوین، می‌توان استدلال کرد که در همین حد نیز با روند غالب سیاستگذاری در ایران که مبتنی بر کوچک‌سازی دولت و کاهش خدمات اجتماعی و رفاهی بوده، ناهمسو بوده است و به‌همین دلیل، با تغییرات رخ داده در رأس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پس از تصویب قانون، نظام جامع رفاه حتی به‌مثابه «ایده شخصی» رئیس پیشین سازمان و مغایر سیاست‌های «سازمان» معرفی می‌شود. این اتفاق نشان می‌دهد که این سازمان

تأثیرگذار بازنگر تأثیرگذاری در تعارض‌های پارادایمی و ساختاری بوده است. این موضوع تاحدی مهم است که می‌توان محوریت یافتن این سازمان را راه‌حلی برای مواجهه با بسیاری از تعارض‌های ساختاری مطرح‌شده در فرایند تدوین قانون ساختار دانست؛ اما با توجه به منطق محافظه‌کارانه حاکم بر سازمان مدیریت و رویکرد حداقلی آن به حوزه سیاستگذاری اجتماعی ممکن است تعارض‌های پارادایمی را تشدید کند.

به‌لحاظ ساختاری موضوع دوگانگی ساختار قدرت در معنای وجود نهادهای فرادولتی در حوزه رفاه اجتماعی، جدی است و بدیهی است تعارض کارکردی میان سازمان‌ها و نهادهایی که منشأ مشروعیت سیاسی متفاوتی دارند، اختلال‌های جدی را در سیاستگذاری موجب می‌شود؛ اما ماهیت تعارض‌ها نشان می‌دهد که در ساحت رسمی دولت نیز تعارض‌های ساختاری جدی وجود داشته است. نتیجه تعارض ساختاری در این دو ساحت متفاوت، پدیده «درون‌تهی‌شدگی» دولت است که در نتیجه آن، چنین قانونی، حتی اگر به‌مثابه قانون اساسی حوزه رفاه شناخته شود، نه‌تنها به انسجام‌دهی این حوزه منجر نمی‌شود، بلکه نارسایی‌ها و ناکارایی‌های درون حوزه را بیشتر می‌کند؛ هرچند اگر سیاستگذاری اجتماعی در کانون مباحث روشنفکران و نخبگان اجتماعی و سیاسی قرار داشت، گفت‌وگوهای جدی درباره این تعارض‌ها ممکن بود به شبکه‌سازی اثرگذارتری در این حوزه بینجامد.

## منابع

- ایزدخواه، محسن (۱۳۸۲)، «تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بهترین مدل برای استقلال صندوق‌های بیمه‌ای است»، *روزنامه حیات نو*، شماره ۲۶۷، ۸ آذر ۱۳۸۲: ۱۱.
- ایزدخواه، محسن (۱۳۹۲)، *همایش تأمین اجتماعی؛ گذشته، حال، آینده*، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۳۰ تیر ۱۳۹۲.
- پناهی، بهرام (۱۳۸۵)، *کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- ستاری‌فر، محمد (۱۳۸۰الف)، «نامه ستاری‌فر به خاتمی»، *هفته‌نامه آتیه*، سال هشتم، شماره ۳۲۲، ۱۹ تیر ۱۳۸۰: ۲.
- ستاری‌فر، محمد (۱۳۸۰ب)، «ادغام سازمان‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در وزارت تعاون نادیده گرفتن منزلت و نیازهای مردم است»، *هفته‌نامه آتیه*، سال هشتم، شماره ۳۲۲، ۱۹ تیر ۱۳۸۰: ۳ و ۴.
- ستاری‌فر، محمد (۱۳۸۰ج)، «۳۰ میلیون نفر رها از خدمات تأمین اجتماعی»، *هفته‌نامه آتیه*، سال هشتم، شماره ۳۲۶، ۱۶ مرداد ۱۳۸۰: ۴، ۵ و ۱۵.
- ستاری‌فر، محمد (۱۳۸۲)، «سازمان تأمین اجتماعی پایدار می‌ماند: برخی تشویش‌ها غیرواقعی است»، *هفته‌نامه آتیه*، شماره ۴۴۷، ۱۶ دی ۱۳۸۲: ۳ و ۱۲.
- سعیدی، علی‌اصغر (۱۳۸۷)، «چالش‌های شکل‌گیری گفتمان رفاهی در ایران»، *کتاب‌ماه علوم اجتماعی*، سال یازدهم، شماره اول: ۵۸-۶۹.
- سعیدی، علی‌اصغر (۱۳۹۲)، *نشست چالش‌های سیاستگذاری اجتماعی در ایران*، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، ۱۳ آذر ۱۳۹۲.
- شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۳الف)، «کارکردهای نظام تأمین اجتماعی»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، سال ششم، شماره ۱۸: ۳-۴.
- شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۳ب)، «ناسازگاری در کارکردها»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، سال ششم، شماره ۱۶: ۳-۶.

- فلیک، اووه (۱۳۹۰)، درآمدی بر تحقیق کیفی، ترجمه هادی جلیلی، تهران: نی.
- کرباسیان، مهدی (۱۳۹۲)، همایش تأمین اجتماعی؛ گذشته، حال، آینده، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۳۰ تیر ۱۳۹۲.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی (لوح فشرده)، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱الف)، بررسی تداخل وظایف و فعالیت‌های سازمان‌های بخش تأمین اجتماعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱ب)، نظرات و انتقادات سازمان‌ها و کارشناسان درخصوص کلیات لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱ج)، خلاصه و جمع‌بندی گزارش‌های کارشناسی لایحه ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱د)، انتقادات و پیشنهادهای مربوط به مواد لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱ه)، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - دیدگاه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛ سؤالات و پاسخ‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱و)، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - دیدگاه کمیته امداد؛ سؤالات و پاسخ‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- مک‌لئود، تاس اچ. (۱۳۸۰)، برنامه‌ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی‌اعظم محمدیگی، تهران: نی.
- هفته‌نامه آتیه (۱۳۸۰)، سال هشتم، شماره ۳۲۲، ۱۹ تیر ۱۳۸۰.
- Baldok, John; Mitton, Lavinia; Manning, Nick; and Vickerstaff, Sarah (1999), **Social policy**, Oxford: Oxford University press.
- Blakemore, Ken, and Griggs, Edwin (2007), **social policy; an introduction**, Berkshire: Open University press.
- Guba, Egon G. (1990), “the alternative paradigm dialog”, in Egon G. Guba (ed.), **the paradigm dialoge**, (pp. 17-27), Newbury Park, CA: Sage.
- Holmqvist, Mikael (2008), **the institutionalization of social welfare: a study of medicalizing management**, New York: routlege.
- Hudson, John, and Lowe, Stuart (2009), **understanding the policy process: analyzing welfare policy and practice**, Bristol: Policy.
- Moore, Christopher (2003), **the mediation process: practical strategies for resolving conflict**, San Francisco: Jossey-Bass.
- Sandole, Dennis (1998), “a comprehending mapping of conflict and conflict resolving: a three pillar approach”, **peace and conflict studies**: Vol. 5, No. 2.
- Wehr, Paul (1979), **confilict reualtion**, Boulder: Westview press.
- White, Hayden (1987), **the content of the form; narrative discourse and historical representation**, Baltimore: the Johns Hopkins University Press.
- Wilmott, William, & Joyce Hocker (2013), **interpersonal conflict**, New York: McGraw-Hill