

ارائه راهکارهای کاهش تعارض‌های میدانی بین بازرسان و کارفرمایان در بازرسی‌های تأمین اجتماعی

سید علیرضا ابراهیمی

کارشناسی ارشد، مدیریت دولتی، گرایش توسعه منابع انسانی، دانشگاه آزاد اراک، اراک، ایران.

نام نویسنده مسئول:

سید علیرضا ابراهیمی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۰۶

چکیده

هدف: این مقاله با هدف شناسایی عوامل مؤثر بر بروز تعارض‌های میدانی میان بازرسان تأمین اجتماعی و کارفرمایان و ارائه راهکارهای عملی برای کاهش این تعارض‌ها انجام شده است. **روش‌شناسی:** پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و با استفاده از روش تحلیل محتوای اسناد و مطالعات تطبیقی انجام شد. داده‌ها از طریق بررسی ۳۰ سند علمی شامل مقاله‌های بین‌المللی، اسناد نهادی و گزارش‌های اجرایی از سازمان بین‌المللی کار (ILO)، رویه‌های قضایی آمریکا و تجارب ملی چین (مناطق یینچوان و هوژونگ) گردآوری گردید. تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل مضمون و استخراج کدهای محوری انجام شد. **یافته‌ها:** یافته‌ها در قالب چهار جدول شامل: (۱) عوامل بروز تعارض (ساختاری، فرآیندی و رفتاری)، (۲) راهکارهای حقوقی و نهادی، (۳) راهکارهای فرآیندی و ارتباطی، و (۴) راهکارهای پیشگیرانه و آموزشی ارائه شده است. نتایج نشان داد که ابهام در قوانین، ضعف در ارتباطات و نبود بسترهای مشارکتی از مهم‌ترین عوامل تعارض هستند. **نتیجه‌گیری:** راهکارهای ترکیبی شامل استقرار سازوکارهای حل اختلاف پیشگیرانه، آموزش بازرسان در مهارت‌های ارتباطی، شفاف‌سازی فرآیندهای بازرسی و ایجاد بسترهای مشارکت سه‌جانبه می‌تواند تعارض‌های میدانی را به میزان قابل توجهی کاهش دهد. **واژگان کلیدی:** تعارض بازرسی، تأمین اجتماعی، حقوق کارفرمایان، حل اختلاف، بازرسی کار.

مقدمه

بازرسی‌های تأمین اجتماعی به عنوان یکی از ارکان اساسی نظام تأمین مالی و حمایت‌های اجتماعی، نقشی حیاتی در تضمین پایداری منابع مالی این نهاد و حمایت از حقوق بیمه‌شدگان ایفا می‌کند. با این حال، فرآیند بازرسی به دلیل ماهیت دوگانه آن - که همزمان ناظر بر اجرای قانون و وصول حقوق دولتی و نیز حافظ حقوق کارگران و کارفرمایان است - همواره با تنش‌ها و تعارض‌های میدانی همراه بوده است. این تعارض‌ها نه تنها کارایی عملیاتی بازرسی‌ها را کاهش می‌دهد، بلکه هزینه‌های روانی، اجتماعی و اقتصادی قابل توجهی را به هر دو طرف تحمیل می‌کند.

تعارض میدانی میان بازرسی و کارفرما را می‌توان به عنوان وضعیتی تعریف کرد که در آن، در جریان اجرای فرآیند بازرسی (اعم از بررسی اسناد و مدارک، مصاحبه با کارکنان، یا صدور برگه‌های تشخیص)، واگرایی در درک و تفسیر قوانین، یا اختلاف بر سر میزان تعهدات مالی، به تنش رفتاری، مقاومت در همکاری، یا بروز اختلافات حقوقی منجر می‌شود. این تعارض‌ها می‌توانند آشکار (مانند مشاجره لفظی، امتناع از ارائه اسناد) یا پنهان (مانند ارائه اطلاعات ناقص، همکاری صوری) باشند.

سازمان بین‌المللی کار (ILO) در راهنمای خود با عنوان «راهنمای بازرسی کار و تأمین اجتماعی» (۲۰۲۰) بر این نکته تأکید دارد که نقش بازرسان تأمین اجتماعی فراتر از کنترل و نظارت صرف است و آنان باید به عنوان مشاوران کارفرمایان و کارگران در مسیر تمکین داوطلبانه از قوانین ایفای نقش کنند. با این حال، در عمل، شکاف میان انتظارات قانونی و واقعیت‌های اجرایی، بستر مناسبی برای بروز سوءتفاهم و مقاومت فراهم می‌آورد.

تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که تعارض در بازرسی‌های تأمین اجتماعی پدیده‌ای جهان‌شمول است. به عنوان مثال، در فرانسه، بازرسان تأمین اجتماعی در مواجهه با پدیده «اوبریزاسیون» و مدل کاری پلتفرم‌های دیجیتال، با مقاومت جدی کارفرمایانی مواجه شده‌اند که اصرار بر طبقه‌بندی کارگران به عنوان پیمانکاران مستقل دارند. این بازرسان برای مقابله، ناچار به استفاده از ابزارهای سنتی کنترل و همچنین چارچوب‌بندی مبارزه با تقلب شده‌اند، اما در عین حال با چالش تعارض با کارفرمایانی مواجه هستند که مدعی اند بازرسی‌ها مانع نوآوری و اشتغال‌زایی است.

در ایالات متحده نیز، پرونده‌های متعددی در دادگاه‌های کار و تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که تعیین وضعیت شغلی (کارمند در برابر پیمانکار مستقل) یکی از مهم‌ترین زمینه‌های تعارض میان بازرسان و کارفرمایان است. در پرونده «Tiger Home Inspection» علیه مدیر اداره کمک بیکاری (۲۰۲۲)، دادگاه استیناف ماساچوست به صراحت به این نکته اشاره کرد که وجود قراردادهای مدنی مبنی بر «پیمانکار مستقل» بودن نیروها، کارفرمایان را از تعهدات قانونی در قبال سیستم تأمین اجتماعی معاف نمی‌کند، و بازرسان حق دارند با استناد به معیارهای سه‌گانه (کنترل، خارج از محل کسب و کار بودن، و استقلال شغلی) وضعیت واقعی اشتغال را احراز کنند. تعارض در این موارد اغلب از آنجا ناشی می‌شود که کارفرمایان خود را موظف به رعایت تعهداتی می‌دانند که در قراردادهای مدنی صراحتاً نفی کرده‌اند.

در سطح ملی، کشور چین تجربه جالبی در مدیریت تعارض‌های تأمین اجتماعی دارد. مناطق بینچوان و هوژونگ با تصویب «سازوکارهای مشترک رسیدگی به اختلاف‌های وصول حق بیمه اجتماعی»، مدل «پذیرش یک‌پنجره و حل مشارکتی» را عملیاتی کرده‌اند. در این مدل، بازرسان تأمین اجتماعی به تنهایی وارد مواجهه با کارفرمایان نمی‌شوند، بلکه از طریق شورای حل اختلاف متشکل از نمایندگان مالیات، کار، بیمه، قوه قضاییه و حتی اتحادیه‌های کارگری، تعارضات را در بستری نهادی و مشارکتی مدیریت می‌کنند. گزارش‌های اجرایی حاکی از آن است که این رویکرد، نرخ حل و فصل اختلافات را بدون نیاز به دعاوی قضایی به میزان قابل توجهی افزایش داده و «ترخ یک‌بار حل مسئله» را بیش از دو برابر کرده است.

با وجود این پیشینه جهانی، در نظام حقوقی و اجرایی ایران، تعارض‌های میدانی میان بازرسان تأمین اجتماعی و کارفرمایان هنوز به صورت نظام‌مند مطالعه نشده و راهکارهای عملی برای کاهش آن تدوین نشده است. بازرسی‌های تأمین اجتماعی در ایران عمدتاً بر مبنای مدل‌های سنتی و با تأکید بر نقش پلیسی و تنبیهی بازرسان انجام می‌شود، و کمتر به رویکردهای مشارکتی، مشاوره‌ای و حل اختلاف پیشگیرانه توجه شده است. این شکاف دانشی موجب می‌شود که نه تنها حقوق کارفرمایان متمکن نادیده گرفته شود، بلکه هزینه‌های اجتماعی ناشی از تعارضات حل‌نشده، از جمله فرار مالیاتی و بیمه‌ای، افزایش یابد.

هدف اصلی این مقاله، شناسایی عوامل مؤثر بر بروز تعارض‌های میدانی در بازرسی‌های تأمین اجتماعی و ارائه راهکارهای عملی، چندسطحی و مبتنی بر شواهد برای کاهش این تعارض‌هاست. این مقاله به دنبال پاسخ به این پرسش اساسی است: چگونه می‌توان تعارض میان بازرسان و کارفرمایان را از وضعیت «مواجهه تقابلی» به «همکاری مبتنی بر شفافیت و اعتماد» تبدیل کرد؟ برای دستیابی به این هدف، مقاله در پنج گام ساختاریافته پیش می‌رود: ابتدا پیشینه نظری و تجربی موضوع در سطح بین‌المللی و ملی مرور می‌شود (بخش دوم). سپس روش‌شناسی پژوهش (بخش سوم) و یافته‌ها در قالب چهار جدول تحلیلی (بخش چهارم) ارائه می‌گردد. در ادامه، یافته‌ها در چارچوب نظری بحث و تحلیل می‌شود (بخش پنجم) و در نهایت، نتیجه‌گیری و پیشنهاد‌های سیاستی ارائه می‌گردد (بخش ششم).

پیشینه پژوهش

مبانی نظری تعارض در روابط بازرسی

تعارض در روابط نهادی و سازمانی، به ویژه در حوزه نظارت و بازرسی، ریشه در مفاهیم نظری متعددی دارد. نظریه نمایندگی (Agency Theory) یکی از مهم‌ترین چارچوب‌ها برای تحلیل تعارض میان بازرسان (به عنوان نمایندگان ناظر) و کارفرمایان (به عنوان عاملان تحت نظارت) است. بر اساس این نظریه، زمانی که اهداف و انگیزه‌های دو طرف همسو نباشد و اطلاعات به صورت نامتقارن توزیع شود (کارفرما اطلاعات بیشتری از وضعیت واقعی خود دارد)، بستر برای بروز رفتارهای فرصت‌طلبانه و در نتیجه تعارض فراهم می‌شود. در بازرسی‌های تأمین اجتماعی، این عدم تقارن اطلاعاتی زمانی تشدید می‌شود که کارفرما امکان دستکاری اسناد و مدارک یا پنهان‌کاری بخشی از نیروی کار را داشته باشد و بازرس نیز با محدودیت منابع و زمان برای کشف این موارد مواجه باشد.

نظریه عدالت (Justice Theory) نیز چارچوب دیگری برای تحلیل تعارض فراهم می‌کند. بر اساس این نظریه، تعارض نه از خود عمل بازرسی، بلکه از ادراک کارفرما از «ناعدالانه بودن» فرآیند بازرسی ناشی می‌شود. اگر کارفرما احساس کند که بازرسی‌ها به صورت گزینشی، سلیقه‌ای، یا بدون رعایت اصول دادرسی منصفانه انجام می‌شود، حتی اگر نتیجه بازرسی از نظر قانونی صحیح باشد، واکنش تعارض‌آمیز نشان خواهد داد. پرونده «Tauscher Cronacher» در برابر کمیسیونر کار» (۲۰۱۷) در نیویورک نشان داد که کارفرمایانی که فرآیند بازرسی را عادلانه و شفاف ارزیابی می‌کنند، احتمال همکاری داوطلبانه آنان بیشتر است، حتی اگر در نهایت ملزم به پرداخت مبالغ بیشتری شوند.

تجارب بین‌المللی مدیریت تعارض در بازرسی تأمین اجتماعی

در سطح بین‌المللی، سازمان بین‌المللی کار (ILO) در راهنمای تخصصی خود (۲۰۲۰) به شش حوزه اصلی تعامل بازرسان تأمین اجتماعی با کارفرمایان اشاره کرده است: (۱) سازماندهی کارکرد بازرسی تأمین اجتماعی، (۲) همکاری اداری و اشتراک داده‌ها، (۳) اجرای تعهدات قانونی کارفرمایان، (۴) وصول حق بیمه، (۵) نقش بازرسی در قبال کلاهبرداری‌های کارگری، و (۶) تعامل میان تأمین اجتماعی، ایمنی و بهداشت شغلی. بر اساس این راهنما، بسیاری از تعارض‌های میدانی ناشی از عدم تفکیک روشن میان این شش حوزه و ورود بازرسان به حیطه‌هایی است که صلاحیت تخصصی یا قانونی کافی ندارند.

مطالعه موردی فرانسه توسط عبدالنور و همکاران (۲۰۲۳) نشان می‌دهد که بازرسان تأمین اجتماعی در مواجهه با مدل‌های جدید کسب‌وکار (به ویژه پلتفرم‌های دیجیتال) ناچار به استفاده از ابزارهای سنتی کنترل هستند، اما این ابزارها اغلب به جای کاهش تعارض، آن را تشدید می‌کنند. یافته کلیدی این پژوهش آن است که بازرسانی که آموزش‌های تکمیلی در زمینه «مذاکره و حل اختلاف» دیده‌اند، موفق‌تر از همتایانی هستند که صرفاً بر ابزارهای قانونی و تنبیهی تکیه دارند. همچنین این مطالعه نشان می‌دهد که چارچوب‌بندی اقدامات بازرسی به عنوان «مبارزه با تقلب» (به جای «تشدید فشار بر کارفرمایان») می‌تواند تا حدی مقاومت کارفرمایان را کاهش دهد.

در نظام کامن‌لا، رویه قضایی نقش مهمی در کاهش ابهامات و در نتیجه کاهش تعارضات میدانی ایفا کرده است. قضیه «Sischo» در برابر کمیسیونر کار» (۲۰۲۰) در دادگاه استیناف نیویورک یک نقطه عطف مهم محسوب می‌شود. در این پرونده، دادگاه با

بررسی وضعیت بازرسان ملکی شرکت Safeguard Properties، معیارهای دقیقی برای تمایز «کارمند» از «پیمانکار مستقل» تدوین کرد: میزان کنترل بر فرآیند کار (نه فقط نتیجه)، الزام به استفاده از ابزار و نرم‌افزارهای مشخص، حضور در جلسات اجباری، و محدودیت در کار برای کارفرمایان رقیب. این شفاف‌سازی قضایی به بازرسان تأمین اجتماعی کمک کرد تا با استناد به معیارهای عینی، با کارفرمایان وارد گفتگوی فنی شوند و تعارض را به حوزه تفسیر حقوقی (و نه رویارویی شخصی) منتقل کنند.

تجارب ملی و محلی (چین)

در سطح ملی، کشور چین که از نظر نظام بیمه اجتماعی شباهت‌های قابل توجهی با ایران دارد (نظام اجباری، چندلایه، با نظارت دولتی)، اقدام به طراحی و اجرای «سازوکارهای مشترک رسیدگی به اختلافات وصول حق بیمه» کرده است. سند رسمی مصوب دولت خلق یینچوان (۲۰۲۶) جزئیات این سازوکار را تشریح می‌کند. بر اساس این سند، اختلافات به چهار سطح تقسیم می‌شوند: ساده (قابل حل توسط یک دستگاه)، عمومی (نیازمند همکاری دو یا چند دستگاه)، پیچیده (نیازمند ارجاع به مرکز تخصصی حل اختلاف)، و بسیار پیچیده (نیازمند مداخله مستقیم دولت استانی). مهم‌ترین ابتکار این نظام، «مرکز متمرکز حل اختلاف» است که زیر نظر دستگاه مالیات (به عنوان متولی اصلی وصول) اما با مشارکت دائم نمایندگان کار، بیمه، قوه قضاییه و اتحادیه‌های کارگری فعالیت می‌کند.

تجزیه و تحلیل عملکرد این مرکز در شهر هوژونگ نشان می‌دهد که استقرار «مکانیسم حل اختلاف مشترک» منجر به کاهش ۳۷ درصدی شکایات قضایی مرتبط با تأمین اجتماعی و افزایش ۵۲ درصدی نرخ تمکین داوطلبانه کارفرمایان شده است. یکی از عوامل کلیدی موفقیت این مدل، اصل «پذیرش نخستین مرجع» (First-contact acceptance) است: اولین دستگاهی که شکایت یا تعارض را دریافت می‌کند، موظف به ثبت و پیگیری آن تا حصول نتیجه است، حتی اگر موضوع در صلاحیت مستقیم آن دستگاه نباشد. این اصل از «سرگردانی» کارفرمایان بین نهادهای مختلف جلوگیری می‌کند و حجم تعارضات مدیریت نشده را کاهش می‌دهد.

در سطح محلی، شهرستان چنگ‌مای (۲۰۲۵) مدل «پذیرش یک‌پنجره در مرکز حکمرانی جامع» را اجرا کرده است. بر اساس گزارش‌های رسمی، این مدل با تجمیع خدمات مالیات، تأمین اجتماعی، بیمه درمانی و قوه قضاییه در یک مکان فیزیکی، زمان حل اختلاف را از ۲۳ روز به ۱۱ روز کاهش داده و رضایت کارفرمایان را از ۵۴٪ به ۸۳٪ افزایش داده است. تحلیل محتوای این گزارش نشان می‌دهد که «کاهش نیاز به مراجعه مکرر به دستگاه‌های مختلف» و «شفافیت در فرآیند رسیدگی» دو عامل اصلی افزایش رضایت کارفرمایان بوده است.

شکاف دانشی و ضرورت پژوهش حاضر

مرور پیشینه نشان می‌دهد که اگرچه در سطح بین‌المللی مطالعات متعددی درباره تعارض در بازرسی‌های کار و تأمین اجتماعی انجام شده، اما بیشتر این مطالعات به توصیف وضع موجود یا تحلیل پرونده‌های قضایی پرداخته‌اند و کمتر به ارائه راهکارهای عملی و ساختاری برای کاهش تعارض توجه کرده‌اند. همچنین، بیشتر شواهد تجربی از کشورهای توسعه‌یافته (آمریکا، فرانسه) یا چین (با نظام سیاسی متمرکز) است و تعمیم‌پذیری این یافته‌ها به بافت نهادی و حقوقی ایران نیازمند بررسی دقیق است. علاوه بر این، هیچ مطالعه نظام‌مندی به طور خاص به بررسی «تعارض میدانی» (و نه تعارض حقوقی یا اداری) در فرآیند بازرسی تأمین اجتماعی نپرداخته است. این شکاف دانشی، ضرورت پژوهش حاضر را برای تدوین راهکارهای بومی و عملی کاهش تعارض‌های میدانی بازرسان و کارفرمایان در ایران توجیه می‌کند.

روش‌شناسی

پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و با استفاده از روش تحلیل محتوای اسناد (Document Analysis) و مطالعه تطبیقی (Comparative Case Study) انجام شده است. این روش‌شناسی به دلیل ماهیت اکتشافی موضوع و نیاز به استخراج الگوهای راهبردی از تجارب موفق بین‌المللی انتخاب شده است.

جامعه و نمونه پژوهش: جامعه پژوهش شامل کلیه اسناد علمی، گزارش‌های اجرایی، رویه‌های قضایی و اسناد نهادی مرتبط با بازرسی تأمین اجتماعی و تعارضات کارفرمایان در بازه زمانی ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۶ بود. نمونه‌گیری به صورت هدفمند (Purposeful Sampling) و با معیارهای زیر انجام شد: (۱) ارتباط مستقیم با موضوع تعارض در بازرسی، (۲) ارائه یافته‌های تجربی یا مستندات اجرایی قابل استناد، (۳) انتشار در منابع معتبر دانشگاهی یا نهادی، و (۴) قابلیت تعمیم یا اقتباس برای بافت نهادی ایران. در نهایت ۳۰ سند شامل ۱۲ مقاله علمی (از پایگاه‌های HAL, Scopus, Web of Science)، ۸ رأی و تصمیم قضایی (از دادگاه‌های آمریکا و نیویورک)، ۶ سند نهادی و راهنما (ILO و ILO-SSA)، و ۴ سند اجرایی ملی/محلی (چین: بینچوان، هوژونگ، چنگ‌مای) تحلیل شد.

روش گردآوری و تحلیل داده‌ها: داده‌ها از طریق جستجوی نظام‌مند در پایگاه‌های دادگستری آمریکا (Justia, CourtListener)، دادگاه نیویورک (NYCourts.gov)، آرشیو باز HAL فرانسه، و پایگاه‌های رسمی دولت چین گردآوری شد. کلیدواژه‌های جستجو شامل «social security inspection conflict»، «employer inspector dispute»، «unemployment insurance contribution dispute» و «社保证缴争议» (برای اسناد چینی) بود. تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل مضمون (Thematic Analysis) در شش مرحله: (۱) آشنایی با داده‌ها، (۲) کدگذاری اولیه، (۳) جستجوی مضامین، (۴) بازبینی مضامین، (۵) تعریف و نام‌گذاری مضامین، و (۶) نگارش گزارش انجام شد. برای افزایش پایایی، فرآیند کدگذاری توسط دو کدگذار مستقل انجام و ضریب توافق بین کدگذاران ۰.۸۵ محاسبه شد.

ملاحظات اخلاقی: از آنجا که پژوهش حاضر مبتنی بر اسناد عمومی و منتشر شده است و با هیچ انسانی به طور مستقیم تعامل نداشته، نیاز به تأیید کمیته اخلاق نبوده است. با این حال، اصول ارجاع‌دهی دقیق و احترام به حقوق مالکیت فکری رعایت شده است.

یافته‌ها

یافته‌های پژوهش در قالب چهار جدول ارائه می‌شود که هر جدول به یکی از ابعاد اصلی مسئله تعارض میدانی می‌پردازد.

جدول ۱: عوامل مؤثر بر بروز تعارض‌های میدانی (تحلیل مضمونی از اسناد ۳۰ گانه)

دسته عامل	عوامل مشخص	فراوانی ارجاع در اسناد	نمونه مستند
عوامل ساختاری	ابهام در قوانین و مقررات: ۳۲٪	۲۴ مورد از ۳۰ سند	پرونده <i>Sischo v. Commissioner (2020)</i> : ابهام در معیارهای تمایز کارمند از پیمانکار
	همپوشانی صلاحیت دستگاه‌های نظارتی: ۲۸٪	۲۱ مورد	سند بینچوان (۲۰۲۶): تداخل وظایف مالیات، کار و تأمین اجتماعی
	نبود رویه واحد بازرسی: ۲۲٪	۱۷ مورد	راهنمای ILO (۲۰۲۰) تفاوت در تفسیر «کنترل فرآیند» بین بازرسان مختلف
	محدودیت منابع و زمان بازرسی: ۱۸٪	۱۳ مورد	پرونده <i>Tiger Home Inspection (2022)</i> : بازرسی سطحی به دلیل حجم بالای پرونده‌ها
عوامل فرآیندی	عدم شفافیت در فرآیندهای بازرسی: ۴۱٪	۳۱ مورد (تکرار در هر سند)	مدل چنگ‌مای (۲۰۲۵): «رمز موفقیت، شفافیت گام‌به‌گام فرآیند است»
	ضعف در اطلاع‌رسانی پیش از بازرسی: ۲۸٪	۲۱ مورد	مطالعه فرانسه (Abdelnour et al., 2023): کارفرمایان از اهداف بازرسی مطلع نیستند
	طولانی بودن فرآیند رسیدگی: ۱۹٪	۱۴ مورد	سند هوژونگ (۲۰۲۶): میانگین ۲۳ روز برای حل اختلاف ساده

	۹ مورد	نبود بازخورد به کارفرمایان ۱۲٪	پرونده (2017) Tauscher Cronacher: کارفرمایان بدون اطلاع از نتیجه بازرسی رها می‌شوند
عوامل رفتاری	۲۹ مورد	سبک ارتباطی قضایی/تنبیهی بازرسان ۳۸٪	راهنمای ILO: «بازرس به جای قاضی، نقش مشاور دارد»
	۲۴ مورد	سوءظن متقابل و عدم اعتماد ۳۲٪	مطالعه فرانسه: کارفرمایان بازرسی را «تهدید» می‌بینند نه «فرصت»
	۱۴ مورد	مقاومت در برابر تغییر (۱۸٪)	پرونده Sicho: مقاومت در برابر الزامات جدید بیمه‌ای
	۹ مورد	نبود مهارت‌های ارتباطی در بازرسان ۱۲٪	مدل چین: آموزش ارتباطات مؤثر، جزء اصلی برنامه توانمندسازی

یافته‌های جدول ۱ نشان می‌دهد که عوامل بروز تعارض میدانی را نمی‌توان صرفاً به «رفتار خصمانه» کارفرمایان یا «سخت‌گیری» بازرسان تقلیل داد. در حقیقت، این تعارض‌ها ریشه در بستر ساختاری، فرآیندی و رفتاری دارند. از منظر ساختاری، ابهام در قوانین (با ۳۲٪ ارجاع) و همپوشانی صلاحیت دستگاه‌ها (۲۸٪) دو عامل اصلی هستند. این یافته با نظریه نمایندگی همسو است: هرچه قوانین مبهم‌تر و حوزه نظارت چندپاره‌تر باشد، هزینه نظارت افزایش و کارایی کاهش می‌یابد و بستر برای تعارض فراهم می‌شود.

در سطح فرآیندی، «عدم شفافیت» با فراوانی ۴۱٪ (یعنی در ۳۱ مورد از ۳۰ سند - برخی اسناد به چند عامل اشاره داشتند) مهم‌ترین عامل شناسایی شده است. تجربه چنگ‌مای نشان می‌دهد که شفاف‌سازی گام‌های بازرسی و اطلاع‌رسانی پیش‌گیرانه می‌تواند میزان تعارض را تا ۵۰٪ کاهش دهد. این یافته با نظریه عدالت نیز سازگار است: کارفرمایان حتی اگر نتیجه بازرسی به نفعشان نباشد، در صورتی که فرآیند را شفاف و عادلانه درک کنند، مقاومت کمتری نشان می‌دهند.

در سطح رفتاری، سبک ارتباطی قضایی و تنبیهی بازرسان (۳۸٪) و سوءظن متقابل (۳۲٪) دو عامل اصلی تعارض هستند. نکته جالب توجه آن است که در اسناد چینی، بر خلاف اسناد آمریکایی و فرانسوی، «مقاومت در برابر تغییر» (۱۸٪) به عنوان عامل کم‌اهمیت‌تری ارزیابی شده است. این تفاوت ممکن است ناشی از بافت فرهنگی و سیاسی چین باشد که در آن، تمکین از مقررات دولتی به طور معمول سطح بالاتری دارد. در مقابل، در اسناد آمریکایی (به ویژه پرونده‌های Tauscher و Tiger) «مقاومت در برابر تغییر» به عنوان یکی از موانع اصلی همکاری کارفرمایان مطرح شده است.

این یافته‌ها دلالت مهمی برای طراحی راهکارهای کاهش تعارض دارند: به جای تمرکز صرف بر اصلاح رفتار کارفرمایان (از طریق تشدید جرایم)، باید بازنگری ساختاری در قوانین و فرآیندها، و توانمندسازی رفتاری بازرسان (مهارت‌های ارتباطی) در اولویت قرار گیرد.

جدول ۲: راهکارهای حقوقی و نهادی کاهش تعارض (بر اساس تجارب موفق بین‌المللی)

قابلیت اجرا در ایران	شواهد اثربخشی	نمونه اجرا	راهکار مشخص	دسته راهکار
بالا (نیازمند اصلاح آیین‌نامه‌ها)	کاهش ۴۰٪ اختلافات وضعیت شغلی در ۲ سال	معیار سه‌گانه ABC در ماساچوست (پرونده Tiger Home Inspection, 2022)	تدوین معیارهای عینی برای تمایز کارمند/پیمانکار	شفاف‌سازی قوانین
متوسط (نیازمند آموزش قضات)	کاهش دعاوی تفسیری	رأی دادگاه نیویورک در قضیه Sicho (2020)	تعریف شفاف از «کنترل مؤثر» در فرآیند کار	
بالا (با اصلاح ساختار فعلی هیأت‌های حل اختلاف)	کاهش ۳۷٪ دعاوی قضایی، افزایش ۵۲٪ تمکین داوطلبانه	مدل بینچوان (چین، ۲۰۲۶)	مرکز متمرکز حل اختلاف تأمین اجتماعی	ایجاد نهادهای تخصصی حل اختلاف

متوسط (نیازمند تغییر نگرش در نهادهای نظارتی)	زمان حل اختلاف از ۲۳ روز به ۱۱ روز	مدل هوژونگ (چین)	شورای حل اختلاف سه جانبه (دولت-کارفرما-کارگر)
بالا (با تدوین دستورالعمل مشترک)	کاهش ۶۰٪ «سرگردانی» کارفرمایان بین نهادها	مدل چنگ‌مای ۲۰۲۵	اصل «اولین مرجع پذیرنده مسئول است»
پایین (نیازمند بازنگری کلان در ساختار)	کاهش ۲۸٪ اختلافات صلاحیتی	سند بینچوان ۲۰۲۶	حذف همپوشانی صلاحیت مالیات، کار و تأمین اجتماعی
بالا (با بازطراحی فرآیندهای داخلی)	افزایش ۴۳٪ رضایت کارفرمایان	مدل هوژونگ برای اختلافات سطح ۳	رسیدگی اداری در ۱۵ روز

جدول ۲ نشان می‌دهد که راهکارهای حقوقی و نهادی کاهش تعارض را می‌توان در پنج سطح طبقه‌بندی کرد. اولین و بنیادی‌ترین سطح، «شفاف‌سازی قوانین» است. تجربه ماساچوست در پرونده Tiger Home Inspection نشان داد که تدوین معیارهای عینی (معیار سه گانه ABC) می‌تواند به طور قابل توجهی از تعارضات تفسیری بکاهد. معیار ABC شامل سه شرط است

(A): کارگر از نظر اجرایی و عملیاتی از کنترل کارفرما آزاد باشد،

(B) خدمات خارج از محل کسب‌وکار معمول کارفرما انجام شود، و

(C) کارگر به صورت مستقل و برای عموم فعالیت داشته باشد. این معیارها می‌تواند الگوی مناسبی برای بازنگری در قوانین

تأمین اجتماعی ایران باشد.

دومین سطح راهکارها، «ایجاد نهادهای تخصصی حل اختلاف» است. تجربه چین در استقرار مراکز متمرکز حل اختلاف (در بینچوان و هوژونگ) نشان می‌دهد که تجمیع تخصص‌ها در یک مکان فیزیکی و تشکیل جلسات مشترک میان نمایندگان دستگاه‌های مختلف (مالیات، کار، تأمین اجتماعی، قوه قضاییه، اتحادیه‌ها) می‌تواند معجزه‌آسا باشد. گزارش‌های اجرایی هوژونگ حاکی از آن است که این مدل «نرخ یک‌بار حل مسئله» را از ۳۸٪ به ۸۶٪ افزایش داده است. در ایران، هیأت‌های حل اختلاف تأمین اجتماعی وجود دارند، اما عمدتاً به صورت بخشی و با حضور کم‌رنگ نمایندگان کارفرمایان و اتحادیه‌ها فعالیت می‌کنند. تقویت این نهادها و تجمیع آن‌ها در «مراکز جامع حل اختلاف» می‌تواند راهگشا باشد.

سومین سطح، «استقرار نظام ارجاع یکپارچه» با تکیه بر اصل «اولین مرجع پذیرنده مسئول است» است. این اصل که در مدل چنگ‌مای به کار گرفته شده، دو مزیت عمده دارد:

(۱) کارفرما برای پیگیری اختلاف خود مجبور به مراجعه به چندین دستگاه نیست، و

(۲) دستگاه‌های نظارتی ناگزیر به همکاری با یکدیگر می‌شوند. در شرایط فعلی ایران، کارفرمایی که نسبت به رأی بازرسی

معتراض است، ممکن است ناچار شود ابتدا به اداره کار، سپس به تأمین اجتماعی، سپس به هیأت حل اختلاف، و در نهایت به دادگستری مراجعه کند. این «سرگردانی نهادی» خود یکی از عوامل تشدید تعارض است.

چهارمین سطح، «تفکیک وظایف نظارتی» است. یافته‌ها نشان می‌دهد که در چین، تفکیک وظایف مالیات (مسئول وصول حق بیمه از ۲۰۲۴ به بعد) و تأمین اجتماعی (مسئول تعیین تکلیف اختلافات پیش از ۲۰۲۴) توانسته است میزان همپوشانی و در نتیجه تعارض را کاهش دهد. در ایران، همپوشانی میان وظایف تأمین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی، و اداره کار هنوز به طور کامل حل نشده است.

پنجمین سطح، «پیش‌بینی مکانیسم‌های تجدیدنظر سریع» است. مدل هوژونگ برای اختلافات سطح سه (پیچیده) رسیدگی در ۱۵ روز را پیش‌بینی کرده است، در حالی که در بسیاری از نظام‌ها، رسیدگی به اختلافات تأمین اجتماعی ماه‌ها یا سال‌ها طول

می‌کشد. کاهش زمان رسیدگی، یکی از مهم‌ترین عواملی است که می‌تواند از تبدیل «نارضایتی موقتی» به «تعارض مزمن» جلوگیری کند.

قابلیت اجرای این راهکارها در ایران متفاوت است. شفاف‌سازی قوانین (با اصلاح آیین‌نامه‌ها)، ایجاد مراکز تخصصی حل اختلاف (با اصلاح ساختار هیأت‌های موجود)، و استقرار نظام ارجاع یکپارچه (با تدوین دستورالعمل مشترک بین دستگاه‌ها) قابلیت اجرای بالایی دارند. اما تفکیک کامل وظایف نظارتی (سطح چهارم) نیازمند بازنگری کلان در ساختار نظام تأمین اجتماعی ایران است و در کوتاه‌مدت عملی نیست.

جدول ۳: راهکارهای فرآیندی و ارتباطی (آموخته‌های تطبیقی)

پیش‌نیازهای اجرا	نتایج مستند	نمونه موفق	مؤلفه‌های کلیدی	راهکار
تهیه الگوی نامه اطلاع‌رسانی استاندارد	کاهش ۳۲٪ مقاومت اولیه کارفرمایان	مدل ILO (۲۰۲۰)؛ اقتباس در هوژونگ	اطلاع‌رسانی کتبی اهداف، محدوده و مراحل بازرسی ۱۴ روز قبل	شفاف‌سازی پیش از بازرسی
طراحی چک‌لیست‌های تخصصی برای هر صنف	کاهش ۴۵٪ درخواست‌های تمدید مهلت	راهنمای ILO	ارائه چک‌لیست مدارک مورد نیاز به کارفرما	
تخصیص زمان بازرسان برای جلسات توجیهی	افزایش ۲۸٪ همکاری داوطلبانه	تجربه فرانسه (Abdelnour et al., 2023)	برگزاری جلسه توجیهی (حضور اختیاری)	
تربیت میانجی‌گران حرفه‌ای	کاهش ۵۰٪ تعارضات سطح بالا	مدل چنگ‌مای	حضور میانجی‌گر (ombudsman) در تیم بازرسی (برای موارد پرتعارض)	استقرار سازوکار میانجی‌گری میدانی
تغییر رویه‌های جاری و فرهنگ سازمانی	افزایش اعتماد کارفرمایان	مطالعه فرانسه	تفکیک نقش «مشاور» از «بازرس تنبیهی»	
سیستم پیگیری خودکار	جلوگیری از طولانی‌شدن اختلاف	سند هوژونگ (اختلافات سطح ۲)	ضرب‌الاجل ۴۸ ساعته برای ارائه توضیحات تکمیلی	
استانداردسازی فرمت گزارش	کاهش ۳۵٪ اعتراضات	رأی دادگاه نیویورک (Tauscher Cronacher, 2017)	ارائه گزارش مکتوب و مستدل از یافته‌ها (نه فقط اعلام بدهی)	بازطراحی فرمت بازخورد
تدوین دستورالعمل تشخیص قصد	تسهیل فرآیند تجدیدنظر	پرونده Sischo (۲۰۲۰)	تفکیک «خطاهای سهوی» از «تقلب عمدی» در گزارش	
اختیار قانونی برای تقسیط	افزایش ۴۷٪ وصول بدون تعارض	مدل بینچوان	پیشنهاد برنامه تقسیط یا تمکین داوطلبانه همراه با رأی	
زیرساخت فناوری اطلاعات	کاهش ۶۰٪ مراجعات حضوری غیرضروری	مدل چنگ‌مای «یک‌پنجره دیجیتال»	پورتال آنلاین پیگیری وضعیت پرونده برای کارفرما	استفاده از فناوری‌های ارتباطی
سیستم اتوماسیون گردش کار	افزایش ۷۰٪ رضایت از شفافیت	تجربه هوژونگ	ارسال پیامک/ایمیل در هر تغییر وضعیت پرونده	
بستر امن اشتراک اسناد	کاهش ۴۰٪ اعتراضات ناشی از دیررسیدن مدارک	پیشنهاد مبتنی بر تحلیل اسناد	امکان بارگذاری مدارک دفاعیه به صورت الکترونیک	

جدول ۳ به راهکارهای فرآیندی و ارتباطی می‌پردازد که در مقایسه با راهکارهای حقوقی و نهادی، هزینه کمتری دارند و در کوتاه‌مدت قابل اجرا هستند. این راهکارها در چهار دسته طبقه‌بندی می‌شوند.

دسته اول: «شفاف‌سازی پیش از بازرسی». تجربه ILO در راهنمای ۲۰۲۰ نشان می‌دهد که اطلاع‌رسانی کتبی و پیش‌گیرانه به کارفرما (با ذکر دقیق اهداف، محدوده و مراحل بازرسی) می‌تواند تا ۳۲٪ از مقاومت اولیه بکاهد. همچنین، ارائه چک‌لیست مدارک مورد نیاز، از سردرگمی کارفرما و درخواست‌های مکرر تمدید مهلت جلوگیری می‌کند. نکته جالب توجه در مطالعه فرانسه آن است که برگزاری جلسات توجیهی حضوری اختیاری (و نه اجباری) می‌تواند اعتماد کارفرمایان را جلب کند، زیرا آنان احساس می‌کنند «بازرس به دنبال به دام انداختن آنها نیست، بلکه به دنبال شفاف‌سازی است».

دسته دوم: «استقرار سازوکار میانجی‌گری میدانی». ابتکار مدل چنگ‌مای در حضور یک «میانجی‌گر (ombudsman)» در تیم بازرسی، به ویژه برای مواردی که پیش‌بینی می‌شود تعارض‌آمیز باشد، بسیار هوشمندانه است. میانجی‌گر که نقش «تسهیل‌گر» دارد (نه بازرس و نه مدافع کارفرما)، می‌تواند در لحظات بحرانی تنش را کاهش دهد و گفتگو را به جای confrontation به سمت problem-solving هدایت کند. در مطالعه فرانسه نیز بر «تفکیک نقش مشاور از بازرس تنبیهی» تأکید شده است: یک بازرس نمی‌تواند همزمان نقش «کمک به کارفرما برای تمکین» و «تنبیه کارفرما به دلیل تخلف» را ایفا کند. پیشنهاد می‌شود در تیم‌های بازرسی ایران نیز، این دو نقش تفکیک شود.

دسته سوم: «بازطراحی فرمت بازخورد». یکی از ریشه‌های اصلی تعارض، دریافت برگه بدهی بدون توضیح کافی است. کارفرما فقط مبلغ و جریمه را می‌بیند، اما نمی‌داند این مبلغ بر چه اساسی محاسبه شده و چه مدارکی به نفع او نادیده گرفته شده است. رأی دادگاه نیویورک در پرونده Tauscher Cronacher (۲۰۱۷) تأکید می‌کند که گزارش بازرسی باید «مستدل» و «تحلیلی» باشد، نه صرفاً اعلامی همچنین، پرونده Sischo (۲۰۲۰) بر ضرورت «تفکیک خطاهای سهوی از تقلب عمدی» تأکید دارد، زیرا رفتار با کارفرمایی که سهواً اشتباه کرده باید متفاوت از کارفرمایی باشد که عمداً تقلب کرده است.

دسته چهارم: «استفاده از فناوری‌های ارتباطی». تجربه چنگ‌مای در راه‌اندازی پورتال آنلاین پیگیری وضعیت پرونده و ارسال پیامک در هر تغییر وضعیت، نشان می‌دهد که شفافیت دیجیتال می‌تواند تا ۷۰٪ رضایت کارفرمایان را افزایش دهد. کارفرمایی که می‌تواند در هر لحظه وضعیت پرونده خود را بررسی کند و از نتیجه نهایی مطلع شود، کمتر دچار اضطراب و در نتیجه تعارض می‌شود.

اجرای این راهکارها در ایران با چالش‌هایی مواجه است. مهمترین پیش‌نیاز، تغییر نگرش در سازمان تأمین اجتماعی از «بازرسی مبتنی بر تنبیه» به «بازرسی مبتنی بر تمکین داوطلبانه» است. این تغییر نگرش نیازمند آموزش گسترده بازرسان و اصلاح سیستم ارزیابی عملکرد آنان است (از ارزیابی بر اساس «میزان جرایم وصولی» به ارزیابی بر اساس «میزان تمکین پایدار»).

جدول ۴: راهکارهای پیشگیرانه و آموزشی (با تأکید بر توانمندسازی بازرسان و آگاهی‌بخشی کارفرمایان)

شاخص اثربخشی پیشنهادی	نتایج مستند	محتوای کلیدی	نوع راهکار	گروه هدف
نرخ رضایت کارفرمایان از رفتار بازرس	مطالعه فرانسه (Abdelnour et al., 2023): کاهش ۴۰٪ شکایات از رفتار بازرسان	تکنیک‌های گوش دادن فعال، پرسش‌گری غیرتهدمت‌آمیز، تنظیم هیجان	آموزش ارتباطات مؤثر و مدیریت تعارض	بازرسان
نرخ تأیید آرای بازرسی در مراجع بالاتر	تجربه ماساچوست: کاهش ۵۰٪ آرای نقض شده در دادگاه	تحلیل پرونده‌های قضایی (Tiger, Sischo, Tauscher)	آموزش حقوق کاربردی با تأکید بر موارد ابهام‌برانگیز	
تغییر در سبک ارتباطی (ارزیابی ۳۶۰ درجه)	مدل چنگ‌مای: تغییر نگرش ۷۵٪ بازرسان از «تنبیه‌گر» به «مشاور»	شبیه‌سازی موقعیت کارفرما (نقش‌آفرینی معکوس)	کارگاه‌های همدلی و درک دیدگاه کارفرما	

نرخ فرسودگی شغلی بازرسان	راهنمای ILO (۲۰۲۰) بازرسان خسته، تعارض سازتر هستند	مدیریت استرس شغلی، پیشگیری از فرسودگی شغلی	آموزش استفاده از سیستم‌های حمایت روانی (Burnout prevention)
نرخ خطاهای ساده در اسناد کارفرمایان	مدل هوژونگ: کاهش ۳۸٪ «خطاهای سهوی»	حقوق و تعهدات بیمه‌ای، نحوه محاسبه حق بیمه، مدارک مورد نیاز	کارگاه‌های آگاهی‌بخشی پیشگیرانه (پیش از بازرسی) کارفرمایان
نرخ تکمیل صحیح مدارک در اولین درخواست	تجربه فرانسه: افزایش ۵۰٪ آمادگی کارفرمایان	چک‌لیست خودارزیابی قبل از بازرسی، راهنمای گام‌به‌گام تعامل با بازرس	انتشار راهنماهای ساده و مصور (چندزبانه)
میزان استفاده از خدمات مشاوره	مدل بینچوان: کاهش ۴۵٪ تعارضات ناشی از سوءتفاهم	پاسخ به سوالات متداول، رفع ابهامات حقوقی	مشاوره رایگان تلفنی/آنلاین (پیش از بازرسی)
نسبت تمکین داوطلبانه به اجباری	مطالعه فرانسه: تغییر رفتار بازرسان از کمی به کیفی	جایگزینی شاخص «میزان جرایم وصولی» با «میزان تمکین داوطلبانه پایدار»	استقرار نظام ارزیابی عملکرد مبتنی بر کاهش تعارض (نهاد ناظر) سازمان
نرخ حل تعارض بدون نیاز به دادگاه	مدل چنگ‌مای: افزایش ۶۰٪ میانجی‌گری موفق	پاداش برای موارد «حل تعارض با توافق» (نه فقط صدور برگه)	بازطراحی نظام انگیزشی بازرسان
نرخ بازگشت پرونده‌های مشابه	تجربه ماساچوست: یادگیری سازمانی و کاهش تکرار خطاها	جلسات منظم بازخوانی پرونده‌های تعارض‌آمیز با حضور همه بازرسان	ممیزی بالینی موارد تعارض (آموزش از اشتباهات)

جدول ۴ بر راهکارهای پیشگیرانه و آموزشی متمرکز است که به جای «مدیریت تعارض پس از وقوع»، بر «پیشگیری از وقوع تعارض» تأکید دارند. این راهکارها در سه سطح بازرسان، کارفرمایان، و سازمان ناظر طراحی شده‌اند.

در سطح بازرسان، مهم‌ترین راهکار «آموزش ارتباطات مؤثر و مدیریت تعارض» است. یافته‌های مطالعه فرانسه نشان می‌دهد که بازرسانی که آموزش‌های تخصصی در زمینه گوش دادن فعال، پرسش‌گری غیرتهدمت‌آمیز، و تنظیم هیجان دیده‌اند، ۴۰٪ شکایات کمتری از رفتار خود دریافت کرده‌اند. همچنین، «آموزش حقوق کاربردی با تأکید بر موارد ابهام‌برانگیز» (مطالعه عمیق پرونده‌های قضایی مانند Tiger, Sischo, و Tauscher) می‌تواند توانایی بازرسان در تشخیص و تفسیر موارد مرزی را افزایش دهد. تجربه ماساچوست نشان می‌دهد که چنین آموزش‌هایی نرخ آرای نقض شده در دادگاه را تا ۵۰٪ کاهش داده است.

نکته قابل توجه، تأکید راهنمای ILO بر «آموزش مدیریت فرسودگی شغلی (Burnout prevention)» برای بازرسان است. بازرسانی که با حجم کاری بالا، مواجهه مداوم با تعارض، و عدم حمایت روانی مواجه هستند، به تدریج دچار خستگی و بدبینی می‌شوند و خود به عامل تعارض تبدیل می‌گردند. در مدل چنگ‌مای، بخشی از برنامه توانمندسازی بازرسان به تکنیک‌های مدیریت استرس و حفظ سلامت روان اختصاص دارد.

در سطح کارفرمایان، راهکار اصلی «آگاهی‌بخشی پیشگیرانه» است. مدل هوژونگ نشان می‌دهد که برگزاری کارگاه‌های رایگان برای کارفرمایان (پیش از هرگونه بازرسی) می‌تواند میزان «خطاهای سهوی» را تا ۳۸٪ کاهش دهد. همچنین، انتشار «راهنماهای ساده و مصور» (به زبان محلی و با مثال‌های عینی) که چک‌لیست خودارزیابی را در اختیار کارفرما قرار می‌دهد، می‌تواند آمادگی کارفرمایان را افزایش دهد. تجربه فرانسه نشان می‌دهد که کارفرمایانی که از طریق این راهنماها خود را برای بازرسی آماده کرده‌اند، ۵۰٪ کمتر دچار نقص مدارک می‌شوند.

اما مهم‌ترین سطح، سطح سازمانی (نهاد ناظر) است. بدون اصلاح نظام ارزیابی عملکرد و انگیزشی بازرسان، سایر راهکارها بی‌اثر خواهند بود. مطالعه فرانسه به صراحت اعلام می‌کند که «تا زمانی که بازرسان بر اساس میزان جرایم وصولی ارزیابی می‌شوند، انگیزه‌ای برای کاهش تعارض از طریق میانجی‌گری ندارند». در مقابل، مدل چنگ‌مای با استقرار نظام ارزیابی مبتنی بر «میزان تمکین داوطلبانه پایدار» (و نه صرفاً جرایم وصولی)، توانسته است رفتار بازرسان را از کمی به کیفی تغییر دهد.

«ممیزی بالینی موارد تعارض» (Clinical audit of conflict cases) راهکار دیگری در سطح سازمانی است. این راهکار که در تجربه ماساچوست به کار گرفته شده، شامل برگزاری جلسات منظم (مثلاً ماهانه) با حضور همه بازرسان برای بازخوانی پرونده‌هایی است که به تعارض شدید انجامیده است. در این جلسات، بدون سرزنش افراد، علل ریشه‌ای تعارض تحلیل و درس‌آموخته‌ها استخراج می‌شود. این فرآیند «یادگیری سازمانی» می‌تواند از تکرار خطاهای مشابه جلوگیری کند. شاخص‌های اثربخشی پیشنهادی در ستون آخر جدول ۴، ابزارهای سنجشی هستند که می‌توانند برای ارزیابی موفقیت هر راهکار به کار روند. به عنوان مثال، برای سنجش اثربخشی آموزش ارتباطات به بازرسان، می‌توان «نرخ رضایت کارفرمایان از رفتار بازرس» را قبل و بعد از آموزش مقایسه کرد.

بحث

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که تعارض‌های میدانی میان بازرسان و کارفرمایان در نظام تأمین اجتماعی، پدیده‌ای چندعلتی و چندسطحی است که ریشه در عوامل ساختاری، فرآیندی، رفتاری و نهادی دارد. در این بخش، یافته‌ها در چارچوب نظری سه‌گانه (نظریه نمایندگی، نظریه عدالت، و نظریه فرهنگ سازمانی) تحلیل و با مطالعات پیشین مقایسه می‌شود. سپس، مدل ترکیبی کاهش تعارض ارائه و محدودیت‌های پژوهش و جهت‌های آینده بحث می‌گردد.

بازاندیشی در نقش بازرس: از «پلیس بیمه‌ای» به «مشاور تمکین»

مهم‌ترین یافته مفهومی این پژوهش، ضرورت بازتعریف نقش بازرس تأمین اجتماعی است. یافته‌های جدول ۱ نشان داد که «سبک ارتباطی قضایی/تنبیهی بازرسان» (۳۸٪) و «سوءظن متقابل» (۳۲٪) دو عامل اصلی تعارض هستند. این یافته با مطالعه عبدالنور و همکاران (۲۰۲۳) در فرانسه همسو است که نشان داد بازرسانی که خود را «مجری قانون» می‌بینند (نه «تسهیل‌گر تمکین»)، به طور سیستماتیک با مقاومت بیشتری از سوی کارفرمایان مواجه می‌شوند. نظریه نمایندگی (Agency Theory) توضیح می‌دهد که چرا این تعارض طبیعی است: بازرس به عنوان نماینده دولت (اصیل) وظیفه دارد رفتار کارفرما (عامل) را کنترل کند. اما زمانی که ابزارهای کنترل عمدتاً تنبیهی باشند و بازرس فاقد مهارت‌های ارتباطی و میانجی‌گری باشد، رابطه «اصیل-عامل» به رابطه «شکارچی-شکار» تبدیل می‌شود. در این وضعیت، کارفرما انگیزه‌ای برای همکاری داوطلبانه ندارد و تا حد امکان اطلاعات را پنهان می‌کند. راهکار برون‌رفت از این بن‌بست، «استقرار سازوکار میانجی‌گری میدانی» (جدول ۳) و «آموزش ارتباطات مؤثر به بازرسان» (جدول ۴) است. تجربه چنگ‌مای در تفکیک نقش «مشاور» از «بازرس تنبیهی» نشان می‌دهد که وقتی کارفرما احساس کند بازرس به دنبال «کمک به رفع مشکل» است (نه «به دام انداختن»)، میزان همکاری به طور چشمگیری افزایش می‌یابد. این یافته با نظریه عدالت نیز همسو است: ادراک عدالت رویه‌ای (procedural justice) یعنی احساس اینکه فرآیند منصفانه است - حتی مهم‌تر از نتیجه نهایی (عدالت توزیعی) است.

شفافیت؛ مؤثرترین داروی کاهش تعارض

یافته‌های جدول ۱ نشان داد که «عدم شفافیت در فرآیندهای بازرسی» با فراوانی ۴۱٪، مهم‌ترین عامل تعارض است. همچنین، جدول ۳ نشان داد که «شفاف‌سازی پیش از بازرسی» (اطلاع‌رسانی، چک‌لیست، جلسات توجیهی) می‌تواند مقاومت اولیه را تا ۳۲٪ کاهش دهد. این یافته‌ها با پژوهش‌های پیشین در حوزه حکمرانی باز (open government) و شفافیت سازمانی همسو است.

مطالعه کیم و لی (۲۰۲۱)، ارجاع داخلی) نشان داد که شفافیت فرآیندهای نظارتی به طور مستقیم با «اعتماد نهادی» رابطه مثبت دارد. در بافت بازرسی تأمین اجتماعی، شفافیت به معنای آن است که کارفرما دقیقاً بداند: (۱) بازرسان بر چه اساسی انتخاب شده‌اند، (۲) چه مدارکی مورد نیاز است، (۳) فرآیند بازرسی چند مرحله دارد و هر مرحله چقدر طول می‌کشد، (۴) در صورت اعتراض، چه مراجعی وجود دارد و زمان رسیدگی چقدر است، و (۵) نتیجه نهایی بر چه مستنداتی استوار است.

تجربه چنگ‌مای در استفاده از فناوری برای شفاف‌سازی (پورتال آنلاین پیگیری، پیامک‌های خودکار) نشان می‌دهد که شفافیت دیجیتال می‌تواند «هزینه عدم اطمینان» را برای کارفرما به شدت کاهش دهد. کارفرمایی که می‌تواند در هر لحظه وضعیت پرونده خود را بررسی کند، کمتر دچار اضطراب و حدس و گمان می‌شود و در نتیجه رفتار دفاعی و تعارض‌آمیز کمتری از خود نشان می‌دهد.

اما شفافیت فقط برای کارفرما مفید نیست؛ برای بازرس نیز مفید است. وقتی فرآیندهای بازرسی شفاف و مستند باشد، بازرس نیز در برابر اتهامات سلیقه‌ای یا تبعیض‌آمیز بودن مصون می‌ماند. در پرونده Tiger Home Inspection (۲۰۲۲) دادگاه استناد کرد که گزارش‌های بازرسی مستدل و شفاف، امکان دفاع مؤثر را برای کارفرما فراهم می‌کند و در عین حال، از بازرس در برابر اتهامات بی‌اساس حمایت می‌کند.

یادگیری از تجارب چین: امکان‌پذیری «حل مشارکتی» در نظام‌های متمرکز

یکی از یافته‌های جالب توجه این پژوهش، موفقیت مدل چین در کاهش تعارض از طریق «سازوکارهای مشترک رسیدگی به اختلافات» است. مدل یینچوان (۲۰۲۶) و هوزونگ (۲۰۲۶) نشان می‌دهد که حتی در نظام‌های سیاسی متمرکز و با سنت اداری سلسله‌مراتبی، می‌توان با طراحی نهادهای مشارکتی (شامل نمایندگان کارفرمایان، اتحادیه‌ها و قوه قضاییه)، تعارض را کاهش داد. این یافته با برخی پیش‌فرض‌های رایج در ادبیات مدیریت دولتی که مدل‌های «مشارکتی» و «شبکه‌ای» را مختص نظام‌های لیبرال-دموکراتیک می‌دانند، در تضاد است. تجربه چین نشان می‌دهد که مؤلفه کلیدی موفقیت، «دموکراسی» نیست، بلکه «شفافیت رویه‌ای» و «مسئولیت پاسخ‌گویی متقابل» است. در مدل یینچوان، اصل «اولین مرجع پذیرنده مسئول است» (که در جدول ۲ معرفی شد) مانع از سرگردانی کارفرما بین دستگاه‌های مختلف می‌شود و دستگاه‌ها را ناگزیر به همکاری می‌کند. برای نظام تأمین اجتماعی ایران، که از نظر تمرکزگرایی و ساختار سلسله‌مراتبی شباهت‌هایی با چین دارد، این تجربه مستقیماً قابل اقتباس است. پیشنهاد می‌شود «شورای حل اختلاف تأمین اجتماعی» با حضور نمایندگان تأمین اجتماعی، اداره کار، سازمان امور مالیاتی، اتاق بازرگانی (نماینده کارفرمایان) و کانون وکلا (به عنوان ناظر بی‌طرف) تشکیل شود. این شورا می‌تواند جایگزین فرآیند طولانی و پرهزینه دادرسی قضایی شود و بسیاری از تعارضات را در سطح اداری و با توافق حل کند.

محدودیت‌های پژوهش و جهت‌های آینده

پژوهش حاضر با محدودیت‌های متعددی مواجه است. نخست، عدم دسترسی به داده‌های اولیه از نظام تأمین اجتماعی ایران (به دلیل محرمانه بودن اطلاعات و دشواری دسترسی به بازرسان و کارفرمایان) موجب شد که پژوهش صرفاً بر اساس اسناد بین‌المللی و تطبیقی انجام شود. تعمیم‌پذیری یافته‌ها به بافت نهادی، حقوقی و فرهنگی ایران نیازمند پژوهش‌های تجربی تکمیلی است.

دوم، بیشتر اسناد تحلیل شده از سه کشور/منطقه (آمریکا، فرانسه، چین) بودند و تجارب دیگر کشورها (مانند آلمان، کشورهای اسکاندیناوی، یا کشورهای همسایه ایران مانند ترکیه) بررسی نشد. این محدودیت ممکن است یافته‌ها را به سمت الگوهای خاص این سه منطقه سوگیری دهد.

سوم، رویکرد کیفی و تحلیل محتوای اسناد، گرچه برای استخراج الگوهای مفهومی مناسب است، اما امکان سنجش کمی میزان اثربخشی راهکارهای مختلف را فراهم نمی‌کند. به عنوان مثال، اگرچه گزارش‌های چین از کاهش ۳۷٪ دعاوی قضایی خبر می‌دهند، اما این آمار توسط نهاد مستقل تأیید نشده و ممکن است اغراق‌آمیز باشد.

چهارم، این پژوهش به «تعارض میدانی» متمرکز شده و تعارضات سطح کلان (مانند تعارضات بین نهادی یا تعارضات سیاسی بر سر بودجه تأمین اجتماعی) را پوشش نداده است.

جهت‌های آینده پژوهش: (۱) انجام پژوهش تجربی با روش‌های کمی (پیمایش از بازرسان و کارفرمایان در ایران) برای سنجش میزان تأثیر هر یک از عوامل شناسایی شده. (۲) طراحی و اجرای آزمایشی یک «مدل میانجی‌گری میدانی» در یکی از شعب تأمین اجتماعی ایران و ارزیابی اثربخشی آن با روش شبه‌آزمایشی. (۳) مطالعه تطبیقی عمیق‌تر با کشورهای منطقه (ترکیه،

پاکستان، مصر) که نظام تأمین اجتماعی مشابه ایران دارند. (۴) پژوهش در مورد «تعارضات پنهان» (همکاری صوری، ارائه اطلاعات ناقص) که در اسناد رسمی منعکس نمی‌شوند اما تأثیر مخربی بر کارایی بازرسی دارند.

نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف شناسایی عوامل مؤثر بر تعارض‌های میدانی میان بازرسان و کارفرمایان در بازرسی‌های تأمین اجتماعی و ارائه راهکارهای عملی برای کاهش این تعارض‌ها انجام شد. تحلیل ۳۰ سند بین‌المللی شامل مقالات علمی، آرای قضایی، اسناد نهادی و گزارش‌های اجرایی از سه کشور/منطقه (آمریکا، فرانسه و چین) به شناسایی سه دسته عامل اصلی انجامید: عوامل ساختاری (ابهام در قوانین، همپوشانی صلاحیت دستگاه‌ها)، عوامل فرآیندی (عدم شفافیت، ضعف در اطلاع‌رسانی)، و عوامل رفتاری (سبک ارتباطی تنبیهی، سوءظن متقابل).

یافته‌ها در قالب چهار جدول تحلیلی ارائه شد. جدول ۱ مهم‌ترین عوامل تعارض را اولویت‌بندی کرد. جدول ۲ راهکارهای حقوقی و نهادی (شفاف‌سازی قوانین، ایجاد نهادهای تخصصی حل اختلاف، استقرار نظام ارجاع یکپارچه) را با استناد به تجارب موفق بینچوان و هوژونگ در چین و رویه قضایی ماساچوست و نیویورک تشریح نمود. جدول ۳ راهکارهای فرآیندی و ارتباطی (شفاف‌سازی پیش از بازرسی، میانجی‌گری میدانی، بازطراحی فرمت بازخورد، استفاده از فناوری) را ارائه کرد. جدول ۴ بر راهکارهای پیشگیرانه و آموزشی با تأکید بر توانمندسازی بازرسان (آموزش ارتباطات، مدیریت تعارض، پیشگیری از فرسودگی شغلی) و آگاهی‌بخشی به کارفرمایان متمرکز بود.

مهم‌ترین نتیجه این پژوهش آن است که کاهش تعارض میدانی نیازمند رویکردی ترکیبی و چندسطحی است. تمرکز صرف بر تشدید جرایم و افزایش فشار بر کارفرمایان نه تنها تعارض را کاهش نمی‌دهد، بلکه آن را به اشکال پنهان و مقاومت‌آمیزتر تبدیل می‌کند. در مقابل، سه راهبرد مکمل پیشنهاد می‌شود:

راهبرد اول: شفاف‌سازی ساختاری - بازنگری در قوانین مبهم (به ویژه در حوزه تمایز کارمند از پیمانکار مستقل)، تفکیک وظایف دستگاه‌های نظارتی برای حذف همپوشانی، و استقرار نظام ارجاع یکپارچه بر اساس اصل «اولین مرجع پذیرنده مسئول است».

راهبرد دوم: میانجی‌گری فرآیندی - استقرار سازوکارهای حل اختلاف پیشگیرانه (مراکز تخصصی حل اختلاف، شوراهای سه‌جانبه)، بازطراحی فرمت گزارش‌های بازرسی از «برگه بدهی صرف» به «گزارش تحلیلی مستدل»، و استفاده از فناوری برای شفاف‌سازی و پیگیری لحظه‌ای پرونده‌ها.

راهبرد سوم: توانمندسازی رفتاری - آموزش مهارت‌های ارتباطی، مذاکره و مدیریت تعارض به بازرسان، تفکیک نقش «مشاور تمکین» از «بازرس تنبیهی»، برگزاری کارگاه‌های آگاهی‌بخشی پیشگیرانه برای کارفرمایان، و اصلاح نظام ارزیابی عملکرد بازرسان از «میزان جرایم وصولی» به «میزان تمکین داوطلبانه پایدار».

در نهایت، پژوهش حاضر نشان داد که تعارض میدانی بین بازرسان و کارفرمایان نه یک «شر ضروری» اجتناب‌ناپذیر، بلکه یک «مسئله قابل مدیریت» است. تجارب موفق بین‌المللی - از رویه قضایی ماساچوست و نیویورک گرفته تا مدل‌های نهادی چین - نشان می‌دهد که با اتخاذ رویکردی مبتنی بر شفافیت، مشارکت و توانمندسازی، می‌توان تعارض را به همکاری تبدیل کرد، هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی را کاهش داد، و در نهایت، تمکین پایدارتر و کارآمدتری از قوانین تأمین اجتماعی به دست آورد. برای نظام تأمین اجتماعی ایران، اقتباس از این تجارب با در نظر گرفتن بافت نهادی و فرهنگی خاص کشور، نه تنها امکان‌پذیر، بلکه ضروری به نظر می‌رسد.

منابع و مراجع

- ۱) آبراهامیان، ی، (۱۳۹۳)، ایران بین دو انقلاب (ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی)، تهران: نشر نی.
- ۲) جهانگیر، ز، کاوه پیشقدم، م، (۱۳۹۸)، بررسی تطبیقی جایگاه حقوق شهروندی زنان در قانون اساسی و منشور حقوق شهروندی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه زن و جامعه، ۳۸، ۱۱۹-۱۴۸.
- ۳) حسینی، آ، حاجی‌پور کندرود، ع، (۱۳۹۹)، بررسی جایگاه حقوق زنان در منشور حقوق شهروندی با تکیه بر اصول اخلاقی، فصلنامه علمی پژوهشی انجمن معارف اسلامی ایران، ۲۹، ۱-۱۸.
- ۴) لطفی، ت، ابراهیمیان، ح، رنجبر، م، (۱۳۹۹). منشور حقوق شهروندی و چالش‌های حقوق شهروندی زنان در ایران، اخلاق زیستی، ۱۰، ۱۰۵-۱۱۷.
- ۵) محمدزاده، ن. (۱۳۹۶). زنان و حقوق شهروندی، پژوهشنامه حقوق بشری، ۱۰، ۷۳-۱۰۸.
- ۶) مرادقلی، م. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی حقوق شهروندی زنان در ایران و عربستان، پایان‌نامه ارشد دانشگاه سیستان و بلوچستان، گنچ، پایگاه اطلاعات علمی ایران (ایرنداک).
- ۷) نادرعلی، ا. (۱۳۹۹). بررسی حقوق شهروندی زنان و مطالعه تطبیقی ایران، عربستان، نشریه مطالعات حقوق شهروندی، ۱۴، ۲۶۷-۲۷۸.
- ۸) نجاتی حسینی، ج، منوچهری، م. (۱۳۸۵). درآمدی بر نظریه شهروندی گفت‌وگویی در فلسفه سیاسی هابرماس. فصلنامه علوم سیاسی، ۲۹، ۱۳-۳۶.
- 9) Choi, Hyae-weol. (2020). Protestant modernity in colonial-era Korea. In *Gender Politics at Home and Abroad* (pp. 1–35). Cambridge University Press. [ResearchGatecontent.ucpress.edu](https://www.researchgate.net/publication/353879e-en)
- 10) Choi, S., Ham, S., Yang, Y., & Pareliussen, J. (2024). *Women's employment and fertility in Korea: A literature review* (OECD Economics Department Working Paper No. 1825). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac53879e-en>
- 11) Chung, H.-B., Kim, S.-j., Kwon, S.-h., Chung, Hae-Eun, Shin, Y., & Lee, I.-H. (2021). *A History of Korean Women*. Academy of Korean Studies.
- 12) Chung, J.-S. (1994). *Women's unequal access to education in South Korea*.
- 13) Chung, Ji Sun, (1994). Women's unequal access to education in South Korea. *Comparative Education Review*, 38(4), 487–505. <https://doi.org/10.1086/447272>
- 14) Constitutional Court of Korea. (2021). *Constitutional Court of Korea (English brochure)*. Constitutional Court of Korea. (p. 5, 20–21).
- 15) Hermanns, H. (2006). *Women in South Korean politics: A long road to equality*. Australian University.
- 16) Hoffman, D. M. (1995). Blurred genders: The cultural construction of male and female in South Korea. *Korean Studies*, 19, 112–138.
- 17) Jeong, Gyung-Hwa. (2018). *Feminist labor politics in South Korea: The role of KWWA and alternative unionism*. Korea Journal of Women's Studies, 34(3), 201–220. <https://doi.org/10.35368/kjws.2018.34.3.201>
- 18) Kim, Eun Mee, & Finch, Michael H. (2002). *Empowering women: South Korean women and labor activism*. Asian Survey, 42(2), 231–251. <https://doi.org/10.1525/as.2002.42.2.231>
- 19) Kim, Kyung-A. (2013). *Women's education and social mobility in South Korea* (PhD thesis). University of Manchester, pp. 114-115. [research.manchester.ac.uk](https://www.research.manchester.ac.uk)
- Kim, Kyung-Ho, Kim, Kyung-Jin, Park, Byung-Tae, & Choi, Hyun-Jung. (2022). *The Phenomenon and Development of K-Pop: The Relationship between Success Factors of K-Pop and the National Image, Social Network Service Citizenship Behavior, and Tourist Behavioral Intention*. Sustainability, 14(6), 3200. <https://doi.org/10.3390/su14063200>
- 20) Koo, Eunjung. (2019). Women's subordination in Confucian culture: Shifting breadwinner practices. *Asian Journal of Women's Studies*, 25(3), 417–436. <https://doi.org/10.1080/12259276.2019.1648065>
- 21) Koo, G. (2023). *Riding the Korean Wave in Iran: Cyberfeminism and pop culture among young Iranian women*. Routledge.

- 22) Lee, Jongkon, (2022). The virtuous circle of participation: Female candidates and women's engagement in Korean politics. *Women's Studies International Forum*, 100, Article 102817. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2022.102817>
- 23) Lee, Young Jin. (2015). *South Korea's Equal Employment Act and women's labor rights*. *International Labor Review*, 154(1), 57-74. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2015.00004.x>
- 24) Malik, S. I. (2019). The Korean Wave (Hallyu) and its cultural translation by fans in Qatar. *International Journal of Communication*, 13, 5734-5751.
- 25) Oh, Kyung Jin. (2016). Women's political participation in South Korea and activist organizations. *Asian Journal of Women's Studies*, 22(3), 338-345. tandfonline.com