

## تبیین نهادی برنامه‌ریزی دولتی تأمین اجتماعی در ایران (۱۳۷۶-۱۳۹۲)

محسن جعفری مقدم\*

### چکیده

تأمین اجتماعی به معنای سیاست‌های بیمه‌ای مرتبط با شغل و بازنشستگی و برنامه‌های حمایت از آسیب‌دیدگان که می‌تواند رفاه و آسایش جامعه را تضمین کند، از مهم‌ترین عوامل تحقق توسعه پایدار در جوامع امروز است. در کشور ما دولت، عهده‌دار اصلی سیاست‌های رفاهی و تأمین اجتماعی است و به تدوین و اجرای این سیاست‌ها اقدام می‌کند.

در این مقاله با هدف ارائه تبیین نهاد گرایانه از نظام تأمین اجتماعی و عملکرد آن، برنامه‌های دولت در حوزه تأمین اجتماعی در دوره زمانی ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۲، براساس نظریه نهادگرایی اقتصادی داگلاس نورث و با استفاده از روش‌های تحلیل محتوا، تحلیل گفتمان و بررسی اسنادی، مورد مطالعه قرار گرفته است. داده‌ها در سه سطح قوانین و برنامه‌های تأمین اجتماعی (محدودیت‌های رسمی)، ایدئولوژی، فرهنگ و هنجارهای مرتبط با تأمین اجتماعی (محدودیت‌های غیررسمی) و همچنین سازمان‌های اجرایی تأمین اجتماعی در دوره زمانی مورد نظر واکاوی شده‌اند.

نتایج پژوهش نشان می‌دهند نظام تأمین اجتماعی در کشور ما زیرساخت‌های نهادی مطلوب ندارد و چالش‌های این نظام، ریشه در ضعف نهاد‌های رسمی و غیررسمی دارد. به طوری که «بی‌ثباتی»، «ناکارآمدی» و «چالش‌های عملکردی نظام تأمین اجتماعی»، به ترتیب ناشی از «بی‌ثباتی نهادی»، «ناکارایی نهادی» و «ضعف اجرای نهادی» است. برای اصلاح این وضعیت باید از بنیان‌های نهادی آغاز کرد و تا زمانی که نهاد‌های رسمی و غیررسمی اصلاح نشوند، تحولی در سطح عملکردی و اجرایی اتفاق نخواهد افتاد.

**کلیدواژه‌ها:** تأمین اجتماعی، دولت، نهاد‌های رسمی، نهاد‌های غیررسمی، سازمان‌های اجرایی.

## مقدمه

از حدود سه قرن پیش، تحولاتی در سرزمین اروپا رخ داد که بعدها خود را در قالب پدید آمدن صنعت و کارخانه‌ها، رشد تجارت و شکل‌گیری شهرهای جدید، تقسیم کار و تخصصی‌شدن، دیوان‌سالاری و برآمدن نظام‌های سیاسی و اجتماعی مدرن نشان داد. این تحولات، با عناوینی مانند صنعتی‌شدن، تجدد، مدرنیته و توسعه‌یافتگی شناخته شد و مورد بررسی و مطالعه‌ی متفکرین قرار گرفت. صنعت، افزون‌بر تحول در نظم اقتصادی و تولید و مصرف کالاها، پیامدهای خوشایند و ناخوشایند زیادی در سایر شئون زندگی انسان داشت. افزایش نابرابری‌های اجتماعی و طبقاتی، ظهور طبقه‌ی کارگران صنعتی و جدا شدن کار از زندگی روزمره، تمایز و تقسیم‌بندی جوامع به صنعتی و غیرصنعتی، تحول در مناسبات کاری و بروز روابط مبتنی بر سرمایه‌داری و ... از تبعات انقلاب صنعتی است که چهره‌ی جوامع و فرهنگ آنان را دگرگون می‌کند.

هم‌زمان با انقلاب صنعتی و مقارن با ایجاد واحدهای بزرگ صنعتی و جمعیت زیاد کارگران، محیط شهرها نیز رشد کرد تا امکان اسکان کارگران و احتمالاً خانواده‌های آنان را فراهم کند. در دوران قدیم، چگونگی اداره‌ی امور شهرها و ساماندهی تولید اقتصادی، اغلب بر مبنای روابط خانوادگی با شیوه‌های پدرسالارانه و اقتدار مبتنی بر روابط شخصی و آمرانه بود، ولی با آغاز تحولات دنیای جدید، نیاز به سازمان‌های رسمی و کارآمد که بر مبنای قوانین و تخصص، اداره شوند، احساس شد. گسترش دیوان‌سالاری، پیامد اجتناب‌ناپذیر صنعتی‌شدن بود، زیرا سازمان‌های سنتی، پاسخگوی نیازهای جوامع صنعتی نبودند.

صنعتی‌شدن، رشد شهرنشینی و گسترش دیوان‌سالاری، هم‌زمان تحولات دیگری را نیز رقم زدند. حاکمیت قانون، حقوق شهروندی، احترام به آزادی‌ها، مشارکت مردم، گسترش دانش و نهادینه‌شدن عقلانیت و تحول در باورها و هنجارها، از مواردی است که مقارن با توسعه‌ی فیزیکی و رشد شهرها و کارخانه‌ها و سازمان‌ها، توسعه یافت و نهادینه شد. یکی از مهم‌ترین تحولات، مبارزه و تلاش برای حقوق اجتماعی و دستیابی به زندگی بهتر در بین شهروندان

عادی بود. این تلاش‌ها به‌ویژه در قرن بیستم جدی‌تر شد و هم‌زمان، دولت و کارفرمایان صنعتی در کشورهای غربی را وادار به حمایت‌های اجتماعی از کارگران و خانواده‌های آن‌ها کرد. به تدریج ایده حمایت اجتماعی گسترده شد و پس از جنگ جهانی دوم با رشد دولت‌های رفاهی در اروپا، ثبات و قوام یافت؛ بنابراین هم نقش و جایگاه دولت در سیاست‌گذاری اجتماعی به رسمیت شناخته شد و هم تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از موضوعات محوری در حوزه رفاه و سیاست اجتماعی به تثبیت رسید.

تأمین اجتماعی به‌منزله حمایتی است که جامعه به‌واسطه یک سلسله اقدامات عمومی، در مقابل فشارهای اقتصادی و اجتماعی که از قطع یا کاهش قابل توجه درآمد ناشی از بیماری، بارداری، حوادث شغلی، بیکاری، از کارافتادگی، سالمندی، مرگ و مراقبت‌های درمانی برای خانواده و فرزندان، به اعضای خود ارائه می‌کند (دپارتمان تأمین اجتماعی دفتر بین‌المللی کار، ۱۳۹۶: ۱۵).

تأمین اجتماعی را می‌توان یکی از مؤلفه‌های مهم سیاست‌گذاری اجتماعی و از شاخص‌های تعیین‌کننده در عدالت اجتماعی دانست، زیرا این مؤلفه تأثیرات عینی در زندگی روزمره مردم دارد و تعیین‌کننده آسایش، رفاه، فقر و سلامت آن‌هاست. امروز کشورهای حوزه اسکاندیناوی که گستره مطلوبی از خدمات اجتماعی ارائه می‌دهند، شادترین و سالم‌ترین جوامع دنیا را دارند (SDSN، ۲۰۱۷).

اقتضای فهمی کمال‌یافته از عدالت، عنایت به این استدلال است که عدالت نمی‌تواند به زندگی‌هایی که مردم عملاً سپری می‌کنند، بی تفاوت باشد. نهادها و قواعد جاری، از نظر تأثیر بر رویدادها اهمیت دارند، اما نمی‌توانند جایگزین زندگی، تجربیات و واقعیت‌های انسانی شوند. شاخص‌های مستقیم کیفیت زندگی، رفاه و آزادی مردم، روزه‌روز بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد (آمارتیا سن، ۱۳۹۰).

امروز در کشورهای مختلف جهان با نظام‌های سیاسی و اقتصادی متفاوت و ایدئولوژی‌های گوناگون، تأمین اجتماعی یکی از موضوعات مهم مطرح در جامعه و در میان مردم و احتمالاً مورد

بحث در میان سیاستمداران و برنامه‌ریزان است. نگاهی به عناوین اخبار و رویدادهای جهان، ما را به سمت موضوعات و چالش‌هایی از قبیل بیکاری، فقر، بهداشت و درمان، تحولات شرکت‌های بیمه و صندوق‌های بازنشستگی هدایت می‌کند که به‌نوعی مرتبط با تأمین اجتماعی‌اند.

در ایران حمایت‌های اجتماعی در میان مردم، سابقه دیرینه دارد و سنت‌های حسنه‌ای را در زمینه‌های تاریخی و فرهنگی و دینی می‌توان یافت، اما تکوین نظام جدید تأمین اجتماعی، به تحولات دولت مدرن و شکل‌گیری دولت - ملت و عوامل تبعی آن همچون صنعتی شدن، شهرنشینی، اقتصاد تولیدی و رشد طبقه کارمند و کارگر بازمی‌گردد. نخستین برنامه‌های تأمین اجتماعی در کشور ما به تصویب قانون استخدامی کشوری در سال ۱۳۰۱ و نظام بازنشستگی منتج از آن برمی‌گردد. تشکیل «صندوق احتیاط کارگران راه‌آهن» در سال ۱۳۰۹، طرح «نظام‌نامه کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی» در سال ۱۳۱۵ و تصویب قانون کار در سال ۱۳۲۵، از دیگر طرح‌ها و قوانین مهم در حوزه تأمین اجتماعی است. در این دوره، طرح‌ها و قوانین دیگری نیز مانند «بیمه‌های اجتماعی کارگران» در سال ۱۳۳۱، «بیمه‌های اجتماعی روستائیان» در سال ۱۳۴۷ و «بیمه خدمات درمانی مستخدمان دولت» در سال ۱۳۵۱ به تصویب می‌رسد، اما اوج این رخدادها تشکیل «وزارت رفاه اجتماعی» در سال ۱۳۵۳ و تصویب «قانون تأمین اجتماعی» در تیرماه ۱۳۵۴ و تشکیل «سازمان تأمین اجتماعی» است. این سازمان از بدو تولد تا کنون، تحولات زیادی را پشت سر گذاشته است (اعتضادپور و رجبی راد، ۱۳۷۵).

پس از انقلاب اسلامی در سال ۵۷، انتقادات جدی و مبنایی متوجه روندهای نوسازی و عملکرد دولت در دوران پهلوی شد. در دهه نخست انقلاب، اهتمام به تأمین اجتماعی، رفع فقر و بهبود زندگی مستضعفان و نیازمندان که به‌نوعی ریشه در شعارهای انقلاب نیز داشت، در اولویت قرار گرفت و در قانون اساسی<sup>۱</sup> و چهارچوب‌های عملکردی نظام سیاسی تثبیت شد.

۱. موضوع تأمین اجتماعی، در اصل بیست و نهم قانون اساسی به‌صراحت اشاره شده و در اصول بیست و هشتم، سی‌ام، سی و یکم، چهل و سوم و بند ۱۲ اصل سوم مسائل مرتبط با رفاه و خدمات اجتماعی، مورد توجه قرار گرفته است.

پس از جنگ تحمیلی با عنایت به ضرورت بازسازی و توسعه کشور، به تدریج روندهای نوسازی دولتی تداوم یافت و توسعه صنعتی به منظور افزایش تولید و اشتغال، در دستور کار قرار گرفت. اگرچه سیاست ارائه خدمات اجتماعی به وسیله دولت در دهه نخست انقلاب اسلامی پرننگ تر بود و در دولت سازندگی کمرنگ تر شد، ولی در دولت‌های اصلاحات و اصولگرا، افت‌وخیزهای جدی‌تری را تجربه کرد؛ افت‌وخیزهایی که ریشه در تحولات ایدئولوژیک، فرایندهای اجتماعی و دگرگونی‌های سازمانی و اجرایی داشت.

بنابراین تأمین اجتماعی و مقولات مرتبط با آن، از جمله عوامل کلیدی در نیل به عدالت اجتماعی، توسعه اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی شهروندان است. گرچه هنوز چالش‌های عمده‌ای در رابطه با نوع و میزان مداخله دولت در حوزه سیاست‌های رفاهی و تأمین اجتماعی موجود است و بحث و نظر در این حوزه ادامه دارد، اما در این تردیدی نیست که ساخته شدن یک جامعه شاداب، پرنشاط و امیدوار، بدون تأمین اجتماعی و امنیت خاطر شهروندان ممکن نیست. کشور ما نیز براساس تجربیات، در شرایط فقر، بیکاری و فقدان پشتوانه‌های اجتماعی، تا آستانه بحران پیش رفته و آشفتگی‌ها و دشواری‌هایی را پشت سر گذاشته است؛ بنابراین اهمیت حفظ و ارتقای کیفیت زندگی مردم و اهتمام به تأمین اجتماعی ایشان در قالب طرح‌ها و برنامه‌های مختلف، بر کسی پوشیده نیست و پژوهش‌های کاربردی در این حوزه می‌تواند راهگشای دولت و جامعه باشد.

نظر به اهمیت موضوع، مقاله پیش رو با هدف تبیین نهاد گرایانه چالش‌های نظام تأمین اجتماعی ایران و براساس پژوهش «بررسی برنامه‌های دولتی تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۲»، به رشته تحریر درآمده است. تلاش شده است یافته‌ها و داده‌های به دست آمده از پژوهش یادشده، براساس رویکرد نهادگرایی تحلیل شده و یک تبیین نهاد گرایانه از نظام تأمین اجتماعی ایران ارائه شود. پرسش ما این است که «ناپایداری»، «ناکارآمدی» و «ضعف‌های اجرایی» به عنوان چالش‌های عمده نظام تأمین اجتماعی، ریشه در کدام عوامل نهادی دارند؟

## پیشینه پژوهش

نهادگرایی اقتصادی، رویکردی شناخته شده در کشور ماست و کتب و مقالات متعددی در مورد آن به چاپ رسیده که برخی از آن‌ها در این مقاله مورد استناد قرار گرفته است. از مهم‌ترین منابع دست‌اول موجود می‌توان به «نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی (نورث، ۱۳۸۵)»، «ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی (نورث، ۱۳۷۹)» و «فهم فرایند تحول اقتصادی (نورث، ۱۳۹۶)» اشاره کرد که در آن‌ها ایده‌های این اقتصاددان نهادگرا در رابطه با توسعه و تغییرات نهادی، بازتاب یافته است. به اعتقاد او دگرگونی نظام‌های اقتصادی و اجتماعی، تابعی از نهادها، یادگیری جمعی، حوادث تاریخی، تحولات جمعیتی، تغییر در ذخیره دانایی به‌ویژه دانش تسخیری و ضمنی برای غلبه بر طبیعت، قوانین و نهادهای رسمی و نحوه اجرای آن‌ها، ایدئولوژی و نهادهای غیررسمی است.

در سال‌های گذشته پژوهش‌های زیادی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در ایران صورت گرفته است. از جمله مقاله «چشم‌اندازهای فراروی تأمین اجتماعی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای پیش‌بینی‌شده در لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» به قلم سعید مدنی قهفرخی که معضلات بخش بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی در ایران را شامل ضعف رویکرد علمی به‌ویژه به اصول بیمه‌گری در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، ضعف و نارسایی‌های قانونی به‌منظور تحرک بیشتر نظام تأمین اجتماعی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، ضعف و نبود انسجام ساختاری نظام تأمین اجتماعی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی، ضعف مدیریت منابع و... دانسته است و مشکلات بخش حمایتی از جمله نارسایی نظام آماری و ضعف اطلاعات مورد نیاز، ضعف در بهره‌گیری از مشارکت بخش غیردولتی، ضعف مدیریت اجتماعی و برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری واحد و هماهنگ، ضعف ارزشیابی و نظارت بر فعالیت‌ها، تعدد مراکز و مؤسسات مسئول را تشریح می‌کند (مدنی قهفرخی، ۱۳۸۲).

مقاله «بررسی گفتمان عدالت حاکم بر مقوله تأمین اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی» نوشته جعفر هزارجریبی و رضا صفری شالی، با استفاده از روش تحلیل گفتمان و با

مبنا قراردادن عدالت اجتماعی به عنوان دال شناور و تأمین اجتماعی به عنوان نشانه مرکزی، اقدام به تحلیل گفتمان دولت‌های پس از انقلاب اسلامی کرده و نتیجه گرفته دال شناور عدالت اجتماعی ذیل گفتمان کلان انقلاب اسلامی در قالب نشانه مرکزی تأمین اجتماعی مسدود شده و مفصل‌بندی آن در قالب نشانه‌های اصلی چون برخورداری آحاد جامعه از حمایت‌های بیمه‌ای و امدادی (با رویکرد حداقلی به مقوله تأمین اجتماعی در گفتمان دفاع مقدس و در نظر گرفتن ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی در گفتمان اصلاح‌طلبی)، برخورداری از حمایت‌های اجتماعی و بیمه‌ای (در قالب تدوین چهارچوب نظام تأمین اجتماعی در گفتمان سازندگی) و برخورداری از حمایت‌های بیمه‌ای و توان‌بخشی (در قالب رویکرد چندبعدی به مقوله تأمین اجتماعی در گفتمان اصول‌گرای عدالت‌محور) شکل گرفته که مبین خط سیر متفاوت دولت‌های پس از انقلاب در تحقق عدالت اجتماعی برآمده از تأمین اجتماعی در کشور است (هزارجریبی و صفری شالی، ۱۳۹۴).

مقاله دیگری به وسیله محمدجواد زاهدی و محمود نوایی لواسانی با عنوان «ارزیابی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران از منظر بازنمایی و کاربست نظریه‌های رفاه و عدالت اجتماعی (با تأکید بر برنامه پنجم توسعه)» نوشته شده است که نشان می‌دهد با اینکه بخش‌هایی از برنامه‌های توسعه، هماهنگی‌هایی با برخی نظریه‌ها یا برخی دلالت‌های نظری موجود در حوزه عدالت اجتماعی دارد، ولی ارزیابی سیاست‌گذاری‌های رفاه در برنامه‌های توسعه و به‌طور مشخص برنامه پنجم، مبین فقدان نگرش سنجیده و هدفمند در زمینه تأمین عدالت رفاهی در مقیاس عمومی کشور است. با توجه به نگاه محیطی، موقعیتی و قابلیت‌محور آمارتیا سن و با نگاه چندبعدی والزر به عدالت می‌توان فقدان نظریه عدالت اجتماعی مدون، منسجم و قابل اجرا در حوزه نظریه‌های ایرانی-اسلامی را ترمیم کرد (زاهدی و نوایی لواسانی، ۱۳۹۵).

نزدیک‌ترین مطالعات به مقاله ما، دو کتاب با عناوین «بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۲۰-۱۳۸۵» (اکبری، ۱۳۸۲) و «بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۵۷-۱۳۲۰» (اکبری، ۱۳۸۳) است که به وسیله مؤسسه عالی

پژوهش تأمین اجتماعی به چاپ رسیده و همچنین یک پژوهش منتشر نشده با عنوان «بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۸۰-۱۳۵۷» به وسیله محمدعلی اکبری انجام شده و کتاب دیگری با عنوان «رفاه اجتماعی در ایران معاصر (اکبری، ۱۳۹۵)» که کل سه پژوهش را در چهارچوبی متفاوت تنظیم کرده، به وسیله همین نویسنده تألیف شده و به چاپ رسیده است.

بنا به اظهار نظر مؤلف، شناخت پیشینه برنامه‌ریزی دولتی در این حوزه، پژوهش را در زمره تحقیقات تاریخ کلیومتریک قرار داده است که براساس آن می‌توان مواد و مصالح تاریخی را در قالب الگوی برنامه‌ریزی، مورد مطالعه قرار داد. در پژوهش‌های صورت گرفته، «چهارچوب برنامه‌ریزی» به مثابه الگوی تحقیق، به کار گرفته شده است. به این معنا که مطابق چهارچوب برنامه‌ریزی، الگوی تحقیق نیز به مثابه مثلی از روندهای سه گانه به هم پیوسته در نظر گرفته شده است که اضلاع سه گانه آن عبارت‌اند از فرایند و سازوکارهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، سازمان و رویه‌های اجرایی و سازوکارهای ناظر به نظارت و ارزشیابی تصمیمات و اقدامات. تأکید شده که پژوهش، در صدد شناخت برنامه‌ریزی دولتی در مقام طراحی و تصویب بوده و عملکرد برنامه‌ها و آثار و نتایج آن‌ها را مدنظر نداشته است (اکبری، ۱۳۹۵). مقاله پیش رو به نوعی در ادامه این پژوهش‌های تاریخی خواهد بود، با این توضیح که در اینجا رویکرد تحلیل اجتماعی غالب است و بر مبنای «چهارچوب نظری نهادگرایی» به تبیین عملکرد نظام تأمین اجتماعی و برنامه‌ریزی دولت در این عرصه پرداخته خواهد شد. چهارچوبی که در دیگر پژوهش‌ها و مقالات پیشین نیز به چشم نمی‌خورد.

### نظریه نهادگرایی

ریشه مفهوم نهاد در علم اقتصاد را باید در آرای آدام اسمیت<sup>۱</sup> (۱۷۷۶) جست‌وجو کرد که در کتاب مهم ثروت ملل، به طور گذرا بدان پرداخته است. در این کتاب، اسمیت در

1. Adam Smith



تبيين تفاوت وضعیت اقتصادی چین، به تفاوت قوانین و نهادهای آن کشور با سایر کشورها اشاره می‌کند. با وجود این، در اقتصاد، وبلن را باید پیشگام و واضع استفاده از مفهوم نهاد دانست. از نظر وبلن<sup>۱</sup> (۱۹۰۹)، عادت‌های تثبیت‌شده فکری که در بین عموم انسان‌ها مشترک‌اند، نهاد نام دارند. به تعبیر مشابه اما مشخص‌تر، «نهادهای محصول عادات هستند». نزد نهادگرایان اقتصادی قدیم، «عادت» مفهومی محوری است و «سلايق و خواسته‌های افراد (و به‌طور اساسی خود انسان)، تا حد زیادی تحت تأثیر شرایط نهادی و عادات اجتماعی قرار دارند»، در نتیجه رابطه بین انسان و نهادهای رابطه‌ای دوسویه و متقابل است. به نحوی که نهادهای از سویی وابسته به انسان‌ها هستند و از سوی دیگر به ایشان شکل می‌دهند. در مقابل، نهادگرایان جدید در تعریف نهاد به سه مقوله «قاعده، قابلیت تدوین و هنجار بنیاد بودن» توجه می‌کنند و نهاد را نوعی ساختار اجتماعی می‌دانند که قواعد رفتاری و تفسیری آن، تدوین‌پذیر و به‌طور آشکار هنجاری است. در واقع نهادگرایی جدید برخلاف نهادگرایی قدیم که به رابطه دوسویه نهادهای و انسان‌ها قائل بود، فرض «وضعیت طبیعی فارغ از نهاد» را صادق می‌داند و پیدایش نهادهای را متأثر از عقلایی بودن رفتار کنشگران می‌داند. در این نگاه، پدیده‌هایی نظیر زبان، پول، قانون، معیارهای اندازه‌گیری، آداب غذا خوردن و بنگاه‌ها به‌عنوان نهاد در نظر گرفته می‌شوند (مشهدی احمدی، ۱۳۹۲).

نورث که در زمره نهادگرایان اقتصادی جدید به شمار می‌آید و به‌واسطه پژوهش‌های نهادگرایانه‌اش در سال ۱۹۹۳ برنده جایزه نوبل اقتصاد شده است، نهادهای را این‌گونه تعریف می‌کند: نهادهای قیود و محدودیت‌های ابداع‌شده به‌وسیله انسان‌ها هستند که دارای ضمانت‌های اجرایی بوده، تعاملات انسانی را ساختارمند می‌کنند. آن‌ها محدودیت‌های رسمی (قانون اساسی و سایر قوانین و دستورالعمل‌های رسمی) و غیررسمی (هنجارهای رفتاری، رسوم و الزامات رفتاری فردساخته) را شامل می‌شوند (نورث، ۱۹۹۴).

---

1. Thorstein Veblen

نهادهای رسمی، خود شامل «قوانین اساسی» و «قواعد عملیاتی» است. قوانین اساسی تعیین‌کننده ساختار اساسی حقوق مالکیت، توزیع رانت و هدایت‌کننده دولت است. قواعد عملیاتی شامل قوانین مصوب و قوانین عرف است. نهادهای غیررسمی نیز متشکل از قواعد اخلاقی و هنجارهای ارزشی، ایدئولوژیک و سنت است.

در نهادگرایی نورث، نهادها از سازمان‌ها متمایز شده‌اند، به طوری که نهادها همان قوانین رسمی و غیررسمی‌اند و شاخه‌های سیاسی (مجلس، شوراهای محلی، هیئت‌های نظارت‌کننده و ...)، اجتماعی (تجمع‌های مذهبی، باشگاه‌های ورزشی و ...)، اقتصادی (شرکت‌ها و اتحادیه‌های تجاری و ...) و آموزشی (مدارس، دانشگاه‌ها و ...) سازمان‌ها می‌شوند. به تعبیر دیگر، نهادها قواعد بازی و سازمان‌ها بازیگران بازی‌اند. ما با یک کنش متقابل میان نهادها و سازمان‌ها (کنشگران انسانی) مواجه هستیم. از یک طرف نهادها جهت‌دهنده و تعیین‌کننده کنش‌های عوامل انسانی و سازمانی‌اند و از طرف دیگر، کنش‌های انسانی و سازمانی به منظور بهره‌برداری از منافع موجود در نظام اقتصادی و سیاسی، تعیین‌کننده تغییر و تحول نهادها در طول زمان است (متوسلی و همکاران، ۱۳۹۲: ۹۲).

همچنین در نظریه نهادی نورث، چهارچوب‌های نهادی سیاسی و اقتصادی که خود تحت تأثیر باورها و الگوهای ذهنی هستند، ساختارهای انگیزشی را شکل می‌دهند و این ساختارها با ایجاد سازمان‌های پاسخ‌دهنده به نیازها، زمینه شکل‌گیری سیاست‌ها و سپس عملکردها را فراهم می‌کنند (چاونس، ۱۳۹۰).

در رویکرد نهادی نورث، چهار مفهوم کلیدی وجود دارد. الف) «کارایی نهادی»؛ ب) «تغییر و ثبات نهادی»؛ ج) «اجرای نهادی»؛ د) «یادگیری نهادی» که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

کارایی نهادی به کارایی قواعد بازی اشاره داشته، نقش مؤثری در فرایندهای حاکم بر نظام‌های اقتصادی و اجتماعی و نتایج حاصل از آن دارد. نهادها (به‌ویژه نهادهای رسمی)، الزاماً با هدف کارایی اجتماعی، طراحی و ساخته نمی‌شوند، بلکه اغلب به‌واسطه قدرت چانه‌زنی طرف‌های درگیر در فرایندهای اقتصادی و سیاسی و در راستای تأمین منافع افراد و گروه‌ها

شکل می‌گیرند. تغییرات پی‌درپی نهادی، بیانگر بی‌ثباتی در قواعد بازی و نتیجه آن، اتلاف منابع و کاهش کارآمدی در نظام سیاسی و اقتصادی است. تغییرات نهادی براساس آنچه گفته شد، ریشه در قدرت چانه‌زنی گروه‌ها و افراد دارد و مادامی که توزیع قدرت چانه‌زنی میان طرف‌های درگیر تغییر نکرده است، وضعیت نهادی، در تعادل قرار دارد و نظم موجود حفظ می‌شود، اما هنگامی که توزیع قدرت چانه‌زنی میان طرف‌های درگیر، به هر دلیل تغییر می‌کند، تعادل نهادی از دست می‌رود و در راستای منافع بازیگران قدرتمند تعدیل می‌شود. به‌هرحال نهادها ثابت و ایستا نیستند و در فرایند تاریخی، در حال تغییر و دگرگونی‌اند. نهادهای غیررسمی که محصول فرایندهای فرهنگی و ایدئولوژیک جامعه هستند، در گذر زمان، دارای جریان‌های بسیار باثبات‌تر و پایدارتر از نهادهای رسمی هستند و در نتیجه نقش مهمی در تأمین ثبات نهادی ایفا می‌کنند. در میان نهادهای رسمی، البته قوانین اساسی اغلب از ثبات و پایداری بیشتری برخوردارند. با این حال، ممکن است نهادهای رسمی، در مقاطع زمانی مختلف مانند وقوع انقلاب‌ها، دچار دگرگونی‌های اساسی شوند، ولی قوانین عملیاتی در مجموعه نهادهای رسمی، عموماً به‌سادگی و به‌سرعت می‌توانند تغییر کنند و در نتیجه می‌توانند منشأ بی‌ثباتی و ناپایداری نهادی را فراهم آورند. مهم آن است که تغییرات، دارای جریان‌های باثبات باشد و طی یک فرایند پیوسته، تدریجی و بطئی صورت پذیرد، وگرنه تغییرات شکننده، گسسته و ناگهانی، آسیب‌زا خواهند بود (نورث، ۱۳۸۵).

از نظر نورث، اجرا بیشتر ناقص است و نیازمند ضمانت‌های طرف سوم خواهد بود. در کشورهای توسعه‌یافته، نظام‌های قضایی کارآمد، مجموعه کاملاً مشخص قانونی و کارگزارانی از قبیل وکلا و میانجیگران را شامل می‌شود و این اطمینان تا حدی وجود دارد که ماهیت دعوی حقوقی، بر نتایج تأثیر می‌گذارد، نه بر منافع شخصی، اما در اقتصادهای جهان‌سومی، به علت ابهام آموزه‌های حقوقی و نامعلوم بودن رفتار کارگزاران، اجرا قطعی نیست. نهادهای رسمی، محصول فرایندهای سیاسی در چهارچوب دولت‌اند و نیروهای نظارتی و قضایی، باید ناظر و ضامن اجرای آن‌ها باشند. میزان موفقیت دولت در اجرای نهادی، از یک سو تابع کارایی

دولت و فرهنگ و از سوی دیگر، ایدئولوژی حاکم بر جامعه (به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده نهادهای غیررسمی) است. هرچه مجموعه نهادی رسمی، بیشتر مورد پذیرش مردم باشد، هزینه‌های دولت در اعمال مجموعه نهادی رسمی، کمتر خواهد بود و اجرای نهادی، به نحو مطلوب‌تر صورت خواهد گرفت، اما در صورت وجود تضاد و تنش بنیادی میان نگرش و باورهای فرهنگی و ایدئولوژیک مردم و نهادهای رسمی، هزینه‌های دولت در اعمال چهارچوب نهادی، به شکل فزاینده‌ای افزایش خواهد یافت (نورث، ۱۳۸۵).

چهارچوب نهادی، راستای کسب دانش و مهارت (یادگیری) را تعیین می‌کند و این راستا عامل تعیین‌کننده توسعه بلندمدت آن جامعه خواهد بود. این چهارچوب، فرصت‌های مناسب برای پیشینه‌سازی را به سازمان دیکته می‌کند و حتی در مولدترین اقتصاد جهان مدرن، علائم ایجادشده به‌وسیله چهارچوب نهادی متفاوت است. در کنار نهادهایی که به فعالیت‌های اقتصادی مولد پاداش می‌دهند، نهادهایی هم هستند که به محدود کردن تولید، کارتراشیدن و جنایت، پاداش می‌دهند. در بخش اعظم تاریخ بشری و در بسیاری از اقتصاد امروزی جهان سوم، نهادهای گروه دوم مسلطاند (نورث، ۱۳۸۵: ۱۲۹).

نظام تأمین اجتماعی همچون نظام اقتصادی، در یک بستر نهادی شکل گرفته و امروز پا گرفته است. عملکرد این نظام، تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار دارد که مهم‌ترین آن‌ها، نهادهای رسمی و غیررسمی‌اند. تبیین نظام تأمین اجتماعی، در چهارچوب نهادی آن و به کمک این نهادها صورت خواهد گرفت.

همچنین در این مطالعه، اصطلاح تأمین اجتماعی به مفهوم عام آن و براساس مواد مندرج در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) و ماده ۲۷ برنامه پنجم توسعه کشور (۱۳۸۹) مورد استفاده قرار گرفته است. واژه دولت هم با توجه به ساختار سیاسی و نظام اداری و اجرایی در ایران، اغلب به مجموعه حاکمیت (قوای سه‌گانه و نهادهای زیرمجموعه رهبری) اشاره دارد. بر این اساس، برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی، به معنای عملکرد حاکمیت در حوزه تأمین اجتماعی در راستای تحقق رفاه و عدالت اجتماعی به‌وسیله

قانونگذاری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی است. مطابق تعریف، در این پژوهش، ارزیابی اجرای همه برنامه‌ها و سنجش میزان عملیاتی‌سازی همه قوانین و مقررات، مدنظر نیست، بلکه کلیت نظام تأمین اجتماعی و تبیین نهادی چالش‌های عملکردی مورد توجه است.

## روش پژوهش

در این پژوهش به فراخور حوزه و موضوعات مورد مطالعه، از روش مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای استفاده شده است. همچنین از روش تحلیل محتوا برای تحلیل نهادهای رسمی و از روش تحلیل گفتمان برای مطالعه نهادهای غیررسمی استفاده شده است. از آنجا که ما موضوع برنامه‌ریزی در حوزه تأمین اجتماعی را مطالعه می‌کنیم و با رویکردها، برنامه‌ها، قوانین و به‌طور کلی متون و اسناد غالباً موجود سروکار داریم، متکی بر یافته‌های تحقیق کتابخانه‌ای هستیم. در نتیجه با استفاده از روش کتابخانه‌ای و ثبت داده‌ها، اسناد و دیگر مطالب در قالب‌هایی مانند فیش و جدول، به طبقه‌بندی و تحلیل آن‌ها خواهیم پرداخت.

نهادهای رسمی (قوانین و برنامه‌ها) با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوا که یکی از روش‌های اصلی مطالعه «انواع ارتباطات ثبت‌شده انسان، مانند یک کتاب، وب‌سایت، نقاشی‌ها و قوانین» (ببی، ۱۳۹۲: ۷۲۴/۲) است و همچنین روش‌های مطالعه اسنادی، مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در تحلیل محتوای قوانین تأمین اجتماعی در بازه زمانی ۱۳۹۲-۱۳۷۶، واحد تحلیل شامل قوانین، مقررات، آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و برنامه‌های توسعه است که مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرند.

تحلیل گفتمان، روشی برای بررسی متون، رسانه‌ها، فرهنگ، علوم، سیاست، اجتماع و مطالعه چگونگی ساخت متون و کارکردهای آن‌ها در زمینه‌های مختلف است و در زمره روش‌های تحقیق کیفی می‌گنجد. تولید و فهم متن، با عواملی چون تاریخ، ایدئولوژی، جامعه، فرهنگ و قدرت رابطه دارد و شناخت و درک عمیق از معناهای نهفته در متن، مستلزم استفاده از روش‌های تحلیل کیفی در این عرصه است.

لاکلا<sup>۱</sup> و موف<sup>۲</sup> تحت تأثیر نظریه پردازانی چون فوکو<sup>۳</sup>، سوسور<sup>۴</sup>، دریدا<sup>۵</sup> و گرامشی<sup>۶</sup>، به بسط مفهوم گفتمان و مفاهیم مرتبط با آن پرداخته‌اند. در چهارچوب تحلیلی لاکلا و موف، مبارزه بر سر خلق معنا همواره نقشی محوری داشته و نزاع و تقابل، نیروی پیش‌ران جامعه است. همچنین هویت گفتمان به واسطه دشمن و غیره ساخته می‌شود و غیریت‌سازی، نقش مهمی در تکوین هویت گفتمان‌ها دارد (سلطانی، ۱۳۹۴). در پژوهش ما بخشی از نهادهای غیررسمی (ایدئولوژی‌ها و گفتمان‌ها)، با استفاده از روش تحلیل گفتمان لاکلا و موف تحلیل شده‌اند. در بخش دیگر نهادهای غیررسمی (مطالعه فرهنگ و اخلاقیات اجتماعی)، سه پیمایش ملی شامل «پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (۱۳۸۲)» که در سال ۱۳۸۱ و «پیمایش سنجش و تبیین سرمایه اجتماعی در ایران (۱۳۸۵) و (۱۳۹۴)» که به ترتیب در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳ انجام شده‌اند، انتخاب و مطالعه شده است.<sup>۷</sup> تلاش شده است گویه‌های مرتبط با موضوع پژوهش، استخراج و براساس قرابت محتوایی، تفکیک و دسته‌بندی شود و سپس داده‌های منتج از گویه‌های مشابه، مورد تحلیل و ارزیابی انتقادی قرار گیرد تا تصویری از وضعیت جامعه و سیر تحول آن به دست آید.

### تبیین نهادی نظام تأمین اجتماعی

بر مبنای نظریه نهادی، نظام تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از خرده‌نظام‌های نظام سیاسی کشور در چهارچوبی نهادی تشکیل شده و تداوم یافته است. این چهارچوب نهادی، تعیین‌کننده

1. Ernesto Laclau
2. Chantal Mouffe
3. Michel Foucault
4. Ferdinand de Saussure
5. Jacques Derrida
6. Antonio Gramsci

۷. مدیر علمی پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، محسن گودرزی و مجری پیمایش‌های سنجش سرمایه اجتماعی در ایران، غلامرضا غفاری بوده است.

سازوکارهای عملکرد سازمان‌های دولتی تأمین اجتماعی، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی، کارفرمایان، سندیکاها و تشکل‌های غیردولتی و دیگر کنشگران این عرصه و همچنین تعیین‌کننده روابط میان این کنشگران و ذی‌نفعان و فرایندهای حاکم بر تحولات نظام تأمین اجتماعی است. در این مطالعه، نهادهای (قواعد) رسمی حوزه تأمین اجتماعی شامل قوانین و برنامه‌های دولتی تأمین اجتماعی و نهادهای (محدودیت‌ها) غیررسمی شامل گفت‌وگوها، سنت‌ها، هنجارها و مؤلفه‌های فرهنگی مرتبط با رفاه، عدالت و تأمین اجتماعی، در نظر گرفته شده است. مطالعه نهادهای غیررسمی در قالب پیمایش‌ها و گفت‌وگوهای سیاسی، تصویری از وضعیت جامعه در شاخص‌هایی مانند «رضایت، رفاه و عدالت اجتماعی»، «قانون و هنجارهای اخلاقی»، «عملکرد نظام، سازمان‌ها و مسئولان» و «تصور از آینده» و همچنین ایده‌های سیاسی دولت‌های اصلاحات و اصول‌گرا که راستای سیاست‌گذاری و هدف‌گذاری را تعیین می‌کنند، به دست می‌دهد. بررسی نهادهای رسمی به شکل تحلیل محتوای قوانین جاری رفاه و تأمین اجتماعی، در قالب شاخص‌هایی چون «تعداد و فراوانی»، «گستره موضوعی»، «مرجع تصویب»، «حوزه عمل»، «سطح اقدام» و «گروه‌های هدف» انجام شده است و در کنار ارزیابی اسناد بالادستی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، وضعیت قانون‌گذاری دولت را نشان می‌دهد. همچنین مطالعه سازمان‌های اجرایی تأمین اجتماعی در سه حوزه «بیمه‌ای»، «حمایتی» و «امدادی»، موقعیت سازمان‌های اجرایی و عملیاتی نظام تأمین اجتماعی را توصیف می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد نظام تأمین اجتماعی از نظر زیرساخت‌های نهادی، با چالش‌های جدی مواجه است و ناکامی‌های این نظام، ریشه در ناکارآمدی نهادهای رسمی و ضعف نهادهای غیررسمی دارد. در ادامه، نتایج مطالعه براساس سه چالش «ناپایداری»، «ناکارآمدی» و «ضعف اجرا» در نظام تأمین اجتماعی تشریح می‌شود.

### الف) ناپایداری نظام تأمین اجتماعی

ثبات یا بی‌ثباتی هر نظامی، ریشه در کمیت و کیفیت تغییرات نهادی دارد. دگرگونی نهادی، امری طبیعی است، ولی تغییرات در بستر نهادی می‌تواند تدریجی، پیوسته و ضابطه‌مند

باشد یا شکننده، دفعی و بی ضابطه صورت گیرد. تغییرات نوع دوم، منشأ بی ثباتی و ناپایداری نظام‌ها و سازمان‌ها هستند و ضمن تحمیل هزینه‌های هنگفت مالی، انسانی و اجتماعی، موجب کاهش بهره‌وری نیز می‌شوند.

در نظام تأمین اجتماعی در کشور ما، تغییرات سریع و بدون پشتوانه بیشتر در حوزه‌های رسمی اتفاق می‌افتد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که تغییرات، هم در سطح برنامه‌ها و قوانین کلان و هم در سطح مقررات و ضوابط، پی‌درپی و شدید است و نهادهای رسمی، مطابق خواست و سلیقه دولت و مجلس تغییر می‌کنند. در سال‌های پایانی دولت اصلاحات، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) تصویب می‌شود. دولت اصول‌گرا به آن اهمیتی نمی‌دهد و نظام تأمین اجتماعی چندلایه را در قانون برنامه پنجم توسعه مصوب می‌کند. در ادامه با مصوبه شورای عالی اداری، وزارتخانه مسئول در رفاه و تأمین اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بدون پیش‌بینی در برنامه پنجم، منحل می‌شوند. تمام این تغییرات ساختاری، طی هفت سال اتفاق می‌افتد. سازمان تأمین اجتماعی در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۲، شاهد حضور ۹ مدیرعامل بوده است که ۳ نفر در دوره اصلاحات و ۶ نفر در دولت اصول‌گرا سکان هدایت سازمان را بر عهده داشته‌اند و شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی نیز در طول همین دوره، ۱۰ مدیرعامل را تجربه کرده است که ۴ نفر، مربوط به دوره اصلاحات و ۶ نفر، در دوره دولت اصول‌گرا بوده‌اند. تعدد سرسام‌آور آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و دیگر مقررات مرتبط با تأمین اجتماعی در دوره مورد مطالعه در دوره‌های جای و پیشین، نشان از انبوه ضوابط‌گذاری کوتاه‌مدت در نظام تأمین اجتماعی است.<sup>۱</sup>

داده‌های مستخرج از قوانین و مقررات تأمین اجتماعی در شاخص «سطح اقدام»، حاکی از این هستند که ۷۰ درصد رویه‌های رسمی شامل اقدامات «موردی»، ۱۸ درصد «پروژه‌ای»، ۷

---

۱. براساس پژوهش صورت گرفته به وسیله دکتر اکبری، در دوره زمانی ۱۳۸۰-۱۳۵۷، در مجموع ۴۹۳ مورد تصمیم در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از سوی دولت و مجلس شورای اسلامی اتخاذ شده است. همچنین یافته‌های پژوهش ما نشان می‌دهند در دوره زمانی ۱۳۹۲-۱۳۷۶، تعداد ۱۱۸ مورد مصوبه به وسیله دو نهاد اجرایی و تقنینی کشور اخذ شده است.



درصد «بخشی» و تنها ۵ درصد «جامع» بوده‌اند. تراکم قوانین و مقررات در سطح اقدام موردی، نشانگر کمبود برنامه‌ها و قوانین جامع، یکپارچه و پایدار است.

از مهم‌ترین پیامدهای «بی‌ثباتی نهادی»، تخریب نظام اداری کشور و ازدست‌رفتن ظرفیت‌های نهادی و اجرایی است. به گونه‌ای که امروز بسیاری از کارشناسان، تدوین برنامه‌ها و قوانین را امری بیهوده و بی‌نتیجه می‌دانند، زیرا معتقدند نظام اداری و دیوان‌سالاری کشور، در طول چند دهه گذشته، از این ناحیه آسیب‌های جدی دیده است و ظرفیتی برای اجرایی کردن برنامه‌ها ندارد (عظیمی، ۱۳۹۱، ستاری فر، ۱۳۹۲). از دیگر تبعات این وضعیت، بلا تکلیفی و بی‌اعتمادی به آینده است. اگر قرار باشد قوانین و برنامه‌ها پی‌درپی تغییر کنند و رویه این تغییرات نیز مطابق با خواست سیاستمداران و گروه‌های قدرت باشد، کارشناسان، مدیران میانی و کنشگران و بهره‌مندان از نظام تأمین اجتماعی، همواره در نوعی سردرگمی و شاید فرصت‌طلبی در موقعیت به سر خواهند برد. در حالی که تأمین اجتماعی، مترتب بر آینده‌نگری و پوشش ریسک‌هایی است که اگر نتوان به‌درستی برای آن‌ها برنامه‌ریزی کرد، کل نظام تأمین اجتماعی با چالش مواجه می‌شود.

بر اساس نظریه نهادگرایی، علل و عوامل تغییرات نهادی، به میزان نفوذ گروه‌های قدرت و نقش آفرینی نهادها در توزیع منافع میان بازیگران بستگی دارد. چانه‌زنی و مذاکره گروه‌های ذی‌نفع در فرایندهای اقتصادی و سیاسی، در راستای تأمین منافع فردی و گروهی شکل می‌گیرد. تا زمانی که توزیع قدرت چانه‌زنی میان گروه‌ها و جریان‌ها تغییر نکرده است، وضعیت نهادی، در تعادل قرار دارد و نظم موجود بستر نهادی حفظ می‌شود، اما هنگامی که این توزیع تغییر می‌کند و معادلات قدرت دگرگون می‌شود، بستر نهادی از تعادل خارج می‌شود و در راستای منافع کنشگران قدرتمند تغییر می‌کند.

دولت‌ها در تدوین برنامه‌های توسعه باید تلاش کنند منافع ملی و حداکثری جامعه را مدنظر قرار دهند، اما این موضوع، قابل انکار نیست که معمولاً بخشی از این برنامه‌ها در واقع شعارها و سیاست‌های حاکم بر رویکرد آن دولت و منافع برخی گروه‌ها و طبقات را مدنظر

قرار می‌دهد و نمایندگی می‌کند.

برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹)، به برنامه اصلاح ساختاری معروف است و در آن، نظر به پیامدهای منفی سیاست‌های تعدیل اقتصادی، تلاش شده است تا رویکردهای حمایتی و اجتماعی در دستور کار قرار گیرد. فصل پنجم برنامه، به تشریح نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها اختصاص دارد و ماده ۴۰ آن، دولت را مکلف می‌کند طی شش ماه، ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی را برای تصویب، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. موضوعی که تا یک سال بعد از تصویب برنامه، محقق نشد و به یکی از پرچالش‌ترین موضوعات اجتماعی کشور تبدیل شد و پس از ماه‌ها کش و قوس میان دولت و مجلس، به تصویب «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» در سال ۱۳۸۳ و تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی منتهی شد. سیاست اشتغال در فصل ششم، سیاست‌های مسکن در فصل نوزدهم و سیاست‌های بهداشت و درمان در فصل بیست و پنجم مطرح شد و در مجموع این برنامه در مقایسه با برنامه‌های اول و دوم، از جامعیت بیشتری در حوزه اجتماعی برخوردار است.

در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳)، دولت هشتم تلاش کرد تا مردم‌سالاری دینی مدنظر را که شعار خود قرار داده بود، با تشکیل شوراهای و مشارکت مردم در امور خودشان تا حدی به حوزه عمل و اجرا نزدیک کند. توسعه فرهنگ و فضای سیاسی و توجه به سرمایه اجتماعی که در برنامه چهارم بازتاب داشت، در ادامه برنامه سوم و پاسخی به مطالبات حامیان دولت بود. بخش‌ها و فصول مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در قانون برنامه چهارم، به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم بیان شده است. بخش سوم با عنوان توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، در قالب دو فصل، به حوزه رفاه، تأمین اجتماعی، سلامت و کیفیت زندگی می‌پردازد و موضوعاتی مانند امنیت غذایی، آسیب‌های اجتماعی، اصلاح نظام مالیاتی با هدف کاهش فقر و حقوق کار را مورد توجه قرار می‌دهد. فصل هفتم با ۱۱ ماده، ارتقای سلامت و کیفیت زندگی را پوشش می‌دهد و فصل هشتم با عنوان ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، در قالب ۹ ماده تلاش می‌کند به‌طور مستقیم، رفاه و تأمین اجتماعی مدنظر را وضع کند. همچنین بخش

ششم با عنوان نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت نیز به طور غیرمستقیم و در قالب اثربخشی حاکمیت، به موضوع رفاه اجتماعی پرداخته است. در واقع برنامه چهارم توسعه، در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، نسبت به برنامه‌های قبل و بعد از خود منسجم‌تر و شفاف‌تر بود به نحوی که ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی، جزء اهداف اصلی برنامه بیان شد. توجه ویژه برنامه به موضوع سلامت همگانی، نظام جامع اطلاعات سلامت شهروندان، تشکیل شوراهای عالی مانند شورای عالی سلامت، تأکید بر ابعاد آموزشی و پیشگیری، تأکید بر نقش صداوسیما و پیگیری بخش عمده‌ای از امور سلامت، کیفیت زندگی و رفاه عمومی به وسیله وزارت بهداشت و درمان، از ویژگی‌های دیگر این برنامه است که هم در جهت‌گیری‌های سیاستی و خط‌مشی‌گذاری دولت اصلاحات وجود داشت و هم در صورت تحقق می‌توانست تسهیل‌کننده بهبود شرایط رفاهی و تأمین اجتماعی کشور باشد.

در برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹)، فصل سوم با عنوان «اجتماعی» طی مواد ۲۴ تا ۴۵، به موضوع رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته است. این فصل که متناظر با فصول هفتم و هشتم برنامه چهارم است، به موضوعاتی مانند بیمه‌های اجتماعی، سلامت و درمان، مسائل حمایتی و توانمندسازی، سرمایه اجتماعی، جوانان، خانواده و ایثارگران اختصاص دارد و در موضوعاتی مانند استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی، کاهش بدهی‌های دولت به سازمان‌های بیمه‌ای، تشکیل شورای عالی سلامت و امنیت غذایی، توزیع امکانات دولتی در واحدهای بهداشتی و درمانی مطابق با سطح‌بندی خدمات آن‌ها، درمان بی‌قیدوشرط مصدومان حوادث و سوانح رانندگی و گسترش پوشش بیمه همگانی سلامت، مشابه برنامه چهارم است. بخش‌هایی از فصل چهارم با عنوان نظام اداری نیز به طور غیرمستقیم به موضوع رفاه کارکنان دولت و بازنشستگان پرداخته است. همچنین موادی در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در فصل نهم ذیل بودجه و نظارت، مورد توجه قرار گرفته است. در این برنامه، دولت برخی از شعارهای خود را مثل برنامه‌های مساعدتی و حمایت از جوانان، زنان و خانواده، گسترش پوشش بیمه همگانی

سلامت و حمایت از اقشار نیازمند، مستقیماً و به‌طور کلی در متن برنامه جای داد و بر رویکرد اسلامی- ایرانی تأکید کرد. از جمله آن‌ها ساماندهی مراکز مشاوره خانواده متناسب با فرهنگ اسلامی- ایرانی، الزام دستگاه‌های اجرایی به اختصاص ۲۰ درصد از اعتبارات فرهنگی خود به ترویج فرهنگ ایثار و شهادت، اولویت ایثارگران در تمام موارد اعم از عرضه منابع مالی، فرصت‌ها، امکانات، تسهیلات و امتیازات است.

بر مبنای نظریه نهادگرایی، ایده‌ها، ایدئولوژی‌ها، افسانه‌ها، تعصبات و پیش‌داوری‌ها مهم‌اند و درک شیوه‌ای که آن‌ها تکامل می‌یابند، برای درک تغییرات اجتماعی ضروری است (نورث، ۱۹۹۴). بر این اساس برخی از تغییرات نظام تأمین اجتماعی، به دگرگونی نهادهای غیررسمی برمی‌گردد. هرچند بخش‌هایی از نهادهای غیررسمی مثل سنت‌ها، خلیقات تاریخی و مؤلفه‌های فرهنگی، ریشه‌دارند و تغییرات آرام و اندک دارند، ولی بخش‌هایی نیز بیشتر دستخوش تغییرند و به‌واسطه تحولات سیاسی، دگرگون می‌شوند. اگر در دولت اصلاحات، گفتمان آزادی، قانون‌گرایی و مردم‌سالاری، در جهت‌دهی به حرکت دولت نقش داشت، در دولت اصول‌گرا ایدئولوژی عدالت‌خواهی و توجه به طبقات محروم جامعه، تعیین‌کننده سیاست‌ها بود. این دولت از همان ابتدا بر طبل تقابل با سرمایه‌داران کوبید و پرچم عدالت‌خواهی و مبارزه با فقر و تبعیض را بلند کرد تا بتواند بسیج عمومی برای خود ایجاد کند.<sup>۱</sup> دولت اصول‌گرا، در اعمال تغییرات، رویکردهای بنیادی داشت و طرح‌های بزرگی مانند مسکن مهر و هدفمندسازی یارانه‌ها را پیش برد. دولت با ایجاد ساختارهای قانونی و اداری، به‌سرعت اقدام به اجرای این طرح‌ها کرد و توانست رضایت نسبی در میان توده‌های مردم ایجاد کند. درحالی‌که هریک از این طرح‌ها افزون‌بر تحمیل بار مالی سنگین به دولت و ایجاد

۱. شعار «پول نفت سر سفره‌های مردم» و حل معضل بیکاری، ساده‌زیستی، کاهش هزینه‌های تجمل‌گرایانه و رفع فقر، از مهم‌ترین وعده‌های انتخاباتی آقای احمدی‌نژاد بود که موجب ایجاد دوگانه سرمایه‌دار- ساده‌زیست در انتخابات سال ۱۳۸۴ شد.

انتظار در مردم، تبعات و آسیب‌هایی در پی داشت که به دولت بعد منتقل شد. به گونه‌ای که امروز، دولت اعتدال‌گرا با این آسیب‌ها دست‌به‌گریبان است. طرح مسکن مهر، چالش‌های فنی و آسیب‌های اجتماعی و شهری خود را بروز می‌دهد و هزینه‌ی یارانه‌ها بخش مهمی از بودجه‌ی کشور را می‌بلعد و دولت، مجبور به حذف یارانه‌ی اقشار پردرآمد شده است.<sup>۱</sup> چنین طرح‌هایی، به‌خوبی نشان‌دهنده‌ی بی‌ثباتی سیاست‌های اجتماعی در ایران هستند که به سهم خود، زندگی و معیشت مردم را نیز متزلزل و ناپایدار می‌کنند.

### ب) ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی

به اعتقاد نورث، نهادها به این منظور طراحی و ساخته نمی‌شوند که به لحاظ اجتماعی کارا باشند. نهادها به‌عنوان قواعد بازی، نقشی مؤثر در فرایند خلق و توزیع منافع بین کنشگران و ذی‌نفعان سیاسی و اقتصادی دارند و به این دلیل، قدرت چانه‌زنی این بازیگران و فرایند رقابت گروه‌های قدرت برای تأثیرگذاری بر نهادها، در میزان کارایی نهادها تعیین‌کننده است. رقابت، تصمیم‌گیری غیرمتمرکز و قراردادهای کاملاً تصریح‌شده‌ی مربوط به حقوق مالکیت و همچنین قوانین ورشکستگی، نقش مهمی در سازمان‌دهی کارآمد ایفا می‌کنند. آن‌ها موجب می‌شوند ساختار کارآمد قوانین، نه فقط به اشخاص موفق پاداش بدهد، بلکه مانع بقای بخش‌هایی از ساختار سازمانی شود که به‌درستی تطبیق نیافته‌اند (نورث، ۱۳۸۵).

یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام تأمین اجتماعی در ایران، ضعف کارایی و بهره‌وری در عملکرد است که نظریه‌ی نهادگرایی، آن را با «ناکارایی نهادی» مرتبط می‌داند. برخی از مصادیق این ناکارآمدی‌ها شامل موارد زیر است:

---

۱. دولت اعتدال‌گرا سالانه بالغ بر ۴۲ هزار میلیارد تومان یارانه می‌پردازد و همچنان در تلاش است با ارزیابی دارایی خانواده‌ها مانند املاک، خودرو، مسافرت‌های خارجی، اطلاعات تسهیلاتی و همچنین اطلاعات درآمدی با استعلام از سازمان‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، یارانه‌ی اقشار پردرآمد را حذف کند.

## نابرابری و تبعیض

بازار کار و نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، در طول دهه‌های گذشته با معضل تبعیض و بی‌عدالتی مواجه بوده و این به تدریج پیچیده تر شده است. یکی از مصادیق بارز آن، تعدد سازمان‌های بیمه‌گر و صندوق‌های بازنشستگی است که در زمینه خدمات اجتماعی، متفاوت عمل می‌کنند. در کنار چهار صندوق بزرگ «تأمین اجتماعی»، «بازنشستگی کشوری»، «نیروهای مسلح» و «روستائیان و عشایر» که جمعیت اصلی کشور (بیش از ۹۵ درصد) را تحت پوشش قرار می‌دهند، بیش از ۱۵ صندوق بازنشستگی اختصاصی در کشور وجود دارد (مثل صندوق کارکنان بیمه مرکزی، صندوق کارکنان بانک مرکزی، صندوق کارکنان صنعت نفت، صندوق بازنشستگی شهرداری تهران و ...) که بیشتر متعلق به مراکز اقتصادی و صنعتی و دارای درآمدهای مستقل هستند و اعضای آنها حقوق و مزایای بالاتری نسبت به دیگر سازمان‌های دولتی دریافت می‌کنند. به این ترتیب نابرابری‌های سازمانی، به تبعیض در دستمزد، خدمات و بازنشستگی منجر می‌شود.

در حالی که قوانین بین‌المللی و داخلی، بر سه‌جانبه‌گرایی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری تأکید دارند، سازمان تأمین اجتماعی امروز دارای هیئت‌امنای ۹ نفره است که ۶ نفر از آنها وزیر و نمایندگان وزیر، ۲ نفر نماینده کارگری و ۱ نفر نماینده دولت است. حضور نمایندگان کارفرمایان و کارگران، معنادار نیست و دولتی شدن این سازمان، بیش از پیش مشهود است.

## فساد و رانت

این مقوله، گستره‌ای از انواع مسائل و چالش‌ها را شامل می‌شود؛ از تعیین‌کنندگی روابط غیررسمی و جریانی در انتصابات تا توزیع رانت و منافع در شرکت‌های سرمایه‌گذاری و دیگر شرکت‌های اقتصادی وابسته به صندوق‌ها. یکی از مصادیق مهم آن، تلاش گروه‌های ذی‌نفع و جریان‌های سیاسی برای دست‌یابی به شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) است. که به‌ویژه در یک دهه گذشته، زمینه نزاع گروه‌های سیاسی را در این حوزه ایجاد کرده است. دیگر صندوق‌ها نیز چنین شرکت‌ها و سازمان‌های اقتصادی را در اختیار دارند و بخشی از

فرایندهای تطبیع و تنظیم رابطه با شرکای اقتصادی و سیاسی، از این طریق صورت می‌گیرد.

### ورشکستگی و بدهی‌های مالی

امروزه گزارش‌های کارشناسی، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی به‌ویژه سازمان تأمین اجتماعی را بحران‌زده و در آستانه ورشکستگی توصیف می‌کنند. کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی، از ۲۰۰ میلیارد تومان در سال ۸۴ به ۹ هزار میلیارد تومان در سال ۹۵ رسیده است و این کسری‌ها با استقراض از بانک‌ها جبران می‌شود و این سازمان، امروز ابربدهکار نظام بانکی است (بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن، ۱۳۹۶). کمبود منابع مالی و کسری در صندوق‌ها به‌ویژه سازمان تأمین اجتماعی، ریشه در عوامل متعددی دارد، از جمله:

- انجام‌نشدن تعهدات دولت
- پیشی گرفتن مصارف بر منابع
- کاهش نرخ وابستگی
- ورود متولدان دهه ۱۳۶۰ به بازار کار
- عدم تنظیم در ورودی و خروجی‌های صندوق‌ها
- فقدان ارائه گزارش‌های مالی و محاسبات بیمه‌ای دقیق
- کاهش نرخ اشتغال (ایزدخواه، ۱۳۸۶).

بخشی از ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی، به ضعف کارایی نهادهای غیررسمی بازمی‌گردد. میراث فرهنگی مشترک، همان ایدئولوژی‌ها و نظام ارزش‌هاست که تعیین‌کننده انتخاب انسان‌ها هستند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد جامعه ایران از نظر اخلاقی و هنجاری، وضعیت مناسبی ندارد. داده‌های پیمایش‌ها حاکی از کاهش اعتماد مردم به یکدیگر، کاهش اعتماد به دولت و سایر سازمان‌ها، رشد ارزش‌های اخلاقی منفی، نارضایتی عمومی و ناامیدی نسبت به آینده در دوره زمانی ۱۳۹۲-۱۳۷۶ است. این وضعیت به‌خوبی می‌تواند روابط مردم با

یکدیگر و با دولت (ساختار سیاسی) را تبیین کند و چالش کارایی در سازمان‌ها را توضیح دهد. هنگامی که اعتماد شخصی و درون گروهی، بر اعتماد عام گرایانه غالب می‌شود، انتصاب و به کارگیری نیروی انسانی در سازمان‌ها، مبتنی بر روابط شخصی، خانوادگی و قومی می‌شود. وقتی هراس از آینده وجود دارد، منفعت‌طلبی‌های زودگذر و سوءاستفاده از فرصت‌ها رایج می‌شود. امروزه بسیاری از رفتارهای اجتماعی در جامعه ما ناشی از همین نگرش‌هاست که مردم طی یک فرایند تاریخی، آن‌ها را یاد گرفته‌اند و خود را با عملکرد نامطلوب ساختار سیاسی، سازگار کرده‌اند.

بخش دیگری از ناکارآمدی نیز ریشه در قوانین و مقرراتی دارد که بدون پشتوانه‌های کارشناسی و بر اساس سلايق و منافع جریانی، مصوب شده است. از جمله مصوباتی که برای بازنشستگی‌های پیش از موعد، افزایش سالانه تعرفه‌های درمانی، عدم افزایش دستمزدها متناسب با تورم و اختصاص منابع به سرمایه‌گذاری‌های غیرضروری تصویب شده است. این‌ها همراه با قوانین کلان و طرح‌هایی که به ایجاد ساختارهای ناکارآمد، انباشت تعهدات دولت و ایجاد رانت منجر شده‌اند، جملگی در کاهش کارایی نظام تأمین اجتماعی مؤثرند.

یافته‌های پژوهش ما درباره برنامه‌های دولتی تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۷۶-۱۳۹۲ نشان می‌دهند از مجموع مصوبات در این دوره، ۴۸ درصد، آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولت و ۴۴ درصد، قوانین مجلس شورای اسلامی بوده است. در بعد موضوعی نیز هم در حوزه بیمه‌ای و هم در حوزه حمایتی، افزونی مصوبات دولت صادق است. این فاصله، در حوزه حمایتی بیشتر است، به گونه‌ای که حدود ۶۱ درصد مصوبات حمایتی، متعلق به هیئت‌وزیران و ۳۶ درصد، شامل قوانین مجلس شورای اسلامی است. این روند، حاکی از این است که دولت‌ها در موضوع رفاه و تأمین اجتماعی، بیشتر از مجالس قانون‌گذاری مداخله دارند و این مداخله‌گری، در حوزه سیاست‌های حمایتی و مساعدتی بیشتر است. این مقوله می‌تواند ناشی از نیاز دولت‌ها به حمایت گروه‌ها و اقشار مختلف مردم به‌ویژه در برهه‌های انتخابات باشد.

همچنین یافته‌ها نشان می‌دهند مقررات‌گذاری حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، در دولت



اصول‌گرا بیش از دولت اصلاحات بوده است. مهم‌تر از آن اینکه مصوبات حمایتی دولت اصلاحات، حدود ۸ درصد و مصوبات حمایتی دولت اصولگرا حدود ۲۰ درصد بوده است. از نظر کیفی نیز طرح‌های بزرگ دولت اصول‌گرا مثل سهام عدالت و یارانه‌ها بعد حمایتی دارند و از تأثیر و عمق بیشتری برخوردارند، ولی در عمل به‌جای توانمندسازی شهروندان، زمینه وابستگی ایشان را فراهم کرده‌اند. در حالی که حوزه‌های بیمه‌ای، مبتنی بر اشتغال، توانمندی و عملکرد افراد و حوزه‌های حمایتی، مبتنی بر مساعده‌های بلاعوض هستند و ضرورتی و موقت محسوب می‌شوند. پیشی گرفتن سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی بر بیمه‌ای می‌تواند نشانه‌ای دال بر ناکارایی نهادی و به تبع آن ناکارایی عملی و اجتماعی باشد. خاصه زمانی که این سیاست‌ها به‌جای توانمندسازی و سوق‌دادن افراد به سمت حوزه‌های بیمه‌ای، تنها با هدف حامی‌پروری و دیگر اهداف سیاسی اجرا شود.<sup>۱</sup>

### ج) ضعف اجرا در نظام تأمین اجتماعی

در صورتی تأثیر واقعی نهادها در جامعه ظاهر می‌شود که آن‌ها به نحو مطلوبی اجرا شوند. اگر قوانین و برنامه‌ها ضمانت اجرایی نداشته باشند و همچنین به نحو مطلوب و بدون نقص اجرا نشوند، تأثیری در جامعه نخواهند داشت. نهادهای غیررسمی، پشتوانه فرهنگی و تاریخی دارند و اغلب به‌وسیله خود مردم و بدون نظارت اجرا می‌شوند. «به‌طور کلی به نظر می‌رسد قیدوبندهای غیررسمی، تأثیری ماندگار بر ساختار نهادی بر جای می‌گذارند. سنت‌های کارآمد سخت‌کوشی، صداقت و درستی، به‌راحتی هزینه‌های انجام معامله را کاهش می‌دهند و مبادله پیچیده و مولد را ممکن می‌سازند (نورث، ۱۳۸۵: ۲۱۵)».

سازمان‌های اجرایی حوزه تأمین اجتماعی، محصول نهادهای رسمی و غیررسمی و بسترهای اصلی «اجرای نهادی» هستند. برنامه‌ها و قوانین، پس از تصویب، راهی سازمان‌ها

۱. در کشور ما بیش از ده سازمان حمایتی اغلب دولتی (حاکمیتی)، در حال خدمات‌رسانی به نیازمندان و آسیب‌دیدگان هستند. مهم‌ترین آن‌ها کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی است.

می‌شوند تا در نظام اداری جریان یابند و امور، براساس آن‌ها سامان یابند. یکی از مهم‌ترین معضلات حوزه تأمین اجتماعی، تعدد سازمان‌های بیمه‌گر و نهادها و مؤسسات حمایتی است که از رویه‌های متفاوتی پیروی می‌کنند. وضعیتی که موجب بروز موازی‌کاری‌های سازمانی و عدم امکان سیاست‌گذاری‌های منسجم و یکپارچه می‌شود. چهار سازمان بیمه‌ای (سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر) با حق بیمه‌ها و خدمات متفاوت، در کنار سازمان بیمه سلامت و همچنین صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی در کشور وجود دارد که موضوع تجمیع را بسیار پیچیده کرده و در حال حاضر تبدیل به یکی از نقاط جدال بین وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی شده است. شاهد دیگر این معضل، وجود دفترچه‌های بیمه درمانی به تعدادی بیشتر از کل جمعیت کشور در ده سال اخیر و همچنین دشواری تجمیع بیمه درمانی صندوق‌های مختلف بوده است.<sup>۱</sup>

درباره میزان و نحوه اجرای قوانین و برنامه‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، همواره ابهام وجود دارد. گرچه از این موضوع اطلاع دقیق در دست نیست، اما شواهدی را دال بر کاستی‌های اساسی در ساختار اجرایی می‌توان برشمرد.

برای مثال در سال ۱۳۸۹ هیئت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از برنامه چهارم توسعه، با اخذ گزارش‌هایی از دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و مرکز پژوهش‌ها، گزارش مقدماتی خود از میزان عملکرد دولت به این برنامه را آماده و تقدیم کمیسیون تلفیق بررسی لایحه برنامه پنجم کرد. این گزارش، بیشترین انحراف دولت نهم (اصول‌گرا) را در حوزه عملکردی، مربوط به آن می‌داند که هنوز بخش مهمی از آئین‌نامه‌های اجرایی آن تهیه نشده و اصلاً دولت تا آن زمان، به بسیاری از احکام برنامه چهارم توسعه وارد نشده بود. گزارش با

---

۱. به گفته دکتر میدری، معاون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۷ میلیون نفر در کشور دارای دو دفترچه بیمه‌اند. تجمیع بیمه‌های درمانی نیز مصرح قانون برنامه پنجم و از اهداف وزارت بهداشت است که تا کنون محقق نشده و سازمان تأمین اجتماعی، آن را نپذیرفته است.

اشاره به انحرافات دولت در دستیابی به اهداف تعریف شده برنامه چهارم در زمینه رشد اقتصادی، بهره‌وری و اشتغال، بی‌توجهی به احکام برنامه و عدم تناسب منابع ورودی و خروجی را از علل اصلی ناکامی برنامه می‌داند. همچنین بسیاری از بندها و مصوبات بودجه‌های سالانه، با وجود آنکه مصوب مجلس بوده‌اند، اما برخلاف قانون برنامه انجام شده است. براساس گزارش‌های دو نهاد نظارتی دیوان محاسبات و سازمان بازرسی، میزان تحقق اهداف برنامه چهارم، بیش از ۵۰ درصد نبوده است. از سوی دیگر براساس اعلام نظر مرکز پژوهش‌های مجلس در همان سال، ۷۰ درصد گزارش دولت به مجلس، غیرقابل ارزیابی است. تنها ۲۰ درصد اهداف، محقق شده و در ۱۰ درصد هم، دولت ورود پیدا نکرده است (شکوری و نعیمایی، ۱۳۹۵).

در برنامه پنجم توسعه نیز شاهد این مسائل هستیم و در حال حاضر، دستگاه‌های نظارتی در حال تدوین گزارش‌های چگونگی اجرا و تحقق این برنامه‌اند. یکی از مصادیق بارز آن، ماده ۳۸ قانون برنامه است که موضوع تجمیع سازمان‌های بیمه‌گر را تکلیف کرده، اما اکنون اجرای آن به محل نزاع وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همین‌طور مجلس شورای اسلامی تبدیل شده است.

نظریه نهادگرایی، معضلات اجرا در نظام تأمین اجتماعی را به مسئله «اجرای نهادی» مرتبط می‌داند. فقدان ضمانت‌های اجرایی قوی و نبود نظارت واقعی به‌رغم وجود نهادهای نظارتی متعدد، مهم‌ترین دلیل عدم اجرای چهارچوب نهادی است. به یک معنا اجرایی‌نشدن مکرر قوانین و برنامه‌ها موجب بی‌معناشدن برنامه‌نویسی و قانون‌گذاری و ازدست‌رفتن ظرفیت‌های نظام اداری کشور شده است. در نظامی که قانون، جایگاه و معنی خود را از دست بدهد، نظم اجتماعی، حول منافع گروهی و جریانی شکل می‌گیرد و تداوم می‌یابد. چنان‌که در نظام فعلی تأمین اجتماعی ما، نه تنها دولت، کارفرمایان و کارگران، از قدرت چانه‌زنی یکسانی برخوردار نیستند، بلکه در اغلب موارد، تبعیض در حق کارگران، به روال عادی تبدیل شده است.

سوی دیگر ماجرا بی‌اعتمادی مردم و عدم پذیرش قوانین از سوی آنهاست که در داده‌های پیمایش‌ها بازتاب داشت. این مسئله موجب می‌شود نه تنها مردم رغبتی برای همراهی

و کمک در اجرای برنامه‌ها نداشته باشند، بلکه به تدریج قانون‌شکنی را مجاز تلقی کنند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند مردم، بی‌عدالتی را در جامعه زیاد می‌دانند، دولت را در حل معضلات اصلی ناتوان ارزیابی می‌کنند و از کیفیت خدمات سازمان‌ها رضایت چندانی ندارند. این مسئله موجب افزایش شکاف دولت-ملت شده است و اجرای قوانین و برنامه‌ها را مختل می‌کند. در مواردی مثل خصوصی‌سازی سازمان‌های دولتی، درحالی‌که نگرش مردم مخالف است، دولت در طول یک دهه گذشته، اقدام به خصوصی‌سازی طبق اصل ۴۴ قانون اساسی کرده است. در چنین شرایطی طبیعی است که اجرای قانون، با نگرش مردم سازگاری نداشته باشد و تردیدها را درباره عملکرد دولت افزایش می‌دهد.

### نتیجه‌گیری

تبیین نهادی، چالش‌های نظام تأمین اجتماعی ایران را با عوامل نهادی مرتبط می‌داند. «بی‌ثباتی»، «ناکارآمدی» و «ضعف‌های عملکردی» در نظام تأمین اجتماعی، ریشه در «بی‌ثباتی نهادی»، «ناکارایی نهادی» و «ضعف اجرای نهادی» دارد. واقعیت این است که نظام رفاه و تأمین اجتماعی در کشور ما در بستر نهادی مطلوبی شکل نگرفته و به دلیل فقدان اصلاحات نهادی و ساختاری، امروز در مرز بحران قرار گرفته است؛ اما راه‌حل چیست؟ نورث (۱۹۹۴) در ارتباط با نظام‌های اقتصادی می‌پرسد: چرا اقتصادهایی که در مسیر رشد یا رکود قرار می‌گیرند، به ادامه همان مسیر گرایش پیدا می‌کنند؟ و پاسخ می‌دهد: اقتصادهایی که قواعد رسمی را از اقتصاد دیگری اتخاذ می‌کنند، خصوصیات عملکردی بسیار متفاوتی نسبت به آن‌ها خواهند داشت، زیرا ساختارهای انگیزشی، هنجارهای غیررسمی و شیوه‌های اجرایی متفاوتی دارند. این امر بر این نکته دلالت می‌کند که انتقال قواعد رسمی سیاسی و اقتصادی از اقتصادهای غربی موفق به اقتصادهای جهان سوم، شرط کافی برای عملکرد خوب نیست.

نظام تأمین اجتماعی ایران همچون بسیاری از محصولات دیگر، از جهان مدرن، اخذ و وارد کشور ما شده است. اگر این نظام در پیوند مناسب با دیگر ارکان حاکمیتی و فرهنگی و

اجتماعی قرار نگیرد، قادر به حل مسائل حوزه رفاه و عدالت اجتماعی نخواهد بود. سیاست‌گذاران و مدیران این حوزه، در دهه‌های اخیر، تمام توجه خود را معطوف به حوزه اجرایی و مسائل روزمره سازمانی کرده‌اند تا بتوانند نتایج مطلوب را رقم بزنند، اما ارزیابی‌های عملی، نشان از کاستی‌های عمده در نظام تأمین اجتماعی دارد.

نورث (۱۹۹۴) به ما می‌آموزد که برای انجام اصلاحات موفق، باید نهادها و نظام باورها تغییر کنند، زیرا این مدل‌های ذهنی‌اند که انتخاب‌های افراد را شکل می‌دهند. توسعه‌های چهاره‌ای رفتاری که از قواعد جدید حمایت می‌کند و به آن‌ها مشروعیت می‌بخشند، فرایندی طولانی است و در غیاب مکانیسم‌های خودتقویت‌کننده، سیاست‌ها بی‌ثبات خواهند بود. وی اساسی‌ترین منبع پایدار تغییر را یادگیری به وسیله افراد و کارآفرینان سازمان‌ها می‌داند.

«وابستگی به مسیر طی شده به معنی آن است که تاریخ اهمیت دارد. تا تکامل تدریجی نهادها را دنبال نکنیم قادر نخواهیم بود انتخاب‌های امروزمان را درک کنیم (نورث، ۱۳۸۵: ۱۶۰)».

نظام تأمین اجتماعی ما محصول تحول تاریخی نهادهاست و برای اصلاح آن باید از نهادها آغاز کرد. نظام باورها و ارزش‌های اجتماعی، تعیین‌کنندگی زیادی در عملکرد خرده‌نظام‌های اقتصادی و سیاسی در کشور ما دارند و وجود قوانین مبتنی بر رأی و مشارکت مردم، می‌تواند عملکرد سازمان‌ها را بهبود بخشد. وقتی از مفهوم مشارکت سخن می‌گوییم یعنی باید سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تأمین اجتماعی را بپذیریم و از سیطره دولت بکاهیم. هنگام مطرح کردن تحول ساختاری، ناگزیر باید قانون کار اصلاح شود. باید دانست که رشد فردگرایی خودمدارانه، جامعه را از همبستگی و حمایت تهی می‌کند. نباید فراموش کرد مادامی که جامعه به ریاکاری و فریب‌پاداش می‌دهد و حل مسائل با استفاده از رشوه و پارتی، آسان‌تر از مسیرهای قانونی اداری می‌نماید، بازیگران سیاسی و اقتصادی و حتی عموم مردم یاد می‌گیرند براساس همین هنجارهای غیراخلاقی و باورهای مخرب عمل کنند.

ساختارهای نهادی، نیازمند «ثبات» و «کارایی» هستند و سازمان‌های اجرایی باید ضمانت اجرایی قوانین را داشته باشند تا یک نظام به نحو مطلوب عمل کند. سیاست‌گذاری در حوزه

تأمین اجتماعی، نیازمند توجه به سه سطح نهادهای غیررسمی (نظام باورها، هنجارها و سنت‌ها)، نهادهای رسمی (قوانین و برنامه‌ها) و سازمان‌های اجرایی (حکمروایی و عملکرد) است. تصمیم‌گیران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در کشور ما برای رفتن به سمت یک نظام تأمین اجتماعی پایدار براساس برنامه نهادی، باید به هر سه سطح توجه داشته باشند و اصلاح نهادها را زیربنای تحول در عملکرد بدانند.



## منابع

### فارسی

۱. اعتضادپور، ناهید و فهیمه رجبی راد (۱۳۷۵)، تأمین اجتماعی در ایران، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران.
۲. اکبری، محمدعلی (۱۳۹۵)، رفاه اجتماعی در ایران معاصر، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران.
۳. ایزدخواه، محسن، آسیب‌شناسی وضعیت موجود سازمان تأمین اجتماعی و راه‌حل‌های برون‌رفت از آن، خبرگزاری ایسنا، [دسترسی ۲۷ آبان ۱۳۸۶]. [www.isna.ir](http://www.isna.ir)
۴. بی، ارل (۱۳۹۲) روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی، جلد دوم، رضا فاضل، انتشارات سمت، تهران.
۵. بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن (۱۳۹۶)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
۶. پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (۱۳۸۲)، انتشارات دفتر طرح‌های ملی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.
۷. پیمایش سنجش سرمایه اجتماعی در ایران (۱۳۸۵)، انتشارات وزارت کشور، تهران.
۸. پیمایش سنجش سرمایه اجتماعی در ایران (۱۳۹۴)، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، تهران.
۹. جعفری مقدم، محسن (۱۳۹۶)، بررسی برنامه‌ریزی دولتی تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۹۲-۱۳۷۶، به سفارش مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران.
۱۰. چاونس، برنارد (۱۳۹۰)، اقتصاد نهادی، محمود متوسلی، علی نیکونسبتی و زهرا فرضی‌زاده میاندھی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۱۱. دیارتمان تأمین اجتماعی دفتر بین‌المللی کار، (۱۳۹۶). اصول تأمین اجتماعی، حسین مشیری تبریزی و علی ماهر، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران.
۱۲. زاهدی، محمدجواد و محمود نوایی لواسانی (۱۳۹۵)، ارزیابی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران از منظر بازنمایی و کاربرد نظریه‌های رفاه و عدالت اجتماعی (با تأکید بر برنامه

- پنجم توسعه)، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره پنجم، شماره ۱ (پیاپی ۱۷)، صص ۴۳-۷۸.
۱۳. ستاری فر، محمد (۱۳۹۲)، دیگر نباید برنامه توسعه نوشت، مجله همشهری اقتصاد، شماره ۲۳، صص ۸-۹.
۱۴. سلطانی، علی اصغر (۱۳۹۴)، قدرت، گفتمان و زبان، نشر نی، تهران.
۱۵. سن، آمارتیا کومار، (۱۳۹۰). اندیشه عدالت، وحید محمودی و هرمز همایون پور، نشر کندوکاو، تهران.
۱۶. شکوری، علی و بنیامین نعیمی (۱۳۹۵)، چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۹۰، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره شانزدهم، شماره ۶۳، صص ۹-۵۱.
۱۷. عظیمی، حسین (۱۳۹۱)، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشر نی، تهران.
۱۸. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹)، بی‌جا، تهران.
۱۹. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳)، بی‌جا، تهران.
۲۰. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹)، بی‌جا، تهران.
۲۱. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳)، بی‌جا، تهران.
۲۲. متوسلی، محمود و سمیه توحیدلو و علی نیکونستی (۱۳۹۲)، باورها و عملکرد اقتصادی: بررسی تطبیقی آرای نورث و وبر، فصلنامه علمی و پژوهشی برنامه‌بودجه، سال هجدهم، شماره دوم، صص ۸۱-۹۸.
۲۳. مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۸۲)، چشم‌اندازهای فراروی تأمین اجتماعی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای پیش‌بینی شده در لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مجله تأمین اجتماعی، شماره ۱۵، صص ۲۸۹-۳۲۸.
۲۴. مشهدی احمد، محمود (۱۳۹۲)، معنا و مفهوم نهاد در اقتصاد نهادگرا، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی (رویکرد اسلامی-ایرانی)، سال سیزدهم، شماره ۴۸، صص ۴۹-۷۷.



۲۵. هزارجریبی، جعفر و رضا صفری شالی (۱۳۹۴)، بررسی گفتمان عدالت حاکم بر مقوله تأمین اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ششم، شماره ۲۳، صص ۱-۴۹.

#### منابع لاتین

1. North, D. C. (1994), Economic performance through time, The American Economic Review, 84(3), 359- 368.
2. Smith, Adam (1776), An Inquiry In to the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Edited by: Edwin cannon.
3. Sustainable Development Solutions Network (SDSN), World Happiness Report 2017, [www.sdsnyouth.org/happiness-report](http://www.sdsnyouth.org/happiness-report).
4. Veblen, Thorstein (1909), the Limitation of Marginal Utility, the Journal of Political.