



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

گفتگوی اجتماعی

چیستی، سازوکارها و چالش‌ها

معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
فروردین ۱۴۰۰

۱۵۳



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی

گفتگوی اجتماعی؛ چیستی، سازوکارها و چالش‌ها



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

فروردین ۱۴۰۰

گفتگوی اجتماعی؛ چستی، سازوکارها و چالش‌ها

معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

پژوهشگر: محمد عادل

ناظر علمی: سعید هراسانی

واژگان کلیدی: گفتگوی اجتماعی - مذاکره اجتماعی - سه‌جانبه‌گرایی - حکمرانی مشارکتی

تاریخ انتشار: فروردین ۱۴۰۰

سرفصل موضوعی: توانمندسازی جامعه - توانمندسازی تشکلهای حرفه‌ای و مدنی -

گفتگوی اجتماعی

مجموعه: رفاه و سیاست اجتماعی

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی.....	۵
۱- مقدمه	۸
۲- تاریخچه مختصری از گفتگوی اجتماعی	۹
۳- معنا و مفهوم گفتگوی اجتماعی.....	۱۱
۴- انواع گفتگوی اجتماعی	۱۴
۴-۱- انواع گفتگوی اجتماعی از منظر تعداد گروه‌های مشارکت‌کننده	۱۴
۴-۲- انواع گفتگوی اجتماعی از منظر میزان مشارکت گروه‌ها	۱۵
۴-۳- انواع گفتگوی اجتماعی از منظر سطح گفتگو.....	۱۷
۵- مدل‌ها و نظریه‌های مختلف گفتگوی اجتماعی و مشارکت در سیاست‌گذاری	۱۸
۵-۱- نظریه‌های روابط کار	۱۸
۵-۲- مدل‌های گفتگوی اجتماعی	۱۹
۶- بازیگران اصلی گفتگوی اجتماعی و ویژگی‌های آن‌ها	۲۵
۶-۱- دولت	۲۵
۶-۲- نهادهای کارگری	۲۷
۶-۳- نهادهای کارفرمایی	۲۷
۶-۴- سایر متخصصان	۲۹
۷- ضروریات یک گفتگوی اجتماعی موفق	۳۰
۸- ضرورت‌های اجرایی مذاکره	۳۱
۹- تجارب سایر کشورها در گفتگوی اجتماعی	۳۴
۹-۱- لهستان و استونی	۳۴
۹-۲- ترکیه	۳۶
۱۰- گفتگوی اجتماعی در ایران	۳۹
۱۰-۱- مقدمه	۳۹
۱۰-۲- مروری مختصر بر تاریخ روابط کار در ایران	۴۱
۱۰-۳- مطالعات پیشین در باب گفتگوی اجتماعی در ایران	۴۲
۱۰-۴- وضعیت عوامل زمینه‌ای گفتگوی اجتماعی در ایران	۴۷
۱۰-۵- استراتژی‌های به کار گرفته شده در مذاکرات	۵۱
۱۰-۶- نتیجه‌گیری	۵۶
منابع	۵۷
پیوست	۵۹

فهرست اشکال و جداول

- شکل ۱- نردبان مشارکت ارنشتاین ۱۲
- شکل ۲- هرم گفتگوی اجتماعی ۱۶
- شکل ۳- مدل سنخ‌شناسی کیسی و گولد از گفتگوی اجتماعی ۲۰
- شکل ۴- مدل تعاونی- مشارکتی استریک و اشمیتر ۲۱
- شکل ۵- فضای سیاست‌گذاری سنتی و مشارکتی ۲۳
- شکل ۶- چرخه گفتگوی اجتماعی ۳۲
- شکل ۷- الگوی گفتگوی اجتماعی ۳۳
- جدول ۱- مذاکرات شناسایی شده در ایران ۴۰
- جدول ۲- لیست افراد مصاحبه شده ۴۱
- شکل ۸- استراتژی‌های مختلف در مذاکرات ۵۵



خلاصه مدیریتی

مفهوم گفتگوی اجتماعی اولین بار توسط سازمان بین‌المللی کار و در رابطه با روابط میان کارفرمایان و کارگران در دنیای کار مطرح شد. مراد این سازمان از مطرح کردن چنین بحثی، تأکید بر مشارکت افراد ذی‌نفع در مسائلی است که می‌تواند به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر زندگی کاری آن‌ها تأثیر بگذارد. بنا بر معیارهای این سازمان، گفتگوی اجتماعی راهی اطمینان‌بخش برای یافتن راه‌حل‌های پایدار است که در نتیجه آن به دلیل مشارکت خود افراد ذی‌نفع، احتمال بیشتری برای موفقیت برنامه‌ها وجود دارد. ریشه اصلی مباحث مربوط به گفتگوی اجتماعی را باید در دوران پس از جنگ جهانی دوم پیگیری کرد که به دنبال تلاش‌های مداوم برای رهایی از چرخه تضاد میان کارگران و کارفرمایان و پایان دادن به آن، پیشرفت‌های تاریخی‌ای درباره روابط کار رقم خورد که این روابط را در چارچوبی قانونی از سطح فردی به سطح جمعی ارتقاء بخشید. در همین راستا سازمان بین‌المللی کار، توصیه‌نامه‌ها و مقاله‌نامه‌های متعددی از جمله دو مقاله‌نامه مهم ۹۸ و ۱۵۴ و توصیه‌نامه‌های ۹۴، ۱۲۹ و ۱۳۰ را برای شفافیت این موضوع تدوین کرد.

گفتگوی اجتماعی معنا و مفهوم بسیار گسترده‌ای دارد که در ساده‌ترین شکل آن می‌توان چنین گفت که گفتگوی اجتماعی نوعی توانمندسازی و مشارکت افراد در فرایندهای تصمیم‌سازی است. سازمان بین‌المللی کار به عنوان مبدع این مفهوم با ارائه تعریفی آن را «انواع مذاکرات، مشورت‌ها و اشتراک‌گذاری اطلاعات در بین نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران درباره سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی» تعریف می‌کند؛ اما محققان دیگر این مفهوم را با اشاره به مواردی فراتر از مسائل دنیای کار و در نظر گرفتن سایر موارد خارج از دنیای کار اما مرتبط با آن، بسط داده‌اند. به عنوان نمونه مارتن هرمانس و همکارانش این مفهوم را در ارتباط با توسعه پایدار تعریف کرده و دامنه گفتگوی اجتماعی را به فراتر از مسائلی در روابط صنعتی صرف مانند دستمزد یا ایمنی محل کار، ارتقاء می‌دهند. لذا در این گزارش، تعریفی که از گفتگوی اجتماعی مدنظر قرار دارد، عبارت است از:

هرگونه نشست و مذاکره، بین ذی‌نفعان مربوطه درباره مسائل مستقیم دنیای کار (مانند دستمزد، بیمه و ایمنی محل کار) و یا موضوعاتی که رابطه غیرمستقیم با دنیای کار دارند اما بر آن تأثیر می‌گذارند یا از آن تأثیر می‌پذیرند (مانند آلودگی‌های زیست‌محیطی و مسکن کارگران)، با هدف انتشار اطلاعات، مشاوره و یا تصمیم‌سازی را گفتگوی اجتماعی می‌نامیم. (رک صص ۲-۹)

فارغ از تعاریف گوناگون، گفتگوی اجتماعی انواع و اقسام گوناگونی دارد که در ساده‌ترین شکل می‌توان آن را بر اساس تعداد گروه‌های مشارکت‌کننده و نحوه مشارکت آن‌ها تقسیم‌بندی کرد. بر اساس تعداد گروه‌های مشارکت‌کننده، گفتگوی اجتماعی به سه نوع گفتگوی اجتماعی دوجانبه، سه‌جانبه و چندجانبه تقسیم می‌شود. گفتگوی اجتماعی دوجانبه مذاکراتی است که میان کارگران و کارفرمایان و بدون دخالت نهادهای دیگر شکل می‌گیرد، اما دولت می‌تواند به عنوان مشاور در آن حضور داشته باشد. در گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه نقش دولت نیز رسمیت یافته و به اعضای اصلی گفتگو اضافه می‌شود. زمانی که در یک گفتگوی اجتماعی، در کنار مشارکت‌کنندگان اصلی لزوم حضور ذی‌نفعانی دیگر نیز مانند بازنشستگان، معلولان و... احساس شود و آن‌ها نیز در مذاکرات مشارکت جویند، گفتگوی اجتماعی چندجانبه شکل می‌گیرد که از نظر جامعیت مشارکت‌کنندگان کامل‌ترین نوع است.

در تقسیم‌بندی گفتگوی اجتماعی بر اساس نحوه مشارکت نیز سه نوع قابل تفکیک است. در ساده‌ترین حالت گفتگوی اجتماعی صرفاً با هدف انتشار اطلاعات شکل گرفته و یکی از ذی‌نفعان اصلی (معمولاً دولت) اطلاعاتی را با دیگر شرکا در میان می‌گذارد. دومین نوع مشاوره است که در آن سایر ذی‌نفعان به ارائه نظر پرداخته اما دولت الزامی برای کاربست و اجرای نظراتشان ندارد. آخرین حالت که کامل‌ترین نوع است، مذاکره است که تمامی ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌سازی نقش داشته و هیچ تصمیمی بدون نظر آن‌ها اخذ نمی‌شود. (رک صص ۹-۱۵)

همان‌طور که ذکر شد می‌توان انواع مختلفی از گفتگوی اجتماعی را بنا بر گروه‌های مشارکت‌کننده و میزان مشارکتشان در سیاست‌گذاری از یکدیگر تفکیک کرد. در ادامه گزارش به بحث و بررسی درباره نظریه‌های روابط کار و مدل‌های مختلف گفتگوی اجتماعی می‌پردازیم. نکته‌ای که بایستی به آن اشاره داشت این است که این الگوها و مدل‌ها در واقع تدقیق انواع ذکرشده گفتگوی اجتماعی هستند که حالتی عام دارند. در این مدل‌ها نحوه مشارکت افراد و گروه‌ها و نوع مناسبات و ارتباطاتشان با یکدیگر به صورت دقیق‌تری مورد بررسی



قرار می‌گیرد. از مدل‌های بررسی شده در این گزارش می‌توان به سنخ‌شناسی کیسی و گولد، مدل تعاونی - مشارکتی استریک و اشمیتز، مدل گفتگوی اجتماعی کامپستون، مدل سیاست‌گذاری مشارکتی چند سطحی و روش گشوده هماهنگی اشاره کرد.

در سنخ‌شناسی کیسی و گولد، بر اساس موضوع که صرفاً روابط کار یا دامنه گسترده‌تری از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی باشد و تعداد مشارکت‌کنندگان، سه الگو از گفتگوی اجتماعی ارائه می‌شود. مدل تعاونی - مشارکتی استریک و اشمیتز، بیشتر بر روابط نهادهای نمایندگی کارگری و کارفرمایی با کارگران و کارفرمایان تأکید داشته و در صدد آن است که نشان دهد هرچه نهادهای نمایندگی، تعداد بیشتری از افراد را، چه اعضایشان باشند و چه نباشند، نمایندگی کنند و روابط قوی‌تری با آن‌ها داشته باشند، این گفتگوها بیشتر متمرکز خواهند بود. در مدل گفتگوی اجتماعی کامپستون، شاهد پنج نوع مذاکره هستیم که این گفتگوها فارغ از تعداد مشارکت‌کنندگان و بر اساس چارچوب نهادی از یکدیگر تفکیک می‌شوند.

سومین مدل، مدل سیاست‌گذاری مشارکتی چند سطحی است که در واقع پاسخی است برای کاهش فقدان علاقه به دخیل شدن در سیاست و ایجاد امکان مداخله به منظور کاهش نارضایتی مردم از فرایندهای سیاسی و سیاستی. از این رو در این مدل، شاهد آن هستیم که به مواردی نظیر گذار از حکومت به حکمرانی، گذار از دموکراسی نمایندگی به دموکراسی شورایی و گذار از نهادهای رسمی به نهادهای غیررسمی به عنوان مبنایی برای تغییرات لازم و بهبود سیاست‌گذاری مشارکتی اشاره می‌شود.

مدل‌های مختلف گفتگوی اجتماعی که پیش‌تر توضیح داده شد، نه لزوماً اما عمدتاً در سطح ملی به کار گرفته می‌شوند. بهترین امکان گفتگوی اجتماعی در سطحی فراتر از ملی و در سطح منطقه‌ای را می‌توان در اتحادیه اروپا یافت. روش گشوده هماهنگی در واقع یکی از نمونه‌های گفتگوی اجتماعی در سطح منطقه‌ای و فراملی و یکی از رویه‌های قانون‌گذاری مورد استفاده در اتحادیه اروپا و حاصل ابداع کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۰ است. (رک صص ۱۵-۲۷)

بحث بعدی مطرح شده در گزارش به ویژگی‌های بازیگران اصلی در فرایند گفتگوی اجتماعی می‌پردازد. در بحث از بازیگران گفتگوی اجتماعی، چهار گروه عمده‌ترین نقش را دارند. دولت به عنوان اولین گروه، قدرتمندترین آن‌هاست که به طور عمده چهار نقش ایجاد پشتیبانی از حقوق مترتب برای انجام گفتگوی اجتماعی، ترویج و تشویق گفتگوی اجتماعی، مشارکت به عنوان یکی از طرف‌های درگیر در گفتگوی اجتماعی و پیاده‌سازی و اجرای توافقات حاصله را بر عهده دارد. دو گروه اصلی دیگر، نمایندگان کارگران و کارفرمایان هستند که در سطوح مختلفی از جمله محل کار، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی وجود دارند. در نهایت، با توجه به پیچیدگی بسیاری از موضوعات، به خصوص زمانی که مباحث فنی و قانونی در بین است، حضور متخصصان مستقل یا دانشگاهی و یا سایر گروه‌های ذی‌نفع مانند بازنشستگان، زنان، جوانان و... به عنوان گروه چهارم، می‌تواند به رسیدن به تصمیمات آگاهانه‌تر و پاسخ‌های مؤثرتر به سؤالات مطرح شده در فرایند گفتگو کمک کند. (رک صص ۲۷-۳۵)

علاوه بر مسائل مطرح شده، هر گفتگوی اجتماعی، فارغ از موضوع مذاکره و گروه‌های درگیر در آن، نیازمند لوازم و ضروریاتی است که مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان چنین برشمرد: ۱- اصول دموکراتیک و آزادی تشکل‌یابی، چراکه گفتگوی اجتماعی بر اساس احترام به حق تشکل‌یابی و عملی کردن آن شکل گرفته است؛ ۲- وجود نهادهای نمایندگی کارگری و کارفرمایی مستقل، قانونی و قدرتمند که نماینده اعضایشان و بازتاب‌دهنده منافع آن‌ها باشند؛ ۳- اراده سیاسی، احساس مسئولیت و تعهد همه طرف‌های درگیر در گفتگوی اجتماعی، چراکه همه ذی‌نفعان مشارکت‌کننده باید درجه‌ای از اعتماد به یکدیگر و اراده‌ای سیاسی داشته باشند تا در فرایند گفتگو درگیر شوند و ۴- پشتیبانی نهادی مناسب، اگرچه گفتگوی اجتماعی می‌تواند به صورت غیررسمی و یا مقطعی نیز باشد اما ایجاد نهادی مخصوص برای این کار می‌تواند منجر به آن شود که گفتگوی اجتماعی به بخش ثابتی از نظام تصمیم‌گیری در یک کشور تبدیل شود. (رک صص ۳۷-۳۵)

توانایی بالا برای مذاکره، دارا بودن صلاحیت‌های فنی و احساس مسئولیت همه طرف‌های درگیر در مذاکره عناصر اساسی برای یک گفتگوی اجتماعی موفق و رسیدن به توافق هستند؛ اما در راستای رسیدن به مذاکره و گفتگویی موفق، لازم است تا اقداماتی استاندارد انجام شود که موفقیت آن را تضمین کند. در همین راستا سازمان بین‌المللی کار، پنج گام اساسی را در این مسیر مشخص کرده است: ۱- آماده‌سازی؛ پیش از هرگونه مذاکره‌ای بایستی در مورد اینکه مذاکره چه وقت و در کجا انجام شود و چه کسانی شرکت خواهند کرد،



تصمیم‌گیری شود. ۲- بحث درباره موضوع: در هنگام بحث، مهم است که نگرانی‌ها و دغدغه‌های همه طرفین درک شود. این امر برای دستیابی به راه‌حلی سازنده و ایجاد شرایط لازم برای مذاکره‌ای متعادل ضروری است. ۳- مشخص کردن اهداف: در هنگام بحث لازم است که اهداف و منافع تمام گروه‌های طرف مذاکره شناسایی شوند. در پی همین اقدام غالباً احتمال آن وجود دارد که پایه و اساسی مشترک حاصل آید. ۴- مذاکره و توافق: رسیدن به یک نتیجه که در پی آن تمام طرف‌های درگیر احساس کنند به دستاوردی مثبت نائل آمده‌اند و نقطه نظرات آن‌ها در نظر گرفته شده است؛ ۵- اجرای برنامه عمل: در پی توافق بایستی مجموعه‌ای از اقدامات انجام شود تا تصمیمات گرفته شده عملی شوند. بدون اجرا و اقدام مناسب، ممکن است گفتگوی اجتماعی صرفاً به صحبت کردن تبدیل شود که نتیجه‌ای در بر ندارد. فرایند اجرایی کردن توافقات نیز بایستی مورد نظارت و ارزیابی قرار گرفته تا چرخه بعدی مذاکرات را تغذیه کند و درس‌های یاد گرفته شده از توافق پیشین در توافقات بعدی استفاده شوند. (رک صص ۳۷-۴۰)

در ادامه برای آشنایی بیشتر با فرایند گفتگوی اجتماعی، تجربه سه کشور استونی، لهستان و ترکیه مورد بررسی قرار گرفته است. انتخاب این سه کشور به این دلیل است که آن‌ها نیز مانند ایران، از گفتگوی اجتماعی شفاف، پایدار و جامعی برخوردار نبوده و تجارب گذشته و روندهای جایگزین به کار گرفته شده در آن‌ها می‌تواند نکات حائز اهمیت‌تری در برداشته باشد.

تجربه کشورهای لهستان و استونی نشان می‌دهد که هرچند این دو کشور تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند اما به سبب سابقه کمونیسم در این کشورها، با گذشت سال‌ها دولت همچنان دست بالا را در گفتگوهای اجتماعی داشته و فرصت کمتری برای سایر ذی‌نفعان در تصمیم‌سازی فراهم می‌کند. در ترکیه نیز به موجب تکرار تغییرات شدید سیاسی از جمله کودتا، نهادهای نمایندگی فرازوفرودهای بسیاری را تجربه کرده‌اند. نتیجه این امر آن بوده است که کارآمدی بسیاری از این نهادها چندان مطلوب ذی‌نفعان نبوده و در نتیجه گروه‌های نمایندگی و مذاکرات غیررسمی موازی شکل گرفته‌اند تا بتوانند خلأهای موجود را پر کنند. (رک صص ۴۲-۵۱)

در ادامه گزارش به بحث و بررسی وضعیت گفتگوی اجتماعی در ایران پرداخته‌ایم. مذاکرات انجام شده در ایران هم در حوزه کار شکل می‌گیرند که طبق تعریف در زمره گفتگوی اجتماعی قرار دارند و هم در سایر زمینه‌ها که دیگر نمی‌توان از اصطلاح گفتگوی اجتماعی برای آن‌ها استفاده کرد. هرچند این نوع از مذاکرات با تعریف ما همخوانی ندارند اما به علت آن که بررسی آن‌ها می‌تواند نکاتی را یادآور شود، به مطالعه محدود آن‌ها نیز پرداخته‌ایم. از سوی دیگر مذاکرات در ایران به دو صورت رسمی و غیررسمی نیز انجام می‌شوند که مذاکرات رسمی از پشتیبان قانونی برای شکل‌گیری و اجرای توافقات حاصله برخوردارند اما مذاکرات غیررسمی، بنا به ابتکار افراد و بدون حمایت قانون شکل می‌گیرند.

از طریق مصاحبه با تعدادی از افراد شرکت‌کننده در مذاکرات گوناگون مشخص شد که در ایران یکی از معضلات اصلی، اقتدار بیش از اندازه دولت است که هم جریان مذاکرات و هم اجرای نتایج حاصل از جلسات را تحت کنترل شدید خود دارد و اجازه اندکی برای عرض اندام به سایر ذی‌نفعان می‌دهد. علاوه بر این، ذی‌نفعان دیگر، خود از مشکلاتی درون‌نهادی مانند فقدان نمایندگی مناسب، تخصص پایین در برخی مسائل و... رنج می‌برند. مواردی دیگر نیز مانند نبود فضای دموکراتیک، ناکارآمدی نهادهای گفتگو در کشور، فقدان روحیه کار جمعی و عدم درک متقابل به ناکارآمدی بیشتر مذاکرات جمعی منجر شده است. آنچه به نظر می‌رسد این است که مذاکرات هرچه در سطح کلان‌تر و با الزامات قانونی بیشتر شکل گیرند، امکان عدم موفقیت بیشتری دارند اما مذاکرات در سطح خرد و با الزامات قانونی کمتر، بهتر توانسته‌اند به اهداف خود دست یابند. (رک صص ۵۱-۸۵)

۱- مقدمه

در دنیای سیاست‌گذاری، راه‌های گوناگونی برای تدوین راهکار و رسیدن به راه‌حل‌های لازم برای مسائل مختلف اجتماعی و اقتصادی وجود دارد. تا پیش از دوران مدرنیته نقش اصلی در تصمیم‌گیری برای اداره امور در اختیار حاکمیت بود و کمتر فرصتی برای ابراز نظر مردمان عادی فراهم می‌شد؛ اما در دنیای امروز که روندهای دموکراسی خواهی قوت گرفته‌اند، نمی‌توان همچنان بر همان روال گذشته حاکمیت را صاحب نظر اصلی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها دانست.

یکی از راه‌های مشارکت مردم در فرایندهای تصمیم‌سازی موسوم به گفتگوی اجتماعی است. گفتگوی اجتماعی مفهومی است که پایه‌گذار اصلی آن را بایستی سازمان بین‌المللی کار دانست به طوری که اولین بار این مفهوم توسط این سازمان به واسطه نوع مسائلی که با آن درگیر بود و در حوزه روابط کاری تعریف شد. بنا بر معیارهای این سازمان گفتگوی اجتماعی راهی اطمینان بخش برای یافتن راه‌حل‌های پایدار است که به دلیل مشارکت خود افراد ذی‌نفع، احتمال بیشتری برای موفقیت برنامه‌ها وجود دارد.

هرچند گفتگوی اجتماعی راهی مناسب در جهت سیاست‌گذاری مؤثر است اما نمی‌توان برای همه کشورهای گویبی واحد را برای اجرای مناسب آن در نظر گرفت. کشورهای مختلف با توجه به تفاوت‌هایی نظیر میزان دموکراتیک بودن، حق تشکل‌یابی و آزادی بیان ذی‌نفعان و سایر شاخص‌های فرهنگی و سیاسی و اجتماعی از یکدیگر متفاوت‌اند و همین امر باعث شده است تا در بسیاری از کشورها، فرایند گفتگوی اجتماعی از کیفیت یکسانی هم در فرایند و هم در نتیجه برخوردار نباشد. این امر بدان معنا نیست که به دلیل فقدان فضای مناسب برای گفتگو، برخی کشورها نباید در چنین راهی قدم گذارند بلکه به آن معناست که با مدنظر قرار دادن شرایط موجود، چارچوب‌ها و زمینه‌های لازم برای انجام آن را فراهم آورند تا در مسیری تکاملی، گفتگوی اجتماعی رشد و توسعه یابد.

ایران نیز از جمله کشورهایی است که هرچند برخی شرایط لازم برای انجام گفتگوی اجتماعی را به همراه دارد اما چندان در این مسیر موفق نبوده و غالب مذاکرات و گفتگوهای اجتماعی صرفاً به واسطه الزامات قانونی بوده و غالباً با نتایجی بدون رضایت حداکثری ذی‌نفعان یا نه‌چندان امیدوارکننده برگزار شده‌اند. لذا هدف اصلی این پژوهش، آگاهی از روند گفتگوهای اجتماعی رسمی و غیررسمی در ایران و شناسایی عوامل مانع یا حامی آن، به منظور ارائه الگویی در جهت بهسازی این مذاکرات است.



۲- تاریخچه مختصری از گفتگوی اجتماعی

به دنبال تلاش‌های مداوم برای رهایی از چرخه تضاد میان کارگران و کارفرمایان و پایان دادن به آن، پیشرفت‌های تاریخی‌ای درباره روابط کار در دوره پس از جنگ جهانی دوم رقم خورد که این روابط را در چارچوبی قانونی از سطح فردی به سطح جمعی ارتقاء بخشید. چنین امری منجر به بروز ایده‌هایی تحت عنوان گفتگوی اجتماعی^۱ شد که نمود آن‌ها را می‌توان در چندین مورد از معاهدات بین‌المللی مانند بیانیه فیلادلفیای سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۴۴ دید که شرایط و مختصات گفتگوی اجتماعی و مشارکت کارگران و کارفرمایان را در سطوح مختلف مشخص می‌کرد. در این بیانیه بر چانه‌زنی جمعی به عنوان نمود عالی مذاکرات دوجانبه بین کارگران و کارفرمایان و به عنوان حقی برای کارگران تأکید می‌شد. در سال‌های بعد شرایط خاص گفتگوی اجتماعی در دو مقاله‌نامه مهم ۹۸ و ۱۵۴ مشخص شد. همچنین در همین راستا توصیه‌نامه‌هایی از جمله توصیه‌نامه‌های ۹۴ (۱۹۵۲)، ۱۲۹ و ۱۳۰ (۱۹۶۷) نیز به همین موضوع پرداختند. «بر اساس همین نوع نگاه و رویکرد به مسئله مشارکت کارگران در تصمیم‌گیری‌های مربوط به روابط کار، در طی زمان اشکال مختلفی از مشارکت و گفتگو در بسیاری از کشورهای صنعتی اروپایی در دوران پس از جنگ جهانی دوم شکل گرفت اما در کشورهای در حال توسعه به علت نبود عوامل اجرایی مناسب توفیق چندانی در این امر حاصل نشد» (Solid, 2016: 4).

هرچند گفتگوی اجتماعی عمدتاً پس از جنگ جهانی دوم رواج پیدا کرد اما به صورت خاص و دقیق‌تر در اروپا از دهه ۱۹۸۰ به مسئله‌ای مهم تبدیل شد. گفتگوی اجتماعی در اروپا مراحل مختلفی از توسعه و تکامل را پشت سر گذاشته است تا به شکل امروزی آن رسیده است. این مراحل تحول در طی سالیان متمادی از حالت نسبتاً منفعل شرکای اجتماعی تا رویکردهای فعالانه‌تر و خودمختاری بیشتری در شرکت‌ها توسعه یافته است. «اولین مرحله در این روند، شامل آغاز بحث گفتگوی اجتماعی در سال ۱۹۸۵ تا اوایل دهه ۹۰ می‌شود که صرفاً مبتنی بر در نظر گرفتن نظرات غیر الزام‌آور شرکای اجتماعی مختلف توسط کمیسیون اروپا بود. دومین دوره که در سال ۱۹۹۳ شروع شد، زمانی بود که شرکای اجتماعی این حق را به دست آوردند که طرف مشورت کمیسیون اروپا قرار گیرند و به مذاکره برای تدوین چارچوب توافقاتی که ممکن بود به قانون در اتحادیه اروپا تبدیل شوند بپردازند. در این مرحله شرکای اجتماعی مختلف توانستند سه توافق الزام‌آور (مرخصی والدین: ۱۹۹۵، کار نیمه وقت: ۱۹۹۷ و کار تمام وقت: ۱۹۹۹) به ثمر رسانند که به صورت بخش‌نامه‌هایی در قانون ملی کشورهای عضو درآمد. در مرحله سوم شرکای اجتماعی استقلال و خودمختاری خود را گسترش داده و سه توافق‌نامه را (دورکاری: ۲۰۰۲، استرس ناشی از کار: ۲۰۰۴ و آزار و خشونت در محل کار: ۲۰۰۷) تصویب کردند» (Stilijanow, 2010: 171). برای اجرای این توافقات که از نظر کمیسیون اروپا برای کشورهای عضو غیر الزام‌آور بود، شرکای اجتماعی صرفاً متعهد شدند که آن‌ها را در سطح ملی و از طریق سازمان‌های خود به بحث گذاشته و اجرا و نظارت کنند.

هرچند در ابتدا گفتگوی اجتماعی محدود به مسائل بازار کار و مذاکرات میان کارگران و کارفرمایان بود اما در طی زمان دامنه شمول آن فراتر از دنیای کار رفته و موضوعاتی متنوع‌تر و همچنین گروه‌های بیشتری را در بر گرفت. از این رو گفتگوی اجتماعی می‌تواند در سطوح مختلف منطقه‌ای، ملی و یا بین‌المللی انجام پذیرد که هم به مسائل بازار کار و هم مسائل کلان اقتصادی و اجتماعی می‌پردازد. سطوح مختلف گفتگوی اجتماعی و مکانیسم آن در هر کشور با توجه به ویژگی‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آن کشور و آزادی تشکیلی و مذاکرات جمعی می‌تواند متفاوت باشد. در حالی که در برخی کشورها گفتگوی اجتماعی دارای نهادها و قوانین خاص خود است، در برخی دیگر مجموعه‌ای از مشورت‌ها و مشارکت‌های خودبه‌خودی است که هیچ‌گونه پایه نهادی و قانونی ندارد. به عنوان مثال آلمان که یکی از کشورهای صنعتی و توسعه یافته است، به طور مشخص هیچ‌گونه نهاد مشخصی برای انجام گفتگوی اجتماعی و مذاکرات جمعی در سطح ملی (مانند شورای عالی کار در ایران) ندارد و اغلب مذاکرات به ابتکار سازمان‌ها و نهادهای کارگری و به صورت رسمی شکل می‌گیرند که شاید بتوان این امر را در ارتباط با قدرت زیاد نهادهای کارگری دانست که آن‌ها را از حمایت‌های رسمی و قانونی بی‌نیاز می‌گرداند (Lesch et al. 2017: vii).

از آنجاکه روند گفتگوی اجتماعی به شرایط بین‌المللی و ملی هر کشور وابسته است، همواره در دوره‌های مختلف با افت و خیزهایی همراه



بوده است و نمی‌توان آن را دارای روندی مطلقاً مثبت دانست. به‌عنوان نمونه «مطالعه‌ای از سوی سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد که بحران‌های مالی مختلف به خصوص بحران مالی سال ۲۰۰۸ در کشورهای اروپایی تأثیرات بزرگی بر گفتگوی اجتماعی داشته است. در ابتدای بحران، گفتگوی اجتماعی در طراحی و اجرای سیاست‌های مقابله با بحران نقشی مهم در همه این کشورها بازی می‌کرد اما با شدت گرفتن بحران این کشورها سیاست‌های ریاضت اقتصادی را به کار گرفتند که منجر به کاهش یا از بین رفتن گفتگوی اجتماعی در بسیاری از بخش‌ها شد» (Solid, 2016:6).



۳- معنا و مفهوم گفتگوی اجتماعی

پیش از بررسی معنا و مفهوم گفتگوی اجتماعی، لازم است مفهوم مشارکت به اختصار توضیح داده شود. شاید بتوان ابتدایی‌ترین و ساده‌ترین تعریف از مشارکت را از آن شری ارنشتاین^۱ دانست که آن را «فرایند سهیم شدن مردم در قدرت جهت تأثیرگذاری بر رفتار دولت تعریف کرد. از نظری مشارکت اجتماعی در واقع فرایندی از باز توزیع قدرت است که به شهروندان نا برخوردار اجازه مداخله در فرایندهای سیاسی و اقتصادی را می‌دهد» (اشتریان و قائمی اصل، ۱۳۹۹: ۴۲۴).

در دیدگاه‌های سنتی مشارکت از جمله دیدگاه ارنشتاین، مشارکت بر اساس میزان کنترلی که افراد در سیاست‌گذاری‌ها دارند اندازه‌گیری می‌شود. مدل مشارکتی ارنشتاین شامل نردبانی هشت مرحله‌ای است که از عدم مشارکت تا بالاترین سطوح مشارکت را نشان می‌دهد. در این مدل پایین‌ترین پله مرحله عوام‌فریبی و بالاترین آن قدرت یا حاکمیت شهروندی است. از آنجایی که وی سطوح مشارکت عمومی را حول محور توزیع قدرت و نقش شهروندان تعریف می‌کند، بالاترین درجه مشارکت را برابر با بیشترین بازتوزیع قدرت به نفع شهروندان دانسته و از این رو از مرحله نهایی به عنوان قدرت شهروندی یاد می‌کند که در آن شهروندان قادرند تا درجه بالایی از کنترل را اعمال کنند. سایر مراحل میان این دو مرحله به ترتیب عبارت از درمان، اطلاع‌رسانی، مشاوره، توافق، مشارکت و تفویض اختیار است. استفاده از تمثیل نردبان در این مدل بیانگر آن است که امکان تحرک و جابه‌جایی در سلسله‌مراتب مشارکت وجود دارد و از این رو برای دولت نقش تسهیلگر در راستای قدرت‌گیری مردم قائل است؛ اما همان‌طور که خود ارنشتاین بر اساس پژوهش‌هایش اذعان دارد، معمولاً دولت‌ها اجازه نمی‌دهند که مشارکت به بالاترین سطوح نردبان برسد و عمده مشارکت‌ها در میانه نردبان و به شکل مشورت و پیشنهاد رخ می‌دهند. در این وضعیت میانه، شهروندان یا صرفاً اطلاعات لازم و جدید را برای تصمیم‌گیری مهیا می‌کنند و یا در خصوص شرایط و عناصر یک سیاست به بحث و گفتگو می‌پردازند؛ اما همین میزان از اجازه دولت‌ها به مشارکت شهروندان، در کشورهای در حال توسعه وضعیتی بدتر نیز پیدا می‌کند که نقطه ضعف نظریه ارنشتاین را آشکار می‌سازد. ضعف این نظریه آن است که در آن صرفاً به یک بُعد قدرت یعنی همان باز بودن حکومت برای مداخله شهروندان فردی اشاره شده است. در حالی که اساساً قدرت فردی شهروندان برای مداخله با شرایط کشورهای توسعه‌یافته همخوانی دارد و در کشورهای در حال توسعه به دلیل عدم بلوغ فعالیت‌های فردی و نوع حاکمیت، فعالیت‌های اجتماعی مهم‌تر و تأثیرگذارتر هستند که در این نظریه به آن توجهی نشده و در نتیجه آن را برای کشورهای در حال توسعه چندان کارآمد نمی‌کند (همان: ۴۲۴-۴۲۹).

اما تعاریفی این‌چنینی، مداخله و مشارکت شهروندان را صرفاً به صورت بندی سیاست‌ها محدود می‌کنند. به همین دلیل ایمپراتوو روستر^۲ (۲۰۰۳) این موضوع را نیز در تعریف خود در نظر گرفته و مشارکت را فرایندی در نظر گرفته‌اند که در آن افراد و به خصوص افراد نابرخوردار در تخصیص منابع، صورت بندی سیاست‌ها و در نهایت اجرای آن‌ها دخالت دارند (همان: ۴۲۷).

گفتگوی اجتماعی به عنوان یکی از اشکال مشارکت، مفهومی دارای معانی متفاوت و وابسته به شرایط خاص کشورها و در اشکال و سطوح مختلف است. به طور کلی می‌توان گفت گفتگوی اجتماعی ابزاری برای کاهش تنش‌ها و تعارضات اجتماعی و یافتن راه‌حل برای مسائل اقتصادی و اجتماعی از طریق هماهنگ‌سازی کنش‌های بخش‌های مختلف جامعه است. با توجه به تعریف گسترده سازمان بین‌المللی کار که منعکس‌کننده دامنۀ گسترده‌ای از فرایندها و اقدامات در جهان است، گفتگوی اجتماعی در واقع شامل «انواع مذاکرات، مشورت‌ها و اشتراک‌گذاری اطلاعات در بین نمایندگان دولت، کارفرمایان و کارگران درباره سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی است» (Bedir et al. 2018: 8). از این روست که این نهاد در بیانیه فیلاولفیا (۱۹۴۴) اقدامات خود را تلاشی می‌داند برای آنکه «نمایندگان کارگران و کارفرمایان از موقعیتی برابر با نمایندگان دولت برخوردار بوده و در مذاکراتی آزاد و دموکراتیک با آن‌ها برای ارتقاء رفاه عمومی تصمیمات لازم را اتخاذ کنند» (ILO, 1944: 4).

سازمان بین‌المللی کار در مقاله‌نامه شماره ۱۵۴ چانه‌زنی جمعی^۳ را چنین تعریف می‌کند: «اصطلاح چانه‌زنی جمعی شامل همه مذاکراتی

1- Sherry Arnstein

2- Imparato and Ruster

3- Collective Bargaining

شکل ۱- نردبان مشارکت ارنشتاین



منبع: منیری‌فرو و همکاران، ۱۳۹۶: ۹۶

است که بین یک کارفرما، گروهی از کارفرمایان یا یک یا چند نهاد کارفرمایی در یک سو و یک یا چند سازمان کارگری در دیگر سو برای موارد زیر انجام می‌شود:

- تعیین شرایط کار و شرایط استخدام
- تنظیم روابط بین کارگران و کارفرمایان
- تنظیم روابط بین کارفرمایان یا سازمان‌هایشان و یک یا چند سازمان کارگری» (ILO, 1981).

یک تعریف محدود نیز توسط ویسر^۱ (۲۰۰۱) ارائه شده است که تمایزی میان گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی جمعی قائل می‌شود. بنا به تعریف وی، «گفتگوی اجتماعی همان چانه‌زنی جمعی نیست اما از طریق کمک به تفکیک بحث در مورد [موضوعات کلی مانند] وضعیت جهان و بحث در مورد تقسیم هزینه‌ها و منافع، شرایط را برای چانه‌زنی کارآمدتر فراهم می‌کند. این حرف به آن معناست که گفتگوی اجتماعی اولین گام در یافتن چارچوبی برای فهم واقعیت‌ها، مشکلات و راه‌حل‌های احتمالی است که ممکن است به چانه‌زنی جمعی منتهی شود که در آن شرکای اجتماعی به بحث و مذاکره با یکدیگر می‌پردازند» (Ishikawa, 2003: 4). این تعریف مورد قبول گروه روابط صنعتی اروپا قرار گرفت که گفتگوی اجتماعی را به‌عنوان فرایندی تعریف می‌کند که در آن بازیگران یکدیگر را از اهداف ظرفیت‌ها، جزییات اطلاعات و نظرات خود آگاه می‌سازند.

با توجه به آنچه ذکر شد، سازمان بین‌المللی کار را بایستی نهاد اصلی تشریح‌کننده معنا و مفهوم گفتگوی اجتماعی دانست که در تعاریف اولیه خود آن را صرفاً در رابطه با مسائل مستقیم دنیای کار تعریف می‌کرد؛ اما در طی گذر سالان، سایر نهادها و پژوهشگران اقدام به



گسترش و بسط این مفهوم کردند، چنانچه مارتن هرمانس^۱ و همکارانش در گزارشی این مفهوم را در ارتباط با توسعه پایدار تعریف می‌کنند. این پژوهشگران چنین بیان می‌کنند که «برخی نقش‌ها و کارکردهای گفتگوی اجتماعی در روابط صنعتی به خصوص در کشورهای توسعه یافته، شناخته شده‌اند [...] اما نقش‌های جدید آن در رابطه با برنامه توسعه پایدار، کمتر مورد توجه قرار گرفته است» (Hermans et al. 2016: 5). از این رو آن‌ها دامنه گفتگوی اجتماعی را به فراتر از مسائلی در روابط صنعتی صرف مانند دستمزد یا ایمنی محل کار، ارتقاء داده و پنج حوزه خاص را برای انجام و پیگیری گفتگوی اجتماعی برمی‌شمارند: «۱- شرایط کار، حقوق کارگران و برابری در کار؛ ۲- دسترسی به خدمات عمومی و سیاست‌های بازتوزیعی؛ ۳- رشد و نوآوری؛ ۴- محیط زیست و ۵- حکمرانی و مشارکت» (Ibid: 7). نکته‌ای که بایستی درباره گسترش دامنه گفتگوی اجتماعی بر آن تأکید کرد آن است که گفتگوی اجتماعی همچنان پیوند وثیقی با دنیای کار دارد، چنانچه به عنوان مثال در بحث دسترسی به خدمات عمومی و سیاست‌های بازتوزیعی، هدف اصلی گفتگوی اجتماعی، رسیدن به برنامه‌های عمل برای دسترس پذیرتر کردن خدمات عمومی برای نیروی کار است و یا در بحث از محیط زیست، نه هرگونه فعالیت محیط زیستی که آن فعالیت‌هایی که به محیط کار ارتباط دارند، مانند آلودگی صنایع، محل بحث در گفتگوی اجتماعی هستند. از این رو پیش از آن که تعریف خود از گفتگوی اجتماعی را ارائه دهیم، دو نکته را باید متذکر شد: یکم، هرگونه مذاکره و نشست در جامعه به معنای گفتگوی اجتماعی نیست و بایستی گفتگوی اجتماعی را در ارتباط با دنیای کار و روابط کاری تعریف کرد؛ دوم، محل بحث گفتگوی اجتماعی نباید به چالش‌های مستقیم دنیای کار محدود شود و باید دامنه وسیع‌تری از مسائل مرتبط با شرایط زندگی نیروی کار را دربرگیرد.

لذا در این گزارش گفتگوی اجتماعی را چنین تعریف می‌کنیم:

هرگونه نشست و مذاکره درباره مسائل مستقیم دنیای کار (مانند دستمزد، بیمه و ایمنی محل کار) و یا موضوعاتی که رابطه غیرمستقیم با دنیای کار دارند اما بر آن تأثیر می‌گذارند یا از آن تأثیر می‌پذیرند (مانند آلودگی‌های زیست محیطی و مسکن کارگران)، با هدف انتشار اطلاعات، مشاوره و یا تصمیم‌سازی، بین ذی‌نفعان مختلف مرتبط با موضوع را گفتگوی اجتماعی می‌نامیم.

۴- انواع گفتگوی اجتماعی

گفتگوی اجتماعی حائز دو پیش شرط است: اول وجود گروه‌ها و سازمان‌های مستقل و دوم تمایل و توان آن‌ها برای مشارکت. پیش شرط اول نیازمند آن است که تمامی ذی‌نفعان و شرکای درگیر در گفتگو از موجودیتی مستقل با کارکردهایی مشخص برخوردار باشند. دومین پیش شرط آن است که در عین آن که این گروه‌ها دارای منافع متفاوتی هستند اما تمایل داشته باشند که مسائل و مشکلات را با یکدیگر بررسی کرده و به راه‌حلی قابل قبول برای همگان دست یابند. در ادامه به بررسی دو نوع تقسیم‌بندی از گفتگوی اجتماعی براساس دو شاخص مورد اشاره (گروه‌های مشارکت‌کننده و میزان مشارکت آن‌ها) می‌پردازیم:

۴-۱- انواع گفتگوی اجتماعی از منظر تعداد گروه‌های مشارکت‌کننده

بر اساس یک تقسیم‌بندی سنتی و با توجه به روش‌ها و گروه‌های درگیر، گفتگوی اجتماعی می‌تواند به صورت دوجانبه بین سازمان‌های کارگری و کارفرمایی، سه‌جانبه بین سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و دولت یا متخصصان مستقل و یا چندجانبه با مشارکت گروه‌های ذی‌نفع سازمان یافته در کشورهایی با دموکراسی مشارکتی توسعه یافته باشد. گفتگوی اجتماعی معمولاً فرایندی دوجانبه میان کارگران و مدیریت و یا سازمان‌های کارگری و کارفرمایی است اما با حضور دولت به عنوان شریک رسمی در این گفتگو ممکن است به فرایندی سه‌جانبه تبدیل شود. زمانی که دولت خود کارفرما است، تفاوت بین دوجانبه‌گرایی و سه‌جانبه‌گرایی قدری مبهم می‌شود. در برخی شرایط ذی‌نفعان دیگری مانند مصرف‌کنندگان یا سازمان‌های غیردولتی نیز ممکن است در فرایند گفتگوی اجتماعی مشارکت کنند. بدین و همکاران (۲۰۱۸) بر اساس گروه‌های درگیر در گفتگو، سه نوع گفتگو را از یکدیگر تفکیک می‌کنند:

۱- گفتگوی اجتماعی دوجانبه^۱: «گفتگوی اجتماعی دوجانبه مربوط به زمانی است که دو طرف - نهاد‌های کارگری و کارفرمایی - به تبادل اطلاعات، مشورت و مذاکره با یکدیگر بدون دخالت دولت بپردازند. در حالی که دولت در این گونه مذاکرات دخالتی ندارد اما می‌تواند کمک‌حال طرف‌های درگیر در مذاکره باشد» (Bedir et al, 2018: 8). نوع و میزان دخالت دولت در این گونه مذاکرات توسط نظام روابط صنعتی موجود مشخص می‌شود. به دلیل همین نحوه مداخله دولت گاهی اوقات ممکن است نتوان به طور دقیق مرز بین گفتگوی اجتماعی دوجانبه و سه‌جانبه را تشخیص داد.

۲- سه‌جانبه‌گرایی^۲: سه‌جانبه‌گرایی یکی از اشکال اصلی و پرکاربرد گفتگوی اجتماعی است که بدین نحو تعریف می‌شود: «تعامل میان دولت، کارفرمایان و کارگران (از طریق نمایندگانشان) به عنوان شرکای مستقل و برابر به منظور یافتن راه‌حل برای موضوعات و مسائل مشترک» (Ibid: 8). سه‌جانبه‌گرایی به درگیر شدن سازمان‌های کارگری و کارفرمایی در کنار دولت در حالتی برابر در فرایند تصمیم‌سازی ارجاع دارد. این امر به معنای آن نیست که سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و دولت باید حتماً تعداد نمایندگان برابر در مذاکرات داشته باشند بلکه به معنای آن است که نظرات و رویکردهای هر طرف باید به یکسان مورد توجه قرار گیرد. «در مورد نماینده دولت، به طور سنتی وزارت کار نقشی اساسی در گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه بازی می‌کند. اخیراً به علت گسترش مباحث گفتگوی اجتماعی، وزارت کار لزوماً تنها نماینده دولت در این فرایند نیست. با توجه به موضوع مورد بحث، حضور شرکای دیگری نیز از بخش‌های مختلف دولت مانند وزارت اقتصاد، آموزش، تجارت و... در این نوع از گفتگوی اجتماعی محتمل است» (Ibid: 8). از آنجایی که مذاکرات دوجانبه و سه‌جانبه می‌توانند بر یکدیگر تأثیر بگذارند می‌توان این گونه گفت که در واقع در روابط کارگر-کارفرما، این دو نوع مذاکره و گفتگو دو روی یک سکه هستند که یکدیگر را تقویت می‌کنند.

1- Bipartite Social Dialogue

2- Tripartism



۳- گفتگوی اجتماعی چندجانبه^۱: سه‌جانبه‌گرایی به علاوه جامعه مدنی یا همان چندجانبه‌گرایی، زمانی حاصل می‌شود که شرکای معمول سه‌جانبه‌گرایی تصمیم بگیرند که باب گفتگو را با سایر گروه‌های ذی‌نفع جامعه باز کرده و آن‌ها را نیز درگیر کنند تا به دیدگاهی گسترده‌تر و جامع‌تر درباره مسائل فراتر از دنیای کار مانند مسائل محیط زیست دست یابند. «در کشورهایی که اقتصاد غیررسمی بخش بزرگی از نیروی کار را در برمی‌گیرد، شکل‌های جدید و جایگزینی از نمایندگی بایستی در نظر گرفته شود. بر همین اساس بر لزوم شناسایی پتانسیل‌های همکاری و مشارکت سازنده با سازمان‌های مردم‌نهاد که می‌توانند اهداف و ارزش‌های شان را با سایر شرکای اجتماعی در میان بگذارند، تأکید می‌شود. در این راستا، یک اقدام مؤثر می‌تواند گسترش دامنه مشارکت در گفتگوی اجتماعی برای سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های ذی‌نفع مانند زنان، جوانان و بیکاران باشد. در واقع برخی از کشورها چنین نوعی از گفتگوی اجتماعی یعنی گفتگوی اجتماعی چندجانبه را با توجه به نوع موضوع مورد بحث مورداستفاده قرار می‌دهند؛ اما در حین اینکه این گروه‌ها می‌توانند پتانسیلی برای ارتقاء گفتگوی اجتماعی داشته باشند، مشکلاتی نیز ممکن است در درگیر کردن آن‌ها در گفتگوی اجتماعی وجود داشته باشد که عمدتاً مرتبط با مسئله نمایندگی آن‌هاست» (Ibid:9). می‌توان گفت که هیچ معیار مشخصی برای ارزیابی بحث نمایندگی و نماینده واقعی بودن و مسئولیت‌پذیری این گروه‌ها وجود ندارد.

۴- گفتگوی اجتماعی در سطح بین‌المللی: گفتگوی اجتماعی در چنین سطحی نیز مورداستقبال برخی دولت‌ها قرار دارد چراکه در برخی موارد حضور سازمانی بین‌المللی می‌تواند برای روند گفتگو راهگشا باشد. سازمان بین‌المللی کار که خود مبدع این مفهوم است، در بسیاری از مواقع با سازوکارهایی سعی در مداخله و ترویج گفتگوی اجتماعی داشته و شکل‌گیری و بهبود آن را در میان کشورهای عضو خود پیگیری می‌کند. نمونه‌ای دیگر از سازمان‌های بین‌المللی که هم در سطح فراملی و هم در مسائل داخلی کشورها بحث گفتگوی اجتماعی را پی می‌گیرد، اتحادیه اروپا است. به دلیل وجود برخی مسائل اقتصادی و اجتماعی در سطح جهان و نیاز به گفتگوی اجتماعی برای حل آن، وجود چنین نهادهای فراملی می‌تواند باعث گفتگو در سطحی فراتر از دولت‌ها شود. این سازمان‌ها هم می‌توانند بر روند گفتگو در کشورهای عضو خود نظارت کنند و هم اعضای خود را برای پیگیری و اجرای آن تحت فشار قرار دهند (نصرتی، ۱۳۸۷: ۶۱).

۲-۴- انواع گفتگوی اجتماعی از منظر میزان مشارکت گروه‌ها

ترنبول (۲۰۱۸) در تعریف خود از انواع گفتگوی اجتماعی، آن را به سطوح مختلف از جمله بخشی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی تفکیک می‌کند:

۱- تبادل اطلاعات^۲: این حالت پایه‌ای‌ترین و ساده‌ترین شکل گفتگوی اجتماعی است. «اگرچه این حالت شامل گفتگو و مذاکره واقعی نیست اما فرایند دوطرفه تبادل اطلاعات سنگ بنای بیشتر گفتگوهای اجتماعی و فرایندهایی است که تصمیمات از دل آن‌ها به وجود می‌آیند. اشتراک و تبادل گسترده اطلاعات یکی از بنیان‌های اصلی نظام تصمیم‌گیری رینجی (Ringi System) در ژاپن است که طی آن تصمیمات اتخاذ شده بایستی مورد تأیید گروه‌های مختلف قرار گیرد تا اجماعی گسترده حاصل شود» (Turnbull, 2006: xiii).

۲- مشاوره و رایزنی^۳: به معنای آن است که شرکای اجتماعی نه تنها به تبادل اطلاعات می‌پردازند بلکه درگیر گفتگویی عمیق درباره مسائل می‌شوند. اگرچه مشاوره لزوماً قدرت تصمیم‌گیری را به همراه ندارد، اما اغلب به عنوان بخشی از فرایند گفتگوی اجتماعی انجام می‌شود. «مشاوره می‌تواند در فرم‌های مختلف باشد که در یک سرطیف حالت غیررسمی و مستقیم یعنی گفتگوی چهره به چهره میان کارگر و مدیر قرار دارد و در سوی دیگر نمایندگان شرکای اجتماعی در شرایطی رسمی به گفتگو می‌پردازند. در برخی مواقع، مشاوره می‌تواند کاملاً در حاشیه مذاکره (حالت سوم) باشد چراکه سازمان‌های کارگری ترجیح

1 - Multi-Partite Social Dialogue

2 - Exchange of Information

3 - Consultation

می‌دهند با مدیریت از طریق چانه‌زنی جمعی روبرو شوند. در برخی مواقع نیز مشاوره بخش مهمی در تکمیل چانه‌زنی است و حتی در شرایطی ممکن است مدیریت از آن به عنوان جایگزینی برای مذاکره استفاده کند» (Ibid: xiii).

۳- مذاکره^۴: «دو نوع غالب مذاکره، چانه‌زنی جمعی و هماهنگ‌سازی سیاست‌ها است. چانه‌زنی جمعی شامل مذاکره بین کارفرما یا گروهی از کارفرمایان و یا نمایندگان‌شان و نمایندگان کارگران به منظور تصمیم‌گیری درباره مسائلی مرتبط با دستمزد و شرایط استخدام است. هماهنگ‌سازی سیاست‌ها شامل تصمیم‌گیری‌ها درباره سیاست‌های عمومی دولت، سازمان‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی است که معمولاً در سطح بخشی یا ملی انجام می‌شود. مذاکره نیز انواع و اقسام گوناگونی دارد که به موارد زیر بستگی دارد:

○ سطحی که مذاکره در آن انجام می‌شود (مذاکره در محل کار یعنی پایین‌ترین سطح با یک کارفرما یا مذاکره در

سطح یک صنعت با انجمنی از کارفرمایان یا دولت)

○ میزان پوشش توافقات (مذاکرات شامل کدام گروه‌های کارگری می‌شود)

○ دامنه موضوعات مورد مذاکره (توافقات جامع یا محدود)

○ شکل توافقی که حاصل شده است (دقیق و مشخص یا انعطاف‌پذیر، الزام قانونی یا عدم الزام)» (Ibid: xv)

به علت اینکه مذاکرات معمولاً شامل توافقاتی رسمی است که شرکای اجتماعی را در مورد برخی اقدامات خاص ملزم می‌کند و آن‌ها را به طور مشترک مسئول آثار و پیامدها می‌سازد، شکل قوی‌تری از گفتگوی اجتماعی نسبت به تبادل اطلاعات و مشاوره است.

هرکدام از این اشکال مختلف گفتگوی اجتماعی می‌تواند به صورت غیررسمی و موقتی یا رسمی و نهادینه شده باشد.

هیچ رویکردی را نمی‌توان به عنوان نوع مناسب برای هر کشور به صورت پیش فرض در نظر گرفت. فرایند انتخاب

هرکدام از این اشکال به مواردی نظیر موضوع مورد بحث، میزان ضرورت مسئله و سایر شرایط و عوامل ملی بستگی دارد.

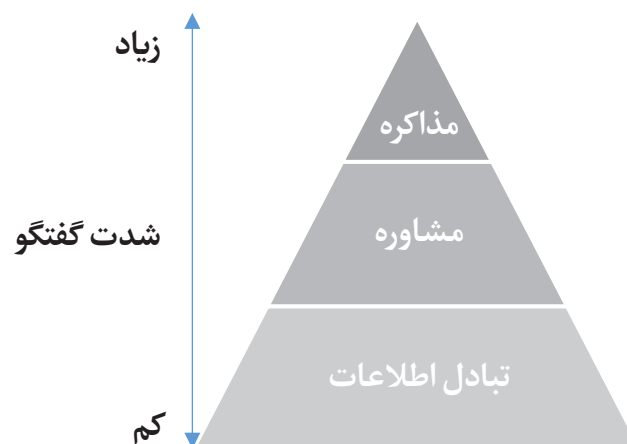
ممکن است در یک گفتگوی اجتماعی همه این سه نوع در زمان‌های مختلف به کار گرفته شود. در هر صورت آنچه مهم

است این است که «اگر گفتگو در یک سطح خاص مانند مشاوره شروع شد، بدون رسیدن به توافق همه طرف‌های

گفتگو نمی‌توان به سطح دیگری گفتگو را تغییر داد» (ILO, 2013: 24).

شکل زیر موسوم به مثلث گفتگوی اجتماعی، این سه حالت را در طول یکدیگر و بر اساس شدت درگیر شدن گروه‌های مختلف در فرایند گفتگو نشان می‌دهد:

شکل ۲- هرم گفتگوی اجتماعی



منبع: Ishikawa, 2003: 3



نکته حائز اهمیت این است که هر یک از موارد فوق را می‌توان در فرایند گفتگوی اجتماعی مورد استفاده قرار داد «با این همه، اگر یک فرایندی در یک سطح آغاز می‌شود - مثلاً مشاوره - فرایند نباید به سطحی دیگر حرکت کند - مثلاً مذاکره - بدون آنکه همه طرف‌های مشارکت‌کننده موافقت کنند. این امر یک اصل مهم را مطرح می‌کند: سه‌جانبه‌گرایی و گفتگوی اجتماعی فرایندهایی داوطلبانه‌اند و در هیچ شرایطی آن‌ها را نمی‌توان تحمیل کرد» (سازمان جهانی کار، ۱۳۹۶: ۲۴-۲۵).

۳-۴- انواع گفتگوی اجتماعی از منظر سطح گفتگو

یکی دیگر از تقسیماتی که می‌توان از انواع گفتگوی اجتماعی به دست داد، تقسیم‌بندی بر اساس سطح آن است. سطوح گفتگوی اجتماعی می‌تواند از خردترین سطح یعنی سطح بنگاه آغاز شده و در نهایت به عالی‌ترین سطح آن یعنی سطح بین‌الملل برسد. به طور کل می‌توان پنج سطح را برای گفتگوی اجتماعی در نظر گرفت:

- گفتگوی اجتماعی در سطح بنگاه
- گفتگوی اجتماعی در سطح محلی و بخش
- گفتگوی اجتماعی در سطح ملی
- گفتگوی اجتماعی در سطح منطقه‌ای
- گفتگوی اجتماعی در سطح بین‌الملل (نصرتی، ۱۳۸۷: ۶۶).

۵- مدل‌ها و نظریه‌های مختلف گفتگوی اجتماعی و مشارکت در سیاست‌گذاری

درباب گفتگوی اجتماعی، مدل‌های مختلفی از سوی افراد گوناگون ارائه شده است که در تمامی آن‌ها سعی شده است نوع طرف‌های درگیر، نقش و وظایف آن‌ها و نوع روابط این گروه‌ها با یکدیگر تبیین شوند تا گفتگویی موفق حاصل شود. در کنار این مدل‌ها نظریات گوناگونی نیز هستند که موضوع بحث‌شان فراتر از گفتگو بوده و کلیت روابط کار را بحث می‌کنند. از این رو در ابتدا توضیح بسیار مختصری از برخی از مهم‌ترین این نظریات ارائه می‌شود و در ادامه مدل‌های گفتگوی اجتماعی که کاربردی تر هستند توضیح داده می‌شوند.

۵-۱- نظریه‌های روابط کار

از جمله این نظریات می‌توان به نظریه جان دانلپ اشاره کرد که گروه‌های کارگری و کارفرمایی را به همراه دولت، اضلاع اصلی تشکیل‌دهنده روابط صنعتی می‌داند. آنچه که در این نظام روابط صنعتی باعث می‌شود تا سه گروه اصلی در کنار یکدیگر به فعالیت بپردازند، ایدئولوژی است که می‌توان آن را عقاید مشترکی دانست که «نقش و محل هر یک از بازیگران را مشخص و عقاید هر بازیگر در قبال هدف و عملکرد دیگران در نظام را بیان می‌کند» (حسین‌آبادی، ۱۳۹۶: ۱۰۰). نظریه دیگر نظریه نظام‌هاست که بر ساختارها تأکید دارد. «در حقیقت این نظریه، کنشگران اجتماعی در محیط کار را با توجه به شرایط ساختاری شرح داده و به گفتگوی اجتماعی فعالانه کنشگران در محیط کار خوش بین نیست» (همان: ۱۰۰).

دو نظریه دیگر که از نظر رویکرد به روابط کار صنعتی در مقابل یکدیگر قرار می‌گیرند نظریه یگانگی و نظریه مارکسیستی هستند. در نظریه یگانگی بر عدم وجود هیچ‌گونه تضاد میان نیروهای کار تأکید شده و آنچه را که مهم می‌داند وفاق ارزشی و پایداری جامعه است. «مطابق این نظریه، هیچ تضادی بین منافع سرمایه‌داران و یا نمایندگان آن‌ها با نیروی کار وجود ندارد» (همان: ۱۰۱). بر اساس همین نوع نگاه است که این نظریه به نوعی مخالفت با تشکل‌های کارگری پرداخته و آن‌ها را دخالت در ساختار منسجم و هماهنگ کارگاه می‌شمارد. در مقابل این رویکرد، نظریه تضاد و در شکل رادیکال آن نظریه مارکسیستی قرار دارد که اساساً تضاد بین نیروهای تولیدی را جزئی از ذات روابط کار می‌داند که در شیوه تولید سرمایه‌داری قابل حذف نیست. در این نظریه «تضاد طبقاتی سرچشمه تغییرات اجتماعی و پویایی جامعه است» که سازماندهی نیروی کار می‌تواند به پیشبرد این امر کمک کند.

اما در کنار این نظریه‌های عام که کلیت روابط کاری را در نظر می‌گیرند نظریه‌هایی هم هستند که بر نحوه و امکان گفتگو تأکید دارند. این نظریات بیش‌تر در حوزه جامعه‌شناسی سازمان مطرح شده و تمامی سازمان‌ها با ویژگی‌های مختلف و نه فقط روابط کار صنعتی را تبیین می‌کنند. نظریه روابط سازمان، بر این امر تأکید دارد که هرچه سازمانی بزرگ‌تر باشد به دلیل شکل‌گیری روابط و سلسله‌مراتب سخت‌تر، کمتر فرصتی برای گفتگو امکان‌پذیر است اما در مقابل، هرچه سازمان روابط کار کوچک‌تر باشد امکان مشارکت در گفتگو فراهم‌تر است. در سوی دیگر در نظریه بوروکراسی سازمانی، رشد دیوان‌سالاری در یک سازمان ممکن است باعث پرورش نیروهای بوروکراتیک شود و در نتیجه گروه‌های مختلف حرفه‌ای آموزش دیده در یک سازمان و رهبران آن می‌توانند به صورت متمرکز با یکدیگر به تعامل و گفتگو بپردازند (همان: ۱۰۷-۱۱۰). از منظر این نظریه، شکل‌گیری تخصص و در نتیجه نوعی فرهنگ سازمانی می‌تواند منجر به همدلی بیش‌تر و فهمی مشترک نسبت به مسائل شود.

از نظریاتی که گفتگوی کارگر و کارفرما را تحلیل و بر نقش میانجی و نظارتی دولت تأکید دارند می‌توان به نظریه شبکه‌های کنشگر اشاره کرد. «منظور از شبکه کنشگران این است که باید از نظارت‌های سنتی موجود بین عناصر انسانی و غیرانسانی پرهیز و به جای آن از موجودیت‌های ناهمگونی که یک شبکه را به وجود می‌آورند صحبت کنیم» (بی‌جیکر و همکاران، ۱۹۸۷: ۱۱) به نقل از حسن‌آبادی: ۱۳۹۶: ۱۳۰).

نظریات متعدد دیگری نیز هستند که به روابط افراد در دنیای کار می‌پردازند. همان‌طور که مشخص است این نظریات بیش‌تر به ویژگی‌های روابط توجه نشان داده و نمی‌توان به‌طور مستقیم از آن‌ها مدلی عملی از گفتگوی اجتماعی استخراج کرد. از این رو در اینجا صرفاً سعی بر آن بود تا ضمن آشنایی مختصر با دیدگاه‌های گوناگون، این نکته را متذکر شد که مدل‌های مختلفی که در ادامه به آن‌ها



اشاره می‌شود نمی‌توانند قابل تعمیم به تمامی نهادها در زمینه‌های گوناگون باشند و به فراخور وضعیت باید از مدل‌های مختلف استفاده یا آن‌ها را ترکیب کرد.

۲-۵- مدل‌های گفتگوی اجتماعی

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد می‌توان انواع مختلفی از گفتگوی اجتماعی را بنا بر گروه‌های مشارکت‌کننده و میزان مشارکتشان در سیاست‌گذاری از یکدیگر تفکیک کرد. در ادامه به بحث و بررسی درباره مدل‌های مختلف گفتگوی اجتماعی می‌پردازیم. نکته‌ای که بایستی به آن اشاره داشت این است که این الگوها و مدل‌ها در واقع تدقیق انواع ذکرشده گفتگوی اجتماعی هستند که حالتی عام دارند. در این مدل‌ها نحوه مشارکت افراد و گروه‌ها و نوع مناسبات و ارتباطاتشان با یکدیگر به صورت دقیق‌تری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲-۵- سنخ‌شناسی کیسی و گولد^۱ از گفتگوی اجتماعی

الگوهای گفتگوی اجتماعی با توجه به نظام خاص روابط صنعتی یک کشور متفاوت است. گفتگوی اجتماعی پدیده جدیدی نیست و بر اساس نظام‌های روابط صنعتی و اجتماعی سنتی پدید آمده است؛ به عبارت دیگر این امر ریشه در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، تاریخی و فرهنگی هر کشور دارد. الگوهای گفتگوی اجتماعی را می‌توان بر اساس دو مقوله زیر دسته‌بندی کرد:

۱- نمایندگی: چه کسی در گفتگوی اجتماعی مشارکت می‌کند؟

۲- موضوع مورد بحث: چه موضوعاتی در گفتگوی اجتماعی مورد بحث قرار می‌گیرد؟

همان‌طور که گفته شد در بُعد نمایندگی، گفتگوی اجتماعی می‌تواند به صورت دوجانبه، سه‌جانبه یا چندجانبه باشد. بر اساس آنچه گفته شد در طبقه‌بندی کیسی و گولد (۲۰۰۰)، انواع فرم‌ها و الگوهای گفتگوی اجتماعی بررسی می‌شوند که در واقع مشتمل بر سه گونه است که مباحث مربوط به روابط کار و یا موضوعات اقتصادی و اجتماعی گسترده‌تر را در برمی‌گیرد:

الف- گفتگوی اجتماعی در موضوع روابط کار:

۱- گفتگوی اجتماعی محدود^۲:

«این نوع گفتگوی اجتماعی که می‌تواند به صورت دوجانبه یا سه‌جانبه باشد به موضوعات مربوط به روابط کار می‌پردازد. این گفتگو در جایی رخ می‌دهد که کارگران، کارفرمایان و نهادهای نماینده‌شان (به اصطلاح خودی‌ها) در مورد مسائل داخلی مانند دستمزد، شرایط کار و بیمه اجتماعی از طریق فرایندهای مشاوره یا چانه‌زنی جمعی به بحث می‌پردازند» (Ishikawa, 2003: 15).

ب- گفتگوی اجتماعی در مورد موضوعات گسترده‌تر اقتصادی و اجتماعی:

۲- گفتگوی اجتماعی نسبتاً گسترده^۳:

این نوع گفتگو نیز می‌تواند به صورت دوجانبه یا سه‌جانبه و درباره مسائل اقتصادی و اجتماعی گسترده‌تر باشد. «زمانی چنین نوع از گفتگوی اجتماعی حاصل می‌شود که خودی‌ها با غیرخودی‌ها مانند بیکاران، بازنشستگان، فارغ‌التحصیلان و معلولان نیز درباره موضوعاتی مانند سیاست‌های استخدام و اشتغال‌زایی به مذاکره و بحث می‌پردازند؛ یعنی کسانی که در بازار کار فعال هستند اجازه می‌دهند تا منافع کسانی که فعال نیستند نیز در نظر گرفته شود» (Ibid: ۱۶). موضوعات مورد بحث در این گفتگو می‌تواند دامنه گسترده‌ای از سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی را در بر بگیرد.

1 - Bernard Casey and Michael Gold

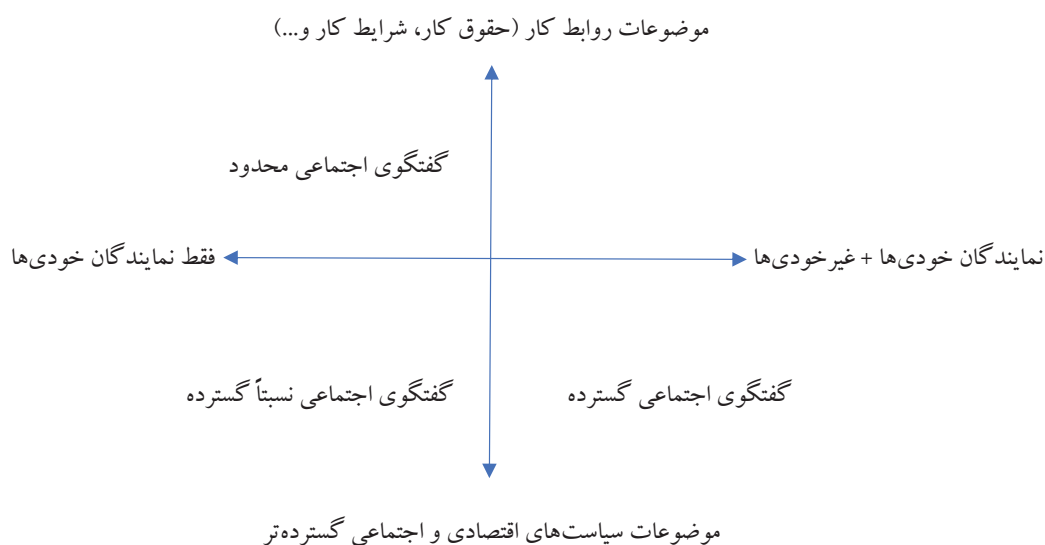
2 - Narrow Social Dialogue

3 - Broad Social Dialogue

۳- گفتگوی اجتماعی گسترده^۱:

این نوع گفتگو به صورت چندجانبه است که موضوعات گسترده اقتصادی و اجتماعی را شامل می‌شود. «چنین گفتگویی در جایی شکل می‌گیرد که هم خودی‌ها و هم غیرخودی‌ها به بحث و مذاکره درباره مسائل اقتصادی و اجتماعی مهم برای هر دو گروه می‌پردازند. در این نوع از گفتگوی اجتماعی، نمایندگان گروه‌هایی مانند جوانان، بیکاران، بازنشستگان، مصرف‌کنندگان و طرفداران محیط زیست و سایر گروه‌ها در کنار نهادهای کارگری و کارفرمایی حضوری مستمر دارند» (Ibid: 17). شکل زیر انواع گفتگوی اجتماعی را بر اساس موضوع در محور عمودی و نوع نمایندگان در محور افقی نشان می‌دهد:

شکل ۳- مدل سنخ‌شناسی کیسی و گولد از گفتگوی اجتماعی



۲-۵- مدل تعاونی-مشارکتی استریک و اشمیتر^۲:

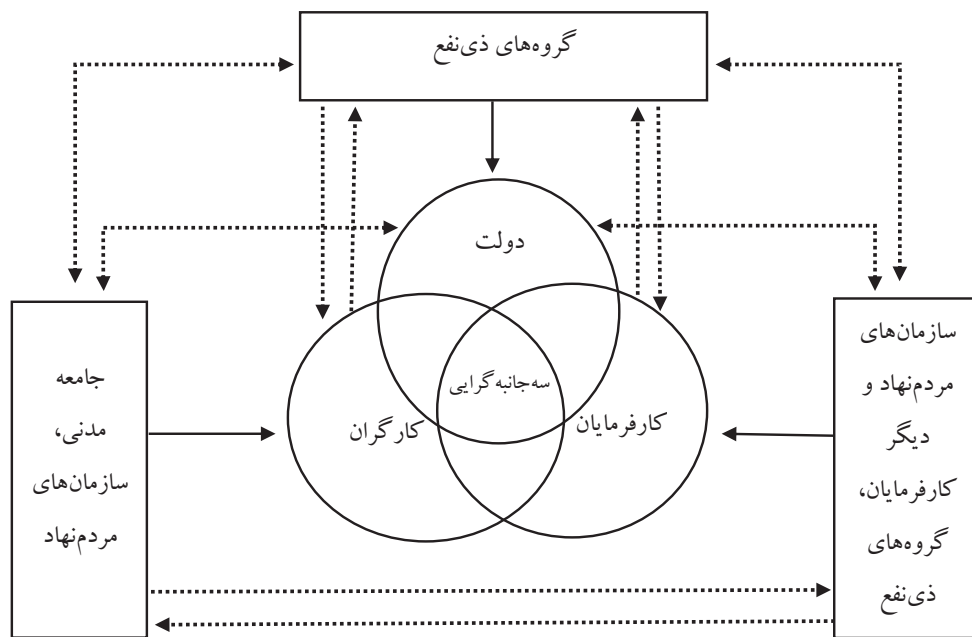
در این مدل که نوعی به‌روز کردن نظریه سه‌جانبه‌گرایی سنتی است، «بازیگران اصلی یعنی سازمان‌های کارگری و کارفرمایی به بحث و گفتگو در مورد پیگیری منافع تعریف‌شده خود با سایر طرف‌ها به خصوص نهادهای دولتی که منابع و حمایتشان برای عملی شدن تعهدات لازم است وارد می‌شوند. همچنین در چنین شرایطی این سازمان‌های کارگری و کارفرمایی با اعضای رسمی و غیررسمی خود نیز دارای ارتباطاتی هستند که این ارتباطات تحت تأثیر توافقات صورت گرفته با سایر بازیگران قرار دارند» (Fashoyin, 2004: 366). در شکل زیر که نمایی از مدل آن‌هاست مشاهده می‌شود که بازیگران دیگری علاوه بر بازیگران سنتی وارد فرایند مذاکرات و تصمیم‌گیری‌ها می‌شوند. پیکان‌های پررنگ نشان‌دهنده روابط رسمی موجود بین بازیگران اصلی و پیکان‌های کم‌رنگ مشخص‌کننده روابط موقت و غیررسمی بین بازیگران اصلی و جانبی است. «مدل مذکور ساختارهای مختلف مکانیسم گفتگوی اجتماعی سنتی در قالب دو جانبه‌گرایی یا سه‌جانبه‌گرایی، رسمی و غیررسمی را نشان داده و این نکته را گوشزد می‌کند که هر یک از طرف‌های گفتگو، منافع گروه‌های بزرگ‌تری از ذی‌نفعان را نمایندگی می‌کند. به عنوان مثال در مورد اتحادیه‌های کارگری کنش‌ها، استراتژی‌ها و برنامه‌های آن‌ها در تعامل با کارفرمایان و دولت نشانگر آن است که این اتحادیه‌ها فارغ از اینکه کارگران عضو رسمی‌شان باشند یا نباشند، منافع جمعی آن‌ها را پیگیری می‌کنند. در این مدل بازیگران به صورت متقابل به یکدیگر وابسته‌اند چرا که کنش‌های یک گروه سازمان یافته می‌تواند بر عملکرد سایرین تأثیر بگذارد.

1- Wide Social Dialogue

2- Wolfgang Streeck and Philippe Schmitter

در ساختار پیشنهادی، اتحادیه‌های کارگری ممکن است کارگران غیر دستمزدی را نیز در بر بگیرند و آن‌ها را به گروه‌های مشترک‌المنافع دیگر پیوند دهند یا حتی متحد سازند» (Ibid: 367-368). چنین مناسبات و روابطی برای گروه‌های کارفرمایی یا نهادهای دولتی نیز می‌تواند صادق باشد. در هر صورت در چنین مدلی هیچ چیز نمی‌تواند مانع تعامل بازیگران مختلف با سایر شرکای موجود در سه‌جانبه‌گرایی شود.

شکل ۴- مدل تعاونی- مشارکتی استریک و اشمیتر



منبع: Fashoyin, 2004: 367

۳-۲-۵- مدل گفتگوی اجتماعی کامپستون^۱

گفتگوی اجتماعی دارای روندها و رویه‌های مختلفی است که بر اساس اهداف و مکانیسم‌ها و نهادهای اجرایی از یکدیگر تفکیک می‌شوند. در ادامه این رویه‌های متفاوت را که برگرفته از کامپستون (۲۰۰۲) است بررسی می‌کنیم:

۱- مذاکرات دوجانبه، سه‌جانبه یا چندجانبه منجر به پیمان‌های اجتماعی:

«در برخی کشورها، از گفتگوی اجتماعی ملی عمدتاً در راستای دستیابی به اجماع برای رسیدن به پیمان‌های جمعی استفاده می‌شود. در این حالت هیچ چارچوب نهادی مشخص و ثابتی برای چنین مذاکراتی وجود ندارد اگرچه برخی شکل‌های شبه نهادی در برخی کشورها به وجود می‌آید» (Ishikawa, 2003: 19).

۲- مذاکرات دوجانبه، سه‌جانبه یا چندجانبه در مؤسساتی که به‌طور خاص به‌عنوان نهادهایی برای هماهنگی سیاست‌ها و گفتگو طراحی شده‌اند:

«توافقات به‌وجودآمده از این نوع گفتگو لزوماً به‌عنوان پیمان‌های اجتماعی جمعی شکل نمی‌گیرند. در واقع شکل‌گیری نهادی نشانه‌باز چنین گفتگویی است و این نهادها وظایف مختلفی از جمله مشورت، مذاکره، نظارت و... را در خصوص سیاست‌گذاری‌های دولت بر عهده دارد» (Ibid: 20).

۳- مذاکرات سه‌جانبه داخلی نهادی وابسته به وزارتخانه‌های دولت:

بسیاری از کشورهای در حال توسعه، دارای نهادهای مشورتی سه‌جانبه وابسته به وزارت کار هستند که با مسائل و موضوعاتی مانند قوانین کار و اصلاحات آن، شرایط کار و سیاست‌های مرتبط با شرایط کار و... سروکار دارند. «عمدتاً به چنین نهادهایی شورای مشورتی کار گفته می‌شود که کار اصلی آن‌ها عمدتاً مشاوره و ارائه پیشنهاد به دولت است. البته در بسیاری از کشورها برای برخی موضوعات خاص مانند تعیین حداقل دستمزد، آموزش‌های فنی، ایمنی کار و... مذاکرات سه‌جانبه داخل یا خارج از نظر وزارت کار امری متداول است» (Ibid: 20).

۴- توافقات دوجانبه بین کارگران و کارفرمایان که توسط دولت اجرا می‌شود:

سه مورد قبلی که بیان شد عمدتاً مذاکرات سه‌جانبه یا چندجانبه را در سطح ملی در برمی‌گیرد اما در بسیاری از کشورها گفتگوی اجتماعی دوجانبه نیز در سطح ملی وجود دارد. «به عنوان نمونه در اسپانیا و فرانسه قوانین کار عمدتاً بر اساس توافقات دوجانبه توسط برخی و نه همه نهادهای کارگری و کارفرمایی شکل می‌گیرند و بدون تغییر توسط دولت اجرایی می‌شوند. در برخی از کشورها نیز نهادهای گفتگوی اجتماعی دوجانبه به عنوان نهادهای سیاست‌گذار در غیاب گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه شکل می‌گیرند» (Ibid: 21).

۵- گفتگو در هیئت‌مدیره دستگاه‌های اجرایی دولت:

چهار مورد ذکر شده پیشین در راستای مشاوره و مذاکره و هماهنگی برای سیاست‌گذاری عمومی بودند. «در برخی از کشورها گفتگوی اجتماعی نه تنها در فرایند سیاست‌گذاری به کار می‌رود بلکه راهی برای اجرا و مدیریت سیاست‌ها نیز هست. به عنوان مثال مداخله شرکای اجتماعی در مدیریت تأمین اجتماعی در بسیاری از کشورهای اروپایی امری رایج و متداول است» (Ibid: 21).

۴-۲-۵- مدل سیاست‌گذاری مشارکتی چند سطحی

سیاست‌گذاری مشارکتی در واقع پاسخی است برای کاهش فقدان علاقه به دخیل شدن در سیاست و ایجاد امکان مداخله به منظور کاهش نارضایتی مردم از فرایندهای سیاسی و سیاستی. چنین مدلی از سیاست‌گذاری با پیگیری تغییراتی در سه سطح ماهوی، رویه‌ای و عملیاتی در پی پاسخگویی به چنین مسائلی تدوین شده است.

عمده نظریات سیاست‌گذاری چندسطحی سنتی از دو مشکل عمده رنج می‌برند: اول اینکه گسترش ارتباطات و رسیدن به ارتباط ارتقاء یافته به منظور افزایش مشارکت را صرفاً محدود به نوعی گردهمایی برای ارائه نظرات تقلیل می‌دهند؛ ثانیاً در برخی موارد ممکن است بالا رفتن سطح نفوذ و مشارکت را جایگزین مبادی و اصول دموکراسی تلقی کرده و میزان دموکراتیک بودن نظام سیاسی را مانند آنچه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد در نظر نگیرند. به عبارت دیگر بایستی وجود نظام دموکراتیک و سازوکارهای دموکراسی را از پیش شرط‌های لازم برای افزایش نفوذ و مشارکت شهروندان در نظر گرفت. از این رو «یک نظریه سیاست‌گذاری مشارکتی بایستی سه جزء اساسی را داشته باشد: ۱- دارای رویه‌های مناسب برای تسهیل مشارکت سیاستی باشد. ۲- شرایط ساختار ماهوی و فرصت‌ها و محدودیت‌های شرایط بزرگ‌تر اجتماعی را در نظر بگیرد و ۳- سازوکارهای نهادی لازم را طراحی و عملیاتی کند» (اشتریان و قائمی اصل، ۱۳۹۹: ۴۳۱). در ادامه اصلاحات و تغییرات لازم در ترتیبات نهادی هر یک از سه سطح اشاره شده برای رسیدن به الگویی از ساختار سیاست‌گذاری مشارکتی مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱- تغییرات ماهوی؛ گذر از حکومت به حکمرانی:

سیاست‌گذاری در یک فضای کلان نهادی رخ می‌دهد که در اینجا از آن به عنوان سطح ماهوی یاد می‌شود. این فضای نهادی در واقع پیش شرط لازم هرگونه کنش، مشارکت و سیاست‌گذاری است که چگونگی رابطه دولت و شهروندان را مشخص می‌کند. در سیاست‌گذاری سنتی، دولت نسبت به شهروندان دست بالا را داشته و وظیفه آن را دارد که رفتار سایر کنشگران را سازمان‌دهی و هدایت کند. در اینجا کاربرد واژه حکومت نشان‌دهنده آن است که نوعی رابطه عمودی میان دولت و ملت وجود دارد و نقش اصلی در سیاست‌گذاری‌ها بر عهده دولت است. چنین وضعیتی سبب شد تا مفهومی تحت عنوان حکمرانی خوب به کار گرفته شود که در واقع تأکیدی است بر رابطه‌ای افقی بین مردم و دولت. در این حالت نقش دولت در سیاست‌گذاری تغییر کرده و از نهاد فراهم‌کننده خدمات به یک تسهیل‌کننده و



توانمندساز تبدیل می‌شود تا در نهایت شاهد شکل‌گیری نه یک نهاد سیاستی که شبکه‌ی سیاستی باشیم (همان: ۴۳۴-۴۳۱).

۲- تغییرات رویه‌ای؛ گذر از دموکراسی نمایندگی به دموکراسی شورایی:

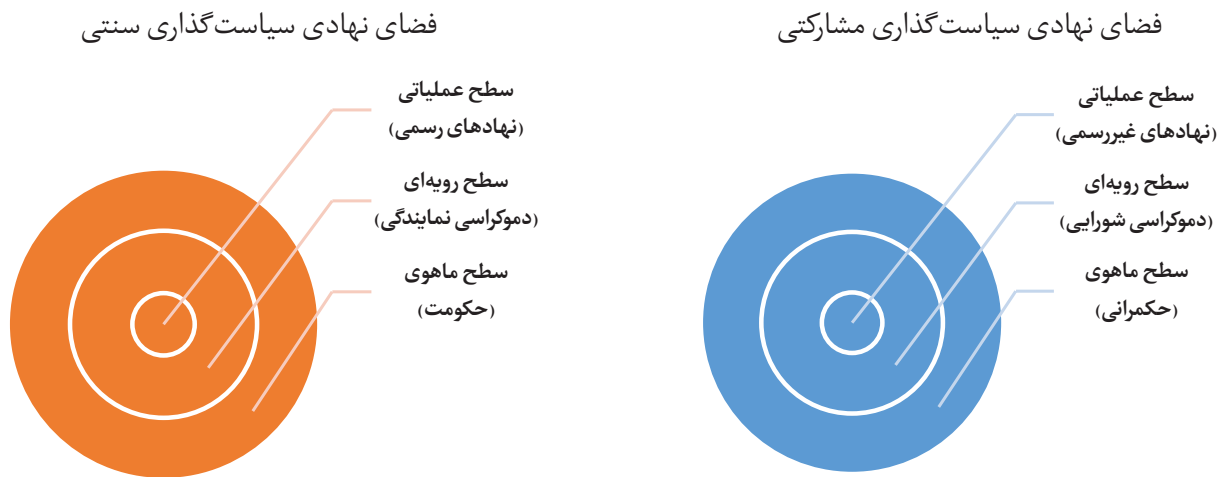
تغییرات در سطح رویه‌ای بیشتر حول محور پاسخگویی به پرسش‌هایی درباره‌ی چگونگی مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری می‌گردد. در برخی مواقع می‌توان مشاهده کرد که شهروندان علاقه‌ی خود به نهادهای سنتی در حکومت‌های نمایندگی را از دست داده‌اند و در نتیجه لازم است تا شکل‌های جدیدتری از حکمرانی دموکراتیک خلق و توسعه یابند. در این شکل جدید افراد متأثر از سیاست‌ها نه تنها در تدوین آن‌ها که در اجرای آن نیز دخیل می‌شوند که از آن تحت عنوان توانمندسازی یاد می‌شود. دموکراسی شورایی که به نحو مستقیمی افراد را در فرایندها درگیر می‌کند می‌تواند به نحو مؤثرتری نسبت به دموکراسی نمایندگی این مهم را به سرانجام رساند (همان: ۴۳۶-۴۳۴).

۳- تغییرات نهادی؛ گذر از نهادهای رسمی به نهادهای غیررسمی:

در روش‌های معمول سیاست‌گذاری نقش نهادهای رسمی بسیار پررنگ است و حضور مشارکت‌کنندگان دولتی به وضوح قابل مشاهده است که در نتیجه از قدرت بیشتری نسبت به سایر گروه‌ها و افراد برخوردار می‌شوند. این چنین روشی باعث می‌شود نوعی رابطه‌ی خطی و عمودی بین نهادهای رسمی و نهادهای غیررسمی شکل گیرد. از این رو وارد کردن نهادهای غیررسمی در فضای سیاست‌گذاری فرصتی را فراهم می‌آورد تا افراد جامعه که امکان حضور در نهادهای رسمی را ندارند، از طریق نهادهای خودجوش و غیررسمی به نحو مؤثرتری در تمامی مراحل فرایند سیاست‌گذاری دخالت کنند (همان: ۴۴۰-۴۳۸).

شکل زیر تغییرات پیشنهادی در سیاست‌گذاری و الگوی جدید را نشان می‌دهد:

شکل ۵- فضای سیاست‌گذاری سنتی و مشارکتی



منبع: اشترینان و قائمی اصل، ۱۳۹۹: ۴۴۲-۴۴۱

۵-۲-۵- روش گشوده‌ی هماهنگی^۱

مدل‌های مختلف گفتگوی اجتماعی که پیش‌تر توضیح داده شد، نه لزوماً اما عمدتاً در سطح ملی به کار گرفته می‌شوند. بهترین امکان گفتگوی اجتماعی در سطحی فراتر از ملی و در سطح منطقه‌ای را می‌توان در اتحادیه‌ی اروپا یافت. روش گشوده‌ی هماهنگی در واقع یکی از نمودهای گفتگوی اجتماعی در سطح منطقه‌ای و فراملی و یکی از رویه‌های قانون‌گذاری مورد استفاده در اتحادیه‌ی اروپا و حاصل ابداع

1- Open Method of Coordination (OMC)

کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۰ است. «این مکانیسم سیاست‌گذاری شامل ارائه رهنمودها و معیارها و شاخص‌هایی کمی و کیفی در مورد اهداف ملی و منطقه‌ای است. روش گشوده هماهنگی در سیاست‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که دولت‌ها از کنترل کامل در مورد آن‌ها برخوردارند اما تمایل دارند که سیاست‌های خود را با دیگر اعضای اتحادیه هماهنگ کنند. در نتیجه تصمیمات منتج از این روش الزام‌آور نبوده و دولت‌های درگیر در آن مسئولیتی در قبال اجرای آن‌ها ندارند. به همین دلیل این روش و رویه جزئی از توافقات و معاهدات اتحادیه اروپا به حساب نمی‌آید» (EU Monitor, 2020).

کمیسیون اروپا این روش را به منظور تسهیل هماهنگی سیاست‌های اقتصادی بین کشورهای عضو معرفی کرده است. به همین منظور کمیسیون قوانینی را برای آن‌ها که چگونه بایستی از این روش استفاده کرد وضع کرده است. به عنوان مثال «استفاده از این رویه برای حوزه‌های سیاستی‌ای که در محدوده معاهدات اروپا قرار دارند مجاز نیست. همچنین در این روش پیشنهادات نمی‌توانند دستاوردهای اتحادیه اروپا را از بین ببرند یا تلاش کنند اهداف مورد نظر توافقات و معاهدات را تغییر دهند. در عمل این روش بیشتر در حوزه‌های سیاستی مانند آموزش، استخدام، بهداشت و درمان و سیاست‌های اجتماعی کاربرد دارد» (Ibid). این حوزه‌ها اغلب حوزه‌هایی هستند که دولت‌های عضو در آن‌ها از اقتدار کامل برخوردار هستند.

«این روش در سه مرحله انجام می‌شود:

- ۱- گام اول: یک یا چند کشور از کشورهای عضو اتحادیه یا کمیسیون اروپا، پیشنهادی را به شورای وزیران ارائه می‌دهد.
- ۲- گام دوم: دولت‌های عضو اتحادیه، با در نظر گرفتن سیاست‌های موجود، در مورد اهداف و اقدامات لازم برای رسیدن به آن‌ها و همچنین روش ارزیابی میزان پیشرفت اهداف با یکدیگر به مذاکره می‌پردازند. در این حین پارلمان اروپا نقش مشاور را بر عهده دارد و شورای وزرا نیز توافقات حاصله میان دولت‌ها را تصویب می‌کند.
- ۳- گام سوم: کشورهای عضو، بر اساس توافقات حاصله برنامه‌های اقدام ملی را طرح‌ریزی می‌کنند و به تبادل اطلاعات درباره بهترین راه رسیدن به اهداف می‌پردازند. به کمک کشورهای عضو، کمیسیون اروپا بر روند اجرای توافقات نظارت می‌کند. ایده اصلی این است که دولت‌های عضو برای رسیدن به اهداف دارای انگیزه بوده و از عقب افتادن از سایر کشورها اجتناب کنند» (Ibid).

از آنجایی که این روش جزء معاهدات و توافقات اروپا به حساب نمی‌آید و سازوکار رسمی‌ای برای آن تعریف نشده است، در مورد توافقات حاصل از آن نیازی به رأی‌گیری نیست و در عمل کشورهای عضو سعی در اقلان یکدیگر و اجماع دارند.



۶- بازیگران اصلی گفتگوی اجتماعی و ویژگی‌های آن‌ها

همان‌طور که در بررسی محدود مدل‌های مختلف گفتگوی اجتماعی شاهد بودیم، سه گروه اصلی دولت، سازمان‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی عمده‌ترین نقش را در این گفتگوها بر عهده دارند. در کنار این سه بازیگر اصلی ممکن است سایر ذی‌نفعان کمتر سازمان‌یافته مانند زنان، جوانان، معلولان، بازنشستگان و... نیز به نحوی در گفتگو مشارکت داشته باشند. در ادامه به بررسی ویژگی‌های لازم برای هریک از این بازیگران می‌پردازیم:

۱-۶- دولت

دولت نقشی کلیدی در روند گفتگوی اجتماعی بازی می‌کند. زمانی که دولت تمایل به شناخت نهادهای کارگری و کارفرمایی به‌عنوان شرکایی قانونی با توانایی مشارکت کارآمد در سیاست‌گذاری و تعهدی پایدار به فرایند گفتگوی اجتماعی داشته باشد، احتمال دستیابی به نتایج موفقیت‌آمیز بیشتر است. «مسئولیت‌های اصلی دولت در این فرایند عبارت‌اند از:

۱- **ایجاد پشتیبانی:** دولت موظف است چارچوبی نهادی و قانونی برای گفتگوی اجتماعی فراهم آورد. به خصوص باید از حاکمیت قانون، آزادی تشکل‌یابی و حق چانه‌زنی جمعی اطمینان حاصل کند.

۲- **ترویج و تشویق:** بر اساس استانداردهای سازمان بین‌المللی کار، دولت مسئولیت ترویج و تشویق گفتگوی اجتماعی را از طریق اقداماتی برای مذاکره کارآمد و اصولی با شرکای اجتماعی بر عهده دارد.

۳- **مشارکت:** به‌عنوان یکی از طرف‌های درگیر در گفتگوی اجتماعی، دولت باید به‌صورت فعالانه در مذاکرات در حالتی برابر با سایر طرف‌ها و با هدف رسیدن به اجماع شرکت داشته باشد. دولت باید تبادل و اشتراک اطلاعات را تشویق کرده و بدین نحو سعی در جلب حمایت از سیاست‌هایش کند و همچنین باید نسبت به چالش‌های تصمیم‌گیری مشترک با ذی‌نفعان در جامعه پذیرا باشد.

۴- **پیاده‌سازی و اجرا:** دولت باید اطمینان حاصل کند که نتایج گفتگوی اجتماعی به سیاست‌های عمومی و برنامه‌های عینی و واقعی تبدیل می‌شوند. این امر نیازمند آن است که دولت نظارت مناسب بر اوضاع داشته باشد تا از اجرای این توافقات اطمینان حاصل شود» (ILO, 2013: 96-98).

اما سؤالی که ممکن است در این بین مطرح شود این است که کدام نهاد یا وزارتخانه دولت را در گفتگوی اجتماعی نمایندگی می‌کند؟ «در حالت معمول این وزارت کار است که نقش اصلی را در ترویج و اجرای گفتگوی اجتماعی بازی می‌کند و سایر وزارتخانه‌ها بنا به ضرورت در این امر دخیل می‌شوند. برخی اوقات نیز این وظیفه به دفتر ریاست جمهوری یا نخست‌وزیری اختصاص داده می‌شود» (Ibid: 98). در هر حال زمانی که چند نهاد و وزارتخانه درگیر گفتگوی اجتماعی باشند، گروه نماینده دولت باید شامل نمایندگان همه این نهادها باشند تا بدین طریق نقش خود را بهتر بازی کنند.

«مزیت این امر که وزارت کار نقش رهبری را در گفتگوی اجتماعی بر عهده داشته باشد این است که کارمندان و کارشناسان این وزارتخانه اغلب تجربه لازم در مواجهه با شرکای اجتماعی و رسیدن به اجماع با آن‌ها را دارند. ترویج سه‌جانبه‌گرایی یکی از کارکردهای اصلی وزارت کار است به طوری که حتی می‌توان در بسیاری از نقاط جهان مواردی را مشاهده کرد که وزارت کار نهادهای نمایندگی کارگران و کارفرمایان را در ساختار سیستم مدیریت خود درگیر کرده است؛ بنابراین می‌توان گفت که سه‌جانبه‌گرایی یکی از بخش‌های حکمرانی دولت در بسیاری از کشورهاست. همچنین وجود وزارت کار قدرتمند برای گفتگوی اجتماعی کارآمد ضروری است. در برخی کشورها، وزارت کار و بازرسان اداره کار از فقدان توجه در دولت یا مشکلاتی در حکمرانی رنج می‌برند که مانع آن‌ها در انجام درست کارکردهایشان می‌شوند. مواردی مانند فقدان ظرفیت دولت، منابع مالی ناکافی، مدیریت ناکارآمد منابع انسانی و... از این دست موارد هستند» (Ibid: 99).



گروژ (۲۰۱۰) دو مدل از دولت را براساس نوع رابطه آن با جامعه مدنی تعریف می‌کند. اولین نوع دولت اجرایی^۱ است و نوع دوم دولت شبکه‌ای^۲. «در اولین نوع با نوعی از دولت سروکار داریم که در وهله اول نقش آن صرفاً به نقشی اجرایی در انجام فعالیت‌های خاص اجتماعی کاسته شده است. در نوع دوم، دولت مانند شبکه‌ای از نهادها عمل می‌کند که در آن نقش اجرایی دولت فقط یکی از چندین موضوع مشارکت در اجرای سیاست‌های عمومی است و وظیفه مدیریتش محدود به تنظیم کردن قواعد بازی و راهنمایی شرکای اجتماعی در چشم‌اندازی مشخص است. سیاست‌های عمومی در این مدل نتیجه تعاملات درون شبکه‌ای مشارکت اجتماعی و تا حد زیادی محصول فعالیت‌های جامعه مدنی است» (Grosse, 2010: 126 – 127). این طبقه‌بندی پیشنهادی ریشه در تقسیم‌بندی قدرت دولتی به دو نوع استبدادی یا زیرساختی دارد که برای اولین بار توسط مایکلمان^۳ (۱۹۹۳) معرفی شد که در آن قدرت استبدادی نشان از خودرأی بودن و تقریباً قدرت نامحدود مدیریت جامعه دارد و قدرت زیرساختی در واقع ایجادکننده چارچوبی زیرساختی برای فعالیت‌های اجتماعی است که گفتگوی اجتماعی را ایجاد می‌کند.

این دو مدل از لحاظ نوع تفسیر ظرفیت دولت با یکدیگر تفاوت دارند. «اصطلاح ظرفیت دولت می‌تواند به عنوان توانایی دولت برای دنبال کردن سیاست‌های عمومی تعریف شود که به معنای استفاده ماهرانه از منابع دولت و حالت‌های مختلف حکمرانی است که رسیدن به اهداف سیاست عمومی را تضمین می‌کند. یک بُعد مهم ظرفیت دولت توانایی عمل کردن در شرایط متغیر داخلی و بین‌المللی است که با قابلیت فرمان‌پذیری اقتصادی و سیاسی در مواجهه با چالش‌های جهانی‌سازی مرتبط است» (Ibid: 127).

مدل دولت اجرایی غالباً با دامنه گسترده‌ای از صلاحیت‌های اجرایی و دخالت مستقیم دولت در فراهم کردن خدمات عمومی ارتباط دارد. «ایجاد قدرت برای چنین دولتی غالباً شامل تقویت ساختار اداری و بهبود صلاحیت و کیفیت کارمندان دولتی است. مدل دولت شبکه‌ای غالباً با میزان کمتری از صلاحیت‌های اجرایی و نقش دولت به عنوان حاکم و تنظیم‌گر رفتارهای اجتماعی همراه است» (Ibid). در نتیجه در این حالت بر توانایی دولت در شکل دادن به شرایط لازم برای فعالیت‌های اجتماعی تأکید می‌شود.

تقویت ظرفیت دولت شبکه‌ای نباید صرفاً به بُعد مدیریت دولتی تقلیل یابد بلکه تقویت مشارکت دوطرفه بین دولت و نهادهای خصوصی و عمومی که در راستای اجرای سیاست‌های عمومی با یکدیگر همکاری می‌کنند نیز یکی از کارکردهای آن است. «ظرفیت دولت در مدل شبکه‌ای نیازمند سازمان‌های غیردولتی قوی و خودمختار و تأثیرگذار است که وظیفه‌شان وصل کردن دولت و شرکای اجتماعی به یکدیگر است. اثربخشی این مدل تا حد زیادی به توانایی‌ها و تکنیک‌های حکمرانی مشترک بستگی دارد» (Ibid).

می‌توان گفت که در مدل دولت اجرایی گفتگوی عمومی تابعی از سیاست‌های اطلاعاتی دولت و چشم‌انداز اهداف آن است؛ اما در مدل شبکه‌ای دولت از فرایند گفتگو نه تنها برای ترویج و تقویت دیدگاه خود بهره می‌برد بلکه از آن برای تقویت شرکای اجتماعی، فرهنگ گفتگو و همچنین نهادهای درگیر در گفتگو نیز استفاده می‌کند. «در مدل دولت اجرایی شرکای اجتماعی تمایل به منفعل بودن و صرف دریافت اطلاعات از دولت دارند. این امر نتیجه عدم تقارن آشکار بین طرف‌های درگیر در گفتگوی اجتماعی است که در آن تصمیم‌گیران دولتی جایگاه برتری دارند. در چنین شرایط نامتوازنی، تصمیمات مهم توسط دولت اتخاذ می‌شود و شرکای اجتماعی عادت به داشتن تأثیری ناچیز بر تصمیم‌گیران دارند که متعاقباً انفعال بیشتر آن‌ها را تشویق می‌کند؛ بنابراین هرگونه فعالیت اجتماعی بالقوه در خارج از ساختار گفتگوی رسمی مانند ارتباطات غیررسمی با قدرتمندان و یا مخالفت فعالانه با آن‌ها انجام نمی‌شود. همین امر تمایل به استفاده ابزاری از گفتگوی اجتماعی برای مخالفت با یکدیگر و دور زدن نهادهای رسمی گفتگو را ترغیب می‌کند» (Ibid: 128). در مدل شبکه‌ای، شرکای درگیر در گفتگو به طور فعالانه در فرایند مشورت دخیل شده و در نتیجه در اجرای سیاست‌های عمومی نیز مشارکت می‌کنند. در همین حال، پیوستن به فرایند سیاست‌گذاری در مراحل اولیه نه تنها به آن‌ها اجازه می‌دهد که بهتر از منافعشان محافظت کنند بلکه باعث می‌شود در اجرای سیاست‌های عمومی نیز به نحو مؤثرتری مشارکت داشته باشند.

در وضعیتی که دولت از لحاظ سیاسی ضعیف است، مثلاً هنگامی که سیاست‌های یک وزارتخانه هماهنگ نیست یا درجایی که ابتکارات

1 - Administrative State

2 - Network State

3 - Michael Mann



دولت از حمایتی قوی از سوی مجلس برخوردار نیست، ظرفیت دولت شبکه‌ای می‌تواند به وسیله دانش و مداخله شرکای اجتماعی تقویت شود. زمانی که در مدل اجرایی ظرفیت دولت تضعیف می‌شود، دولت نمی‌تواند چندان بر توانایی‌های شرکای اجتماعی تکیه کند چراکه توانایی آن‌ها نیز چندان بالا نیست و علاوه بر آن نهادهای گفتگوی اجتماعی خودمختار نبوده و متکی بر مقامات سیاسی هستند. در مدل دولت اجرایی، نقش رهبران سیاسی برای تقویت قدرت دولت و قابلیت هدایت فرایندهای اقتصادی و اجتماعی مهم و کلیدی است. کاهش نقش رهبری و کاهش کنترل و توانایی هماهنگی جنبه‌های مختلف در اداره امور توسط سیاستمداران، نشانه‌های یک دولت ضعیف است. «در یک دولت اجرایی دموکراتیک، جایگاه نهادهای مبتنی بر رأی اکثریت که در یک فرایند سیاسی با انتخاباتی دموکراتیک تشکیل شده‌اند، به طور مشخص برتر از نهادهای گفتگوی اجتماعی و مدنی است. به همین دلیل است که در مدل دولت اجرایی، مشروعیت به دست آمده از طریق انتخابات مهم‌تر از مشروعیت ناشی از توافقات به دست آمده در مذاکرات اجتماعی، مشورت‌های عمومی و یا فرایند گفتگوی مدنی است. در مدل دولت شبکه‌ای، نقش سیاستمداران به حکم و واسطه‌ای بین گروه‌های ذی نفع مختلف محدود می‌شود. در عین حال، تعداد نهادهای مبتنی بر رأی اکثریت در این مدل کاهش یافته و در مقابل نقش شرکای اجتماعی و نهادهای مشورتی افزایش می‌یابد» (Ibid: 129).

۲-۶- نهادهای کارگری

سازمان بین‌المللی کار در گزارشی (۲۰۱۳) یک سازمان کارگری را سازمانی تعریف می‌کند که «مبتنی بر عضویت کارگران در مشاغل، حرفه‌ها و پیشه‌های مختلف است که بیشترین تمرکز آن بر نمایندگی اعضایش در محل کار و در جامعه است و به طور مشخص به دنبال بهبود منافع از طریق فرایند قانون‌گذاری و چانه‌زنی جمعی است» (ILO, 2013: 112). کارگران در سازمان‌هایشان به دور هم جمع می‌شوند چراکه به تنهایی نمی‌توانند در شرایطی برابر با کارفرمایان وارد مذاکره شوند. در این گزارش اشاره شده است که این سازمان‌ها را می‌توان در چهار سطح تقسیم بندی کرد:

- **سطح محل کار:** اولین سطح سازمان‌های کارگری است که مبتنی بر محلی است که کارگران کار یا زندگی می‌کنند. سازمان‌ها در این سطح مسائل و رهبران خاص خود را دارند و ممکن است با کارفرما یا سازمانی از کارفرمایان وارد مذاکره شوند. آن‌ها در مذاکرات، موضوعاتی مانند بهداشت و ایمنی محل کار و حمل و نقل کارگران را به بحث می‌گذارند. در این سطح خود کارگران سازمان را اداره و مناصب آن را اختیار می‌کنند. در واقع نکته اصلی این است که صاحب‌منصبان توسط خود اعضای سازمان انتخاب می‌شوند.
- **سطح ملی:** یک اتحادیه ملی ممکن است یک یا چندین صنعت را پوشش دهد. یک اتحادیه منفرد معمولاً به یک اتحادیه سراسری ملی در کشور مرتبط است که در نتیجه از طریق آن به یک سازمان جهانی مرتبط می‌شود.
- **کنفدراسیون ملی:** در داخل کشور، اتحادیه‌های مختلف به یکدیگر می‌پیوندند تا یک اتحادیه سراسری را تشکیل دهند. در برخی موارد، یک و در برخی موارد چندین اتحادیه سراسری ملی در یک کشور وجود دارد. اتحادیه سراسری ملی از این جهت حائز اهمیت است که نمایندگی همه کارگران متحد و غیر متحد، در بخش رسمی یا غیررسمی را درباره مسائل گوناگونی در سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی در مقابل دولت و کارفرمایان بر عهده دارد.
- **سازمان‌های بین‌المللی:** دو نوع از اتحادیه‌های بین‌المللی وجود دارد: آن‌هایی که اتحادیه‌های سراسری ملی را به یکدیگر پیوند می‌زنند و آن‌هایی که اتحادیه‌های خاص یک صنعت را گرد هم می‌آورند.

۳-۶- نهادهای کارفرمایی

نهادهای کارفرمایی، نهادهایی هستند که در راستای ترویج و بهبود منافع جمعی صاحبان کسب و کار در میان بخش‌های مختلف بدون توجه به اندازه کسب و کار فعالیت می‌کنند. به دلیل تنوع این‌گونه منافع جمعی در کشورهای مختلف، ساختار، مبنای عضویت و کارکردهای آن‌ها در بین کشورهای مختلف متفاوت است. امروزه نقش این‌گونه نهادها بیش از پیش پراهمیت شده است چراکه در کشورهایی که



نیاز به بهبود فضای کسب و کار مناسب دارند، اقدامات لازم باید به واسطه بازیگرانی که در واقع همین نهادها هستند پیگیری شوند. کارفرمایان عمدتاً یا بر اساس منطقه جغرافیایی و یا صنعت مجتمع می‌شوند؛ بنابراین ممکن است در سطوح مختلف شاهد سازمان‌های کارفرمایی استانی یا انجمن ملی کارفرمایان صنعتی خاص در سطح کشور باشیم. در سطح ملی، یک سازمان کارفرمایی معمولاً ساختاری ائتلافی از نهادهای محلی یا بخشی است و یا ممکن است شامل عضویت مستقیم تعدادی از شرکت‌های بزرگ باشد. در سطح بین‌المللی فقط یک سازمان بین‌المللی کارفرمایان یعنی IOE وجود دارد که از سال ۱۹۲۰ آغاز به کار کرده است؛ این سازمان ۱۵۱ سازمان کارفرمایی ملی را از ۱۴۴ کشور مختلف در برمی‌گیرد. معمولاً هر سازمان کارفرمایی ملی که عضو این نهاد باشد به صورت خودکار برای شرکت در گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه در سطح ملی دعوت می‌شود.

نهادهای کارگری و کارفرمایی به عنوان دو شریک اصلی در گفتگوی اجتماعی دو شرط اساسی را بایستی به همراه خود داشته باشند:

۱- **معیارهای نمایندگی:** اگر فقط یک کنفدراسیون سراسری اتحادیه کارگری و یا یک کنفدراسیون ملی کارفرمایی وجود داشته باشد، انتخاب نهادهای نمایندگی درگیر در گفتگوی اجتماعی کاری آسان است؛ اما در بسیاری اوقات، بیش از یک نهاد و سازمان وجود دارد که ممکن است با یکدیگر حتی در تضاد و مناقشه باشند و یا با یکدیگر کار کرده و بر سر حضور در گفتگوی سه‌جانبه توافق داشته باشند. بنا به چارچوب پیشنهادی سازمان بین‌المللی کار، تعیین نهادهایی با بیشترین میزان از نمایندگی به منظور مشارکت در فرایند چانه‌زنی و گفتگوی اجتماعی، بایستی بر اساس معیارها و شاخص‌هایی دقیق، واقع‌گرایانه، بی‌طرف و از پیش تعیین شده باشد تا از هرگونه فرصت سوءاستفاده و جانب‌داری جلوگیری شود. فقدان فرایندی شفاف برای تعیین معیارهای نمایندگی خطر سوگیری سیاسی را در بردارد؛ به عبارت دیگر این کار نباید در اختیار دولت گذاشته شود. در بسیاری از مواقع، معیارهای نمایندگی بر اساس قانون پس از مشاوره با سازمان‌های کارگری و کارفرمایی مربوطه تعیین می‌شوند. هرچند در برخی موارد اندک این معیارها بر اساس توافقات سه‌جانبه تعیین می‌شوند. به طور کلی تعیین چنین معیارهایی می‌تواند به وضوح چارچوبی که شرکای اجتماعی تحت آن عمل می‌کنند کمک کرده و از هرگونه مناقشه پیرامون مشروعیت توافقات حاصل شده یا تصمیمات گرفته شده توسط شرکای اجتماعی جلوگیری کند.

۲- **مشروعیت و برابری:** سازمان‌های نمایندگی کارگری و کارفرمایی، بایستی به صورت برابر در فرایند گفتگوی اجتماعی مشارکت کنند. البته این به معنای آن نیست که لزوماً تعداد نمایندگان برابر باشد (تعداد نمایندگان موردی است که به صورت مرتب و دوره‌ای تعیین می‌شود) بلکه باید دیدگاه‌های همه طرف‌های درگیر به صورت برابر مورد توجه قرار گیرد. نهادهای کارگری و کارفرمایی باید آزاد باشند تا انتخاب کنند که چه کسی آن‌ها را در مذاکرات نمایندگی کند. اتحادیه‌های کارگری یا کارفرمایان نمی‌توانند دیگری را از فرستادن نماینده‌ای خاص منع کنند. دولت هم نمی‌تواند نمایندگان آن‌ها را انتخاب کرده و یا از کارفرما یا کارگر خاصی بخواهد که از طرف سازمانش کاری را انجام دهد یا ندهد. علاوه بر این، سه‌جانبه‌گرایی کارآمد به مشروعیت شرکای اجتماعی نیز بستگی دارد. این بدان معناست که رهبری نهادهای کارگری و کارفرمایی باید قابل اعتماد باشند. رهبران سازمان‌ها باید اطلاعات لازم را با اعضایشان در میان بگذارند و اعضا نیز باید قادر باشند تا نگرانی‌ها و دغدغه‌هایشان را بیان کنند تا منافعشان در نظر گرفته شود (Ibid: 103 – 116).
در زیر چک‌لیستی از ویژگی‌های نمایندگان کارگران و کارفرمایان ذکر شده است:

- نمایندگی گروه‌های مختلف مانند زنان و سایر گروه‌های کارگران به خصوص کارگران بخش غیررسمی، جوانان، کارگران مهاجر و روستایی، مبتلایان به ایدز، کارگران با گرایش‌های جنسی متفاوت، کارگران گروه‌های قومی مختلف و کارگران بخش عمومی
- سازمان‌هایی قوی، پایدار و مستقل
- در صورت امکان دارای یک صدای واحد؛ جایی که تعدد نهادها وجود دارد باید همکاری تشویق شده و در صورت امکان یکدیگر را قبول داشته باشند.
- دارای صلاحیت فنی با تحصیلات مناسب و دارای امکانات تحقیقاتی مناسب.
- دارای روحیه احترام برای حقوق و نظرات سایرین
- آمادگی برای رسیدن به اجماع



۴-۶- سایر متخصصان

در برخی موارد ممکن است در فرایند مذاکره دیگرانی غیر از شرکای اجتماعی اصلی به آن اضافه شوند. با توجه به پیچیدگی بسیاری از موضوعات مورد بررسی در فرایند چانه زنی، به خصوص زمانی که مباحث فنی و قانونی در بین است، انجام تحقیقات و پژوهش‌های مناسب یکی از لوازم ضروری برای گفتگوی اجتماعی آگاهانه است. تخصص متخصصان مستقل یا دانشگاهی می‌تواند به رسیدن به تصمیمات آگاهانه‌تر و پاسخ‌های مؤثرتر به سوالات مطرح شده در فرایند چانه زنی کمک کند (Ibid: 108).



۷- ضروریات یک گفتگوی اجتماعی موفق

در ادامه همین گزارش، سازمان بین‌المللی کار به عواملی که می‌توانند روند گفتگوی اجتماعی را بهبود بخشیده و آن را مؤثرتر کنند، چنین اشاره می‌کند:

● اصول دموکراتیک و آزادی تشکل‌یابی: گفتگوی اجتماعی مؤثر نمی‌تواند در کشوری بدون اصول دموکراتیک انجام شود. در این زمینه توجه به حقوق و آزادی‌های اساسی ضروری است. در وهله اول گفتگوی اجتماعی بر اساس احترام به حق تشکل‌یابی و عملی کردن آن شکل گرفته است. در واقع این امر نیازمند فضایی عاری از هرگونه خشونت، فشار و تهدید رهبران و اعضای نهادهای کارگری و کارفرمایی است. در صورتی که کارگران و کارفرمایان نتوانند به صورت آزادانه سازمان یابند، پس نمی‌توانند آزادانه به بحث و مذاکره بپردازند. آزادی تشکل‌یابی و به رسمیت شناختن حق چانه‌زنی جمعی به عنوان اصول و حقوق اساسی در بیانیه سال ۱۹۹۸ سازمان بین‌المللی کار مورد تأکید قرار گرفته است.

● نهادهای نمایندگی کارگری و کارفرمایی مستقل، قانونی و قدرتمند: نهادهای کارگری و کارفرمایی باید نماینده اعضایشان و بازتاب‌دهنده منافع آن‌ها باشند. گفتگو با نهادهای ضعیف نمی‌تواند مثمر‌تر باشد؛ حضور نهادهای مذاکره‌کننده که مستقل از دولت نیستند، می‌تواند به تضعیف فرایند مذاکره منجر شود. در همین راستا شرکای اجتماعی بایستی از توانایی‌های فنی لازم برای مذاکره با دولت در شرایطی برابر برخوردار باشند؛ بنابراین بایستی به منابع فنی به خصوص متخصصان حوزه مدیریت، اقتصاد، آمار و حقوقدانان دسترسی داشت. همچنین لازم است که صدای تمامی اعضا در چنین نهادهایی شنیده شود. به همین منظور باید توجه ویژه‌ای به مشارکت زنان و همچنین سایر گروه‌های کم‌صدا مانند کارگران بخش غیررسمی اقتصاد، جوانان، کارگران مهاجر و روستایی، افراد مبتلا به ایدز، معلولین، کارگران با گرایش‌های جنسی متفاوت و اقلیت‌های قومی کرد.

● اراده سیاسی، احساس مسئولیت و تعهد همه طرف‌های درگیر در گفتگوی اجتماعی: دولت و نهادهای کارگری و کارفرمایی باید با فهمی مشترک از هدف گفتگوی اجتماعی وارد آن شوند. آن‌ها باید درجه‌ای از اعتماد به یکدیگر و اراده‌ای سیاسی داشته باشند تا در این فرایند درگیر شوند. علی‌رغم تفاوت در دیدگاه‌ها و اهداف، شرکای اجتماعی باید قادر به شناخت اهداف و اولویت‌های مشترک باشند و در طی مذاکره به سایر طرف‌ها به عنوان شرکایی برابر نگاه کنند. همچنین از آنجاکه گفتگوی اجتماعی ممکن است حتی تا چندین سال به طول بینجامد، تعهدی طولانی مدت و صبر به خصوص از سوی دولت لازم است. چنانچه هیچ‌کدام از شرکای اجتماعی، تعهدی به مذاکره نداشته باشند می‌توان از شکل‌های محدودتر گفتگوی اجتماعی بهره برد. آغاز فرایند با تبادل و اشتراک اطلاعات و تماس‌ها و ارتباطات غیررسمی ممکن است به ساختن اعتماد و پیشروی به سوی گفتگوی اجتماعی مؤثر کارساز باشد.

● پشتیبانی نهادی مناسب: اگرچه گفتگوی اجتماعی می‌تواند به صورت غیررسمی و یا مقطعی نیز باشد (مانند آلمان) اما ایجاد نهادی مخصوص برای این کار می‌تواند منجر به آن شود که گفتگوی اجتماعی به بخش ثابتی از تصمیم‌گیری در یک کشور تبدیل شود. البته باید توجه داشت که وجود یک نهاد برای این امر لزوماً به معنای یک گفتگوی اجتماعی مؤثر نیست. یک نیاز اساسی برای پشتیبانی نهادی مناسب وجود چارچوبی قانونی در سطح ملی است که پایه‌ای را برای عمل فراهم می‌آورد. این چارچوب قانونی باید ضمانت و حمایت لازم را فراهم کرده و همچنین باید تعریف مشخصی از شیوه همکاری میان شرکای اجتماعی در قالب اصول، رویه‌ها و کارکردها ارائه دهد. این چارچوب نهادی باید موارد زیر را نیز همراه خود داشته باشد:

- حمایت قوی و کارآمد از طرف وزارت کار
- جلوگیری از مناقشات کاری و مکانیسم شفاف
- تشویق حضور نهادهای تسهیلگر چانه‌زنی جمعی
- حضور نهادهای تولیدکننده آمار و سایر اطلاعات لازم
- تمرین و تجربه‌آموزی (Ibid: 44-52).



۸- ضرورت‌های اجرایی مذاکره

توافقات مبتنی بر گفتگوی سه‌جانبه به ساختار نهادی مشروط است. این توافقات به مواردی مانند موقعیت سیاسی و اجتماعی کشور، وضعیت اقتصادی، پراکندگی قدرت در بین شرکای اجتماعی و دولت و سایر ذی‌نفعان و استراتژی‌های مذاکره هرکدام بستگی دارد. همچنین عواملی مانند اطلاعات دقیق و درست، تبادل مناسب اطلاعات، اعتماد بین طرف‌های مذاکره و اهداف آن‌ها در این امر سهیم هستند. توانایی بالا برای مذاکره، دارا بودن صلاحیت‌های فنی و احساس مسئولیت همه طرف‌های درگیر در مذاکره نیز عناصر اساسی برای یک گفتگوی اجتماعی موفق و رسیدن به توافق هستند؛ اما در راستای رسیدن به مذاکره و گفتگویی موفق، لازم است تا اقداماتی انجام شود که موفقیت آن را تضمین کند. در ادامه پنج گام اساسی مورد تأکید سازمان بین‌المللی کار را در این مسیر شرح می‌دهیم:

۱- «آماده‌سازی: پیش از هرگونه مذاکره‌ای بایستی در مورد اینکه مذاکره چه وقت و در کجا انجام شود و چه کسانی شرکت خواهند کرد، تصمیم‌گیری شود. تنظیم یک بازه زمانی محدود می‌تواند به جلوگیری از ادامه بی‌مورد روند گفتگو و عدم توافق ناشی از آن کمک کند.

۲- بحث درباره موضوع: در هنگام بحث، مهم است که نگرانی‌ها و دغدغه‌های همه طرفین درک شود. این امر برای دستیابی به راه‌حلی سازنده و ایجاد شرایط لازم برای مذاکره‌ای متعادل لازم است.

۳- مشخص کردن اهداف: در هنگام بحث لازم است که اهداف و منافع تمام گروه‌های طرف مذاکره شناسایی شوند. ایجاد فهرستی از این موارد و اولویت‌بندی آن‌ها می‌تواند کمک‌کننده باشد. در پی همین اقدام غالباً احتمال آن وجود دارد که پایه و اساسی مشترک حاصل آید.

۴- مذاکره و توافق: رسیدن به یک نتیجه که در پی آن تمام طرف‌های درگیر احساس کنند که به دستاوردی مثبت نائل آمده‌اند و نقطه نظرات آن‌ها در نظر گرفته شده است، امری مهم و حیاتی است. از آنجاکه رسیدن به چنین چیزی همواره ممکن نیست بایستی استراتژی‌ها و توافقات جایگزین نیز در نظر گرفته شود.

۵- اجرای برنامه عمل: در پی توافق بایستی مجموعه‌ای از اقدامات انجام شود تا تصمیمات گرفته شده عملی شوند. در صورتی که فرایند مذاکره با شکست مواجه شده و توافقی حاصل نشود لازم است تا برای جلسه‌ای دیگر برنامه‌ریزی شود؛ این کار باعث می‌شود که از درگیر شدن همه طرف‌ها در بحث و جدال داغ و بیهوده اجتناب شود. بدون اجرا و اقدام مناسب، ممکن است گفتگوی اجتماعی صرفاً به صحبت کردن تبدیل شود که نتیجه‌ای در بر ندارد. فرایند اجرایی کردن توافقات نیز بایستی مورد نظارت و ارزیابی قرار گرفته تا چرخه بعدی مذاکرات را تغذیه کند و درس‌های یاد گرفته شده از توافق پیشین در توافقات بعدی استفاده شوند. در اکثر کشورها مسئولیت اجرایی شدن توافقات با وزارتخانه مربوطه در دولت است. پس حائز اهمیت است که در کشور ظرفیت تبدیل توافقات به سیاست‌های عینی و برنامه‌های عمل و همچنین نظارت بر اجرا فراهم شود» (Ibid: 35-37).

از سوی دیگر در حین مذاکره همه طرف‌های درگیر بایستی از منابعی برخوردار باشند که می‌تواند باعث تقویت آن‌ها در حین گفتگو شود. نیازمندی‌ها و صلاحیت‌های فنی که برای مشارکت مؤثر در مذاکرات و گفتگوهای سه‌جانبه لازم است عبارت‌اند از:

- «دسترسی به متخصصان فنی و توانایی فهم و تحلیل مسائل پیچیده مربوط به مباحث گفتگوی اجتماعی مانند سیاست‌های بازنشستگی، دستمزد و درآمد.
- ظرفیت تحلیل و استفاده از آمار و فهم وضعیت و اولویت‌های سایر طرف‌ها.
- اختیار و قدرت ورود به توافق» (Ibid: 37).

یکی دیگر از موارد لازم تنظیم دستور کار برای گفتگوی اجتماعی است که یکی از اجزای ضروری حکمرانی در فرایند سه‌جانبه‌گرایی است. تنظیم یک دستور کار به معنای تنظیم اولویت‌هاست. در این رابطه نیز یک الگوی واحد قابل ارائه نیست و فارغ از راه‌حل انتخاب شده و تعداد موارد ذکر شده در دستور کار، آنچه مهم است رسیدن به درک کامل تمام طرف‌ها از این دستور کار است. به طور ایده‌آل دستور

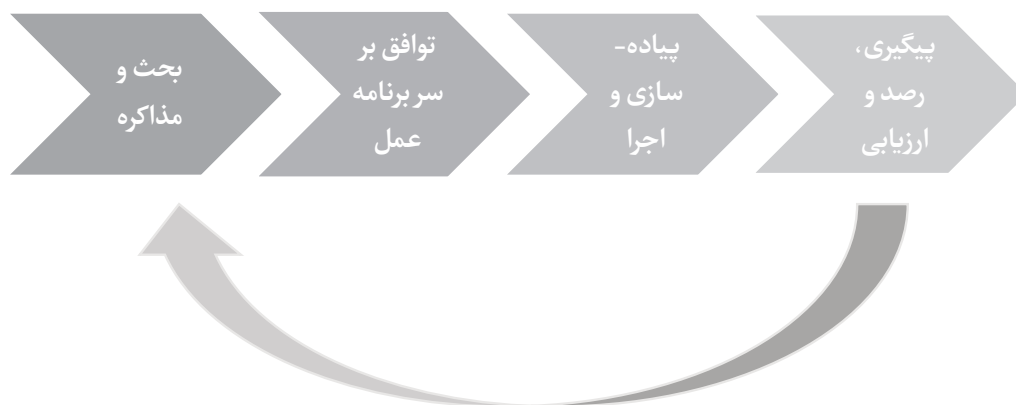
کارفرایند گفتگوی اجتماعی باید در طی یک دوره زمانی تهیه شود تا دولت و شرکای اجتماعی زمان کافی برای انجام تحقیقات لازم و مشخص کردن نقطه نظراتشان داشته باشند. به طور کلی دستور کاری که بدین نحو طراحی شود زمینه را برای کار منظم‌تر و پایدارتر فراهم می‌کند. «به سه شیوه می‌توان این دستور کار را طراحی کرد:

- **مشارکت همه طرف‌ها به صورت مستقیم:** در این حالت هر طرف می‌تواند موردی را به دستور کار اضافه کند که در واقع می‌توان به آن به عنوان راهی دموکراتیک نگریست. هرچند این روش ممکن است به طولانی شدن و بی‌اثر شدن گفتگو منجر شود.
- **مشارکت جمعی:** جمعی از گروه‌های درگیر در گفتگوی اجتماعی می‌توانند موردی را به دستور کار اضافه کنند. هرچند، اگر یکی از این گروه‌ها گمان کند که موضوعی که محل بحث است برخلاف خواسته‌های اوست، ممکن است مشارکت آن گروه محدود و کم شود.
- **اجماع:** دولت و شرکای اجتماعی به صورت مشترک بر سر دستور کار توافق می‌کنند. این روش از قابلیت اثرگذاری و ارجحیت داشتن برخوردار است» (Ibid: 89).

- برای رسیدن به یک دستور کار می‌توان اقدامات زیر را توسط دبیر و مسئول فرایند گفتگوی اجتماعی انجام داد:
- «تهیه پیش‌نویسی از قوانینی که در حال آماده‌سازی بوده و نیازمند نظر همه طرف‌های درگیر است.
 - تهیه فهرستی از اولویت‌های دولت به خصوص در فضای سیاست‌های بازار کار و مدیریت آن
 - تهیه فهرستی از اولویت‌های شرکای اجتماعی
 - تهیه فهرستی از موضوعات و مسائل در فضای کار و اقتصادی-سیاسی جامعه» (Ibid:90).

گفتگوی اجتماعی فرایندی مداوم است. در همین راستا تنظیم دستور کار نشست‌های سه‌جانبه، نشان می‌دهد که مواردی که در نشست‌های سه‌جانبه قبلی مورد بحث قرار گرفته‌اند در نظر گرفته شده‌اند؛ بنابراین برای اینکه یک گفتگوی اجتماعی پایدار باشد، لازم است چرخه‌ای مناسب از گفتگوی اجتماعی پدید آید. این چرخه باید شامل مکانیسمی مبتنی بر مراحل مختلف باشد از جمله: ۱- رایزنی و مذاکره منظم؛ ۲- تصمیمات و توافقات؛ ۳- اجرای توافقات؛ ۴- نظارت و ارزیابی.

شکل ۶- چرخه گفتگوی اجتماعی

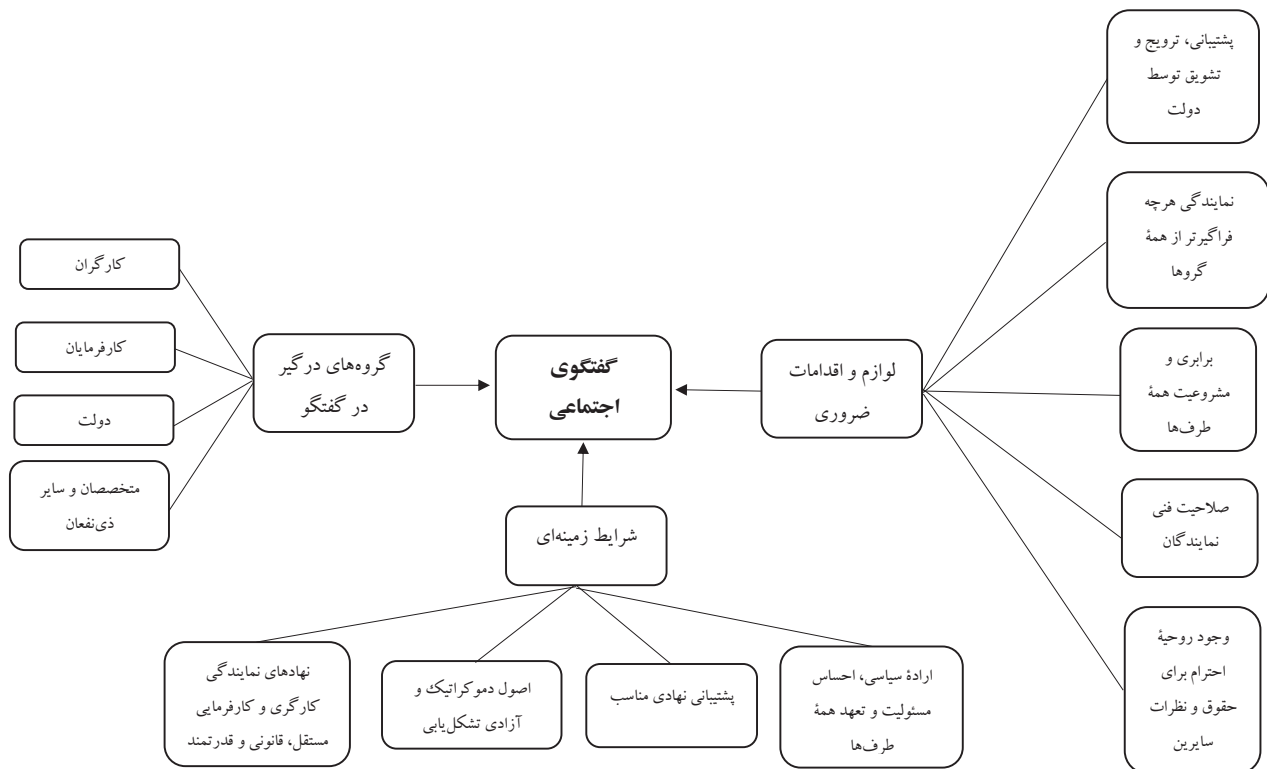


بازخورد برای دور بعدی گفتگوی اجتماعی



همان‌گونه که گفته شد گفتگوی اجتماعی، مذاکراتی است میان گروه‌های ذی‌نفع مختلف که نیازمند پیش‌زمینه‌ها و لوازمی ضروری است تا نتایج آن از پشتیبانی گروه‌های مختلف برخوردار شده و راه رسیدن به اهداف آسان‌تر گردد. با توجه به آنچه در قسمت‌های قبل گفته شد، می‌توان شکل (۷) را شمایی از یک گفتگوی اجتماعی استاندارد دانست که نتایج حاصل از آن می‌تواند مورد موافقت گروه‌های مختلف قرار گیرد.

شکل ۷- الگوی گفتگوی اجتماعی



۹- تجارب سایر کشورها در گفتگوی اجتماعی

در ادامه برای آشنایی بیشتر با فرایند گفتگوی اجتماعی، تجربه سه کشور استونی، لهستان و ترکیه را مورد بررسی قرار می‌دهیم. انتخاب این سه کشور به این دلیل است که آن‌ها نیز مانند ایران، از گفتگوی اجتماعی شفاف، پایدار و جامعی برخوردار نبوده و تجارب گذشته و روندهای جایگزین به کار گرفته شده در آن‌ها می‌تواند نکات حائز اهمیت در برداشته باشد.

۹-۱- لهستان و استونی

۹-۱-۱- سابقه گفتگوی اجتماعی در دو کشور

در هر دو کشور استونی و لهستان، گفتگوی اجتماعی بدون استثنا در سطح ملی انجام می‌شود و در میان شرکای اجتماعی و دولت مرکزی شدید بر اشخاص است. لهستان و استونی تفاوت‌های مهمی نیز در گفتگوی اجتماعی دارند؛ به عنوان نمونه میزان نهادینه شدن گفتگوی اجتماعی به طرز شدیدی در بین آن‌ها متفاوت است. در استونی، به سختی می‌توان نهاد قانوناً پایدار و در حال کار سه جانبه‌گرایی یافت. در مقابل، در لهستان، مقررات مربوط به عملکرد نهادهای سه جانبه‌گرایی کاملاً مفصل است. در نتیجه، سطح اثرگذاری نهادهای سه جانبه که بر اساس تعداد توافقات حاصله توسط طرف‌های درگیر در گفتگو اندازه‌گیری می‌شود، بین دو کشور بسیار متفاوت است. در عین حال هر دو کشور تشابهاتی نیز دارند. اول اینکه، هر دو آن‌ها تجربه تاریخی مرتبط با دولتی سوسیالیست (کمونیست) و تحت سیطره اقتصادی، ایدئولوژیکی و ژئوپلیتیکی روسیه را با خود دارند. این سیطره منجر به ایجاد نهادها و ارزش‌هایی یکسان در ارتباط با اقتدارگرایی دولت، ارتباط بین دولت و جامعه و محدودیت گفتگوی اجتماعی و مذاکره جمعی شده است. سیطره دولت بر جامعه و تبعیت منافع اجتماعی از مدیریت دولتی و حزب کمونیست نقشی اساسی در این کشورها داشته است. میراث سوسیالیسم به طور مشخص در اجرای دموکراسی به خصوص دشواری‌های رو در روی هر دو کشور در فرایند بازبانی مذاکره جمعی و گفتگوی اجتماعی مشهود است. دوم اینکه جهت‌گیری کلی در اصلاحات اقتصادی لیبرال در هر دو کشور مشابه است. این اصلاحات در استونی آزادانه‌تر بوده اما در لهستان، تعدادی اصلاحات نئولیبرالی انجام شده که ساختار اتحادیه‌های از پیش موجود و ایجاد شده و تأثیرشان بر احزاب سیاسی در قدرت، این فرایند آزادسازی را محدودتر کرده است. سوماً، فرهنگ سیاسی هر دو کشور نیز به یکدیگر شبیه است اما میزان سیاست‌زدگی گفتگوی اجتماعی در لهستان به طور چشم‌گیری بیشتر است. (Grosse, 2010: 113-115).

تحلیل گفتگوی اجتماعی تحت سیطره سوسیالیسم واقعاً موجود در این کشورها، این خصوصیات را به همراه داشته است:

- «در هماهنگی با میراث دولت سوسیالیستی، گفتگوی اجتماعی به جای هنجارهای قانونی یا راه‌حل‌های نهادی پایدار عمدتاً مبتنی بر تصمیمات سیاسی خودسرانه بود. این امر با قدرت الزام‌آور نسبتاً کم رویه‌ها و ضعف نهادهای رسمی در مقابل قدرت تصمیمات سیاسی خودسرانه و اقتدار شخصی تصمیم‌سازان در ارتباط بود.
- با توجه به نظام سوسیالیستی حاکم، گفتگو صرفاً با هدف مشروعیت بخشیدن به اقتدار استبدادی انجام می‌شد. ذات مذاکره جمعی به شدت تبلیغی بود که توسط رسانه‌های دولتی با هدف متقاعد کردن مردم از اینکه تصمیمات گرفته شده توسط مقامات، درست و قانونی است انجام می‌شد.
- گفتگوی اجتماعی قویاً خصوصیتی سیاسی و ایدئولوژیکی داشت. در نتیجه بیشتر از آنکه به واقعیت‌های اجتماعی و مسائل مترتب بر آن مربوط باشد، به ایدئولوژی دولت سوسیالیستی مربوط بود.
- گفتگوی اجتماعی، به عنوان نظام قدرت سیاسی، به شدت متمرکز بود که به معنای آن است که عمدتاً در مرکز انجام می‌شد. در برخی مواقع خاص که در سطح خرد انجام می‌گرفت، به شدت توسط سازمان‌های دولت مرکزی (از جمله پلیس) کنترل می‌شد.
- گفتگوی اجتماعی در اختیار گروهی اقلیت بود. حق حضور در آن برای گروهی از فعالان وفادار به قدرت سیاسی که ستون فقرات نظام سوسیالیستی بودند و گروهی از نخبگان که حامی ماندگاری نظام بودند محفوظ بود. این گفتگوها فعالانی مانند گروه‌های مخالف سیاسی یا مذهبی را در بر نمی‌گرفت» (Ibid: 118-119).



به طور خلاصه، در ارتباط با میراث دولت سوسیالیستی، صاحب‌منصبان سیاسی در جایگاهی برتر نسبت به جامعه دیده می‌شدند. مدیریت دولتی نقش غالب را در شناسایی اهداف سیاست‌های عمومی و اجرای آن‌ها بازی می‌کرد. نقش گفتگوی اجتماعی ضعیف بوده و به صورت ابزاری تابع دولت بود و به طور خاص برای اهداف تبلیغی و مشروعیت بخشی به قدرت دولتی مورد استفاده قرار می‌گرفت. نهادهای اجتماعی توسط دولت ساخته شده و تابع منافع دولت بودند، در نتیجه نهادهای اجتماعی به جای منافع جامعه منافع دولت را منعکس می‌کردند.

۲-۱-۹- وضعیت امروز؛ نقش قوی دولت و نهادهای ضعیف گفتگوی اجتماعی

نهادهای گفتگوی اجتماعی در لهستان و استونی که نسبتاً پرتعداد بوده و به بسیاری از نهادهای دولتی مرتبط هستند، عمدتاً نهادهایی ضعیف هستند. در لهستان، تقریباً صد نهاد مشورتی مرتبط با نهادهای اداری مرکزی وجود دارد که علی‌رغم تعداد زیادشان، با کمی استثنا، اهمیت عملی آن‌ها ناچیز است. در هر دو کشور، بخش عمده‌ای از این نهادها شخصیت کاملاً رسمی دارند و به عنوان مثال با سازمان بین‌المللی کار در ارتباط هستند. بسیاری از این نهادها به انجام فعالیت‌های عادی محدود بوده و در فرایند اتخاذ تصمیمات الزام‌آور یا انجام بحث‌های عمومی منظم و کامل نقشی ندارند.

سطح رسمی بودن نهاد سه‌جانبه‌گرایی ملی در دو کشور متفاوت است. در لهستان، این نهادها پایدار بوده و تجربه سالیان را با خود دارند هرچند به نظر می‌رسد که فاقد توانایی لازم برای ایجاد توافق هستند. کمیسیون سه‌جانبه‌گرایی لهستان، در سال ۱۹۹۴ پایه‌گذاری شده اما در دوره‌هایی به علت دلایل سیاسی فعالیت‌های متوقف شده است. تمرکزگرایی گفتگوی اجتماعی در لهستان به غالب بودن مدیریت دولتی نسبت به شرکای اجتماعی مربوط می‌شود. علاوه بر این در لهستان، در کنار نهادهای سه‌جانبه (جایی که موقعیت دولت قوی است) چند نهاد گفتگوی اجتماعی دو‌جانبه ضعیف نیز وجود دارد که فضای نشست و مذاکره را برای اتحادیه‌های صنفی کارگران و سازمان‌های کارفرمایی فراهم می‌کنند.

در استونی، هیچ نهاد پایدار سه‌جانبه‌گرایی وجود ندارد. مذاکرات به صورت یک‌باره و به درخواست یکی از شرکای اجتماعی و خارج از ساختارهای مشورتی انجام می‌شوند؛ بنابراین، به نظر می‌رسد گفتگو در استونی بیشتر از آنکه مبتنی بر نهادهای گفتگوی اجتماعی پایدار باشد، مذاکرات سه‌جانبه چرخه‌ای است که حول موضوعات عمومی خاص شکل می‌گیرد. نهادینه شدن ضعیف گفتگوی اجتماعی باعث تقویت غالب بودن و انحصار دولت بر سازمان‌های اجتماعی شده است.

شکندگی نهادهای سه‌جانبه در این دو کشور در وهله اول ناشی از ناقص بودن و ناکارآمدی قانون است. مقررات قانونی شرایطی را برای انجام روشمند گفتگو فراهم نمی‌کند. در استونی، مشارکت در فرایند رایزنی و مشاوره اختیاری بوده و فقط به حسن نیت دولت و شرکای اجتماعی بستگی دارد. علاوه بر این طبق قانون دولت ملزم به ارائه پیشنهادات قانونی در مورد روابط صنعتی یا مسائل اجتماعی برای بحث در مجامع این نهادها نیست. به همین دلیل است که در هر دو این کشورها دور زدن فرایند مذاکره عمومی قابل توجه است حتی زمانی که دولت به لحاظ قانونی مجبور است چنین مذاکراتی را برپا کند. در این کشورها، مقررات قانونی مربوطه مبهم است که در نتیجه به قدرتمندترین طرف مذاکره یعنی دولت این اجازه را می‌دهد که آن‌ها را به نفع خود تفسیر کند. در همین حال، توافقات ایجاد شده قدرت رسمی نداشته و صرفاً خصوصیت مشورتی دارند. هیچ مکانیسمی برای تقویت توافقات به دست آمده از دل نهادهای سه‌جانبه یا نظارت بر آن‌ها وجود ندارد.

همچنین شکندگی گفتگوی سه‌جانبه ناشی از ضعف شرکای اجتماعی نیز است. درجه نمایندگی اجتماعی شرکای اجتماعی پایین بوده و در هر دو کشور نیز در حال کاهش بیشتر است به طوری که عضویت در اتحادیه‌های کارگری به طور منظم در طی سالیان در حال کاهش بوده است. شکندگی سازمان‌های اجتماعی همچنین به علت فقدان منابع مالی مقتضی و بی‌تجربگی در فعالیت‌هایشان هم هست. عامل دیگر در شکندگی این نهادها ریشه در انشعابات درونی‌شان، رقابت برای جلب اعضا و نفوذ سیاسی و اگر از فراتر رفتن از مسائلی که باعث جدایی آن‌ها می‌شوند، دارد (Ibid: 119-124).

۹-۲- ترکیه

۹-۲-۱- تحولات نهادهای نمایندگی در ترکیه

در مورد ترکیه می‌توان مشاهده کرد که موقعیت اجتماعی جنبش اتحادیه‌ای توسط دو پویش در سال ۱۹۶۰، یعنی زمانی که توسعه‌گرایی ملی بر اساس الگوی صنعتی شدن از طریق سیاست جایگزینی واردات شتاب گرفت، شکل داده شد. در ترکیه، جامعه کارگری^۱ که در سال ۱۸۷۱ تأسیس شد به عنوان اولین اتحادیه کارگری شناخته می‌شود هرچند که در واقع سازمانی بود که به عنوان صندوق کمک متقابل عمل می‌کرد. هم‌زمان با آغاز صنعتی‌سازی، طبقه کارگر شروع به گسترش و توسعه کرد. در سال ۱۹۳۶ اولین قانون کار و در سال ۱۹۴۷، اولین قانون اتحادیه صنفی تصویب شد. در این زمان از آنجا که اتحادیه‌ها تحت حکومتی عمل می‌کردند که اجازه اعتصاب نمی‌داد و از حقوق کافی برای چانه‌زنی جمعی برخوردار نبودند، نمی‌توانستند در حفاظت از حقوق کارگران چندان کارآمد باشند. حق اعتصاب برای اولین بار در قانون اساسی سال ۱۹۶۱ مطرح شد. حقوق اساسی مربوط به کارمانند حق ایجاد اتحادیه، حق اعتصاب و چانه‌زنی جمعی در قانون اساسی سال ۱۹۶۱ تضمین شد. از آنجا که مدل صنعتی شدن مبتنی بر تشویق تولید داخلی برای جایگزینی واردات و ترغیب برای مصرف کالاهای داخلی است، طبقه دستمزدبگیر نقش مهمی را در این زمینه بازی می‌کند که در نتیجه لازم است با دستمزد بالا استخدام شود تا از تداوم کار و داشتن قدرت خرید برای ترغیب مصرف کالاهای ساخت داخل اطمینان حاصل شود. تأسیس کنفدراسیون پیشرفت اتحادیه‌های صنفی ترکیه^۲ در سال ۱۹۶۷ و کنفدراسیون اتحادیه‌های صنفی واقعی ترکیه^۳ در ۱۹۷۶ و همچنین کنفدراسیون اتحادیه‌های صنفی ترکیه^۴ و افزایش سریع عضویت در اتحادیه‌ها در میان کارگران در دهه ۶۰ میلادی نشان می‌دهد که جنبش اتحادیه‌ها در دوره ۱۹۶۰-۱۹۸۰ قوی‌تر شده‌اند. این دوره با مجموعه‌ای از وقایع تأثیرگذار بر دنیای کار در دهه ۸۰ پایان گرفت که طی آن اتحادیه‌ها شاهد کاهش عضویت و دشواری‌هایی در حفاظت از منافع اعضایشان بودند. این مسائل معمولاً با ارجاع به عواملی نظیر آزادسازی اقتصادی، جهانی‌سازی نئولیبرالی و انعطاف‌پذیری کار (شامل قراردادهای پیمانی و افزایش استخدام پاره‌وقت) توضیح داده می‌شوند. محیط سیاسی سرکوبگر ترکیه که توسط رژیم نظامی در سال ۸۳-۱۹۸۰ ایجاد شد نیز نقشی مهم در این زمینه بازی کرده است (Adaman, 2018: 3-4)

۹-۲-۱-۱- تحولات اتحادیه‌های صنفی کارگری

در جایی که سازمان اتحادیه‌ها از نظر عضویت ضعیف است نمی‌توان از کارآمدی گفتگوی اجتماعی سخن گفت. «براین اساس نرخ پایین عضویت در اتحادیه‌ها و توافقات جمعی ناچیز در دنیای کار در ترکیه، به عنوان عامل اصلی مختل‌کننده گفتگوی اجتماعی تلقی می‌شود. در حالی که عضویت در اتحادیه در آغاز دهه ۱۹۶۰ برابر با ۱۲ درصد بود، در سال‌های ۱۹۶۵ و ۱۹۷۰ به ۱۷ و ۱۸ درصد رسید و تا سال ۱۹۸۰ و کودتای نظامی بی‌تغییر باقی ماند. پس از کودتا، فعالیت اتحادیه‌ها تعلیق شد و پس از پایان رژیم نظامی، نرخ عضویت تا ۲۲ درصد در سال ۱۹۸۸ بالا رفت. پس از این مقطع، نرخ عضویت شروع به کاهش کرد و در سال ۱۹۹۰ به ۱۹ درصد، در سال ۲۰۰۰ به ۱۰ درصد و در سال ۲۰۰۵ به ۸ درصد رسید. روند کاهشی تا ۶/۳ درصد در سال ۲۰۱۳ ادامه یافت و پس از آن تا سال ۲۰۱۷ اندکی بهبود یافت و به ۸/۶ درصد رسید. با چنین وضعیتی، مشکل اصلی اتحادیه‌ها بحث نمایندگی کارگران است به خصوص در مکانیسم گفتگوی اجتماعی که عنوان می‌شود آن‌ها فقط حدود ۱۰ درصد کارگران را نمایندگی می‌کنند و اساساً گروه‌هایی مانند زنان کارگر را نمایندگی نمی‌کنند. البته باید این نکته را اضافه کرد که نرخ عضویت به تنهایی معنادار نیست چراکه از بین این کارگران عضو اتحادیه‌ها نیز ۳۰ درصدشان خارج از توافقات جمعی هستند» (Ibid: 9).

نکته حائز اهمیت این است که حق تشکیل یابی و تأسیس اتحادیه فقط در شرایطی امکان‌پذیر است که اشتغال رسمی وجود داشته

1- The Pro-Worker Society

2- D SK

3- HAK-

4- TURK-



باشد، اما «ترکیه در زمره کشورهای است که از میزان بالای اشتغال غیررسمی رنج می برد. در این کشور حدود یک سوم نیروی کار در بخش غیرکشاورزی، به صورت غیررسمی مشغول به کارند و می توان اشتغال رسمی و غیررسمی را در یک کارخانه توأمان در کنار یکدیگر دید که آن را تبدیل به پدیده ای جالب توجه می کند. نکته ای که این مسئله را جالب تر می کند آن است که برخی از کارکنان رسمی در این ساختار عضو اتحادیه های کارگری هستند. (Ibid: 10).

۹-۲-۱-۲- تکامل اتحادیه های کارفرمایی

در دوره ۱۹۸۰-۱۹۶۰ زمانی که اتحادیه های کارگری در حال قدرت گیری بودند، کارفرمایان نیز به انسجام هرچه بیشتر خود روی آوردند. پس از سال ۱۹۶۰، افزایشی در متمرکز شدن سازمان های کارفرمایی رخ داد. در ۱۵ اکتبر ۱۹۶۱، شش اتحادیه کارفرمایی از جمله انجمن صنایع محصولات فلزی، ابرسازمانی را تحت عنوان اتحادیه انجمن های کارفرمایی استانبول^۱ تشکیل دادند. در سال ۱۹۶۲، نام این اتحادیه به کنفدراسیون انجمن های کارفرمایی ترکیه^۲ (TISK) تغییر یافت. این کنفدراسیون سازمانی کارفرمایی است که مخاطب و طرف حساب کارگران در روابط کار است. این کنفدراسیون ناظر بر روابط در محل کار به عنوان سازمانی کارفرمایی که تحت قوانین اتحادیه های صنفی فعالیت می کند، تأسیس شده است و به عنوان یکی از شرکای اجتماعی، نمایندگی کارفرمایان را در بسیاری از مذاکرات دو جانبه و سه جانبه بر عهده دارد. این سازمان، کارفرمایان را در نهادهای مختلفی همچون سازمان بین المللی کار، سازمان بین المللی کارفرمایان و... در سطح بین المللی نمایندگی می کند.

۹-۲-۲- مکانیسم گفتگوی اجتماعی در ترکیه

در ترکیه، مکانیسم گفتگوی اجتماعی بایستی با توجه به فرایند تاریخی توسعه روابط صنعتی بررسی شود. در مقایسه با اروپا، با توجه به جایگاه و قدرت شرکای اجتماعی در ترکیه و روابطشان با یکدیگر و با دولت فرایندی متفاوت وجود دارد. این فرایند در سال ۱۹۴۵ با تأسیس وزارت کار در ترکیه شدت یافت و حضور مجمع کارگران را در فرایندهایی مانند تعیین حداقل دستمزد به عنوان نماینده اتحادیه های کارگران، می توان اولین گام های مربوط به گفتگوی اجتماعی در این کشور دانست. در ادامه به بررسی مواردی از انواع گفتگوهای اجتماعی انجام شده در ترکیه که عمدتاً نیز با شکست همراه بوده اند می پردازیم:

۹-۲-۲-۱- مجمع کارگران^۳

«بر اساس تصویب قانون ۴۸۴۱ در ۳۰ ژانویه ۱۹۴۶، مجمع کارگران در سازوکار مربوط به وزارت کار بنانهاده شد. چنانچه در این قانون تصریح شده بود این مجمع ساختار سه جانبه ای را فراهم می آورد که شامل نمایندگان کارگران و کارفرمایان با حضور وزیر کار یا معاون وی و حضور نمایندگان سایر وزارتخانه ها می شد. اگرچه این نهاد قدیمی ترین ساختار سه جانبه است که برای جلسات سالیانه پیش بینی شده است، اما فقط یازده بار تاکنون تشکیل شده است. از این رو این نهاد به دلیل تشکیل شدن نامنظم و با فواصل طولانی مورد نقد قرار گرفته و به مکانیسمی تبدیل شده است که بسیار از اهداف و کارکردهای اصلی اش دور شده است» (Ibid: 11).

۹-۲-۲-۲- هیئت تعیین حداقل دستمزد^۴

بر اساس ماده ۳۲ قانون کار، حداقل دستمزد که برای اولین بار در سال ۱۹۳۶ تعیین شده بود، بایستی بر اساس دستورالعملی خاص تعیین شود. طبق آیین نامه حداقل دستمزد منتشر شده در سال ۱۹۵۱، این وظیفه به هیئت های محلی که شامل نمایندگان کارگران و

1 - Union of Istanbul Employer Associations

2 - Turkish Confederation of Employer Associations

3 - Labour Assembly

4 - Minimum Wage Fixing Board

کارفرمایان است ولی نماینده دولت در آن دست بالا را دارد، محول شده که برای بخش‌های مختلف متفاوت است. در ماده ۳۳ قانون شماره ۹۳۱ قانون کار که در سال ۱۹۶۷ عملی شد، ایجاد کمیسیون مرکزی برای جایگزینی این هیئت‌های محلی تصویب شد.

۳-۲-۲-۹- شورای اقتصادی و اجتماعی^۱

در دوران پس از ۱۹۸۰، محدودیت‌های تحمیل شده به حقوق اجتماعی و اتحادیه‌ها که ناشی از تغییرات اساسی در سیاست‌های اقتصادی و تحولات ساختارهای قانونی و سیاسی بود، باعث شد تعادل روابط بین شرکای اجتماعی در برابر اتحادیه‌ها خراب شود. با پیشنهاد حلقه‌ای از دانشگاهیان و کارفرمایان، در چارچوب آماده‌سازی قانون اساسی در این دوره، شورای اقتصادی و اجتماعی در دستور کار قرار گرفت. در طی تصویب تأسیس این نهاد، این‌گونه بیان شد که کارکرد اصلی این نهاد عمدتاً مربوط به فرایند ادغام در اتحادیه اروپا است؛ اما آنچه به نظر می‌رسد آن است که در واقعیت مکانیسم این نهاد با روند یک گفتگوی اجتماعی واقعی بسیار فاصله دارد چراکه نمایندگان دولت در آن ۱۴ نفر می‌باشند در حالی که فقط دو نماینده از کارکنان، پنج نماینده از کارفرمایان و دو نماینده از دانشگاهیان در آن حضور دارند.

۴-۲-۲-۹- هیئت مشورتی سه‌جانبه^۲

« بنا به ماده ۱۱۴ قانون ۴۸۵۷ کار، تصمیم گرفته شد با توجه به مقاوله‌نامه ۱۴۴ سازمان بین‌المللی کار و باهدف گسترش گفتگوهای سه‌جانبه چنین هیئت مشورتی‌ای ایجاد شود؛ بنابراین هیئت مشورتی سه‌جانبه با ترکیبی مناسب‌تر و متناسب‌تر با ذات گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه شکل گرفت. در ماده یک قانون تأسیس این هیئت ذکر شده است که این هیئت به منظور تنظیم وظایف، ساختار، جلسات و رویه‌های سه‌جانبه‌گرایی تشکیل شده تا روابط صنعتی را بهبود بخشد و اجماعی کارآمد بین دولت و کنفدراسیون‌های کارفرمایان، کارمندان دولت و اتحادیه‌های کارگری ایجاد نماید. باید توجه داشت که هیئت مشورتی سه‌جانبه از شورای اقتصادی و اجتماعی و مجمع کارگران متفاوت است. (Ibid: 13).

۳-۲-۹- رویکردهای جدید برای سازمان‌دهی و دستیابی به گفتگوی اجتماعی

همان‌طور که مشاهده شد اغلب تجارب گفتگوی اجتماعی با شکست همراه بوده‌اند؛ به همین دلیل در ترکیه با در نظر گرفتن تجارب سازمان‌دهی متفاوت خارج از جنبش‌های اتحادیه‌های صنفی، شاهد ظهور انواع جدیدی از نهادهای نمایندگی هستیم که حالتی غیررسمی داشته و سعی در جایگزین شدن با نهادهای رسمی دارند. هرچند که این موارد محدود و خاص است و نمی‌توان آن‌ها را شکل غالب دانست اما باز هم شایان توجه هستند. به عنوان مثال، Umut-Sen را می‌توان ساختاری در نظر گرفت که باهدف ایجاد همگرایی و سازمان‌دهی همه بخش‌های کارگری در ساختار خود شکل گرفته است. این سازمان ادعا دارد که ساختار اتحادیه‌های صنفی موجود از ظرفیت محدودی برای پاسخ به شرایط جدید به خصوص شکل‌های جدید کار و تولید برخوردار است. این ساختار اولویت خود را کنار هم آوردن تمامی کارگران با موقعیت‌های مختلف بر اساس محل کار یا حوزه جغرافیایی تعریف می‌کند. نمونه دیگر جنبشی مستقل است که خود را Plaza Action Platform می‌نامد و به دنبال آن است که روابط همبستگی میان کارکنان یقه سفید در بخش‌های مختلف مانند شرکت‌های نرم‌افزاری، بانکداری، بیمه و طراحی را افزایش دهد. همچنین این نهاد در پی آن است تا پژوهشگران آزاد، کارمندان مراکز مخابرات، متخصصان، کارمندان اداری و سازمان‌های مردم‌نهاد و بیکاران یقه سفید را در بر بگیرد. این مدل یک مدل سازمان کارگری است که مبتنی بر همبستگی بوده اما در عین حال سازمانی حرفه‌ای نیست و به وسیله اشتراک‌گذاری تجارب محل کار و موضوعاتی مانند تبعیض در محل کار از کارگران حمایت قانونی به عمل می‌آورد. (Ibid: 14).

1 - Economic and Social Council

2 - Tripartite Consultation Board



۱۰- گفتگوی اجتماعی در ایران

۱۰-۱- مقدمه

مذاکرات انجام شده در ایران را به صورت کلی می‌توان به دو نوع مذاکرات رسمی و غیررسمی تقسیم کرد. مذاکرات رسمی، مذاکراتی هستند که پشتیبان قانونی داشته و موازین قانونی مشخصی برای نحوه انجام آن‌ها، موضوع مورد بررسی، گروه‌های شرکت‌کننده در آن و... وجود دارد. ازجمله این‌گونه مذاکرات، می‌توان به شورای عالی کار اشاره داشت که مجمعی است از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت که در ماه‌های پایانی هر سال به منظور تعیین حداقل دستمزد کارگران، تشکیل می‌شود. این مذاکرات هم به لحاظ زمانی و هم به لحاظ گروه‌های درگیر، از پیش تعیین شده است و طبق قانون، لازم است تا هر سال خروجی مشخصی به صورت حداقل مزد تعیین شده داشته باشد؛ اما نوع دیگری از مذاکرات رسمی وجود دارند که علی‌رغم الزام قانونی برای اجرا، هیچ اجباری برای داشتن نتیجه مشخص ندارند و رسیدن یا نرسیدن به نتیجه صرفاً به روند مذاکرات بستگی داشته و الزامی نیست. ازجمله این مذاکرات می‌توان به شورای گفتگو اشاره داشت که مذاکراتی است بین کارفرمایان و دولت؛ هرچند نتایج این مذاکرات به لحاظ قانونی قابل رصد و پیگیری است اما رسیدن به نتیجه در طی فرایند گفتگو، الزام قانونی ندارد.

در دیگر سو، مذاکرات غیررسمی قرار دارند که مذاکراتی هستند که تشکیل شدن و نتیجه مند بودن آن‌ها به هیچ وجه در قانون ذکر نشده است و غالباً بنا بر ابتکار عمل فرد یا گروهی در مورد موضوعی خاص شکل می‌گیرند. از آنجایی که چنین مذاکراتی، هیچ الزام قانونی ندارند، شرکت‌کنندگان در آن نیز به صورت پیشینی مشخص نبوده و بنا به موضوع، گروه‌های مختلف ذی‌نفع امکان درگیر شدن در آن را دارند. ازجمله این مذاکرات می‌توان به مذاکرات در حوزه محیط زیست مانند مذاکره برای جلوگیری از چرای بی‌رویه دام‌های مردم محلی در جنگل‌ها و مراتع اشاره کرد که هیچ الزام قانونی نداشته و صرفاً با ابتکار عمل فعالان محیط زیستی و حضور افراد بومی شکل می‌گیرند.

نکته دیگری که در مورد مذاکرات صورت گرفته در ایران حائز اهمیت است، این است که بنا بر تعاریف مختلف گفتگوی اجتماعی، چه از سوی سازمان بین‌المللی کار و چه سایر پژوهشگران، گفتگوی اجتماعی در روابط کار تعریف می‌شود و در این گزارش نیز آن را چنین تعریف کرده‌ایم:

«هرگونه نشست و مذاکره درباره مسائل مستقیم دنیای کار (مانند دستمزد، بیمه و ایمنی محل کار) و یا موضوعاتی که رابطه غیرمستقیم با دنیای کار دارند اما بر آن تأثیر می‌گذارند یا از آن تأثیر می‌پذیرند (مانند آلودگی‌های زیست محیطی و مسکن کارگران)، با هدف انتشار اطلاعات، مشاوره و یا تصمیم‌سازی، بین ذی‌نفعان مختلف مرتبط با موضوع را گفتگوی اجتماعی می‌نامیم.»

پس طبق این تعاریف، اصل و اساس گفتگوی اجتماعی را بایستی در دنیای کار دانست که کارفرمایان و کارگران، دو جزء اصلی آن را تشکیل می‌دهند. برخی از مذاکرات صورت گرفته در ایران مانند مذاکرات مربوط به حوزه محیط زیست، با آنکه بر پایه همفکری و تبادل آرا میان گروه‌های ذی‌نفع شکل می‌گیرند، به سبب آن که ارتباطی با دنیای کار و روابط کار موجود در آن ندارند، طبق تعریف، ذیل گفتگوی اجتماعی قرار نمی‌گیرند. از آنجاکه بسیاری از مذاکرات خرد صورت گرفته در ایران، از این نوع مذاکرات هستند، بررسی روند شکل‌گیری و به سرانجام رسیدن آن‌ها، می‌تواند مثمر ثمر بوده و به فهم بهتر وضعیت مذاکرات شکل گرفته در ایران کمک کند چراکه این نوع از مذاکرات حایز نکاتی هستند که مقایسه آن‌ها با مذاکرات دنیای کار می‌تواند چالش‌های فرایندهای رسمی را بیشتر عیان سازد. لذا در این گزارش علاوه بر گفتگوهای اجتماعی که در دنیای کار تعریف می‌شوند، سایر مذاکرات خارج از دنیای کار نیز به عنوان مبنایی برای مقایسه مورد بررسی قرار می‌گیرند. از این رو در ادامه این گزارش تمامی این فرایندها را، چه در دنیای کار و چه خارج از آن، تحت عنوان مذاکرات بررسی می‌کنیم و از به کار بردن مفهوم گفتگوی اجتماعی خودداری می‌کنیم.

مذاکراتی که در این گزارش شناسایی شده و برخی از آن‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفته‌اند در جدول ذیل قابل مشاهده هستند:

جدول ۱- مذاکرات شناسایی شده در ایران

حوزه مذاکره	نام مذاکره	مشارکت‌کنندگان
	شورای عالی کار	نمایندگان کارگران، نمایندگان کارفرمایان، دولت (وزیر کار و دو فرد مطلع به پیشنهاد وزیر)
حوزه کار و حقوق و دستمزد	مذاکرات امور صنفی معلمان	نمایندگان معلمان از کانون صنفی معلمان و سازمان معلمان، وزارت آموزش و پرورش، سازمان برنامه و بودجه
	قوانین محیط کسب و کار حوزه کارآفرینی زنان	بنیاد توسعه کارآفرینی زنان و جوانان و وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، معاونت زنان ریاست جمهوری
حوزه بازنشستگی و تأمین اجتماعی	متناسب سازی مستمری تأمین اجتماعی	اتحادیه پیشکسوتان جامعه کارگری، کانون کارکنان بازنشسته سازمان تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی
	شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی	نمایندگان تولیدکنندگان بخش خصوصی، رؤسای اتاق‌های اصناف، تعاون و بازرگانی، دولت (وزیر اقتصاد، نیرو، کار، جهاد کشاورزی، نفت، صمت، کشور)، رئیس سازمان برنامه، رئیس بانک مرکزی، قوه قضائیه، مجلس (روسای کمیسیون صنایع و معادن، برنامه و بودجه، کشاورزی و اقتصادی)، شهرداری یکی از کلان شهرها
حوزه صنایع، معادن و کشاورزی	هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار	وزیر اقتصاد، رئیس سازمان برنامه و بودجه، معاون حقوقی رئیس جمهور، رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس، دادستان کل کشور، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات مجلس، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رؤسای اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران.
	ستاد تسهیل و رفع موانع تولید	وزیر صمت، اقتصاد، کار، کشور، نفت، جهاد کشاورزی، نیرو، بهداشت، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، رئیس سازمان میراث فرهنگی، رئیس سازمان ملی استاندارد، رؤسای اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، تعاون ایران و اصناف ایران، نمایندگان تشکلهای سراسری تولیدی
حوزه محیط زیست	مذاکرات مربوط به شکار	شکارچیان، فعالان محیط زیست
	مسائل مربوط به زمین‌های ملی و شخصی	مردم محلی، سازمان محیط زیست، نهادهای اجرایی
	شورای راهبری پارک ملی گلستان	نمایندگان جامعه محلی، سازمان محیط زیست، رئیس پارک گلستان، کارشناسان پیشکسوت.
حوزه شهری	مذاکرات مربوط به رفتار دامداران و کشاورزان محلی با طبیعت	فعالان محیط زیست و مردم بومی
	انجمن‌های شورایی	مردم محلات و ستاد هماهنگی شورایی مرکب از پنج نفر از اعضای شورای شهر
	شوراهای محلات	ساکنین محلات شهر
حوزه آموزش	جلسات اولیا و مربیان	مسئولان مدارس و اولیا دانش آموزان
	کمیته ناظر بر نشریات دانشگاهی (در سطح دانشگاه)	دو دانشجو، دو عضو هیئت علمی، دو حقوقدان و نماینده ولی فقیه در دانشگاه
	شورای نظارت بر نشریات وزارت علوم (در سطح کشوری)	سه دانشجو، معاون فرهنگی وزارت علوم، نماینده ولی فقیه
حوزه فعالیت‌های مدنی	شبکه کمک (کارگروه مهار کرونا)	سازمان‌های مردم نهاد و برخی وزارتخانه‌های دولتی
	شبکه ملی مؤسسات نیکوکاری و خیریه	سازمان‌های مردم نهاد



در این گزارش با چهارده نفر از افرادی که به نحوی در مذاکراتی با موضوعات مختلف شرکت داشته‌اند، مصاحبه شده است که حوزه‌های مختلفی همچون روابط کار، آموزش و پرورش، محیط زیست و... را پوشش می‌دهد. هرچند تلاش بسیاری شد تا دامنه افراد مورد مصاحبه گسترده‌تر شود تا هم حوزه‌های بیشتری رصد شود و هم با افراد بیشتری از هر حوزه مصاحبه شود، اما بنا به دلایلی این امکان بیش از این میسر نشد. در جدول (۲) مشخصات این افراد نشان داده شده است:

جدول ۲- لیست افراد مصاحبه شده

نام و نام خانوادگی	سمت	عنوان مذاکره
حمید حاج اسماعیلی	فعال کارگری	شورای عالی کار
ولی‌الله صالحی	مشاور کانون عالی شوراهای اسلامی کار	شورای عالی کار
حسن صادقی	رئیس اتحادیه پیشکسوتان جامعه کارگری	شورای متناسب سازی مستمری بازنشستگان
محمد رضانیک‌نژاد	عضو کانون صنفی معلمان	مذاکرات مسائل صنفی معلمان
محسن عامری	مدیر دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی	شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی
سبحان علی‌نژاد	معاون سازمان بسیج کارگری کشور	شورای عالی کار
محمد درویش	فعال محیط زیست	مذاکرات محیط زیستی با مردم محلی
محمد رضا خواه	عضو کانون صنفی معلمان	مذاکرات مسائل صنفی معلمان
مهدی تیموری	مدیر پارک ملی گلستان	شورای راهبری پارک ملی گلستان
مجید صرفی	عضو کمیته انضباطی دانشگاه تهران	جلسات کمیته انضباطی دانشگاه
محمود ایمان‌زاده	مسئول روابط عمومی کانون صنفی معلمان	مذاکرات مسائل صنفی معلمان
محمد عطاردیان	رئیس هیئت مدیره کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایان	شورای عالی کار و شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی
علیرضا هاشمی	دبیرکل سابق و مشاور دبیرکل فعلی سازمان معلمان ایران	مذاکرات مسائل صنفی معلمان
فیروزه صابر	مدیر شبکه ملی موسسات خیریه و نیکوکاری، مؤسس و مدیرعامل بنیاد توسعه کارآفرینی زنان و جوانان، مؤسس و رئیس هیئت مدیره انجمن صنفی زنان مدیر کارآفرین	مذاکرات مربوط به شبکه سازی نهادهای خیریه و مذاکرات اصلاح قوانین کسب و کار زنان کارآفرین

۲-۱۰- مروری مختصر بر تاریخ روابط کار در ایران

حسین‌آبادی در کتاب خود، گفتگوی اجتماعی؛ تضاد یا اختلاف (۱۳۹۶)، به بررسی تاریخی روابط کار در ایران از زمان مشروطه تا انقلاب اسلامی پرداخته است. موضوع اصلی این بررسی تاریخی بیش از آنکه گفتگوی اجتماعی باشد به روابط کارگران و کارفرمایان و مداخله دولت در این رابطه و قدرت هر یک از آن‌ها می‌پردازد.

ریشه تاریخی صنعتی سازی ایران و پیدایش طبقه کارگران صنعتی را باید در دوران مشروطه جست. در این دوران بود که با شکل‌گیری کارخانه‌هایی مدرن در صنایع مختلف مانند نساجی شاهد بروز روابط کارگر-کارفرمایی هستیم. هرچند در این دوره، برخی جنبش‌ها و اعتراضات کارگری شکل گرفت اما این حرکات بیش از آنکه در راستای پیگیری حقوق کارگران باشند، پیامد تحولات سیاسی و اجتماعی مشروطیت بودند. پس از این دوره و در دوران رضاشاه، به خصوص با وقوع انقلاب سوسیالیستی شوروی، اتحادیه‌های کارگری منسجم‌تر و گسترده‌تر عمل کردند اما خفقان سیاسی نیز مانع از اقدام مؤثر می‌شد. «در این دوره، مدیران دولتی و کارفرمایان خصوصی به هیچ وجه

اجازه نمی‌دادند کارگران به غیر از حقی که کارفرما برای آن‌ها تعیین کرده بود چیز دیگری درخواست کنند. به علاوه در این دوره، قانون کار همه‌گیری که بتواند روابط کارگر و کارفرما را توسط دولت تنظیم کند وجود نداشت.

در آغاز دوران محمدرضا پهلوی، به علت برهم خوردن نظم پیشین و ضعف دولت جدید، گروه‌های کارگری چه در قالب اتحادیه و چه حزب سیاسی فرصت بیش تری برای فعالیت پیدا کردند و «در چنین فضایی در سال ۱۳۲۳ مجلس از دولت وقت تهیه و تدوین مقررات کار را خواست»؛ اما در دوره پس از کودتا علیه دولت دکتر مصدق، دولتی قوی شکل گرفت که به انحاء مختلف سعی در تضعیف جنبش‌های کارگری داشت. این امر یا از طریق سرکوب و یا گسترش حمایت‌های رفاهی از کارگران و ایجاد تعادل انجام می‌شد. در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، برنامه‌های توسعه اقتصادی منجر به رشد سریع کارخانه‌های بزرگ دولتی و خصوصی شد به طوری که «در طول ۳۷ سال سلطنت محمدرضا شاه تعداد کارگران پنج برابر شد و به یک میلیون و دویست و پنجاه هزار نفر رسید». هرچند رشد صنعت و افزایش تعداد کارگران با سرعت بسیاری در این دوره همراه بود اما فعالیت‌های کارگری با فراز و فرودهای متعددی همراه بود که بیش تر مواقع ماهیتی سیاسی به خود می‌گرفت.

در سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷، با تضعیف قدرت مرکزی و گسترش اعتراضات مختلف توسط گروه‌های مختلف، نهادهای کارگری نیز بیش تر فرصت عرض اندام پیدا کردند به طوری که «طبقه کارگران صنعتی (کارخانه‌ای) بیش از سایر واحدهای کارگری با ابزاری از قبیل امضای طومار، شکایات گوناگون و مذاکره با کارفرما، حضور در کارگاه و خودداری از کار، اعتصاب نشسته و کامل، اجتماع در محل کارخانه، تظاهرات و دمنوسترسیون، اقدامات خشونت‌آمیز مانند گروگان‌گیری، بازداشت مدیران، اخراج اتباع خارجی، اشغال کارخانه و مانند این‌ها به اعتصاب پرداختند». در دهه اول پس از انقلاب نیز نوعی بی‌ثباتی حاکم بود که با خلع ید سرمایه‌داران و مصادره کارخانه‌ها همراه بود. در این دوره بود که اقداماتی نظیر انحلال شوراهای کارگری رخ داد و شورای اسلامی کار و خانه کارگر جایگزین آن‌ها شدند. در دهه‌های بعدی نیز امکان تشکیل نهادهای کارگری مستقل وجود نداشت و آنچه مشهود بود کنترل همه‌جانبه دولت بر روابط کار بود. از آنچه گفته شد با تأکید بر نهادهای کارگری، مشخص است که دولت همواره به جنبش‌های کارگری به شکل نوعی تهدید نگاه کرده است که در زمانی که امکان آن را داشته است به سرکوب یا محدود کردن آن‌ها و یا ساخت نهادهای جایگزین وابسته به قدرت اقدام کرده است. این امر نشان دهنده این مسئله است که تشکل‌های کارگری به عنوان یکی از اضلاع اصلی گفتگوی اجتماعی که باید از فرصت و قدرتی برابر با سایر بازیگران برخوردار باشد، هیچ‌گاه امکان آن را نداشته‌اند که در اموری که مستقیماً به وضعیت کاری و زندگی آن‌ها مرتبط است دخالت داشته باشند. در مواقعی هم که به علت ضعف دولت، این تشکل‌ها توانایی اقدام داشته‌اند، به دلیل محدودیت‌های پیشین، بیش تر به فعالیت سیاسی روی آورده‌اند.

۳-۱۰- مطالعات پیشین در باب گفتگوی اجتماعی در ایران

در ایران گفتگوی اجتماعی یکی از مباحثی است که همواره از سوی محققان و پژوهشگران مورد توجه بوده است. این موضوع به خصوص خود را در مباحث مربوط به تعیین حداقل دستمزد در شورای عالی کار یا سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که همواره از نقاط عطفی بوده‌اند که مباحث زیادی را پیرامون خود شکل داده‌اند. با این وجود کمتر مواقعی بوده است که در میان پژوهشگران داخلی به بحث درباره گفتگوی اجتماعی پیرامون موضوعاتی مانند آثار زیست محیطی صنایع و نقش گروه‌های ذی‌نفع در مدیریت آن یا تعیین نیاز کارگران به آموزش‌ها و مهارت‌آموزی‌های حین اشتغال پرداخته شده باشد. بیش ترین توجه به این مسئله همانا در مباحث مربوط به تعیین دستمزد یا مسائل تأمین اجتماعی از طریق سه‌جانبه‌گرایی بوده است.

پژوهش‌ها حول گفتگوی اجتماعی در ایران را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. برخی از آن‌ها در ساحت نظری قرار داشته و سعی بر آن دارند که فارغ از بررسی وضعیتی خاص، عواملی فراگیر برای شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی واقعی یا موانع آن را شناسایی کنند. دسته دوم پژوهش‌هایی هستند که به بررسی موانع شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی در موضوع یا نهادی مشخص پرداخته و سعی کرده‌اند راه‌حل‌هایی برای بهبود آن ارائه دهند.

از جمله پژوهش‌های نظری می‌توان به مقالات محدث و سعیدی اشاره داشت. جواد محدث (۱۳۸۳) بدون بررسی گفتگویی خاص در



ایران صرفاً به بحث نظری پیرامون گفتگوی اجتماعی پرداخته و پنج مرحله کلی را برای فرایند گفتگوی اجتماعی تشریح می‌کند. این پنج مرحله عبارت‌اند از:

- بسترسازی: منظور نویسنده از بسترسازی برگزاری سمینار، کلاس آموزشی و... است.
- ایجاد ساختار: نویسنده ساختارهای لازم برای ایجاد گفتگوی اجتماعی موفق را نهادهایی می‌داند که مشابه شورای عالی کار، هیئت‌انامی تأمین اجتماعی، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و... باشند.
- اعتمادسازی: که از طریق ایجاد ارزش‌ها و اصول مشترک در شرکای حاضر در گفتگوی اجتماعی قابل حصول است.
- توسعه، تقویت، ارتقا: که به معنای بهبود نمایندگی تشکل‌ها، افزایش تعداد آن‌ها و... است.
- نهادینه‌سازی: که در واقع همان ایجاد ضمانت اجرایی برای تصمیمات اخذ شده به صورت سه‌جانبه است.

همان‌طور که مشخص است نویسنده در توصیف مبانی نظری خود به برخی موارد بی‌توجه بوده است. در بحث از بسترسازی وی بر این عقیده است که برای رسیدن به گفتگوی اجتماعی موفق نیاز به آگاهی‌رسانی است به طوری که گویا مشکل اساسی از ناآگاهی ذی‌نفعان نشأت می‌گیرد. این در حالی است که به عوامل زمینه‌ای مانند فقدان توان چانه‌زنی، عدم متشکل بودن ذی‌نفعان و... به عنوان بسترهای لازم توجهی نشده است. همچنین نویسنده در بحث از ایجاد ساختار تفاوتی میان ساختار و نهاد قائل نشده و اساساً این سؤال را بی‌پاسخ می‌گذارد که نهادهای موجود نیز دچار ناکارآمدی هستند، پس چگونه نهادهای جدید مشابه آن‌ها می‌توانند منجر به گفتگوی اجتماعی موفق شوند.

علی‌اصغر سعیدی و همکاران (۱۳۹۳) نیز با نگاهی دقیق‌تر چهار مانع اصلی را برای شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی واقعی در ایران برمی‌شمارند:

- موانع فرهنگی: به‌طور عمومی به این موضوع اشاره دارد که افراد حاضر در هر سه ضلع گفتگوی اجتماعی، فرهنگ گفتگو را نیاموخته‌اند. این مانع گفتگو از خردترین سطح زندگی آغاز شده و نتیجه آن خود را در قالب ناتوانی در گفتگو به‌مثابه رسیدن به راهکار نشان می‌دهد.
- تغییر نسلی و عدم تمایل به گفتگو: به‌طور کلی اشاره به این موضوع دارد که نسل حاضر ظرفیت‌های گفتگوی خود را در بستر شبکه‌های ارتباطی از دست داده است. از طرف دیگر اولویت‌های نسل جدید با توجه به مشکلات اقتصادی و غیره از گفتگو منحرف شده است.
- موانع اقتصادی و محیطی: درآمد اندک (تلاش برای بقا) و مشکلات عدیده اقتصادی امکان هر نوع مذاکره و گفتگوی اجتماعی را از بین برده است.
- موانع ساختاری: قراردادهای کوتاه‌مدت، عدم ثبات شغلی و همچنین سایر مسائل ساختاری جوانان همچون مسکن و غیره امکان گفتگوی اجتماعی را سلب کرده است.

پژوهش‌هایی که به بررسی دقیق‌تر موضوع در شرایطی خاص پرداخته‌اند عمدتاً توجه خود را یا به روابط کار محدود کرده و یا سازمان تأمین اجتماعی را مورد مطالعه قرار داده‌اند. مقاله حسین آبادی و همکاران (۱۳۹۴)، موضوع گفتگوی اجتماعی و روابط کار را مورد بررسی قرار می‌دهد. بن‌مایه اصلی این پژوهش تأثیر گفتمان و قدرت بر تضعیف گفتگوی اجتماعی در ایران است. در چکیده این مقاله آمده است «وجود تشکل‌های مختلف کارگری و کارفرمایی، ضعف هماهنگی در میان آن‌ها، عدم تمرکز در میان تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و دست نیافتن به یک دستور مشترک عامل مهمی در عدم برقراری گفتگوی اجتماعی در محیط کار است».

در این مقاله اشاره می‌شود که گفتمان گفتگوی اجتماعی در ایران برای شکل‌گیری این گفتگوها سازنده نیست و روابط قدرت و نابرابری توزیع آن در میان ارکان این گفتگو موجب برساخت واقعیت به نحوی شده است که اساساً گفتگو را موضوعی شیک و غیر کارآمد می‌داند. در همین راستا کارفرمایان نگاهی پدرسالارانه در روابط کار دارند و اساساً اهلیتی برای کارگران در نظر نمی‌گیرند که بتوان بر مبنای آن



گفتگویی را شکل داد. همچنین تضاد منافع گروه‌های کارگری و کارفرمایی و دولت به نحوی است که این گروه‌ها به جای آنکه در اندیشه پیشینه کردن منافع یکدیگر باشند، تنها به فکر منافع خود بوده که در نتیجه امکان گفتگوی اجتماعی را سلب کرده است. از طرف دیگر نویسندگان بر این باورند که عدم توجه به رویه‌های غیررسمی گفتگو و تأکید صرف بر اجرای رویه‌های رسمی منبث از قانون، عرصه گفتگو را تبدیل به نمایش کرده است. در این گفتگوها ارزش‌ها، تفکر و نگرش هرکدام از ذی‌نفعان به یکدیگر و حتی خود گفتگو متفاوت است.

اگرچه مقاله اساساً راهکاری ارائه نمی‌دهد اما می‌توان این‌گونه گفت که شکل‌گیری «گفتمان گفتگو» در محقق شدن گفتگوی اجتماعی اهمیت دارد. این گفتمان باید این امر را برای ذی‌نفعان روشن کند که گفتگوی اجتماعی روشی سودمند است، پیشینه منافع هر یک از طرفین در پیشینه شدن منافع طرف دیگر نهفته است و نمایندگان گروه‌های کارگری ظرفیت لازم برای مشارکت در بحث را دارند.

تاج‌مزیانی و همکاران (۱۳۹۶) در مقاله خود به بحث پیرامون کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی پرداخته‌اند. هرچند موضوع محوری این مقاله گفتگوی اجتماعی نیست اما بخش‌هایی از آن به این مسئله می‌پردازد. بر اساس استدلال‌های این مقاله می‌توان اظهار کرد که این ساختار هیئت‌امنا تأمین اجتماعی است که اساساً هرگونه گفتگوی اجتماعی را در این سازمان دشوار کرده است. شش عضو این هیئت توسط وزیر تعاون انتخاب می‌شوند و در نتیجه اکثریت آن از طرف دولت هستند. این موضوع چنان وضعیتی را پدید آورده است که جلسه با حضور این شش نفر رسمیت پیدا کرده و با پنج رأی موافق مصوبات لازم‌الاجرا می‌شود. در نتیجه چنین شرایطی، سایر ذی‌نفعان فضا را برای گفتگو و مشارکت نامناسب دیده و ترجیح می‌دهند مسائل خود را از طرق دیگری پیگیری کنند. به عنوان مثال یکی از راه‌حل‌های شرکا در سطوح استانی ارتباط با استاندار، امام جمعه، مقامات استانی، نمایندگان مجلس و... است که می‌تواند به عنوان ابزارهای تأثیرگذاری بر سازمان تأمین اجتماعی عمل کند.

بنابراین بر طبق یافته‌های این پژوهش می‌توان ادعا کرد تا زمانی که ساختار هیئت‌امنا آماده مشارکت و گفتگوی اجتماعی نشود، تلاش برای این گفتگوها در این سازمان بی‌نتیجه خواهد بود؛ چراکه در یک مسیر تاریخی سایر ذی‌نفعان مسائل و مشکلات خود را از طرق دیگر حل می‌کنند.

معصومه شفیعی (۱۳۹۶) در پژوهش خود سه عامل اصلی را که مانع شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی است مشخص می‌کند. اولین دلیلی که وی متذکر می‌شود این است که تشکل‌های کارگری و کارفرمایی ساخته دست دولت بوده و ماهیتی غیرواقعی دارند از این رو این تشکل‌ها کارگران را به معنای واقعی نمایندگی نمی‌کنند. دلیل دوم همانند آنچه پیش‌تر تاج‌مزیانی و همکاران ذکر کرده بودند، نامناسب بودن ساختار هیئت‌امنا تأمین اجتماعی است که در آن شش نفر از طرف دولت و تنها سه نفر از سوی سایر شرکا حضور دارند. در نهایت آخرین علت، نقش آفرینی عمده دولت در سه‌جانبه‌گرایی و قدرت بی‌حد و حصر آن است که به جای تمرکز بر نظارت در تصمیم‌سازی در این سازمان مداخله می‌کند.

از این رو وی چهار پیش‌شرط را برای تحقق گفتگوی اجتماعی در قالب سه‌جانبه‌گرایی پیشنهاد می‌دهد که عبارت‌اند از:

- کارگران و کارفرمایان باید تشکل و سازمانی مستقل از دولت و یا هر نهاد بالادستی دیگر داشته باشند؛
- لزوم سازمان‌دهی حرفه‌ای تشکل که از طریق سطوح بالای مهارت کاری و ظرفیت ممکن می‌شود؛
- لزوم جلب حمایت عمومی توسط سازمان‌های کارگری و کارفرمایی؛
- تقویت روابط دوجانبه کارگری و کارفرمایی که امکان ایجاد توازن در روابط سه‌جانبه با دولت را فراهم می‌کند؛

مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارشی (۱۳۹۹- الف) به بررسی سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تأمین اجتماعی پرداخته و نتیجه گرفته است که برای حصول گفتگوی اجتماعی موفق، سه شرط لازم است:

- تعداد نمایندگان حاضر در گفتگو (مذاکره یا صورت‌های مختلف گفتگوی اجتماعی) باید به نسبت مساوی باشد. تعادل قدرت در میان طرفین گفتگو یک شرط اساسی برای به نتیجه رسیدن گفتگو است.
- علاوه بر اینکه تعداد نمایندگان حاضر در گفتگو دارای اهمیت است، اصالت نمایندگی آنان نیز حائز اهمیت است.



به عبارت دیگر نمایندگان باید مشروعیت کافی برای شرکت در جلسات گفتگو و نمایندگی کردن گروه خود را داشته باشند. در صورتی که گفتگو با نمایندگان خودخوانده یا انتخاب شده توسط دولت انجام شود، نمی‌توان انتظار دستیابی به اجماع و ائتلافی واقعی و تأثیرگذار داشت.

● تخصص نمایندگان در موضوع مورد بحث و آگاهی کافی نسبت به آن رکن سوم به نتیجه رسیدن گفتگوی اجتماعی است.

پیمان زینتی (۱۳۹۸) در پژوهش خود پیرامون سه جانبه‌گرایی در نظام تأمین اجتماعی ایران با رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی بر این عقیده است که سه دلیل عمده برای ناکارآمدی این مذاکرات وجود دارد:

● دلیل اول مبتنی بر عدم مشروعیت نمایندگان کارگری است. عدم حضور گروه‌های غیررسمی و نمایندگی نکردن تمام کارگران توسط تشکل‌های رسمی عاملی بوده است که باعث شده است تا مشروعیت هرگونه مذاکره از سوی کارگران پذیرفته نباشد.

● علاوه بر فقدان نمایندگی واقعی تشکل‌های رسمی کارگری، فقدان و یا ضعف مواردی دیگر مانند تشکل‌های معتبر، توان چانه‌زنی، حق اعتصاب و... باعث ناپایداری و شکست بیش از ۲۰ تلاش برای حکمرانی مشارکتی بوده است.

● سومین عامل مربوط به دولت است چراکه قدرت بیش از حد دولت در مذاکرات باعث بدبینی و عدم تمایل هر دو گروه کارگران و کارفرمایان به هرگونه مذاکره شده است. باور گروه‌های کارگری و کارفرمایی بر آن است که دولت نقش مداخله‌جویانه دارد که در نتیجه هر نوع گفتگوی اجتماعی را اساساً بی‌ثمر می‌کند.

در کنار نقاط ضعفی که وی برای سه جانبه‌گرایی در ایران برمی‌شمارد، پیشنهادهایی را نیز مطرح می‌کند که در واقع از فعالان کارگری و کارفرمایی اخذ شده است. کارگرانی که به طرح پیشنهاد پرداخته‌اند معتقدند که لازم است تا نظامی سه جانبه به شکلی طراحی شود که مشارکت واقعی در سطوح سیاست‌گذاری و نظارت اتفاق افتاده و همچنین تبادل اطلاعات به صورت واقعی و شفاف انجام شود. این اقدام می‌تواند پیامدهایی از قبیل احیای استقلال سازمان تأمین اجتماعی از دولت را در پی داشته باشد. از نظر این کنشگران گفتگوی اجتماعی و مشارکت ذی‌نفعان در سازمان تأمین اجتماعی ضروری است؛ چراکه این سازمان با توجه به فلسفه وجودی خود متعلق به بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران است و دولت نه تنها کمکی به بهبود اوضاع این سازمان نکرده است که دخالت‌های بی‌مورد آن مشکل‌ساز هم بوده است.

کارفرمایان نیز معتقدند برای کاهش نفوذ دولت در مدیریت سازمان تأمین اجتماعی باید سهام‌داران در مدیریت و سیاست‌گذاری صندوق و سرمایه‌های بین‌نسلی مشارکت داشته باشند تا در نتیجه بتوان راه غارت را بست. در این راستا ذی‌نفعان واقعی باید به همان نسبتی که سهام دارند یعنی کارفرما ۲۳ درصد، کارگر ۷ درصد و دولت ۳ درصد در امور نقش بازی کنند یا حداقل هریک از طرفین دارای رأی برابر باشند.

همان‌طور که مشخص است دغدغه اصلی کارگران و کارفرمایان، قدرت و نفوذ بیش از اندازه دولت در امور تأمین اجتماعی است اما در مقابل مسئولان و کارشناسان دولتی بر این عقیده‌اند که «دولت باید در ساختار سه جانبه اکثریت و شرکای اجتماعی اقلیت قوی باشند» چراکه دولت نقش ضامن نهایی را دارا است. از نظر مسئولان دولتی، دولت تنها مقصر به وجود آمدن شرایط فعلی نیست و همه در این میان نقش داشته‌اند به طوری که به صراحت می‌گویند هر چند تشکل‌های کارگری «در دسرساز» هستند اما «توافق ملی» ضروری است. یکی از شناخته‌شده‌ترین نهادهای گفتگوی اجتماعی، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی است که از جمله نهادهایی بوده است که در این گزارش نیز به آن پرداخته شده و با دبیر آن مصاحبه شده است. این نهاد یکی از مواردی است که در بسیاری مواقع به‌عنوان نمونه موفق از گفتگو ذکر شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی کارشناسی (۱۳۹۸) به بررسی وضعیت این نهاد پرداخته و نقاط ضعف و قوت آن را شناسایی کرده است تا مشخص شود که چنین نهادی چگونه امورات خود را پیش برده و نحوه تصمیم‌سازی در

آن به چه نحو بوده است. براساس این گزارش، از چهارده حکم وظایف شورای گفتگو در سال ۱۳۹۷، فقط چهار حکم اجرا شده است، پنج حکم به طور ناقص اجرا شده و پنج حکم همچنان اجرا نشده است. براساس این گزارش خلاصه دلایل عدم توفیق این شورا را می‌توان عدم کارکرد مطلوب نهادهای مرتبط با آن همچون اتاق‌ها، بی‌توجهی و کم‌کاری دولت، عدم وجود راهکارهای مناسب برای مسائل و تکیه برتشکیل کارگروه‌های متعدد و عدم حضور منظم اعضا دانست.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که عدم وجود واقع‌بینی در سازمان دهی نهادی می‌تواند منجر به ناکارآمدی گفتگو شود. برای مثال گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، الزام بررسی مصوبات شورا در هیئت دولت ظرف مدت ۳۰ روز را کاملاً غیرواقع‌بینانه می‌داند، چراکه بسیاری از مصوبات شورا اساساً صلاحیت بررسی در سطح هیئت دولت را ندارند. از طرفی دیگر این گزارش نشان می‌دهد چپ‌پس طرفین گفتگو دارای اهمیتی اساسی است. بنا بر نظر پژوهشگران گزارش عضویت دائمی بدون منطقی بسیاری از وزرا در شورا و در نتیجه عدم حضور این اعضا در جلسات گفتگو باعث لطمات جدی به اعتبار این شورا شده است. به عبارت دیگر تمام طرفین گفتگو باید ضرورت حضور خود در گفتگوی اجتماعی را به طور کامل درک کرده و متعهد به حضور در گفتگو باشند.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی دیگر (۱۳۹۹-ب) به بررسی مجدد این نهاد پرداخته و متذکر شده است که این شورا توفیق چندانی در پیشنهاد، حذف یا اصلاح قوانین نداشته است. این گزارش دو دلیل عمده را در این میان حائز اهمیت می‌داند:

- نبود نهاد پشتیبان پژوهشی در بخش خصوصی اولین عامل ناتوانی این شورا در شناسایی مسئله، طراحی راه حل و ارائه پیشنهاد قانونی است. براین اساس می‌توان گفت ضرورت نهادهای پشتیبان پژوهشی در گفتگوی اجتماعی یک موضوع مهم است.
- با توجه به عدم آشنایی به مباحث دولتی و همچنین نبود نهاد پشتیبان پژوهشی، اغلب جلسات این گفتگو منجر به توصیه عملیاتی یا پیش‌نویس اصلاح، حذف یا وضع مقرر خاص نشده است. علاوه بر این حتی در صورت ارائه چنین مواردی، آن‌ها کیفیت مناسب برای بررسی در مراجع را نداشتند.

در ادامه بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که سه مقرر به نتیجه رسیده در شورای گفتگو برای اصلاح دارای پنج ویژگی مشترک بوده‌اند. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از:

- اصلاح مقرر نیازمند کارشناسی عمیق نبوده و تنها به یک تصمیم مدیریتی وابسته بوده است؛
- نیاز به هماهنگی دستگاه‌های متعدد نبوده است؛
- پیچیدگی‌های نهادی، تعارض منافع و تضاد منافع وجود نداشته به این معنا که مقام تصمیم‌گیر مشخص بوده و اختلاف صلاحیتی وجود نداشته است. همچنین منافع متضاد نیز در میان نبوده است؛
- در آن‌ها نیازی به اصلاح قوانین مربوطه نبوده است؛
- اصلاحات در حیطه اختیارات مقامات دستگاه‌های مرتبط بوده است.

همان‌طور که در بررسی پژوهش‌های فوق مشاهده شد، یکی از دلایل اصلی عدم توفیق گفتگوهای اجتماعی در ایران در عرصه‌های مختلف، قدرت بیش از اندازه دولت و دخالت آزادانه آن در اموری است که حتی به صورت قانونی صرفاً باید نقش ناظر را در آن برعهده داشته باشد. این موضوع خود را هم در روابط کار و هم در مسائل مربوط به تأمین اجتماعی و هم در مناسبات دولت با بخش خصوصی نشان می‌دهد.

از جمله دلایل دیگر ناکارآمدی گفتگوی اجتماعی در ایران، ضعف نهادهای نمایندگی سایر ذی‌نفعان در مقابل قدرت بی‌حد و حصر دولت است. این ضعف می‌تواند ناشی از این امر باشد که عمده این نهادها متهم به دولتی و غیرواقعی بودن هستند که در نتیجه از پشتیبانی لازم از سوی مردم و ذی‌نفعان برخوردار نیستند. از سوی دیگر این نهادها از قوت کارشناسی چندانی برخوردار نبوده و در بسیاری از مواقع



حتی با وجود متخصصین در آن‌ها، با سازوکارهای بوروکراتیک و یا قانون‌گذاری و نحوه مداخله در آن آشنا نیستند. در ادامه به بحث از یافته‌های حاصل از پژوهش پرداخته می‌شود.

۴-۱۰- وضعیت عوامل زمینه‌ای گفتگوی اجتماعی در ایران

در این بخش، مطابق آنچه در شکل (۷) نشان داده شده است به بررسی وضعیت برخی عوامل زمینه‌ای و لوازم و اقدامات ضروری برای یک گفتگوی اجتماعی موفق در ایران می‌پردازیم. همان‌طور که گفته شد چهار عامل ۱- نهادهای نمایندگی کارگری و کارفرمایی مستقل، قانونی و قدرتمند؛ ۲- اصول دموکراتیک و آزادی تشکل‌یابی؛ ۳- پشتیبانی نهادی مناسب و ۴- اراده سیاسی، احساس مسئولیت و تعهد همه طرف‌ها، به عنوان عوامل زمینه‌ای و پنج عامل ۱- پشتیبانی، ترویج و تشویق توسط دولت؛ ۲- نمایندگی هرچه فراگیرتر از همه گروه‌ها؛ ۳- برابری و مشروعیت همه طرف‌ها؛ ۴- صلاحیت فنی نمایندگان و ۵- وجود روحیه احترام برای حقوق و نظرات سایرین به عنوان لوازم و اقدامات ضروری در یک گفتگوی اجتماعی موفق نقش بازی می‌کنند. بر طبق الگوی تدوین شده، عوامل زمینه‌ای عواملی هستند که جزء پیش شرط‌های اساسی بوده و نبودشان می‌تواند روند مذاکرات را مختل کرده و یا اساساً امکان شکل‌گیری آن را منتفی سازد. لوازم و اقدامات ضروری، مواردی هستند که می‌توانند به بهبود روند مذاکرات کمک کنند و همان‌گونه که مشخص است نقش تسهیلگر را در این بین ایفا می‌کنند. نکته‌ای که در اینجا باید به آن اشاره کرد این است که از آنجا که هدف اصلی این گزارش بررسی روند مذاکرات در ایران و شناسایی نقاط ضعف و قوت آن است، برخی از موارد ذکر شده مانند بحث نمایندگی تشکل‌ها و اینکه تا چه میزان این نهادها منافع واقعی ذی‌نفعانشان را نمایندگی می‌کنند، فراتر از موضوع این گزارش بوده و در اینجا چندان مورد بررسی دقیق قرار نگرفته‌اند. لذا ضروری است که در گزارشی جداگانه این موارد نیز به دقت مورد بررسی قرار گیرند تا به نتایجی به مراتب کامل‌تر و دقیق‌تر دست یافت.

۴-۱۰-۱- وضعیت نهادهای مذاکره

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد و در الگوی گفتگوی اجتماعی شکل (۷) نشان داده شد یکی از عوامل زمینه‌ای لازم برای مذاکرات موفق، وجود نهادهایی خاص برای این امر است. هرچند نهادهایی مانند سازمان بین‌المللی کار وجود نهادهای گفتگو را متمرکز می‌دانند و در ایران نیز نمونه‌هایی از آن‌ها وجود دارد اما با توجه به مصاحبه‌های انجام شده به نظر می‌رسد بیشتر این نهادها چندان در عمل موفق نبوده و حتی امکان آن وجود دارد که خود راهی بر سر رسیدن به توافقات رضایت‌بخش باشند. در کنار نهادهایی موفق مانند شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، سایر نهادهای قانونی مانند شورای عالی کار علی‌رغم نتیجه‌مند بودن نتوانسته‌اند نتایجی چندان رضایت‌بخش را به بار آورند و همواره کارگران و متخصصان بر نامناسب بودن دست‌مزد تعیین شده در این شورا تأکید داشته‌اند. این مسئله نیز به همان تفاوت مذاکرات رسمی و غیررسمی در الزام قانونی برمی‌گردد که باعث می‌شود در بسیاری از مذاکرات رسمی، رسیدن به هر نتیجه‌ای بر مناسب بودن رویه اجرایی و رضایتمندی همه طرف‌های درگیر ارجح دانسته شود.

در ادبیات جامعه‌شناسی سازمان، مفهومی تحت عنوان جابه‌جایی اهداف وجود دارد که به معنی آن است که یک سازمان یا نهاد، پس از مدتی از حیات خود، اهداف اولیه شکل‌گیری خود را فراموش کرده و فقط به دنبال اجرا کردن برخی رویه‌ها به صورت مناسک است. در ایران نیز در نهادهای مربوط به مذاکرات رسمی این امر به وفور مشاهده می‌شود به طوری که در بسیاری از مواقع، اصل و بنیان تشکیل چنین نهادهایی و مذاکرات صورت‌گرفته در آن فراموش شده و فقط رسیدن به نتیجه‌ای به عنوان خروجی مذاکرات اهمیت دارد.

اما در طرف مقابل، یعنی در مذاکرات غیررسمی، شاهد روندی در جهت عکس این قضیه هستیم. از آنجایی که شکل‌گیری این مذاکرات ناشی از احساس مسئولیت و تعهد مشارکت‌کنندگان و نه الزامات قانونی است، نتایج آن نیز بیشتر با صورت مسئله منطبق می‌باشند، چراکه طرف‌های درگیر در مذاکرات خود به این نتیجه رسیده‌اند که مسائل پیش رو نیازمند رایزنی و همفکری با دیگران است و تنها از قبل نوعی چانه‌زنی می‌توان آن‌ها را حل کرد، پس بیشتر بر مشارکت سایر ذی‌نفعان تأکید دارند تا از آنجایی که هیچ الزام قانونی برای اجرایی شدن نتایج وجود ندارد، با جلب رضایت همه طرف‌ها از اجرایی شدن توافقات مطمئن شوند. از همین روست که محمد درویش



که از فعالان حوزه محیط زیست است توانسته است افراد محلی را به نحوی متقاعد کند که خود آن‌ها پیگیر اجرایشان امور باشند: «وقتی به پاقلات می‌روید می‌بینید جوان‌ها جلوی ماشین‌ها را می‌گیرند می‌گویند یواش برید چون این پرنده‌ها تخم گذاشته‌اند در کوچه‌ها و نباید بترسند و از روی تخم بلند شوند.»

در مورد ترکیه در بخش ۹، شاهد بودیم که به علت ناکارآمدی نهادهای رسمی مذاکره، برخی فعالان شروع به ایجاد نهادهایی به موازات نهادهای رسمی کردند. در مصاحبه‌های انجام شده کمتر به چنین موردی در ایران اشاره شد اما نمونه‌ای محدود از آن را می‌توان در نحوه مدیریت پارک ملی گلستان یافت. در سال ۱۳۹۶ و همزمان با آغاز ریاست تیموری بر این پارک، نهادی تحت عنوان شورای راهبری پارک ملی گلستان ایجاد شد که به وسیله آن مدیریت پارک با کمک مردم محلی و درگیر کردن برخی نهادهای دولتی اقدام به تصمیم‌سازی در امور مربوط به محیط زیست می‌کنند. هرچند این نهاد به صورت قانونی ایجاد شده اما نوعی شورای غیررسمی است که با ابتکار عمل تیموری ایجاد شده و مشخص نیست پس از پایان دوره ریاست وی همچنان به حیات خود ادامه دهد.

۲-۴-۱۰- آزادی تشکلیابی و وجود نهادهای نمایندگی مستقل و قدرتمند

با نگاه اولیه به وضعیت نهادهای نمایندگی در ایران و تعدد این گونه نهادها مانند شورای اسلامی کار، بسیج کارگران، کانون صنفی معلمان و غیره به نظر می‌رسد گروه‌های مختلف از آزادی نسبی در تشکلیابی برخوردارند؛ اما با ارجاع به اعمال و طرز فکر غالب این دست از نهادها می‌توان شاهد مشکلات عدیده‌ای در این بین بود، مشکلاتی که بیش از هر چیز خود را در نمایندگی این تشکلهای نشان می‌دهد. یکی از اتهاماتی که همواره از سوی ذی‌نفعان متوجه این نهادها می‌شود، این است که آن‌ها را تشکلهایی ساخته دست دولت (قدرت) دانسته و بین خود و چنین نهادهایی هیچ‌گونه رابطه‌ای نمی‌بینند. از منظر بسیاری، عدم نمایندگی این نهادها نشان از آن دارد که آزادی تشکلیابی در ایران چندان وجود نداشته و تشکلهای موجود به نوعی موجب محدود کردن فضا برای ظهور تشکلهای واقعی هستند. به طوری که صالحی که خود از اعضای شورای اسلامی کار است بر این امر صحنه گذاشته اما در حال تأکید دارد که بودن چنین نهادهای حداقلی بهتر از نبود آن است.

همین عدم وجود رابطه حقیقی میان ذی‌نفعان و نهادهای نمایندگی‌شان را حتی می‌توان در جهت‌گیری فکری این نهادها نیز پیدا کرد. به عنوان نمونه علی‌نژاد از اعضای بسیج کارگران، اساساً چیزی به عنوان تضاد منافع را قبول نداشته و شکست‌های مذاکرات را ناشی از سهم خواهی هر یک از گروه‌های درگیر می‌داند. از نظر وی وجود تضاد منافع به معنای آن است که هر گروه صرفاً به دنبال کسب منافع خود است و باید با سازوکارهایی از جمله فرهنگ‌سازی، آن را از بین برده تا افراد یاد بگیرند که منافع گروهی خود را فراموش کرده و به دنبال منافع ملی باشند. این امر شاید نشانگر آن باشد که دیدگاه برخی گروه‌های کارگری که اساساً منافع خود را در تضاد با منافع کارفرمایان تشخیص می‌دهند، در برخی نهادهای نمایندگی‌شان جایگاهی ندارد.

در مذاکرات غیررسمی اوضاع به مراتب بدتر از مذاکرات رسمی است. از آنجایی که بسیاری از افرادی که در این گونه مذاکرات شرکت دارند و یا اساساً خود بنیان‌گذار آن‌ها هستند، هیچ‌گونه تأییدیه‌ای از سوی دولت و حاکمیت ندارند تحت فشارهای بیشتری از سوی برخی نهادها هستند. برخی مصاحبه‌شوندگان در این بین از خاطرات فشارهای وارده بر خود می‌گویند که عموماً نشانگر وجود روحیه عدم تحمل رویکردی متفاوت و مستقل است که راه را برای ادامه فعالیت‌ها دشوار می‌کند. این همه در شرایطی است که فعالیت این گونه افراد در سطح فردی یا گروهی به صورت داوطلبانه است و با توجه به فشارهای وارده آمیدی به تشکلیابی منسجم قانونی و یا حمایت از سوی دولت ندارند.

۳-۴-۱۰- صلاحیت فنی نمایندگان

یکی از لوازم ضروری گفتگوی اجتماعی، صلاحیت فنی نمایندگان است چراکه بسیاری از موضوعات مطرح شده در مذاکرات ابعاد گوناگونی از مسائل حقوقی، مسائل فنی، امور مدیریتی و... را شامل می‌شود که لازم است تا افراد با دانشی حداقلی نسبت به آن‌ها وارد فرایند مذاکره شوند. آنچه مشخص است این مسئله است که در فرایند مذاکرات در ایران، افراد به دو شیوه این دانش را به دست



می‌آورند. در یک سو کسانی قرار دارند که به واسطه تخصص و دانشی که پیش‌تر کسب کرده‌اند در نهاد متبوعشان جهت شرکت در مذاکرات به کار گرفته شده‌اند. نمونه چنین متخصصانی را می‌توان در شورای گفتگو مشاهده کرد. شورای گفتگو که مجمعی است از نمایندگان اتاق‌های ایران و نمایندگان دولت، دارای کارگروه‌های جانبی است که پیش از آن که مسائل مربوطه در جلسه اصلی مطرح شوند، در این کارگروه‌ها به بحث گذاشته می‌شوند. چنانچه عامری رئیس دبیرخانه این شورا می‌گوید بسیاری از مسائل پیش‌تر در این کارگروه‌ها و با حضور نمایندگان متخصص از سوی طرف‌های درگیر مطرح شده و در اغلب اوقات نتیجه اصلی از دل همین کارگروه‌ها خارج می‌شود و صرفاً برای تصویب به جلسه اصلی شورا ارسال می‌گردد و تنها مواردی که در کارگروه‌های مذکور به نتیجه نمی‌رسند برای مذاکره در جلسه اصلی مطرح می‌شوند.

در دیگر سو، افرادی وجود دارند که صرفاً به علت شغلی که به آن اشتغال دارند و برای منافع صنفی، به عنوان نماینده‌ای از طرف همکارانشان در مذاکرات شرکت می‌کنند. این افراد که عمدتاً نمایندگان حاضر در نهادهای کارگران و معلمان هستند، دانش خود نسبت به مسائل مطرح شده در مذاکرات را بر اساس تجربه فعالیت‌های خود به دست می‌آورند. هرچند نیک‌نژاد عضو کانون صنفی معلمان، در مصاحبه خود از کلاس‌های آموزشی می‌گوید که این نهاد برای اعضای خود فراهم می‌کند اما اکثر این افراد، عمده دانش خود را در طی دوران فعالیت خود به دست آورده‌اند.

از این رو بسیاری از افراد خصوصاً کسانی که در نهادهای نمایندگی کارگران و معلمان فعالیت دارند، سعی می‌کنند ضعف‌های فنی خود را با کمک متخصصین حوزه‌های مختلف جبران نمایند. به عنوان مثال حسن صادقی که از فعالان حوزه کارگری است می‌گوید که خود وی بارها با اقتصاددانانی مانند فریبرز رییس دانا صحبت کرده است تا اطلاعات لازم را به دست آورده و با دست‌پدر مذاکرات شرکت کند هرچند که برخلاف نهادهای کارفرمایی، کمک گرفتن از افراد صاحب نظر به صورت مقطعی و بنا به ابتکار عمل خود افراد انجام شده است و به رویه‌ای ثابت در نزد فعالان کارگری تبدیل نشده است: «کمک گرفتن از متخصصان بر اساس نیاز است و این جور نیست که به آن‌ها به صورت ثابت مراجعه کنیم. جایی که گیر می‌کنیم و تفسیرش برامون مشکله به اون‌ها مراجعه می‌کنیم.»

۴-۴-۱۵- وجود روحیه احترام برای حقوق و نظرات سایرین

یکی دیگر از لوازم ضروری برای رسیدن به یک مذاکره موفق، در نظر گرفتن منافع و حقوق سایر بازیگران و احترام به آن است. در بحث از این موضوع نیز می‌توان آن را به دو بخش تقسیم کرد. در طی مصاحبه‌ها چند تن از مصاحبه‌شوندگان که سابقه حضور در مذاکرات رسمی را داشتند، اذعان داشتند که عمدتاً چنین روحیه‌ای در افراد شرکت‌کننده در این گونه مذاکرات وجود نداشته و افراد صرفاً به دنبال منافع گروهی و یا حتی فردی خود بوده‌اند. از نظر این افراد، این عدم روحیه احترام چنان مسئله جدی است که آن را یکی از دلایل اصلی نرسیدن به توافقات رضایت‌بخش دانسته‌اند.

یکی از مواردی که از طرف مصاحبه‌شوندگان در این خصوص بسیار بر آن تأکید می‌شود و از عواملی است که از نظر آن‌ها مذاکرات را از حیث انتفاع ساقط می‌کند، فقدان آموزش مناسب و نبود فرهنگ گفتگو است. برخی از مصاحبه‌شوندگان در حین سخنان خود مکرراً به نیاز به فرهنگ‌سازی اشاره داشتند؛ هرچند این اصطلاح قدری مبهم است اما می‌توان چنین برداشت کرد که مذاکره‌کنندگان در فضایی وارد گفتگو می‌شوند که اساساً خود و دیگران را فاقد فهم کافی نسبت به مسائل و مشکلات سایر بازیگران می‌دانند. حاج اسماعیلی که خود از نمایندگان کارگری است این روحیه فقدان درک متقابل و نبود کار جمعی را نقطه ضعفی می‌داند که باعث می‌شود دولت بتواند همواره خود به عنوان بازیگر اصلی نظراتش را به سایرین تحمیل کند و در نتیجه سطح ورود به مسائل از عمق چندانی برخوردار نباشد: «در ایران چون ما کار جمعیمون ضعیف است و بیشتر جنبه‌های حاکمیتی مطرح است، بیشتر مباحث جنبه مقدماتی داره.»

در دیگر سو، در مذاکرات غیررسمی، خلاف این امر مشاهده می‌شود. چنانچه درویش، فعال محیط‌زیست، در بیان تجربه خود از مذاکره و رایزنی با مردم محلی جهت حفاظت از محیط‌زیست، بر نوعی حس همدردی و فهم مشترک بین فعالان محیط‌زیست و مردم محلی تأکید دارد. به گفته وی، هرچند برخی اقدامات پیشنهاد شده از سوی فعالان به مردم محلی با منافع اقتصادی آن‌ها در تضاد است، اما

با روشنگری نسبت به عواقب کلان برخی اهمال‌کاری‌ها و تشویق مردم به دیدن منافع بلندمدت به جای منافع کوتاه‌مدت و همچنین وجود حس تعلق نسبت به محیط اطراف در بین مردم، توانسته‌اند آن‌ها را با خود همراه کنند. نمونه‌ی دیگر این امر را می‌توان در فعالیت‌های صنفی معلمان مشاهده کرد. چنانچه نیک‌نژاد ذکر می‌کند زمانی که به پیشنهاد کانون صنفی، معلمان دست به اعتراض زدند و از شرکت در کلاس‌های درس خودداری کردند، در گفتگویی که بین معلمان و مدیر مرکز آموزشی محل کاروی شکل گرفت، به علت حس همدردی معلمان با مدیر مدرسه و درک فشارهای وارده بر وی، راه‌حل جایگزینی را در نظر گرفتند تا هم اعتصاب مورد نظر کانون صنفی انجام شود و هم تبعات کمتری از سوی نهادهای بالادستی برای مدیر ایجاد شود.

آنچه از مصاحبه‌های انجام‌شده قابل فهم است این است که در مذاکرات رسمی به خصوص آن‌هایی که حتماً باید به نتیجه‌ی مشخصی در زمان معینی برسند، غالباً گروه‌های درگیر تمایل کمتری برای در نظر گرفتن وضعیت دیگران داشته و بیشتر بر منافع خود پافشاری می‌کنند تا مبادا نتیجه‌ای خلاف میل آن‌ها شکل گیرد اما در مذاکرات غیررسمی که فشاری برای رسیدن به نتیجه در زمان مشخصی وجود ندارد، افراد سعی می‌کنند تا با بررسی بیش‌تر همه‌ی جوانب به نتیجه برسند و عدم وجود فشار خارجی برای نتیجه‌گیری، فضا را برای گفتگوی بهتر فراهم می‌آورد.

۵-۴-۱۰- حمایت از سوی دولت

پشتیبانی دولت می‌تواند در بخش‌های مختلفی تسهیل‌گر روند مذاکرات باشد. شکل‌گیری مذاکرات، اجرای مناسب آن، اجرای توافقات حاصله و همچنین پشتیبانی و حمایت از نهادهای نمایندگی سایر گروه‌ها از جمله مواردی است که دولت باید نسبت به آن اهتمام داشته باشد.

بنا بر آنچه مصاحبه‌شوندگان ابراز داشته‌اند دولت در ایران چندان نتوانسته است به این وظیفه‌ی خود عمل کند و نه تنها کمکی نکرده است که گاهی اوقات خود مانعی بر سر راه بوده است. در بُعد اجرای مذاکرات آنچه اهمیت اساسی دارد این است که دولت وزن بیشتری نسبت به سایر بازیگران دارد و مذاکرات را به راحتی به هر سویی که تمایل دارد هدایت می‌کند. به عنوان مثال حسن صادقی در بحث از قدرت دولت در مسائل تأمین اجتماعی می‌گوید:

«در ساختار تأمین اجتماعی مشارکت نیم‌بندی وجود دارد اما از نظر ما رضایت نسبی وجود ندارد چون ما معتقدیم کفه‌ی ترازو باید به سمت سهامدارها باشد، ما و کارفرمایان باید تعدادمون بیشتر از نمایندگان دولت باشه در حالی که الان اکثر نمایندگان دولت اند در صندوق‌های بیمه‌ای.»

دولت نه تنها در خود مذاکرات، دست بالا را دارد که در زمینه‌ی اجرایی نیز غالباً بنا به میل خود رفتار می‌کند. حسن صادقی از مشکلاتی می‌گوید که با عوض شدن دولت گریبان‌گیر بسیاری از توافقات نیم‌بند حاصله در مذاکرات می‌شود:

«پیمان‌ها را با توافق به دست می‌آوردیم اما دولت بعدی که می‌آمد اجرا نمی‌کرد، در حالی که در دنیا حاصل این تلاش‌ها رو می‌برند قانون می‌کنند اما در کشور ما دولت برای پیمان‌ها و قرارها وقتی قائل نیست و بنابراین حاصلش ابتر باقی موند.»

حاج اسماعیلی نیز در مورد این مسئله اشاره دارد که حضور گسترده‌ی دولت در همه‌ی عرصه‌ها، حتی مواردی را که دولت در آن نقش حاکمیتی ندارد، تحت تأثیر قرار می‌دهد. از این رو وی از مذاکرات دوجانبه بین کارفرمایان و کارگران می‌گوید که در آن‌ها منطقاً نباید دولت مداخله‌ای کند اما در وضعیت فعلی چون دولت خود بزرگ‌ترین کارفرماست، در این مذاکرات دخالت کرده و نتایج را به نفع خود تغییر می‌دهد:

«در موضوعاتی که در بخش خصوصی هم با دولت شکل می‌گیرد ما شاهد این بودیم که این دولت است که نظراتش را برای اجرا دیکته می‌کنه به بخش‌های دیگه و بیشتر شنیدن نظرات گروه‌های دیگه است تا اینکه اونا دخالت جدی در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند... در ایران تأمین نظر هست یعنی بخشی از نظر دیگران را دولت تأمین کنه تا رضایت نسبی داشته باشند، ولی تصمیم‌گیری نهایی در اختیار دولت است... در گروه‌های کارفرمایی نقش دولت هم پررنگ است چون خودش کارفرمایی بزرگ است... مذاکرات دوجانبه بدون حضور دولت کارایی نداشته چون دولت هنوز تصمیم‌گیرنده‌ی اصلی است هم به لحاظ نقش حاکمیتی که داره هم به لحاظ نقش



کارفرمایی که در کشور داره... حضور پررنگ دولت اجازه نمی‌دهد به بقیه گروه‌ها که فعالیت کنند، بخش خصوصی واقعی شکل بگیرد تا ما بتونیم گروه‌های کارگری و کارفرمایی را خیلی شفاف تعریف بکنیم».

۶-۴-۱۰- برابری همه طرف‌ها

همان‌گونه که در قسمت قبل توضیح داده شد دولت به عنوان یکی از طرف‌های اصلی درگیر در مذاکرات قدرت بیشتری نسبت به سایر بازیگران دارد و می‌تواند به راحتی جریان مذاکرات و نتایج حاصل از آن را جهت دهد؛ اما در بین سایر بازیگران نیز نابرابری قدرت مشهود است. همان‌طور که گفته شد در روابط کارگری- کارفرمایی، کارفرمایان از پتانسیل فنی بیشتری نسبت به کارگران برخوردارند و در مقابل آن‌ها از توان بیشتری برخوردارند. نمایندگان کارگری نیز بر این امر واقف‌اند و آن را به صراحت بیان می‌کنند:

«ما در چانه‌زنی از کارفرماها عقب تر هستیم، کارفرماها هم مطالعاتشون از ما بیشتره هم به دلیل مراداتی که با شرکای خودشون در خارج از کشور داشتند، دسترسیشون به اطلاعات بیشتر بود و قدرتشون از ما بیشترهستش. طبیعی است که اون‌ها سازوکارهای بهتری رو برای به‌کارگیری مشاورین دارند ولی این طرف میز ما هرآنچه داریم درواقع از اندوخته‌های اندک خودمون هست. البته الان کفه ترازو به مقدار تغییر کرده و نمایندگان کارگری به مقدار مطالعاتشون بیشتر شده، علمی‌تر با موضوع برخورد می‌کنند ولی کماکان عقب هستند از کارفرماها به دلیل اینکه اون‌ها سازوکاری رو که در اختیار دارند به مراتب هم دایره گرفتن اطلاعات سهل‌تره براشون و هم اثرگذاری عمقی مباحثی که مطرح می‌کنند بیشتر است از حوزه کارگری... در بخش‌های کارفرمایی ما از این حیث متأثر از رفتار کارفرمایان می‌شویم به خاطر امکانات و ابزاری که دارند چون آن‌ها توان مالی و ابزار و امکانات بیشتری نسبت به کارگران دارند.»

حتی با این وضعیت نابرابر، در حین خود مذاکرات نیز این نابرابری تشدید می‌شود به طوری که نمایندگان کارگری که مشاوره‌های محدودی با متخصصان دارند، در حین مذاکرات نمی‌توانند مشاورین مورد نیاز خود را همراه داشته باشند. چنانچه حسن صادقی در این باره می‌گوید:

«من هیچ وقت با مشاور وارد جلسات نشدم ضمن اینکه سازوکار رو طوری می‌چینند که شما با مشاور نری خودت بری، بنابراین باید بتوانید حافظه خوبی داشته باشید و نظرات مشاورین رو در ذهن خودت بسپری.»

علاوه بر این زمانی که طرف‌های درگیر در مذاکرات دارای قدرت نابرابر هستند، روش‌هایی را به کار می‌گیرند تا قدرت خود را افزایش دهند. از جمله آن می‌توان به فرایند شبکه‌سازی اشاره کرد. مفهوم شبکه‌سازی به این امر ارجاع دارد که تعدادی از گروه‌های فعال که به تنهایی نمی‌توانند در مقابل سایر گروه‌ها به خصوص دولت عرض اندام کنند، با یکدیگر شبکه‌ای تعاملی را می‌سازند تا از طریق برهم‌کنش قدرت‌های خرد خود، قدرتی بزرگ‌تر پدید آورند. نمونه بارز چنین سیاستی را می‌توان در شبکه ملی نیکوکاری یافت. فیروزه صابر که خود از فعالان جامعه مدنی است در این باره اظهار می‌کند که اساساً شکل‌گیری چنین شبکه‌ای با این هدف بوده است که با ایجاد هماهنگی میان نهادهای مختلف جامعه مدنی، بتوان به صدایی واحد رسید و قدرت این نهادها در ریزنی با دولت افزایش پیدا کند.

۵-۱۰- استراتژی‌های به کار گرفته شده در مذاکرات

با بررسی وضعیت عواملی که اساس مذاکرات موفق را تشکیل می‌دهند و یا می‌توانند تسهیل‌گر روند آن باشند، شاهد بودیم که در ایران در بسیاری از موارد با ضعف‌هایی جدی در عرصه‌های مختلف مواجهیم. مذاکره اساساً فرایندی است که در آن تمامی گروه‌های ذی‌نفع به گونه‌ای برابر از حیث قدرت تأثیرگذاری، در مورد موضوعی مشخص به بحث می‌پردازند تا حتی المقدور به نتیجه‌ای با رضایت حداکثری برسند؛ اما در همه مذاکرات تمامی گروه‌های درگیر از قدرتی برابر برخوردار نیستند و در نتیجه نوع تعاملات و استراتژی‌های به کار گرفته شده نیز یکسان نیستند. از این رو لازم است تا شیوه‌های به کاررفته در مذاکرات را بر اساس تفاوت قدرت گروه‌ها از یکدیگر تفکیک کنیم.

البته لازم به ذکر است که استراتژی‌های به کار گرفته شده که در ادامه به آن اشاره می‌شود، مربوط به زمانی است که نمایندگان



مذاکره‌کننده، خود نیز ذی نفع بوده و نتایج مذاکرات بر آن‌ها نیز تأثیر بگذارد. به عنوان نمونه در کمیته انضباطی دانشجویان، طرف‌های گفتگو و تصمیم‌گیری افرادی هستند که نتیجه گفتگو هیچ ارتباطی با منافع آن‌ها ندارد. در این گفتگوها که در آن درباره وضعیت انضباطی دانشجویان بحث می‌شود، دانشجویی که وضعیتش مورد بررسی قرار می‌گیرد حضور ندارد، همین امر باعث می‌شود که طرف‌های مذاکره آسان‌تر به اجماع برسند چراکه خود اساساً ذی نفع نیستند. صرفی که خود از افراد حاضر در این گفتگوها است به این مسئله اشاره داشته و می‌گوید که به علت اینکه نتیجه گفتگوها هیچ ارتباطی با وضعیت خود افراد ندارد پس رسیدن به نتیجه آسان‌تر بوده و از سوی افراد راه‌های دیگری برای پیشبرد نظرات پیگیری نمی‌شود.

۱-۵-۱۰- مذاکره در وضعیت به شدت نابرابر طرف‌های مذاکره

در ایران به سبب وضعیت نابرابر گروه‌های درگیر و دست بالا داشتن یکی از طرف‌ها (به خصوص دولت)، عمدتاً مذاکرات بیش‌تر از آن‌که ماهیت اقتاعی و جلب رضایت داشته باشند دارای ماهیتی تحمیلی هستند. چنانچه حاج اسماعیلی نیز آن را این‌گونه بیان می‌کند: «ما شاهد این بودیم که این دولت است که نظراتش را برای اجرا دیکته می‌کند به بخش‌های دیگر و بیشتر شنیدن نظرات گروه‌های دیگر است تا اینکه او نا دخالت جدی در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند.»

از این رو در مذاکراتی که یکی از طرف‌ها بسیار قدرتمندتر است، شاهد نوعی تحمیل نتیجه به سایر طرف‌ها هستیم. در چنین شرایطی با توجه به آنچه صاحب‌شوندگان اظهار کردند، می‌توان گفت که مذاکره‌کنندگانی که از قدرت کافی و برابر با سایر بازیگران در حین مذاکرات برخوردار نیستند، دست به اقدامات نوآورانه‌ای برای پیشبرد اهدافشان می‌زنند که می‌توان آن‌ها را در چهار استراتژی، چنین بیان کرد:

۱-۵-۱-۱- فشار از پایین، چانه‌زنی از بالا

احتمالاً یکی از شناخته شده‌ترین راه‌های به کاررفته، استراتژی فشار از پایین چانه‌زنی از بالا باشد. این استراتژی بر این اساس است که در ضمن اینکه طرف‌های درگیر در مذاکرات مشغول به رایزنی درباره موضوعی خاص هستند، یکی از طرف‌ها که دست پایین را در مذاکرات داشته و از قدرتی برابر با سایر طرف‌ها برخوردار نیست از بدنه خود بخواهد تا با اقداماتی نظیر تحصن، اعتراض و اعتصاب کمی بر قدرت خود در مذاکرات افزوده و طرف مقابل را نسبت به تبعات تصمیم‌گیری خود آگاه سازد. نمونه بارز این استراتژی را می‌توان در اعتراض کارگران هفت تپه به واگذاری این مجتمع صنعتی-کشاورزی به بخش خصوصی دانست که کارگران توانستند با اعتصابات و تحصن‌های طولانی مدت شرایط را برای شنیده شدن خواسته‌هایشان فراهم کنند. مسئله اصلی در اعتراضات هفت تپه این بود که اساساً پیش یا حین اعتراضات هیچ مذاکره‌ای در جریان نبود و اعتراضات نه به جهت دهی به روند مذاکرات که اساساً به آغاز برخی مذاکرات در سطحی محدود منجر شد. چنانچه بر پایه همین اعتراضات، عده‌ای از نمایندگان مجلس به خوزستان سفر کرده و گفتگوهایی را با کارگران آغاز کردند. هرچند همچنان نتایج اعتراضات و مذاکرات برآمده از آن مشخص نیست اما این روش الگویی است برای چگونگی شکل دادن به مذاکرات در زمانی که طرف‌های دیگر قائل به آن نیستند.

مواردی دیگر از کاربرد این استراتژی در مواقعی که مذاکرات در جریان است نیز وجود دارد که از جمله آن می‌توان به اعتراضات معلمان اشاره کرد. چنانچه علیرضا هاشمی از سازمان معلمان ایران، خود از عبارت فشار از پایین چانه‌زنی از بالا استفاده کرده و ذکر می‌کند این یکی از روش‌هایی است که در زمانی که معلمان در مقابل دولت از قدرت کافی برخوردار نیستند، استفاده می‌کنند. اما علیرضا هاشمی خود به ضعف‌های کاربرد این استراتژی در ایران نیز اشاره می‌کند. از نظر وی زمانی این روش کاربرد دارد که اعضای یک صنف، نمایندگان خود در مذاکرات را نمایندۀ واقعی خود بدانند و با آن‌ها همکاری داشته باشند. چنانچه علیرضا هاشمی اظهار می‌کند در اعتراضات معلمان در دهه هشتاد شمسی، سازمان معلمان ایران و کانون صنفی معلمان، اعتراضاتی را ساماندهی کردند تا بر قدرت خود در مذاکره با دولت بیفزایند اما نتوانستند آن را به‌هنگام کنترل کرده و اعتراضات و حتی مسیر راهپیمایی از کنترل آن‌ها خارج شد چراکه برخی از شرکت‌کنندگان در اعتراضات این نمایندگان را قبول نداشته و از حرف‌های آن‌ها پیروی نمی‌کردند. به گفته وی شروع اعتراضات با ما بود اما پایانش در اختیار ما نبود.



۲-۱-۵-۱۰- جابه‌جایی موضوع مذاکره

زمانی که یکی از طرف‌های گفتگو از چنان قدرت تحمیلی برخوردار باشد که سایر طرف‌ها توان تغییر موضع وی یا ابراز مخالفت با وی را نداشته باشند، گروه‌های درگیر سعی می‌کنند موضوع بحث را تغییر دهند. این استراتژی زمانی مطرح می‌شود که موضوع اصلی بحث به صورت غیرتوافقی در شرف رسیدن به نتیجه است و یکی از بهترین راه‌حل‌ها این است که موضوعاتی در حاشیه موضوع اصلی مطرح شود. در واقع با این کار سعی می‌شود درباره مواردی که حساسیت کمتری از سوی طرف قدرتمند نسبت به آن وجود دارد و امکان ابراز نظر و توافق بیشتری در مورد آن هست، خلأهای ناشی از تصمیمات یک‌جانبه درباره موضوع اصلی جبران شود. بهترین نمونه از چنین استراتژی را می‌توان در شورای عالی کار مشاهده کرد که در آن یکی از طرف‌ها یعنی دولت و البته با همراهی کارفرمایان از توان بالایی در مقابل کارگران برخوردار است. هرچند آنچه در ظاهر اتفاق می‌افتد این است که در مورد رقم تعیین شده برای حداقل دستمزد رأی‌گیری می‌شود اما در این وضعیت گروه‌های کارگری توان چندانی برای تغییر رقم مورد رأی‌گیری نداشته و در حین رأی‌گیری نیز رأیشان کمتر از دو طرف دیگر است. در این حالت است که بهترین راه حل مطرح کردن بحث مزایای جانبی اشتغال است که حساسیت‌ها روی آن کمتر است و به مدد آن می‌توان عدم کفایت حداقل دستمزد را جبران کرد. در واقع با این استراتژی سعی می‌شود روند اقناعی انجام نشده از سر گرفته شود. صالحی از اعضای شورای اسلامی کار که خود در چنین مذاکراتی حضور داشته است، در این مورد چنین می‌گوید:

«البته ما بیشتر سعی کردیم که باهم به اقناع برسونیم. مثلاً اگر مزد پایه نمیتونه افزایش پیدا کنه بریم روی مزایا. اینا هرکدوم یه بحث داره، [دستمزد] پایه یک اثر داره، مزایا یک بحث دیگه داره. اون پوله اینم پوله منتها این تفاهم خیلی تفاوت داره.»

۳-۱-۵-۱۰- تعویق مذاکره

استراتژی سوم مذاکرات را می‌توان استراتژی تعویق نام نهاد. در این مرحله، اگر افراد نتوانند سایر بازیگران را قانع کنند و استراتژی جابه‌جایی موضوع نیز به کار نیاید، سعی می‌شود مذاکره را به جلسات دیگر موکول کنند تا با گذشت زمان، فضای کمی برای پیشبرد برنامه‌های مدنظر فراهم شود. در فاصله بین مذاکرات، افراد سعی می‌کنند تا از طریق استفاده از نظر کارشناسان و گفتگوهای غیررسمی خارج از مذاکرات، زمینه را برای همراه کردن دیگران با خود فراهم آورند. در واقع این استراتژی زمانی کاربرد دارد که گذر زمان بتواند تا حدودی طرف‌های قدرتمندتر را از نظر خود برگرداند. نکته اصلی در این استراتژی پیشروی گام به گام است تا جایی که به واسطه گام‌های خرد، از حساسیت سایر طرف‌ها کاسته شده و امکان بیشتری برای تغییر نظرشان فراهم شود. صادقی در این باره می‌گوید:

«معمولاً زمانی که مذاکره به بن بست برمی‌خورد می‌رفتیم رو نقاط اشتراک تمرکز می‌کردیم، می‌گفتیم اون نقاط اشتراک رو تبدیل به پیمان کنیم، نقاط افتراق رو به بعد موکول کنیم تا بحث بیشتری کنیم. کارگروه تشکیل می‌دادیم که کارگروه‌ها و کارشناس‌ها باهم چانه‌زنی کنند و حاصلش رو بدن به ما و بعد اونجا اگر به توافق می‌رسیدیم که هیچ، در غیر این صورت باز به تعویق می‌انداختیم، نقاط اشتراک رو از درونش استخراج می‌کردیم و بعد بقیه موضوع رو به بعد موکول می‌کردیم.»

۴-۱-۵-۱۰- دور زدن مذاکره

استراتژی چهارم، مرحله‌ای است که برخی از مذاکره‌کنندگان به این نتیجه می‌رسند که از طریق مذاکرات نمی‌توانند به اهداف خود دست یابند و به نوعی مذاکرات را دور می‌زنند. در این مرحله آن‌ها سعی می‌کنند با استفاده از قدرت سایر نهادها، به خصوص نهادهای قدرتمندی که توانایی عرض اندام در مقابل طرف قدرتمند در مذاکرات را داشته باشند، کار خود را پیش ببرند و مذاکراتی را در سطحی دیگر شکل دهند.

در تجربه شکل‌گیری قانون صنفی فراگیر هنرمندان، شاهد این امر بودیم که مجلس شورای اسلامی با همراهی بخشی از نهادهای هنری سعی داشتند چنین نهادی را تأسیس کنند که با مخالفت‌هایی در جامعه هنرمندان روبرو بود. فارغ از دلایل دیگر این مخالفت، این گروه‌های هنری نهادهای نماینده‌شان در این فرایند را نماینده واقعی خود نمی‌دانستند و از سوی دیگر با توجه به روند در جریان،



احساسی منفی نسبت به نتیجه ممکن داشتند. از این رو آن‌ها سعی کردند از طریق رایزنی و همکاری با دولت که طبق قانون این وظیفه را بر عهده داشت و البته ابتکار عمل وزارت ارشاد، این مسئله را از طریق دیگری پیش برند.

در دنیای کار نیز همین استراتژی به شیوه‌ای دیگر به کار گرفته می‌شود. از آنجا که در این گونه مذاکرات دولت طرف قدرتمند است، نهادهای کارگری سعی می‌کنند با استفاده از نیروی نهادی تقریباً برابر با دولت یعنی مجلس وارد رایزنی شده و امورات خود را پیش برند. حسن صادقی که سابقه نمایندگی کارگران را دارد با انتقاد از قدرت بسیار زیاد دولت در مذاکرات، تجربه خود از پیشبرد وضعیت بیمه کارگران ساختمانی را چنین توضیح می‌دهد:

«پارلمان جایی است که ما می‌توانیم با نمایندگانی که نزدیک است اندیشه و تفکرش با ما، ورود کنیم و این را در قالب طرح پیش ببریم که این کار رو کردیم، مثلاً بیمه کارگران ساختمانی یکی از کارهایی بود که ما به واسطه حضور آقای محبوب و سایر افراد فندانسیون اش را گذاشتیم یا خانم جلودارزاده بود، یک تیم بودند که ما حاصل جلسات ما رو تو اون مقطع می‌بردند و در مجلس اون موقع به صورت طرح مطرح کردند، حاصلش هم ما دیدیم که بالاخره کارگر ساختمانی رو تونستیم علی‌رغم اینکه قانون به نام اون بود اما محروم بودند از مزایای اون، تحت پوشش قرار بدهیم. این حاصل تغییر مسیری بود که دیدیم دولت همراهی نمی‌کنه... هر جا مذاکره با دولت نتیجه نمی‌داد از راه‌های جایگزین استفاده می‌کردیم، اما همیشه این طور نبود خیلی جاها خود مجلس با این پیشنهادات ما تضاد داشت.»

دو نکته در مورد چهار استراتژی مذکور مطرح است. اول، این استراتژی‌ها زمانی به کار گرفته می‌شوند که بازیگران دارای قدرتی نابرابر باشند و طرف‌های مذاکره نتوانند طرف قدرتمند را همسو و هم‌جهت با خود کنند؛ دوم اینکه، این استراتژی‌ها در طول یکدیگر قرار نمی‌گیرند و نمی‌توان آن‌ها را سه مرحله متوالی تلقی کرد. طرف‌های مذاکره بنا به موضوع مذاکره، روند پیشرفت مذاکرات و امکانات پیش رویشان ممکن است یک یا چند استراتژی را به ترتیب زمانی یا توأمان به کار گیرند.

۲-۵-۱۰- مذاکره در وضعیت تقریباً برابر طرف‌های مذاکره

در سویی دیگر، یعنی جایی که قدرت گروه‌های درگیر تقریباً با یکدیگر برابر است مذاکره‌کنندگان بیشتر شیوه اقلانی را که اصل و اساس مذاکرات واقعی است پیش می‌گیرند. در چنین حالتی، افراد سعی می‌کنند تا سایر طرف‌ها را متقاعد کنند که به منافع آن‌ها احترام بگذارند.

۱-۲-۵-۱۰- اقلان از طریق تشویق به دیدن منافع بلندمدت خود

شیوه اقلان طرف مقابل، در مذاکرات رسمی و غیررسمی به روش‌های گوناگون رخ می‌دهد. در مذاکرات رسمی مانند آنچه بین کارفرمایان و کارگران رخ می‌دهد، موضوعی که مطرح است راضی کردن طرف مقابل برای در نظر گرفتن منافع بلندمدت خود به جای منافع کوتاه مدت است. در این نوع از مذاکرات هر چند کارفرمایان به سبب وجود منابع مالی و اطلاعاتی و شبکه‌های ارتباطی وضعیت به مراتب بهتری نسبت به کارگران دارند اما فضای گفتگو در مقایسه با زمان حضور دولت کمی متعادل تر است. حسن صادقی در بیان تجربه خود از متقاعد کردن کارفرمایان اشاره دارد که کلید اصلی این مسئله آن است که طرف مقابل قانع شود که منافع بلندمدت وی نیز در آینده تأمین خواهد شد:

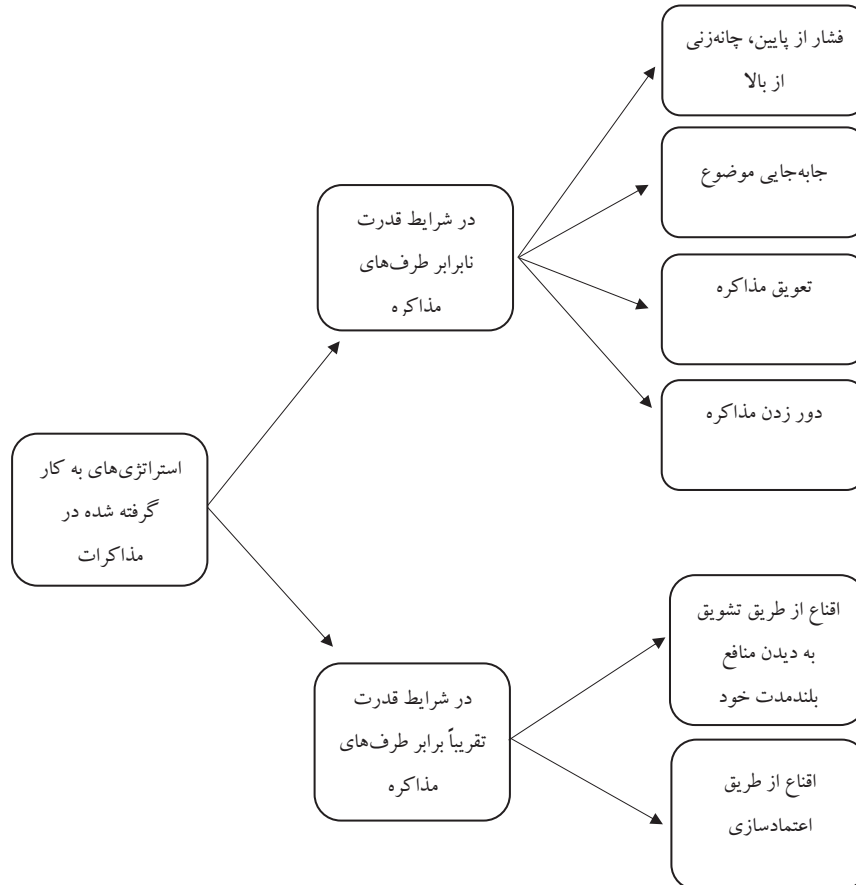
«تلاشمون این بود که طرف رو متقاعد کنیم که مجموعه‌ای که داره باهاش مذاکره می‌کنه نماینده قشر وسیعی از گروه‌های پایین جامعه هستند و بنابراین چنانچه چیزی به سمت اون‌ها بیاد می‌تواند پیامدهای مثبتش در بهره‌وری و در انگیزه تولید بهتر همراه باشه و سودش رو در اون قالب به اون‌ها برسونه. تلاشمون این بود که طرف رو متقاعد کنیم که اولاً قشری که ما داریم راجع بهشون بحث می‌کنیم قشری هستند که محق دیدن امتیاز بیشتری هستند و این امتیاز بیشتر میتونه باعث ایجاد انگیزه و بالاتر رفتن راندمان تولید بشه و بعد سودش برگرده به ساختار مالی اون سازمان، بنابراین استدلالی برخوردار می‌کردیم.»

نکته اصلی در اقلان طرف مقابل در مذاکرات رسمی این است که صرفاً از طریق تکیه بر منافع آتی آن‌هاست که امکان رسیدن به توافق وجود دارد و لزوماً تلاش در جهت آگاه‌سازی طرف مقابل نسبت به حق و حقوق سایر افراد پاسخگوی حل مسائل نیست.

۲-۲-۵-۱۰-۱ افقاع از طریق اعتمادسازی

در مذاکرات غیررسمی رویه‌ای دیگر در جریان است و افراد صرفاً با وعده‌ی منافع آتی حاضر به همکاری نمی‌شوند. چنانچه محمد درویش، آنچه را که در مذاکرات غیررسمی مثمر ثمر می‌داند، دخالت افرادی است که از آبرو و سرمایه‌ی اجتماعی قابل قبولی در بین مردم محلی برخوردارند: «در منطقه‌ی زاگرس در شهرستان دهدشت، جنگل‌های زاگرس امکان زادآوری طبیعی نداشتند و با کمک افرادی که اونجا سرمایه‌ی اجتماعی بودند، بدنه‌ی اجتماعی داشتند، مردم منطقه آن‌ها رو قبول داشتند، تونستیم هزار هکتار از زمین‌های منطقه را برای پنج سال قرق کنیم... همه‌ی گروه‌های سنی از زن و مرد مشارکت می‌کردند، براشون جالب بود به خاطر اینکه افرادی که اون‌ها رو دعوت کرده بودند به این کلاس‌ها، افراد مورد اعتمادشون بودند... چون حرف‌های مارو کسانی تأیید می‌کردند که مورد اعتمادشون بودند نه حاکمیت و دولت، اون‌ها قبول می‌کردند که این کار رو بکنند... اول باید افرادی رو در اون منطقه شناسایی بکنی که اون‌ها بدنه‌ی اجتماعی دارند، مردم حرف اون‌ها رو می‌خرند، بری با اون‌ها وارد تعامل بشی، مسئله رو براشون توجیه کنی و بعد از بزبون اون‌ها با مردم محلی ارتباط برقرار بکنی». نکته‌ی اساسی در این‌گونه از مذاکرات این است که روند مذاکرات به جای آنکه مبتنی بر الگوهایی از پیش تعیین شده باشد که ممکن است با توجه به شرایط حاکم بر کشور چندان پاسخگویی نیازها نباشد، از روش‌هایی که بیشتر با مقتضیات و شرایط حاکم همخوانی دارند استفاده می‌شود. استفاده از افراد معتمد محلی یا همان ریش سفیدان برای پیشبرد مذاکرات راهی است که هم برای طرف‌های مذاکره قابل درک است و هم آن را راحت‌تر می‌پذیرند. البته این به معنای آن نیست که برای هرگونه مذاکره‌ای و در هر سطحی باید از سلسله‌مراتب سنتی استفاده کرد، بلکه منظور آن است که مذاکره‌ی موفق با شناخت درست از نگرش‌های طرف‌های مذاکره و کاربرستی آن در فرایند مذاکره ممکن می‌شود.

شکل ۸- استراتژی‌های مختلف در مذاکرات





۶-۱۰- نتیجه‌گیری

تقسیم‌بندی مذاکرات در ایران به دو نوع رسمی و غیررسمی صرفاً نشانگر آن نیست که برخی مذاکرات پشتیبان قانونی دارند و در نتیجه بهتر اجرا می‌شوند و برخی دیگر ضمانت قانونی نداشته و ممکن است به راحتی مختل شوند. بررسی و مقایسه این دو نوع از مذاکرات نشانگر تفاوت‌هایی عمیق‌تر است که می‌تواند حایز نکاتی برای بهبود روند مذاکرات در ایران باشد.

اولین مسئله در مذاکرات چه رسمی و چه غیررسمی این است که دولت و حاکمیت نقش پررنگی را بازی می‌کنند. این قدرت زیاد دولت در مذاکرات رسمی منتج به آن می‌شود که جریان مذاکرات رسمی بیش از آن که بر مبنای همکاری و تعامل و جلب رضایت طرف‌های درگیر پیش رود، با خواسته‌های دولت هماهنگ باشد. این امر به خصوص در مذاکرات مربوط به دنیای کار که دولت در آن خود نقش یک کارفرمای بزرگ را دارد، به مراتب غامض‌تر می‌شود. از سوی دیگر در مذاکرات غیررسمی نیز هرچند دولت مستقیماً نقشی ندارد اما به دلیل وجود رویکرد امنیتی در نهادهای حاکمیتی، سنگ‌اندازی‌های بسیاری بر سر راه فعالان مختلف شده و محدودیت‌هایی را برای فعالیت‌های آن‌ها ایجاد می‌کند.

سایر بازیگران نیز در این وضعیت نابرابر، مسائل و مشکلاتی را دارند که مشکل را دوچندان می‌کند. از جمله اینکه در بین خود آن‌ها نیز فضا به شدت نابرابر است؛ به عنوان نمونه نهادهای کارفرمایی دست بالا را در مقابل نهادهای کارگری دارند که آن نیز ناشی از نابرابری در دسترسی به منابع مالی و اطلاعاتی، متخصصان و... است.

آنچه به نظر می‌رسد این است که در ایران هرچه سطح مذاکرات از سطح خُرد به سطح کلان رود، مذاکرات بیشتر حالت نمادین به خود می‌گیرند و کمتر می‌توانند به اهداف اصلی‌شان که همانا جلب مشارکت ذی‌نفعان مختلف است برسند. این امر ریشه در مواردی مانند گسترش نفوذ قدرت دولت به تمام حوزه‌ها، فقدان وجود نمایندگان واقعی و وجود دیدگاه‌های امنیتی به فعالان دارد. از این رو هرچه مذاکرات گسترده‌تر بوده و مباحث مطرح در آن تعداد بیشتری از افراد را تحت تأثیر قرار دهد، احتمال شکست واقعی آن (به معنای رسیدن به نتایجی با رضایت حداقلی) بیشتر است. از این رو گرچه در برخی موارد وجود چنین مذاکراتی لازم است و نمی‌توان به طور کامل آن‌ها را ملغی کرد، اما باید پیش از هر چیز مذاکرات در سطح خُرد را ترویج کرد. مذاکراتی که در سطح کارگاه یا کارخانه، روستا، محله و... شکل می‌گیرند علاوه بر اینکه امکان مداخله و جهت‌دهی را توسط نهادهای حاکمیتی کمتر می‌کنند، قدرت برابری را نیز برای ذی‌نفعان در پی دارند. از طریق مذاکرات در سطح خُرد است که می‌توان هم به افراد مصالحه و گفتگو بر سر منافع را آموزش داد و هم بنیادی را برای مذاکرات در سطح کلان آماده کرد.

مذاکرات در سطح خُرد منفعت دیگری نیز دارد. همان‌طور که از مصاحبه‌ها مشخص شد هرچه الزام قانونی برای به نتیجه رسیدن مذاکرات کمتر باشد و مذاکرات نه در راستای رسیدن به نتیجه‌ای مشخص که باهدف درگیر کردن هرچه بیشتر افراد در اجرای آن باشد، می‌توان احتمال موفقیت بیشتری را برای آن متصور بود. لذا یکی از مواردی که می‌توان بر آن تأکید داشت همین نکته است که تا جایی که امکان آن وجود دارد از الزامات قانونی برای رسیدن به نتایجی مشخص در زمانی مشخص چشم‌پوشی کرد. از این رو مذاکرات در سطح خُرد، امکان آن را دارد که بدون هرگونه الزام قانونی برای نتیجه‌مندی و صرفاً الزام برای اجرا شکل بگیرند.

همچنین بررسی استراتژی‌های به‌کاررفته شده در مذاکرات، نشان می‌دهد که روند رسمی مذاکرات به خصوص در وضعیت نابرابر طرف‌های مذاکره از فرم تعیین‌شده خود خارج می‌شوند و در مقابل قدرت تحمیل طرف قدرتمند، سایر گروه‌ها از راه‌هایی جایگزین استفاده می‌کنند. در این موارد شاهد آن هستیم که بیش از آن که مسئله اذعان مطرح باشد، رسیدن به خواسته‌ها به هر طریقی در اولویت باشد. در سوی دیگر، زمانی که شرکای اجتماعی از قدرتی تقریباً برابر برخوردار باشند مسئله اذعان پررنگ‌تر شده و به مدد راهکارهایی سعی می‌شود طرف‌های مختلف به درکی متقابل از یکدیگر رسیده و با کمک یکدیگر امور را به پیش برند.



منابع

- اشتریان، کیومرث و باقر قائمی اصل (۱۳۹۹)؛ مدل سیاست‌گذاری مشارکتی چندسطحی، فصل‌نامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۵۰، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صص ۴۲۳-۴۴۶.
- تاج‌مزیانی، علی‌اکبر؛ غفاری غلامرضا و یاسر باقری (۱۳۹۶)؛ کنشگران کلیدی میدان تأمین اجتماعی، فصل‌نامه علوم اجتماعی، سال ۲۶، شماره ۷۹.
- حسین‌آبادی، مهدی (۱۳۹۶)؛ گفتگوی اجتماعی، تضاد یا اختلاف؛ تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- حسین‌آبادی، مهدی؛ علی‌اصغر سعیدی و منصور حقیقتیان (۱۳۹۴)؛ درک جامعه‌شناختی گفتگوی اجتماعی در روابط کار صنعتی ایران، فصل‌نامه مطالعات اجتماعی-فرهنگی، دوره ۴، شماره ۱، صص ۱۲۳-۱۴۹.
- زینتی، پیمان (۱۳۹۸)؛ تحلیل گفتمان انتقادی سه‌جانبه‌گرایی در نظام تأمین اجتماعی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران: دانشکده علوم اجتماعی (استاد راهنما: علی‌اصغر سعیدی).
- سازمان جهانی کار (۱۳۹۶)؛ گفتگوی اجتماعی سه‌جانبه‌گرایی: راهنمای سازمان جهانی کار برای بهبود حکمروایی، ترجمه علی صباغی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- سعیدی، علی‌اصغر؛ منصور حقیقتیان و مهدی حسین‌آبادی (۱۳۹۳)؛ تحلیل جامعه‌شناسی گفتگوی اجتماعی در ایران با تأکید بر نقش جوانی در روابط کار، تهران: فصل‌نامه توسعه اجتماعی، دوره ۹، شماره ۲، صص ۸۵-۱۰۴.
- شفیع، معصومه (۱۳۹۶)؛ بررسی سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی با تمرکز بر نقش دولت، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- محدث، جواد (۱۳۸۳)؛ گفتگوی اجتماعی: فرایندها و پیامدها، تهران: کار و جامعه، شماره ۲۹، صص ۲۹-۳۳.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸)؛ ارزیابی عملکرد شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی ۱- ارزیابی اجرایی ۱۴ حکم مندرج در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹-الف)؛ اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح سه‌جانبه‌گرایی در ارکان عالی سازمان تأمین اجتماعی، تهران: دفتر مطالعات اجتماعی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹-ب)؛ ارزیابی عملکرد شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی ۲- پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی.
- منیری فر، سارا؛ رضا اسماعیلی، منصور حقیقتیان و حسین ایمانی جاجرمی (۱۳۹۶)؛ مطالعه جامعه‌شناختی محله‌محوری و مشارکت اجتماعی، مطالعات علوم اجتماعی ایران، سال چهاردهم، شماره ۵۴، پاییز ۱۳۹۶، صص ۹۲-۱۰۲.
- نصرتی، سید حسین (۱۳۸۷)؛ گفتگوی اجتماعی، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- Adaman, Fikret, et al. (2018) Perception on Social Dialogue in Turkey: The Viewpoints of General Public, Employees and Relevant Actors.
- Bedir, Eyup, et al. (2018) Analysis and Evaluation of Social Dialogue Mechanisms in Turkey.
- EU Monitor (2020) Open Method of Coordination (OMC), Tuesday, November 10, 2020: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7eg8ym3xy5>
- Fashoyin, Tayo (2004) Tripartite Cooperation, Social Dialogue and National Development, International Labour Review, Vol. 143, No. 4
- Grosse, Tomasz G. (2010) Social Dialogue During Enlargement: The Case of Poland and Estonia, Acta Politica Vol. 45, PP. 112-135

- Hermans, Maarten, et al. (2016) Social Dialogue as Driver and Governance Instrument for Sustainable Development, ILO–ITUC Discussion Note, Hiva Research Institute for Work and Society.
- ILO (1944) International Labour Conference (Philadelphia Declaration), International Labour Office.
- ILO (1981) Collective Bargaining Convention (No. 154), International Labour Office.
- ILO (2013) National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance, International Labour Office.
- Ishikawa, Junko (2003) Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book, International Labour Office, Geneva.
- Lesch, Hagen, et al. (2017) The State and Social Partners Working Together: Germany's Response to the Global Financial and Economic Crisis, International Labour Office.
- Solid (South Med Social Dialogue) (2016) What Indicators to Measure the Efficiency of Social Dialogue? (Pilot Project for the Promotion of Social Dialogue in the Southern Mediterranean Neighbourhood)
- Stilijanow, Ulrike, et al. (2010) European Social Dialogue on Psychosocial Risks at Work: Benefits and Challenges, European Journal of Industrial Relations
- Turnbull, Peter (2006) Social Dialogue in the Process of Structural Adjustment and Private Sector Participation in Ports: A Practical Guidance Manual, International Labour Office, Geneva.



پیوست

در ادامه بخشی از نکات مطرح شده از سوی برخی مصاحبه‌شوندگان به صورت خلاصه ارائه شده است:

حسن صادقی

در ساختار تأمین اجتماعی مشارکت نیم‌بندی وجود دارد اما از نظر ما رضایت نسبی وجود ندارد چون ما معتقدیم کفه ترازو باید به سمت سهامدارها باشد، ما و کارفرمایان باید تعدادمون بیشتر از نمایندگان دولت باشه در حالی که الان اکثراً نمایندگان دولتند در صندوق‌های بیمه‌ای.

[بسیاری از قوانین در حوزه‌های گوناگون اجرا نمی‌شود] دلیلش این است که قبل از اینکه به قانون تبدیل شوند به صورت یک عرف در جامعه درنیامده است و ما باید فرهنگ‌سازی کنیم یعنی حاصل گفتگوها را اول پیمان کنیم، عهدنامه کنیم بعد بره قانون بشه. تلامشون این بود که طرف رو متقاعد کنیم که مجموعه‌ای که داره باهاش مذاکره می‌کنه نماینده قشر وسیعی از گروه‌های پایین جامعه هستند و بنابراین چنان چه چیزی به سمت اونها بیاد می‌تواند پیامدهای مثبتش در بهره‌وری، در انگیزه تولید بهتر همراه باشه و سودش رو در اون قالب به اون‌ها برسوند. تلامشون این بود که طرف رو متقاعد کنیم که اولاً قشری که ما داریم راجبشون بحث می‌کنیم قشری هستند که محق دیدن امتیاز بیشتری هستند و این امتیاز بیشتر میتونه باعث ایجاد انگیزه و بالاتر رفتن راندمان تولید بشه و بعد سودش برگرده به ساختار مالی اون سازمان، بنابراین استدلالی برخوردار می‌کردیم.

[پیمان‌ها را با توافق به دست می‌آوردیم] اما دولت بعدی که می‌آید اجرا نمی‌کند، در حالی که در دنیا حاصل این تلاش‌ها رو می‌برند قانون می‌کنند اما در کشور ما دولت برای پیمان‌ها و قرارها وقتی قائل نیست و بنابراین حاصلش ابتر باقی موند. معمولاً زمانی که مذاکره به بن‌بست برمی‌خورد می‌رفتیم رو نقاط اشتراک تمرکز می‌کردیم، می‌گفتیم اون نقاط اشتراک رو تبدیل به پیمان کنیم، نقاط افتراق رو به بعد موکول کنیم تا بحث بیشتری کنیم. کارگروه تشکیل می‌دادیم که کارگروه‌ها و کارشناس‌ها با هم چانه‌زنی کنند و حاصلش رو بدن به ما و بعد اونجا اگه به توافق می‌رسیدیم که هیچ، در غیر این صورت باز به تعویق می‌انداختیم، نقاط اشتراک رو از درونش استخراج می‌کردیم و بعد بقیه موضوع رو به بعد موکول می‌کردیم.

ما مذاکراتمون روی کاغذ انجام شد اما در عمل انجام نشد که کارگران شیرینی اون رو احساس کنند. ما در چانه‌زنی از کارفرماها عقب‌تر هستیم، کارفرماها هم مطالعاتشون از ما بیشتره هم به دلیل مراداتی که با شرکای خودشون در خارج از کشور داشتند، دسترسیشون به اطلاعات بیشتر بود و قدرتشون از ما بیشتر هستش. طبیعی است که اون‌ها سازوکارهای بهتری رو برای به‌کارگیری مشاورین دارند ولی این طرف میز ما هرآنچه داریم در واقع از اندوخته‌های اندک خودمون هست. البته الان کفه ترازو به مقدار تغییر کرده و نمایندگان کارگری یه مقدار مطالعاتشون بیشتر شده، علمی‌تر با موضوع برخورد می‌کنند ولی کماکان عقب هستند از کارفرماها به دلیل اینکه اون‌ها سازوکاری رو که در اختیار دارند به مراتب هم دایره گرفتن اطلاعات سهل‌تره براشون و هم اثرگذاری عمقی مباحثی که مطرح می‌کنند بیشتر است از حوزه کارگری.

استفاده از متخصصان: خود من به این امر اعتقاد داشتم مثلاً ما یک کمیته‌ی مزدی تشکیل می‌دادیم و به کارشناسانی که به نظرشون نیاز داشتیم برای همفکری، به سمتشون می‌رفتیم... نمی‌تونستیم به هرکس مراجعه کنیم و به کسانی که دیدگاهشون به ما نزدیک‌تر بود مثل رییس‌دانا مراجعه می‌کردیم... چون اقتصاد ما دولت‌سالار بوده به لحاظ تاریخی به سمت کسانی می‌رفتیم که این دید رو داشتن. کمک گرفتن از متخصصان بر اساس نیاز است و این‌جور نیست که به آن‌ها به صورت ثابت مراجعه کنیم. جایی که گیر می‌کنیم و تفسیرش برامون مشکله به اون‌ها مراجعه می‌کنیم.

من هیچ‌وقت با مشاور وارد جلسات نشدم ضمن اینکه سازوکار رو طوری می‌چینند که شما با مشاور نری خودت بری، بنابراین باید بتوانید حافظه خوبی داشته باشید و نظرات مشاورین رو در ذهن خودت بسپری. در نظام دیوان‌سالار ایران که از دیرباز وجود داشته، این نظام اجازه مینا قرار گرفتن مذاکرات، عرف، روال جامعه و تبدیل شدنش به



قانون رو نداده و نخواهد داد. مگر این نگاه تغییر کند که اگر این نگاه تغییر کند به نفع ساختار هستش، به نفع نظام اقتصادی و اجتماعی هستش، تغییر نکنه همین وضعیت هستش. تا این نگاه تغییر نکند نشست‌های ما ولو بسیار عالی هم هست حاصلش برای ما، ولی در اجرا ساختار دیوان سالار اجازه بهش نده.

این که توجه نمی‌شود پس ما باید میز مذاکره را رها کنیم اشتباه است ما باید این رو ادامه بدیم منتها دنبال اجرای خروجی‌های این باشیم... ما باید مسیرها رو رصد کنیم و بهترین مسیری که می‌تواند خروجی این جلسات رو تبدیل به یک قوانین ماندگار کند رصد کنیم.

هرجا مذاکره با دولت نتیجه نمی‌داد از راه‌های جایگزین استفاده می‌کردیم، اما همیشه اینطور نبود خیلی جاها خود مجلس با این پیشنهادات ما تضاد داشت.

ما در مذاکراتمون خیلی بخشی‌نگری عمل می‌کنیم، بخشی‌نگری و نادیده گرفتن منافع کلان کشوری.

حمید حاج اسماعیلی

در ایران چون ما کار جمعیمون ضعیف است و بیشتر جنبه‌های حاکمیتی مطرح است، بیشتر مباحث جنبه‌مقدماتی داره که میتونه تأثیر داشته باشه روی تصمیماتی که دولت و حاکمیت برای اجرا در نظر می‌گیرند.

در موضوعاتی که در بخش خصوصی هم با دولت شکل می‌گیرد ما شاهد این بودیم که این دولت است که نظراتش را برای اجرا دیکته میکنه به بخش‌های دیگه و بیشتر شنیدن نظرات گروه‌های دیگه است تا اینکه اون‌ها دخالت جدی در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند. در ایران تأمین نظر هست یعنی بخشی از نظر دیگران را دولت تأمین کنه تا رضایت نسبی داشته باشند، ولی تصمیم‌گیری نهایی در اختیار دولت است.

ما باید به رسمیت بشناسیم طرف‌های مذاکره رو ولی هنوز این‌ها استقلال لازم را ندارند که پافشاری کنند بر نظراتشون و بچنگند برای آنها و کوتاه نیایند، هنوز در کشور ما نهادینه نشده است. معمولاً برخی از مخالفت‌ها با مشکل مواجه میشه و برای همین افراد ملاحظه‌کاری و محافظه‌کاری زیادی دارند.

[دلایل محافظه‌کاری] یکیش ناشی از اینه که ما استقلال لازم را برای پیگیری حقوق صنفی و مدنی در کشور هنوز به رسمیت نشناختیم. دومین مورد ناشی از اینه که حضور دولت زیاد است یعنی اختیارات دولت بیش از حد است و روی ملاحظات گروه‌های اجتماعی تأثیر می‌ذاره و اونها مجبور میشن محافظه‌کار باشند تا روند مذاکرات و ادامه همکاری با دولت را حفظ بکنند.

در گروه‌های کارفرمایی نقش دولت هم پررنگ است چون خودش کارفرمایی بزرگ است. در بخش‌های کارفرمایی ما از این حیث متأثر از رفتار کارفرمایان می‌شویم به خاطر امکانات و ابزاری که دارند چون آن‌ها توان مالی و ابزار و امکانات بیشتری نسبت به کارگران دارند. وقتی شرایط و بستر بسیار شفاف و خوبی به لحاظ دموکراتیک و استقلال کاری نیست، میتونه روی طرف مقابل تأثیرگذاری داشته باشه. مذاکرات دوجانبه بدون حضور دولت کارایی نداشته چون دولت هنوز تصمیم‌گیرنده اصلی است هم به لحاظ نقش حاکمیتی که داره هم به لحاظ نقش کارفرمایی که در کشور داره.

بدون حضور دولت مذاکرات میان کارگران و کارفرمایان تجربه خوبی در کشور نبود.

کنوانسیون‌های ۸۷ و ۹۸ ILO مبنی بر مذاکرات جمعی را باید در دولت و مجلس بپذیریم، این می‌تواند بستر ساز مذاکرات میان کارگران و کارفرمایان و تمکین دولت باشد به توافقاتی که بین این دو گروه حاصل میشه.

[ضعف نهادهای کارگری]: ساختار سازمانی مناسب شکل نگرفته، ما به لحاظ قانونی ضعف‌هایی داریم که نتوانستیم برطرف کنیم، حضور پررنگ دولت اجازه نمی‌دهد به بقیه گروه‌ها که فعالیت کنند، بخش خصوصی واقعی شکل بگیرد تا ما بتونیم گروه‌های کارگری و کارفرمایی را خیلی شفاف تعریف بکنیم، کارهای آموزشی باید انجام دهیم.



محمد درویش

وقتی به پاقلات می‌روید می‌بینید جوان‌ها جلوی ماشین‌ها را می‌گیرند می‌گویند بی‌واش برید چون این‌ها تخم گذاشته‌اند در کوچه‌ها و نباید بترسند و از روی تخم بلند شوند.

در منطقه زاگرس در شهرستان دهدشت، جنگل‌های زاگرس امکان زادآوری طبیعی نداشتند و با کمک افرادی که اونجا سرمایه اجتماعی بودند، بدنه اجتماعی داشتند، مردم منطقه آنها رو قبول داشتند، تونستیم هزار هکتار از زمین‌های منطقه را برای پنج سال قرق کنیم، همه دامدارها و کشاورزها میثاق نامه امضا کردند که در این پنج سال کسی وارد این منطقه نشه و الان ۲۰۰ هزار نهال جدید در دو سال اخیر درآمده، سنجاب‌ها برگشتند و خرس قهوه‌ای دیده شده و خود مردم دارند کمک می‌کنند آتش‌سوزی که میشه برن و اون رو مهار کنند. ما فعال محیط‌زیست بودیم و از ما دعوت کردند بریم منطقه را ببینیم و تجربیاتمون رو در اختیار بذاریم... این دعوت از سمت مردم محلی بود...

سازمان محیط‌زیست تلاش‌هایی می‌کند در حد بضاعتش اما چون اون‌ها هم بودجه‌شون کمه مردم خیلی امیدی بهشون ندارند... همه گروه‌های سنی از زن و مرد مشارکت می‌کردند، براشون جالب بود به خاطر اینکه افرادی که اون‌ها رو دعوت کرده بودند به این کلاس‌ها افراد مورد اعتمادشون بودند.

چون حرف‌های مارو کسایی تأیید می‌کردند که مورد اعتمادشون بودند نه حاکمیت و دولت، اون‌ها قبول می‌کردند که این کار رو بکنند. در کنارش معیشت‌های مکمل هم معرفی می‌کردیم مثلاً می‌گفتیم برید کندوداری کنید برای زنبور عسل، کارهای محلیتون رو احیا بکنید برای بوم‌گردی.

اول باید افرادی رو در اون منطقه شناسایی بکنی که اون‌ها بدنه اجتماعی دارند، مردم حرف اون‌ها رو می‌خورند، بری با اون‌ها وارد تعامل بشی، مسئله رو براشون توجیه کنی و بعد از زبون اون‌ها با مردم محلی ارتباط برقرار بکنی.

مسلماً هرچه غیررسمی‌تر باشه و دخالت دولت نامحسوس‌تر باشه بهتره، منتها دولت‌ها می‌تونند با کاهش نگاه امنیتی روی تشکل‌های مردم‌نهاد، با بهبود وضعیت اطلاع‌رسانی، اعتماد ملی رو افزایش بدن، سرمایه‌های اجتماعی رو ارتقا بدن و کمک بکنند به بهبود کیفیت ان جی او‌ها.

ما از دولت انتظار هیچ خیری نداریم فقط اگه شرنسانه کافیه.

همین لطف‌ها باعث شده مردم خیلی به من اعتماد بکنند و من تونستم شش هفت میلیارد تومن پول جمع بکنم برای کمک‌های مردمی که چند محیط‌بان رو از اعدام نجات بدیم، امکانات خریدیم برای اطفای حریق... این کارها باعث ناراحتی این دوستان میشه و میگن که چرا ما نمی‌تونیم این پول‌ها رو جمع بکنیم ولی درویش جمع می‌کنه.

مهم‌ترین مشکل آموزش و پرورش است که بچه‌ها رو دور می‌کنه از طبیعت به جای اینکه اون‌ها رو نزدیک بکنه، اخلاق محیط‌زیستی رو آموزش نمیده.

محسن عامری

از سال ۸۹ با تصویب قانون برنامه پنجم، به نهادی تأسیس شد تحت عنوان شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، با این هدف و رویکرد که در واقع بیاد بخش خصوصی رو در مقابل دولت یا در اصطلاح حاکمیت بنشونه و این‌ها بتونند بی‌واسطه مسائل خودشون رو مطرح کنند و به هر حال راهکارهایی برای بهبود فضای کسب و کار بخش خصوصی پیشنهاد بدن و دنبال بکنند. این سال ۸۹ در قانون برنامه پنجم اومد ولی بلافاصله یک سال بعدش توی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار تنفیذ شد و در واقع ویژگی‌ش هم این بود که قوانین برنامه قوانین موقتی هستند ولی خوب شورای گفتگو تو قانون بهبود به عنوان یه نهاد دائمی دیگه استمرار پیدا کرد. نفس ایجاد یک چنین نهادی یک نقطه عطفی در تاریخ قانون‌گذاری توی کشوره. به دلیل اینکه ما پشت سرمون یه فرهنگی رو ببینیم که به هر حال گفتمان غالبش ارباب رعیتی بوده بنابراین اینکه ما بخوایم یک نهادی رو درست بکنیم که بگیریم این بخش خصوصی که



قرن‌ها عادت داشته به اینکه شنودگی داشته باشد از حاکمیت و اینکه در گفتگو در یک جایگاه پایین‌تری قرار بگیرد نسبت به حاکمیت حالا بیاد و در واقع در یک جایگاه برابری بشینه و بی‌واسطه صحبت بکنه با مسئولان کشور و از طرفی محل این جلسه و گفتگو توی خانه بخش خصوصی باشه که اتاق بازرگانی، این اتفاق خیلی خوبی که افتاده در تاریخ قانون‌گذاری ما و در واقع اومده یک فرهنگ جدیدی رو از گفتگو بین حاکمیت و بخش خصوصی یا حاکمیت و مردم، البته اون دسته از مردم که فعال اقتصادی هستند، ایجاد کرده.

این دبیرخانه‌ای که توی اتاق بازرگانی ایران هست مسئولیتش اینه که مسائل و مشکلاتی که فعالان بخش خصوصی مطرح می‌کنند رو دریافت بکنه، پردازش بکنه، آماده‌سازی بکنه و به اصطلاح خوراک اون مذاکره رو مهیا بکنه از چند جنبه. یکی اینکه اون حرفی که می‌خواد گفته بشه و اون خوراک جلسه باید یک وجهت کارشناسی داشته باشه، یعنی حرف درستی باشه، وجهت اقتصادی داشته باشه، وجهت حقوقی داشته باشه، جنبه‌های مختلفش بررسی بشه و بعد این حرف گفته بشه چون فرصت این گفتگو کوتاهه. طبق قانون گفته ماهی یک جلسه و خوب یک جلسه دوساعته هم بیشتر نیست. یعنی از این طرف حجم مسائل و مشکلاتی که در فضای کسب و کار وجود داره رو مقایسه کنید با این فرصت شورای گفتگو یا فرصت گفتگو کردن.

ما به خاطر اینکه بتونیم در واقع از اون اهرم رسانه‌ها و فشار جمعی و خرد جمعی هم استفاده بکنیم معمولاً ترتیباتی رو میدیم که رسانه‌ها هم توی جلسات حضور داشته باشند، پوشش خبری بدنند و هم در واقع مطالبات بخش خصوصی را به اطلاع افکار عمومی برسوند و هم تصمیماتی که توی جلسه گرفته میشه و موضع‌گیری‌هایی که میشه رو بتونند انعکاس بدنند.

در جلسه گفتگو‌هایی شکل می‌گیره و در نهایت یه سری تصمیماتی اتخاذ میشه، این‌ها نیاز به پیگیری داره یعنی صرف اینکه تو این گفتگو شفا‌ی یک تبادل نظرهایی اتفاق میفته نیاز داره مستند بشه، تبدیل به صورت جلسه بشه، منتشر بشه و پیگیری بشه تا زمانی که اجرا میشه و بخش مهمی از کار ادامه این گفتگو است.

قبل از اینکه در جلسات شورای گفتگو، جلسات اصلی، راجع به یک موضوعی صحبت بکنیم، معمولاً قبلش یه سری جلسات فرعی برگزار می‌کنیم یا جلسات تخصصی، ما اصطلاحاً بهش می‌گیم کارگروه که دیگه تو اون جلسه وزیر نیست ولی مثلاً نماینده اش هست، مدیر کلش هست، یا حداقل کارشناس و متخصص اون حوزه هست. برای اینکه ما قبل از اینکه بحث را در صحن جلسه علنی باز بکنیم به هر حال جنبه‌های مختلفش رو دیده باشیم، نقطه نظرات کارشناسی رو اعمال کرده باشیم، پیشنهاد پخته‌ای ببریم به صحن جلسه. در واقع مدیریت اون جلسه و گفتگو قبل جلسه اتفاق میفته و از قبل جلسه شروع میشه و دستور جلسه‌ای تنظیم میشه. این اتفاق افتاده برای اینکه وقتی دیگه وارد صحن جلسه میشیم به نوعی بشه در کوتاه‌ترین زمان به تصمیم رسید.

قبل از شروع جلسه افراد صورت جلسه رو در اختیار دارند، پیشنهادات رو میتونند ببینند، عموماً نمایندگان نشون توی اون جلسات فرعی حضور داشتند، اظهار نظر کردند و انتظار میره که در صحن جلسه دیگه هماهنگی لازم وجود داشته باشه.

گفتگوی اجتماعی؛ چستی، سازوکارها و چالش‌ها

مجموعه رفاه و سیاست اجتماعی - ۳

کد گزارش: ۱۵۳ - مسلسل: ۱۴۰۰۲

معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

