



Analysis of the Welfare and Social Policies of the 9th and 10th Governments with the Approach of Modern North Institutionalism

Ghasem Emami *



Ph.D. Student, Department of Political Science, Faculty of Theology and Political Science, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran.

Seyed Mostafa Abtahi



Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Theology and Political Science, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran.

Masoud Motalebi



Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran.

Introduction

According to North's new theory of social order, the authoritarian government plays a key role in the development of developing countries. In this theoretical model, governments are faced with two types of limited access order and open access order. In open order, organizational relations, productive rent, and coalition are important and in limited access order, personalism, unproductive rent, and conflict are important. This theory believes that institutional quality is important and instead of modeling global approaches, it emphasizes endogenous development and considers reliance on local capacity as the principle. The purpose of the current research is to use the tested theory of North's social order to evaluate the welfare and social policies of the 9th and 10th governments in order to analyze the causes of the ineffectiveness of the mentioned governments in adopting balanced welfare and social policies. This practical theory has played a role in achieving the development of some East Asian countries, and by learning from it, a scientific way of solving Iran's social problems can be obtained from it.

Literature Review

Analyzers of modern institutionalism, especially North, believe that governments play a key role in development. North's theory of social order has attracted the attention of researchers due to its success in East Asia. However, the research in Iran indicates that North's theory has been used less in the analysis. Unlike the studies

* Corresponding Author: emami.fanavari@gmail.com

How to Cite: Emami, G; Abtahi, S. M; Motalebi, M. (2024). Analysis of welfare and social policies of the 9th and 10th governments with the approach of modern North institutionalism, *Journal of Social Development and Welfare Planning*, 15(60). 33-79.

conducted in Iran in this field, which were mostly general and historically considered a wide period, the present research, considering the North's theory, has analyzed and evaluated the welfare policies of the Iranian government in the years 1384-1392.

Materials and Methods

Since the method is considered to be the type of facing the subject for achieving knowledge and its reality, it is necessary to use a scientific method for social research, especially in the field of political sociology. Considering that the subject of the current research is the analysis of the social policies of the 9th and 10th governments with the approach of new institutionalism, an attempt has been made to use reviewing library documents, database reports of scientific journals with the descriptive-analytical data method for evaluating the results.

Results and Discussion

The findings of the research showed that despite the hegemonic role of the mentioned governments in the field of social policy, due to the creation of a limited access order, welfare policy is aimed at creating benefits for elites and the lack of attention to the reform of institutional quality leads to their failure to achieve social justice. Based on the two indicators of North's theory, i.e. institutional reform and organizational perspective, the welfare performance of these governments, including the Mehr housing program, social security program, health program, and education policy, was examined. It was shown that despite the welfare programs implemented in the governments, the aforementioned had met only some of the social needs of the citizens to the extent possible, and in practice, it is far from social justice and did not lead to a better quality of life among the citizens because of the unbalanced plan. Policies in the field of housing face criticisms such as low quality and low resistance. In addition, despite the social insurance of about 39 million employees and dependents, a large part of the country's population was still not covered by any type of insurance. Furthermore, the share of health expenditure and education credits was 1.8 and 3% of GDP, respectively, which has a significant gap with global standards. These indicators showed that instead of a facilitating role in the development process, the mentioned governments had a centralizing role to create benefits for the ruling elite due to the strengthening of the social base and most of their welfare attempts led to problems such as poverty and inflation. Factors such as personalism and the absence of a development-oriented government have been effective in creating such a situation.

Conclusion

The result of the research indicates that despite the undeniable efforts of the 9th and 10th governments to institutionalize balanced social development, due to the lack of attention to the North theory factors and the tendency to personalism and the existence of a non-developmental government, they weren't successful in the field of social welfare. The mentioned governments made restrictions on the path of social development by deleting the effective institutions in social welfare, including

the Ministry of Welfare and also the Management and Planning Organization, instead of a facilitative role, these governments simply pursued redistributive policies with the same rentier environment and could not be successful. The expenses incurred in the health sector with about 53.5% of people's pockets and the high costs of providing housing, social security, and education show that we are far from the standard of living of people in developed countries. The performance of the social policies of these governments caused the economic growth of the country to experience a decline and an increase in the Gini coefficient with forty percent inflation. The centralist role with a personal view from above along with the order of limited access in order to create benefits for the ruling elite due to the strengthening of the social base has been electoral. Moreover, the non-participation of civil institutions in this field led to a lack of balanced social development.

The overall conclusion is that these governments could have improved the social situation of the country and improved the quality of life of the people by improving the limited access order, moving towards a mature type, and strengthening civil institutions. Then, gradually, through greater interactions with internal and external institutions and by moving closer to an open access order, they could have institutionalized the hope of development in the country.

Keywords: Balanced Social Development, Social Policies, 9th and 10th Governments, New North's Institutionalism Approach





فصلنامه علمی برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی
دوره پانزدهم، شماره ۶۰، پاییز ۱۴۰۳، ص ۳۳-۷۹
qjssd.atu.ac.ir
DOI: doi.org/10.22054/qjssd.2023.72996.2475

تحلیل سیاست‌های رفاهی و اجتماعی دولت‌های نهم و دهم با رویکرد نهادگرایی نوین نورث

دانشجوی دکتری گروه علوم سیاسی، دانشکده الهیات و علوم
سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

قاسم امامی *

استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده الهیات و علوم سیاسی،
دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

سیدمصطفی ابیطحی

استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی،
دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

مسعود مطلبی

چکیده

بر اساس نظریه جدید نظم اجتماعی نورث، دولت‌ها نقش قابل‌گیری و توجه به الگوی بومی در توسعه دارند. هدف این پژوهش، ارزیابی سیاست‌های رفاهی دولت‌های نهم و دهم و تطبیق آن با مفاهیم این نظریه با بررسی اسناد کتابخانه‌ای و گزارش‌های پایگاه مجلات و مقالات معتبر علمی با روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است. یافته‌های این پژوهش نشان داد که با وجود نقش مسلط دولت‌های مذکور در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی از جمله مسکن، با نقدهایی از جمله کیفیت پایین و مقاومت کم آن روبرو است. به علاوه، با وجود بیمه اجتماعی شاغلین و مکلفین حدود ۳۹ میلیون نفر، هنوز بخش زیادی از جمعیت کشور بیمه نیستند. همچنین، سهم هزینه سلامت و اعتبارات آموزش و پرورش بترتیب ۱/۸ و ۳ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده، که فاصله زیادی با معیارهای جهانی دارد. نتیجه کلی اینکه دلیل عدم توجه به مؤلفه‌های نورث، دولت بجای نقش تسهیل‌گرایانه در فرآیند رفاه اجتماعی، نقش تمرکزگرایانه با نگاه شخصی از بالا به پایین به همراه نظم دسترسی محدود در راستای ایجاد منفعت برای الیت حاکم به سبب تقویت پایگاه اجتماعی، انتخاباتی بوده است. همچنین، عدم مشارکت نهادهای مدنی در این عرصه، منجر به عدم توسعه متوازن اجتماعی و عدم توفیق دولت‌های مذکور در دستیابی به عدالت اجتماعی شده است.

واژه‌های کلیدی: توسعه اجتماعی متوازن، سیاست‌های اجتماعی، دولت‌های نهم و دهم، رویکرد نهادگرایی نوین نورث

۱- مقدمه و طرح مسئله

توسعه‌یافتگی یکی از دغدغه‌های مهم محققان و دولت‌مردان در دهه‌های اخیر بوده است و در نگاه به توسعه و نحوه دستیابی به آن، توجه به نقش دولت و تأثیرگذاری آن مهم است. به عبارتی، دستیابی به توسعه به نگرش و عملکرد دولت‌های هر جامعه بستگی دارد. در رویکردهای توسعه، تحولات شگرفی از جمله وجود دولت حداکثری (کینزگرایی و مارکسیسم) و دولت حداقلی (نئوکلاسیک) تجربه شده است. علاوه بر آن، روندها بیانگر توجه به ابعاد اجتماعی و انسانی در کنار ابعاد اقتصادی ضروری است. تحولات مذکور به نحوی عملکرد رفاهی و اجتماعی دولت‌های مختلف را متأثر ساخته است. از جمله عوامل مؤثر در ایجاد تغییرات در فرایند دستیابی به توسعه، عدم موفقیت رویکردهای نظری پیشین، در دستیابی کیفیت زندگی بهتر و توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه می‌باشد. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که دولت‌های موفق به عنوان بازیگران اصلی توسعه اجتماعی، پس از هر تحول پارادایمی و نظری توسعه، خود را با آن تحولات همراه و درس‌های مهم آن را برای توسعه‌یافتگی کشور خود جدی گرفتند.

جدیدترین تحول در رویکرد توسعه و نقش دولت در آن، ظهور رویکرد نهادگرایی نوین نورث است که با انتقاد به رویکرد نئوکلاسیک بروز نموده و از راه سوم و نقش تسهیل‌گری و قابله‌گری دولت در توسعه بجای دولت حداقلی و دولت حداکثری دفاع می‌نماید و بر بهبود کیفیت نهادی و مهار خشونت تأکید دارد. تجارب توسعه کشورهای شرق آسیا از جمله چین و کره جنوبی مثال بارز توفیق نظریه نورث می‌باشد که افزایش کارآمدی دولت‌ها را در تحقق و دستیابی به توسعه نمایان می‌سازد. داگلاس نورث^۱ از پیشگامان نهادگرایی نوین در باب توسعه نظریه نظم اجتماعی^۲ برای کشورهای کمتر توسعه‌یافته را مطرح نمود. نورث توسعه را فرایند مهار خشونت و گذار از نظم دسترسی محدود، به نظم دسترسی باز، تعریف می‌کند و معتقد است نهادها از جمله دولت‌ها، نقش

1. Daglas North

2. Theory of social order

مؤثری در زمینه سازی توسعه انسانی و اجتماعی کشورها دارند. از نظر ایشان مهار خشونت و تقویت رقابت و بخش خصوصی فعال مهم است. بنابراین هر کشور در حال توسعه که تلاش نماید نقش قابله‌گری دولت خویش را در فرایند توسعه ارتقاء و کیفیت و کارآمدی اجتماعی را تقویت نماید می‌تواند به توسعه امیدوار باشد. پژوهش حاضر با طرح سؤال از علل ناکارآمدی دولت‌های نهم و دهم در اتخاذ سیاست‌های رفاهی و اجتماعی متوازن، در پی آن است که برشی بر دوران جمهوری اسلامی زده، سیاست‌های رفاهی و اجتماعی دولت ایران طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۴ را مورد واکاوی قرار دهد و با استفاده از رویکرد جدید توسعه یعنی نهادگرایی نوین نورث مبادرت به بررسی و تحلیل اقدامات این دوران نماید. لذا با روش توصیفی - تحلیلی و یا اتکا به نظریه نورث فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران دوران دولت‌های نهم و دهم مورد بررسی و ارزیابی انتقادی قرار خواهد گرفت.

۲- پیشینه پژوهش

تحلیلگران نهادگرایی نوین^۱ معتقدند که دولت‌ها و کیفیت نهادی در ایجاد و یا تغییر سیاست‌های توسعه‌ای و سیاست‌های اجتماعی مؤثر هستند. در همین چارچوب نظری، داگلاس نورث معتقد است که دولت و کارآمدی آن نقش مؤثری در دستیابی به توسعه کشورهای در حال توسعه دارد. نظریه نظم اجتماعی نورث در مورد دستیابی به توسعه به دلیل موفقیت در شرق آسیا مورد توجه محققان بسیاری قرار گرفته است که در سطور زیر به برخی از آنها اشاره می‌شود.

بخشی و حیدری در بررسی و تحلیل نظم اجتماعی در دوره صفوی با تکیه بر نظریه حکومت طبیعی شکننده نورث، به این نتیجه دست یافتند که ویژگی‌های حکومت صفوی با شاخص‌های اصلی حکومت طبیعی شکننده نورث در مضامین ناکامی در ائتلاف‌سازی

پایدار، شکست در ایجاد تعادل میان نیروهای اجتماعی، ساخت شخصی و یکجانبه قدرت سیاسی و اقتصاد سیاسی انحصاری و نقض حقوق مالکیت هم‌خوانی دارد (بخشی استاد و حیدری، ۱۴۰۰: ۱).

رنجبرکی در پژوهشی به تبیین وضعیت توسعه‌گرایی حاکمیت سیاسی در دوره جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظریه تحلیل نهادی دسترسی باز و محدود نورث پرداخته و به این نتیجه رسید که شکل‌گیری انقلاب اسلامی، زمینه باز شدن بیشتر نظام دسترسی اجتماعی فراهم آمد، اما به مرور با رخ دادن اتفاقات داخلی و خارجی، حاکمیت سیاسی به محدود نمودن نظام اجتماعی کشور تغییر رویه داد. این امر سبب شد که گروه خاصی از جریان اسلام‌گرا (راست سنتی و اصول‌گرا) به ائتلاف مسلط تبدیل شود تا دسترسی خود را به منابع قدرت کشور به صورت متمرکز و انحصاری افزایش دهد. گسترش شبکه مرید و مرادی، ایجاد روابط و سازمان‌های شخصی و محدود کردن مشارکت و دسترسی سایر گروه‌ها به منابع اقتصادی و سیاسی کشور از جمله راهبردهای ائتلاف حاکم برای حفظ قدرت متمرکز خود در نظام اجتماعی کشور است. بنابراین رفتار و برنامه‌های حاکمان سیاسی توسعه‌گرا نیست (رنجبرکی، ۱۴۰۰: ۱۵۶).

استوار در بررسی نهادهای فراگیر و توسعه در ایران معتقد است بعد از انقلاب اسلامی عدم اجماع نخبگان سیاسی و ناکامی در گردش نخبگان سیاسی حاکم در سال ۸۴ سبب شد که نهادهای فراگیر شکل نگیرد. بنابراین اگر جمهوری اسلامی ایران می‌خواهد در مدار توسعه‌یافتگی قرار بگیرد نیازمند گسترش نهادهای فراگیر، پذیرش الزامات دموکراتیک و محدود ساختن نهادهای بهره‌کش، فراهم کردن زمینه‌های بکارگیری نخبگان توسعه‌گرا است که بتواند از گذرگاه سخت توسعه در سال‌های پیش رو عبور کند (استوار، ۱۳۹۷: ۳۷).

غفاری و عزیزی مهر در بررسی رویکرد نهادی و تحلیل سیاست‌های رفاهی در ایران معاصر به این نتیجه رسیدند که سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی در ایران معاصر، تولید ساختار سیاسی کشور با نقش یکه‌تازی دولت در این زمینه بود و برنامه و خدمات رفاهی

مدرن در ایران، صورت متمرکز و از بالا به پایین داشته است. در مجموعه سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی، ساختار سیاسی نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است و این ساختار، بی‌تأثیر بر ساختار اجتماعی و حتی نهادی کشور نبوده است (غفاری و عزیزی مهر، ۱۳۹۱: ۲۳).

بررسی همین اندک مطالعات انجام‌شده در ایران حکایت از آن دارد که هرچند پژوهش‌های مفیدی در زمینه موضوع مورد بررسی صورت گرفته است اما کمتر از نظریه نهادگرایی نوین نورث در تحلیل‌ها بهره گرفته شده است. برخلاف پژوهش‌های فوق‌الذکر که عمدتاً کلی بوده و به لحاظ تاریخی بازه زمانی نسبتاً گسترده‌ای را مدنظر قراردادند، پژوهش حاضر با تکیه بر نظریه نهادگرایی نوین نورث اقدام به تحلیل و ارزیابی سیاست‌گذاری رفاهی و اجتماعی دولت ایران در یک بازه زمانی محدود یعنی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۴ نموده است.

۳- چارچوب نظری پژوهش

سیاست‌های اجتماعی در یک نگاه کلی، به معنی استراتژی رسمی تأثیرگذاری بر جامعه است. هارتلی دین^۱، سیاست اجتماعی را مبین دخالت دولت برای تحقق عدالت اجتماعی و حل مشکلات اجتماعی می‌داند (حاجیان، ۱۴۰۰: ۵). سیاست اجتماعی به تعبیر بلیک مور^۲ نقش ملات اجتماعی را داشته و به تسهیل وفاق اجتماعی، ارتقای گفت‌وگوی مدنی، تسهیل روابط اجتماعی و ارتقای توان ملی منجر شود (قاراخانی، ۱۳۹۵: ۱۱۱). برخی دیگر سیاست رفاه اجتماعی را اقدام و پاسخ جمعی به مشکلات اجتماعی دانسته‌اند (O'Connor, and Netting, 2011: 2). به عبارتی، سیاست اجتماعی حالتی از دخالت دولت است که در اهداف اجتماعی مانند عدالت اجتماعی، حمایت از مردم آسیب‌پذیر و برنامه‌ریزی مدبرانه زندگی تجلی می‌یابد (امجدی، مطلبی و گنجی، ۱۳۹۹: ۱۸۱). بدین ترتیب سیاست

1. Hartley Dean

2. Blake Moore

اجتماعی، مجموعه اقدامات و مداخله‌های عامدانه دولت برای رسیدن به اهداف رفاهی در توزیع مجدد منابع در میان شهروندان می‌باشد.

برای بررسی سیاست‌ها خصوصاً سیاست‌های توسعه‌ای رویکردها و نظریات متفاوتی وجود دارد که هر کدام از آنها، منطق خاص خود را دارد و انتخاب رویکرد نظری بستگی به ماهیت موضوع پژوهش دارد. در همین راستا، سیاست‌گذاری توسعه و نقش دولت‌ها در آن، دیدگاه‌های نظری از جمله دولت حداکثری و دولت حداقلی در چارچوب رویکردهای نوسازی، وابستگی، نظام جهانی و نولیبرالیسم مطرح گردید. به مرور به دلیل نقد این رویکردها توسط رویکرد نهادگرایی نوین، نظریه نظم اجتماعی نورث مطرح گردید.

نورث مدلی ارائه می‌دهد که رشد سریع اقتصادی یا برعکس عقب‌افتادگی را درگرو شرایطی می‌داند که دولت‌ها برای افراد فراهم می‌آورند (کلایی، ناجی، حسین زاده و گرجی، ۱۳۹۴: ۱۱۸). نورث توجه به توسعه بومی و اهمیت به نهادها را سرلوحه کار قرار داد. وی تلاش کرد که تحول از جوامع دسترسی محدود به نظم باز را توضیح دهند و در توسعه بر اهمیت هسته قدرت، تاریخ و نظم تأکید و به‌نوعی خشونت و بی‌ثباتی‌های نهادی، سیاسی و اقتصادی را مانع توسعه معرفی نمود. توجه به صلح مهم است. ایده جالبی که به دولت‌مردان پرهیز از شخصی‌گرایی، نزاع و خشونت و رانت غیر مولد، و دوری از تجاوز به حقوق مالکیت و ندادن امتیازات انحصاری به فرادستان و همچنین تلاش برای غیرشخصی شدن، ائتلاف‌سازی و رانت مولد و حاکمیت قانون و آزادی‌های مشروع و رقابت اقتصادی باز پیشنهاد می‌کند. گزاره کلیدی نورث مبتنی بر آن است که رمز توسعه‌یافتگی، الگوی دسترسی باز است (کریمی مله، ۱۴۰۱: ۲۹۷). که در نظریات وی در مقابل نظم دسترسی محدود قرار می‌گیرد.

۳-۱- نظم‌های با دسترسی محدود و طیف‌های آن

نظم دسترسی محدود، خلق برنامه‌ریزی شده رانت، و تبعیض بین فرادستان و سایرین را به نمایش می‌گذارد، آن‌ها همچنین سد راه بازارهای پرونق و توسعه اقتصادی بلندمدت

می‌شوند (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۸۵: ۹۵). کانون این نوع نظم، ائتلاف مسلط است (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۵: ۷۵). در این نوع نظم رقابت و بهره‌وری محدود می‌شود و حل معضل خشونت به مانعی برای توسعه بلندمدت اقتصادی تبدیل می‌شود (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۵: ۲۷). نورث در تحقیقات بعدی خود این مسئله را به شکل تفصیلی‌تر در قالب نظم دسترسی محدود شکننده، نظم دسترسی محدود پایه و نظم دسترسی محدود بالغ بیان می‌دارد.

در نظم دسترسی محدود شکننده، نسبت به دو نوع پایه و بالغ وضعیت نامساعدتری نسبت به توسعه وجود دارد. نظم دسترسی محدود شکننده، نظم است که ساختار سازمانی ساده‌ای دارد و اراده رهبران در آن نقش کلیدی دارد و عمر سازمان‌ها در آن کوتاه و مبتنی بودن سازمان‌ها بر شخصیت رهبرانشان که با ائتلاف غالب در ارتباطند، می‌باشد (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۶: ۸۹). در چنین نظم، وجود دولت حتمی نبوده و در صورت وجود، دولت می‌تواند تنها بر بخشی از کل جامعه احاطه داشته باشد.

از طرف دیگر، در نظم دسترسی محدود پایه، دولت به خوبی بناشده و در مقایسه با نظم دسترسی محدود شکننده قادر است از درگرفتن خشونت بکاهد. در نظم پایه تنها سازمان پایدار خود دولت است و امتیازات و حقوق فرادستان شدیداً توسط آن تعیین می‌شوند. در اینجا هر سازمان خصوصی تهدیدی بالقوه برای ائتلاف غالب می‌باشد (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۶: ۹۶-۹۲). از این رو، نظم دسترسی محدود پایه قادر به حمایت از یک جامعه مدنی غنی نیستند. پتانسیل خشونت پراکنده در این نظم دیده می‌شود (North, 2007: 18).

نهایتاً نظم دسترسی محدود بالغ، جوامعی را در بر دارد که دولت ساختار قوی و باثبات دارد و شامل جوامعی است که سازمان‌های بیشتری خارج از گروه ائتلاف غالب و خارج از حیطه دولت وجود دارند، اما هنوز محدودیت‌هایی نسبت به نظم باز، دارند. نهادها در دولت طبیعی بالغ باید بتوانند به‌طور هم‌زمان سازمان‌های دولتی و خصوصی و نیز قوانین عمومی و خصوصی را توسعه دهند. قوانین عمومی می‌توانند ادارات و کارکردهای دولت

و روابط بین آنها را تصریح کنند (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۶: ۱۰۶-۹۷) و روش‌هایی برای حل تضادها درون دولت و درون ائتلاف حاکم فراهم کنند. در حکومت طبیعی بالغ، نهادهای خصوصی بادوام دیده می‌شوند.

۳-۲- نظم دسترسی باز

نظم دسترسی باز به قالب‌های سازمانی قراردادی گفته می‌شود که بر روی همه افراد باز است تا نیازهای غیرشخصی را تأمین کند. نظامی است که دسترسی به منافع در انحصار گروه خاصی نیست و برای همهٔ نخبگان و بازیگران، باز است (رنانی، ۱۳۹۵: ۹). دولت غیرنظامی حاکم بوده است (رنانی، ۱۳۹۵: ۱۰۸). در این جوامع استفاده از رقابت و نهادهای به نفع مقامات سیاسی خواهد بود تا حاکمیت قانون اساسی را مدنظر قرار دهند. این نوع نظم سیاسی از سیصد سال پیش آغاز شده و اکنون جوامع غربی از چنین نظمی برخوردارند (North, and John Joseph, and Barry, 2006: 5). رقابت آزاد سیستم مدیریت غیرمتمرکز و افقی ثبات اجتماعی را حفظ و بروز خشونت را مهار و امر توسعه را میسر می‌سازد.

۳-۳- گذار از نظم دسترسی محدود به نظم دسترسی باز

از نظر نورث گذار از نظم دسترسی محدود به نظم دسترسی باز با تقلید از نوع باز، امکان‌پذیر نیست. و به فروپاشی نظم‌های درونی جوامع می‌انجامد. وی بجای الگوبرداری از جوامع باز، حرکت از جامعه شکننده به جامعه بالغ را پیشنهاد می‌کند (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۶: ۱۲). برای این مهم، نیاز است به شرایط استان‌های و گذار کامل توجه شود. در شرایط استان‌های میان نخبگان حاکمیت قانون برقرار و امتیازات آنها به حقوق تبدیل و یک دولت پایدار ایجاد می‌شود. از دخالت نظامیان در فرایند سیاسی جلوگیری به عمل می‌آید. سپس در گذار کامل، رعایا تبدیل به شهروندان برابر می‌شوند و دولت با آنها برخوردی غیرشخصی خواهد داشت. در این مرحله تمام شهروندان می‌توانند آزادانه به رقابت بپردازند (گرجی ازندریانی و شفیعی سردشت، ۱۳۹۲: ۷۷).

با توجه به مبانی نظری فوق، سیاست‌های اجتماعی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی ایران را می‌توان با استفاده از مفاهیم واقع‌گرایانه رویکرد نهادگرایی نوین مثل داگلاس نورث مورد ارزیابی قرار داد. بر این اساس با بهره‌گیری از نظریه نظم اجتماعی داگلاس نورث، به تحلیل سیاست‌های رفاهی و اجتماعی دولت ج.ا.ایران طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۴ پرداخته شده است. برای فهم بهتر موضوع شاید لازم باشد ابتدا ساختار جامعه‌شناسی تاریخی دولت در ایران مورد بازبینی قرار گیرد.

۴- مروری بر ساختار جامعه‌شناسی تاریخی دولت در ایران

به دلیل تأکید نظری نورث بر فهم فرایند تحول اقتصادی و نهادها و دولت کارا در دستیابی به سیستم باز، لازم است مطالعه جامعه‌شناسی تاریخی در باب ابرنهاد دولت در ایران انجام شود تا به درک عالمانه از عملکرد دولت‌ها، در بستر تاریخی دست یابیم و از تجربه گذشته به عنوان چراغ راه آینده، البته با نگاه انتقادی استفاده نماییم. توجه به نگرش جامعه‌شناسی تاریخی به ما کمک می‌کند تا با کنکاش و بازاندیشی در تجربیات گذشته با هدف شناسایی نقاط قوت و ضعف گذشته، برنامه ریزان، چرخ را از نو اختراع نکنند و به پله اول برنامه‌ریزی توسعه قرار نگیرند (مهرعلی تبار فیروزجایی، ۱۴۰۱: ۳۸). تاریخی اندیشیدن، کمک می‌کند از دید کوتاه مدت دوری و دید درازمدت تقویت گردد.

دولت به عنوان ابرنهاد در ایران دارای ویژگی‌هایی است که با انواع غربی آن که دولت قراردادی^۱ و برآمده از توافق مردم است، فرق دارد و با دولت‌های اقتدارگرای شرق آسیا نیز، که دولت تولید محور^۲ هستند، متفاوت است. دولت در ایران همواره همه‌کاره بوده و به‌نوعی از مردم استقلال دارد و هیچ نظارتی بر کار آن نیست. در دوره معاصر با فروش نفت و گاز و پیدایش دولت رانتی در ایران، استقلال دولت از مردم بیشتر و منجر به شکاف دولت ملت گردید. دولت در ایران عناصری از دولت پاتریمونیال^۳،

-
1. Contractual government
 2. Production oriented government
 3. Patrimonial government

خویشاوندسالار^۱ و تحصیل‌دار^۲ در آن وجود دارد. در ایران دولت ساخت قدرت آمریت و تابعیت بوده و فرهنگ مشارکتی وجود نداشته است (گرگی ازندریانی و شفیع سردهشت، ۱۳۹۲: ۸۰) و در دوران اخیر علاوه بر ماهیت تحصیلداری، ماهیت نئو پاتریمونیالی نیز دارد، یعنی در کنار قدرت آمریت، ساختار صوری دموکراسی برای ادامه قدرت خویش طراحی نموده است. دولت‌ها در ایران دنبال بیشینه سازی منافع طبقه مسلط و حاکم بودند و نشان دولت استثمارگر و بیشینه کننده ثروت گروه حاکم را دارند (رضاقلی، ۱۳۸۵: ۱۳۶).

تفاوت اقتصادهای شرق آسیا با اقتصاد ایران را در «نبود تولیدمحوری» در اقتصاد ایران و ظهور فعالیت‌های سوداگرانه و نامولد به عنوان رقیب تولید و سودآوری بیشتر آنها می‌توان ذکر کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶: ۲۹). نکته کلیدی که نورث به آن توجه دارد آن است که به موازات تغییر در شرایط داخلی و خارجی و مناسبات تولید و روابط اجتماعی متناسب با آن، دولت نیز با تحولات در حوزه کارکردی در دوران معاصر روبرو می‌شود. اما مطالعه تاریخی دولت در ایران نشان می‌دهد با توجه به دگرگونی‌های اجتماعی و تولیدی و تأثیرات تحولات بین‌المللی در ایران، هنوز برخی ویژگی‌های آن ثابت بوده است. ویژگی «رانتیری^۳» و دلالتی و همه‌کاره بودن و دسترسی به انحصارات آن، در حال بسط است و انگیزه‌ای برای تغییر آن با تقویت درآمد مالیاتی و استقلال بانک مرکزی وجود ندارد. مجموعه عوامل ذکر شده نشان از آن دارد که دولت‌های تاریخی به عنوان یک ابر نهاد در ایران کارا نبوده و در جهت رشد و توسعه گام برنداشتند. برای دستیابی به توسعه پایدار اصلاح ساختار ابرنهاد دولت، از رانتی به تولیدی، مبارزه با فساد و دلالتی، و برقراری حکمرانی خوب، چابکی دولت و نهادینه شدن تصمیم سازی شبکه‌ای و ایجاد دولت توسعه‌گرا ضروری است.

1. Nepotism
2. Educated
3. Rentier

۵- سیاست‌های رفاهی و اجتماعی در ایران از ۱۳۵۷-۱۳۸۴

بازیگر هژمونیک در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران دولت بوده است. اما در زمینه رفاهی و اجتماعی سیاست‌های متفاوتی را دنبال نمودند. قابل ذکر است که حقوق مسکن، تأمین اجتماعی، سلامت و آموزش به عنوان سیاست‌های مهم اجتماعی جهت ارتقای رفاه و کیفیت زندگی مردم در دولت‌های مختلف مطرح و تلاش‌هایی در زمینه بهبود شرایط و تحقق عدالت اجتماعی انجام گردید. در اصول مختلف قانون اساسی توجه به موارد ذکرشده آمده است.

دهه اول انقلاب به دلیل شرایط داخلی و جنگی برنامه مشخصی در زمینه توسعه اجتماعی وجود نداشت. مهم‌ترین برنامه دولت چهارم حل مسئله عدالت اجتماعی اقتصاد کنترلی و نظارتی بود که در آن بر توزیع تأکید می‌شد. عدالت‌گرایی مساوات‌طلبانه و مردم‌گرایانه داشت (رضایی، حسینی، امام جمعه‌زاده و آقا حسینی، ۱۳۹۷: ۷۴). سیاست‌های رفاهی و اجتماعی گفتمان سازندگی تفاوت زیادی با سیاست‌های اجراشده بازتوزیعی دوران دهه نخست انقلاب داشته است و بیشتر به سمت سیاست خصوصی‌سازی و بازار آزاد حرکت نمود. گفتمان سازندگی طرفدار عدالت استحقاقی بود و توجهی به عدالت توزیعی نداشت (رضایی، حسینی، امام جمعه‌زاده و آقا حسینی، ۱۳۹۷: ۷۸).

سیاست‌گذاری دولت‌های هفتم و هشتم (گفتمان اصلاحات) با نگاه فرهنگی به سمت گسترش توسعه سیاسی و تعامل با جهان حرکت نمود. در دولت‌های هفتم و هشتم بحث عدالت اجتماعی به مثابه بحث آزادی بود و با وجود شعار رفع فقر و تحقق عدالت اجتماعی به علت پیاده کردن خط‌مشی گفتمان سازندگی تغییری در اجرای عدالت اجرا نشد و همان نتایج را داشت (رضایی، حسینی، امام جمعه‌زاده و آقا حسینی، ۱۳۹۷: ۸۱). در دولت‌های نهم و دهم (گفتمان اصولگرایی عدالت محور)، دور جدیدی از سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی همراه شد که به قول صاحب‌نظران جهت‌گیری‌های این دوره پیوند نزدیکی با پوپولیسم اقتصادی داشت (سمیعی اصفهانی، مختاری و باقری دولت‌آبادی، ۱۳۹۹: ۵۹۵). در واقع در این دوره دوباره به سیاست‌های توزیعی اوایل انقلاب رجوع شد. دولت‌های

مذکور در زمینه سیاست اجتماعی در حوزه مسکن، تأمین اجتماعی، سلامت و آموزش اقداماتی انجام داده‌اند که مورد توجه است.

جدول ۱- سیاست‌های اجتماعی دولت‌های مختلف بعد از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۸۴

دولت‌ها	گفتمان حاکم	برداشت از عدالت اجتماعی	نوع سیاست‌های اعمالی
دولت‌های اول و دوم	به دلیل شرایط داخلی و جنگی برنامه مشخصی در زمینه توسعه اجتماعی وجود نداشت		
دولت‌های سوم و چهارم	چپ سنتی	عدالت مردم گرایانه و مساوات طلبانه	سیاست توزیعی
دولت‌های پنجم و ششم	سازندگی	عدالت استحقاقی	سیاست بازار آزاد و خصوصی‌سازی
دولت‌های هفتم و هشتم	اصلاحات	عدالت اجتماعی به مثابه آزادی	سیاست تعامل با جهان
دولت‌های نهم و دهم	اصول‌گرای عدالت محور	بازگشت به عدالت توزیعی	سیاست بازتوزیعی به دهه اول انقلاب

در سال‌های اول پس از انقلاب اسلامی در حوزه مسکن، چون نظم برنامه‌ریزی جدید، مستقر نشده بود، شاهد نوعی سیاست‌های بازتوزیعی از پایین روبرو هستیم، یعنی مردم خودشان برای حل مسکن اقدام می‌نموده‌اند (زاهدی مازندرانی، ۱۳۹۶: ۴۲۷). در دولت چپ سنتی با نگاه عدالت خواهانه و شبه سوسیالیستی حرکت به سوی «عدالت توزیعی» و تأمین مسکن برای همگان تأکید کرد. در ادامه در دوره سازندگی با سیاست «تعدیل اقتصادی ساختاری» و خصوصی‌سازی شاهد کاهش تصدی‌گری دولت و شروع فرایند به بازار سپاری مسکن مواجه هستیم. در ادامه دوران خاتمی و اصلاحات شاهد «ادامه تعدیل ساختاری» و صرفاً به وظیفه نظارتی تأکید و از ورود مستقیم به مسکن خودداری نمود.

در برنامه اول تا چهارم توسعه، راهبردهای همچون زمین و مسکن رایگان، مسکن اجتماعی و در برنامه چهارم، مسکن مهر به عنوان طرح‌ها و حمایت‌هایی جهت پاسخگویی به چالش مسکن گروه‌های کم درآمدی توسط دولت مطرح بوده است (توکلی‌نیا و ضرغامی، ۱۳۹۷: ۸۷). در مجموع دولت‌های سازندگی و اصلاحات، معادل ۳ میلیون و ۲۹۹ هزار واحد مسکونی جدید در کشور ساخته شده است (بخشایشی اردستانی و رضایی جوزانی، ۱۳۹۶: ۶۹). نکته مهم آنکه با وجود تلاش‌های دولت‌های بعد از انقلاب جهت ساخت مسکن برای متقاضیان به علت فاصله آنها از رویکرد نهادگرایی نوین نورث و عدم نقش تسهیل‌گرایانه و قابل‌گرایانه دولت‌های مذکور در ساحت اجتماعی، مناسب عمل ننموده و موجب انباشت تقاضا برای مسکن گردیدند و همین عملکرد موجب آن گردید که عده زیادی از جمعیت کشور نتوانند خانه‌دار گردند.

در حوزه تأمین اجتماعی نیز در دولت‌های مختلف تلاش‌های زیادی انجام گردید. علی‌رغم تلاش‌ها، بدلیل عدم دید درازمدت موجب گردید تا دولت‌ها در پی انباشت برنامه‌های خوب، جهت تسهیل در بهبود کیفیت زندگی شهروندان برنیایند و بهره‌نگیرند. دولت‌ها، هر کدام دولت‌های قبل از خود را ناکارآمد معرفی و چندان بر دوش دولت‌های پیش از خود نایستادند (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۴۳). به این ترتیب انباشت تجربه تاریخی در ایران در خصوص ساختار رفاهی و تأمین اجتماعی رخ نداد. اگر بر مبنای نظر نورث به مسیر تاریخی این نهاد توجه می‌شد با اصلاح و بهبود کیفیت نهاد تأمین اجتماعی، دستیابی به توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران تسهیل می‌گردید.

پس از انقلاب اسلامی در دهه نخست اهتمام به تأمین اجتماعی، رفع فقر و بهبود زندگی مستضعفان در اولویت قرار گرفت و در قانون اساسی تثبیت شد. در دولت سازندگی سیاست ارائه خدمات اجتماعی بوسیله دولت کمرنگ‌تر از دهه نخست انقلاب شد، ولی در دولت اصلاحات و اصولگرا، افت و خیزهای جدی‌تری را تجربه کرد که ریشه در تحولات ایدئولوژیک، فرایندهای اجتماعی و دگرگونی‌های سازمانی و اجرایی داشت (جعفری مقدم، ۱۳۹۴: ۶۸).

در دوران جمهوری اسلامی قوانینی مترقی در خصوص بیمه‌های اجتماعی ازجمله امکان نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی بین صندوق‌ها، حق یک‌بار تغییر صندوق بیمه و بازنشستگی در طول خدمت وضع شد (نعمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۴۴-۴۳). تصویب قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در دولت اصلاحات، اقدامات مثبت در تأمین رفاه شهروندان بود. در واقع طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جهت هماهنگی و انسجام در سیاست‌گذاری اجتماعی مطرح گردید (قاراخانی، ۱۳۹۷: ۹۹). تصویب نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در تاریخ ۲۱ اردیبهشت ۱۳۸۳ که به تأیید شورای نگهبان رسید نشان‌دهنده بلوغ فکری و سیاسی جامعه ایران بود. لیکن این مسیر نتوانست استمرار یابد. این فرایند پس از آن دوباره منجر به انحلال و ادغام شد (نعمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۴۳). یعنی انباشت، دوباره از بین رفت. دوباره روز از نو، روزی از نو، یعنی دوباره خراب کردند تا از نو بسازند. و این سیاست‌های ضد نهادی برخی دولت‌ها در نهایت منجر به آن گردید که بخش زیادی از مردم هنوز زیر چتر هیچ نو نظام بیمه‌ای قرار ندارند و به شدت آسیب‌پذیر هستند.

در حوزه سلامت اقدامات دولت‌های مختلف بعد از انقلاب با فراز و فرودهایی همراه بوده است. دولت سازندگی بدون نظارت و برنامه خاصی همه امور حتی بهداشت و آموزش را به بخش خصوصی واگذار می‌کردند (رضایی، حسینی، امام جمعه‌زاده و آقاحسینی، ۱۳۹۷: ۷۸). سیاست‌های سلامت در برنامه سوم (اصلاحات) در جهت اصلاحات ساختاری در نظام سلامت است. در برنامه سوم برای کاهش هزینه‌های سلامت بر برتری بخش خصوصی در ایجاد واحدهای بهداشتی و اصلاح تعرفه‌ها و نیز جلب مشارکت غیردولتی تأکید می‌شود. برنامه چهارم و پنجم توسعه نیز سیاست‌های خود را با دو جهت‌گیری کارایی و عدالت دنبال نموده‌اند (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۴۲). بررسی هزینه سلامت میانگین آن برای دولت چپ سنتی ۱/۹ درصد، برای دولت راست مدرن سازندگی ۱/۷ درصد، برای دولت چپ مدرن اصلاحات این میانگین ۱/۴ درصد، و برای دولت اصول‌گرای رادیکال نهم و دهم ۱/۸ درصد است (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۳۹).

بررسی‌های موجود بیانگر آن است که عدالت اجتماعی در حوزه سلامت در دولت‌های بعد از انقلاب به دلیل نادیده گرفتن آموزه‌های نورث ازجمله وجود دولت کارآمد و نگاه سازمانی بجای شخصی‌گرایی، به خوبی تحقق نیافت و با مشکلات زیادی ازجمله نداشتن الگوی مدون بومی و سهم زیاد هزینه سلامت از جیب مردم روبرو است.

در حوزه آموزش، علی‌رغم تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ازجمله اصل سی‌ام بر حق و وظیفه دولت در تأمین آموزش و پرورش رایگان برای همه تأکید شده (خسروی، ۱۳۹۸: ۵۵)، اما امروزه در صحنه عمل این اصل قانون اساسی، به‌طور کامل رعایت نشده و سیاست آموزش دولت‌های مذکور در مقولات کیفیت فعالیت آموزش و پرورش و آموزش عالی و دسترسی متعادل به فرصت‌های برابر آموزشی توجه عملیاتی نشده است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهاد حاکمیتی، وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و وزارت علوم، به عنوان نهادهای دولتی و مجلس به عنوان نهاد قانون‌گذار اصلی‌ترین متولیان نظام آموزشی هستند که هر تغییری، چه مثبت و چه منفی، از سیاست‌ها و مصوبات و قوانین خروجی از این‌ها حاصل می‌شود. شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نماد حاکمیتی با تصویب سند تحول بنیادین و اهدای مجوز برای رشد خصوصی‌سازی در آموزش و پرورش، حمایت تام از تنوع مدارس و جداسازی‌های مختلف آموزشی و البته مدیریت افرادی که از فضای ناعادلانه سود می‌برند، تقریباً هیچ امکانی را برای مطالبه باقی نمی‌گذارد.

وزارتخانه آموزش و پرورش و وزارت علوم، هم در ساماندهی وضع موجود، بیش از آنکه بتوانند نقش مجری و مدافع عدالت آموزشی را ایجاد کنند، با سیاست‌هایی که برای رشد و توسعه مدارس و دانشگاه‌های خصوصی اتخاذ می‌کند، با آنها فخرفروشی هم می‌کنند. به علاوه سیاست‌های تربیت معلم و ماجرای خرید خدمت و... در جایگاه متهم قرار دارد و قطعاً متهم ایجاد فضای نامطلوب فعلی نمی‌تواند انتظارات در جهت بهبود اوضاع را برآورده کند.

مجلس هم که به عنوان نهاد قانون‌گذار با سیاست‌هایی که خصوصاً در سال‌های اخیر اتخاذ کرده است در همان ریل دولت و شورای عالی انقلاب فرهنگی گام برداشته است. سواى توزیع نامناسب اعتبارات آموزشی، پایین آمدن استانداردهای کیفی آموزش اکثر مدارس دولتی، مطالعه موردی یک نمونه یعنی رشد مدارس غیرانتفاعی در دولت‌های بعد از انقلاب به خوبی نشان می‌دهد سیاست آموزشی اتخاذشده در دولت‌های بعد از انقلاب با اصول بنیادین قانون اساسی و شعارهای داده‌شده در زمینه عدالت آموزشی فاصله زیادی دارد (امجدی، مطلبی و گنجی، ۱۳۹۹: ۱۸۵-۱۸۴). شواهد نشان می‌دهد با وجود افزایش نرخ باسوادى و گسترش پوشش تحصیلی کودکان لازم‌التعلیم، نظام آموزش در ایران با مشکلات متعددی از جمله عدم کیفیت نهادی مدنظر نورث و نبود رقابت و ضعف بخش خصوصی و بیشتر نگاه شخصی‌گرایی به جای نگاه سازمانی روبرو بوده است. کمبود امکانات آموزشی، توزیع نامناسب اعتبارات در سطح کشور، پایین آمدن استانداردهای کیفی و کمی آموزشی به ویژه در دانشگاه‌ها نمونه‌ای از مشکلات آموزش در ایران است (مؤمنی، قاراخانی و ساعی، ۱۳۹۰: ۱۴۹).

در یک برآورد کلی می‌توان گفت که سیاست‌های رفاهی و اجتماعی دولت‌های بعد از انقلاب علی‌رغم تفاوت‌هایی با یکدیگر، در یک نکته مشترک بوده و آن نکته مهم عدم توجه به رویکرد نهادگرایی نوین نورث در پیشبرد سیاست‌های رفاهی و اجتماعی جهت توانمندسازی مردم یا نقش‌قابله‌گری دولت تسهیل‌گر بوده است. چشم‌اندازها بیشتر رشد محور بوده و از توانمندسازی جامعه و توسعه انسانی فاصله داشته و توجهی به توسعه درون‌زا نداشته است و همین امر باعث گردید رشد اقتصادی طی سال‌های ۸۴ تا ۹۱ بسیار بی‌ثبات و نزولی گردد (فوزی، ۱۳۹۵: ۴۹) از رشد ۶/۹ در سال اول به ۱/۹- در سال آخر رسید. نرخ تورم از ۱۰/۴ در سال ۱۳۸۴ به حدود ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۲ رسید (خدا بخشی و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۰۲) و با افزایش تورم ضریب جینی مجدداً افزایش یافت (مصلی‌نژاد، ۱۴۰۰: ۲۲۸).

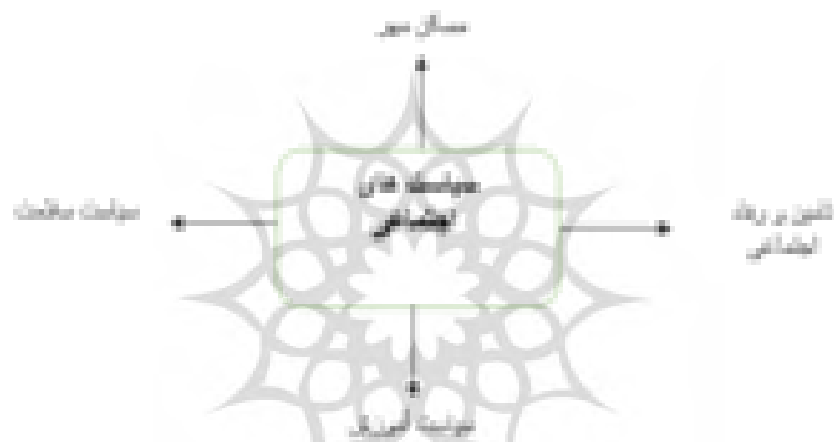
بررسی‌های موجود نشان می‌دهند که سیاست اجتماعی در ایران خصوصاً در زمینه مسکن، تأمین اجتماعی، سلامت و آموزش با نوعی شخصی‌گرایی همراه بوده است. با «روزم‌رگی»، «عدم رویکرد مشخص»، در سیاست‌گذاری روبرو است. چنان‌که این رویه منجر به شکل‌گیری سیاست اجتماعی نامتوازن شده و از عدالت اجتماعی وعده داده‌شده در قانون اساسی کشور فاصله داشته است. در شرایطی که با سیاست‌های ضعیف و مسائل پیچیده روبرو هستیم، بحران بازتوزیع منابع یکی از بحران‌های قابل‌توجه در سیاست اجتماعی ایران است (قاراخانی، ۱۳۹۵: ۱۰۹).

نتیجه کلی این است که اگر سیاست اجتماعی این دوران متوازن بود و دولت نقش مکمل بازار مدنظر نورث را ایفا می‌نمود شاهد آسیب‌های متعدد اجتماعی نبودیم و با معضلات کمتری روبرو می‌شدیم. به علاوه هزینه‌های انجام‌شده در بخش‌های سلامت با حدود ۵۳/۵ درصد از جیب مردم و هزینه‌های بالای تأمین مسکن و تأمین اجتماعی و آموزش بیانگر این امر است که در این دوره با استاندارد زندگی مردم کشورهای توسعه‌یافته فاصله زیادی داریم. توسعه متوازن اجتماعی نیازمند همکاری و همسویی نهادهای کارای دولتی و نهادهای مدنی و خصوصی است و دید درازمدت می‌خواهد. توسعه اجتماعی با دوری از نگاه شخصی‌گرایانه و متمرکز و بهبود کیفیت نهادی مورد تأکید رویکرد نهاد‌گرایی نوین ممکن می‌گردد.

۶- بررسی سیاست‌های رفاهی و اجتماعی دولت‌های نهم و دهم

یکی از وظایف و کارکردهای اصلی دولت‌ها، برقراری عدالت و رفاه اجتماعی از طریق سیاست‌گذاری رفاهی و اجتماعی درست با مبنای علمی و عقلانی و الگوی بومی است. برقراری عدالت اجتماعی و رفاه برای افراد جامعه، بستر ساز مشروعیت و مقبولیت نظام سیاسی و نیز هموار کننده مسیر توسعه همه‌جانبه می‌باشد و برعکس، عدم موفقیت در تأمین نیازهای واقعی اجتماعی و رفاه زمینه‌ساز بحران و عقب‌ماندگی در فرایند توسعه می‌گردد. انکار نمی‌توان کرد که کشورهای توسعه‌یافته با قابلیت استخراجی بالا و تأمین منابع مالی

پایدار و برنامه‌ریزی درازمدت سعی در تحقق هدف مذکور دارند. در ایران سیاست‌گذاری اجتماعی به عنوان یک ابرحوزه، بر عهده دولت بوده است. کابینه‌های پس از انقلاب با اجرای سیاست‌های اجتماعی گوناگون، همواره در تلاش بودند که تصویری از حکمرانی مطلوب از خود به نمایش بگذارند و برای نظام سیاسی مشروعیت کسب نمایند. دولت‌های نهم و دهم نیز در این راستا گام‌هایی برداشتند که در این قسمت به تحلیل و ارزیابی آنها پرداخته می‌شود.



شکل ۱- سیاست‌های اجتماعی دولت‌های نهم و دهم

۱-۶- مسکن مهر

مسکن یکی از زیرشاخه‌های سیاست اجتماعی و جزء مهم‌ترین پیشران‌های توسعه اجتماعی محسوب می‌گردد. در اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دسترسی به مسکن مناسب حق هر خانواده ایرانی محسوب شده است و در بندهای ۲۹ و ۴۲ تأمین حداقل سرپناه برای تمام شهروندان ایرانی در حوزه وظایف حاکمیت قرار داده شده است (هزارجریبی و امامی غفاری، ۱۳۹۸: ۷۶). هرچند طی سال‌های گذشته در ایران برنامه‌های مختلفی برای تأمین مسکن کم‌درآمدها اجرا شده است؛ اما با توفیق

حداقلی مواجه شده‌اند (توکلی‌نیا و ضرغامی، ۱۳۹۷: ۵۰). با روی کار آمدن دولت‌های نهم و دهم و شعار عدالت‌خواهانه این دولت‌ها، توجه به مسکن برجسته شد و در قالب مسکن مهر طرح گردید (هزارجریبی و امامی غفاری، ۱۳۹۸: ۸۰). بسیاری از ایرانیان که تا این دوره حتی فکرش را هم نمی‌کردند که روزی خانه‌دار شوند، صاحب‌خانه شدند؛ این کاری ستودنی بود. این کار خوب اما، با چند اشکال همراه بود (امجدی، مطلبی و گنجی، ۱۳۹۹: ۱۸۵).

راهکارهای اجرایی طرح جامع مسکن تحت عنوان واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به صورت اجاره بلندمدت ۹۹ ساله مسکن مهر بود (توکلی‌نیا و ضرغامی، ۱۳۹۷: ۵۹). طرح مسکن مهر شامل، تأمین انبوه مسکن برای اقشار کم‌درآمد به وسیله دولت، با تسهیلات بانکی و کمک خود متقاضیان می‌باشد. دولت هزینه زمین را حذف می‌کند، بانک‌ها تسهیلات مالی را فراهم می‌کنند و مردم هم پس‌اندازشان را برای تکمیل، صرف این امر مهم می‌کنند. این طرح گرچه در ابتدا، طرحی مفید و در جهت ارتقا محرومین می‌نمایند، اما طرح دچار نقص‌هایی است که تبعات آن در اجرا و سپس فضای اجتماعی دیده می‌شود (هزارجریبی و امامی غفاری، ۱۳۹۸: ۱۱۳).

در این طرح، دولت علاوه بر حذف قیمت زمین، با پرداخت ۱۵ میلیون تومان وام در دو بخش آماده‌سازی زمین (یک میلیون) و ساخت (۱۴ میلیون تومان) درصدی از هزینه‌های آماده‌سازی و ساخت را به واجدین شرایط پرداخت می‌کرد تا پس از تحویل قطعی مسکن این مبلغ در اقساط ۱۵ ساله و بر اساس نرخ سود روز بانکی بازپرداخت شود. دولت نهم ساخت سالانه ۱/۵ میلیون واحد مسکونی را در دستور کار خود قرار داد و با استفاده از منابع صندوق ذخیره ارزی و بخشی از اعتبارات طرح‌های زودبازده به مسکن مهر تلاش کرد تا به لحاظ اعتباری این طرح را تأمین نماید (هزارجریبی و امامی غفاری، ۱۳۹۸: ۱۱۰-۱۰۹).

قابل ذکر است در دولت دوم (دهم) رکورد عرضه مسکن زده شد و در این ۴ سال با احتساب مسکن مهر، حدود ۱۶ سال دولت‌های سازندگی و اصلاحات، ساخت‌وساز

مسکونی و آپارتمان جدید به بازار تزریق شده است. طبق اعلام مرکز آمار در فاصله سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱ دو میلیون و ۶۲۲ هزار واحد مسکونی جدید در شهرهای کشور ساخته شده که با احتساب آمار وزارت راه و شهرسازی مبنی بر ساخت حداقل ۷۰۰ هزار مسکن مهر در شهرهای جدید اطراف کلان‌شهرها حجم عرضه مسکن جدید در دولت دهم به بالای ۳ میلیون و ۳۰۰ هزار واحد رسیده است. این در حالی است که در مجموع دولت‌های سازندگی و اصلاحات معادل ۳ میلیون و ۲۹۹ هزار واحد مسکونی جدید در کشور ساخته شده است (بخشایشی اردستانی و رضایی جوزانی، ۱۳۹۶: ۶۹). دولت‌های نهم و دهم با طرح مسکن مهر تحقق عدالت اجتماعی را هدف گرفته بودند و در این راستا، تمام تلاش خود را به عمل آوردند.

۲-۶- سیاست تأمین و رفاه اجتماعی

تأمین اجتماعی یکی دیگر از سیاست‌های اجتماعی ذیل ابر حوزه اجتماعی محسوب می‌شود. به نظر گیدنز، یک نظام رفاهی خوب که به سود اکثریت مردم باشد «اخلاق شهروندی» را در جامعه پدید خواهد آورد (میرفردی، صادق‌نیا و مرادی، ۱۳۹۸: ۱۳۹). همان‌طوری که می‌دانیم در کشور ایران، دولت بازیگر اصلی در نظام تأمین اجتماعی محسوب می‌گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی است که در اصول دوم، سوم، چهارم، بیست و یکم و بیست و هشتم بر جایگاه عدالت در فلسفه سیاسی نظام جمهوری اسلامی تصریح گردید و در اصل بیست و نهم آن به‌طور مشخص، برخورداری از تأمین اجتماعی به عنوان حقی همگانی مورد تأکید قرار گرفته است (حسینی و کاظمی نجف‌آبادی، ۱۳۹۸: ۳۰). در قانون اساسی از جمله بند یک اصل ۴۳ قانون اساسی، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را بر اساس ضوابطی استوار می‌سازد که یکی از آنها تأمین نیازهای اساسی مردم مانند مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه است (مطلبی، امجدی و گنجی، ۱۳۹۹: ۱۸۶).

اما در صحنه عمل در برنامه‌های تدوین‌شده و به اجرا درآمده در کشور، موفقیت چشمگیری در مقوله رفاه اجتماعی مشاهده نمی‌شود. یکی از نشانه‌های عدم موفقیت سیاست تأمین اجتماعی نداشتن حق بیمه‌ای بخش قابل‌اتکایی از شهروندان جامعه می‌باشد که تحت پوشش هیچ سازمان بیمه‌ای قرار ندارند.

با تغییرات سازمانی و اداری در طول هشت سال حکمرانی دولت‌های نهم و دهم، پس از تصویب قانون نظام جامع، تحولات گسترده‌ای رخ داد که نظام رفاهی را متأثر ساخت. آغاز به کار دولت نهم با شعار عدالت محوری و در پیش گرفتن برنامه‌های به‌ظاهر رفاهی چون مسکن مهر، انحلال وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان نهاد مهم رفاهی کشور و ادغام با وزارتخانه کار و امور اجتماعی و تعاون، شروع بازنگرایی اساسی در اجزای رفاهی کشور در قالب طرح تحول اقتصادی همگی در این راستا تعریف می‌شود. در این سال‌ها نظریه، از عمل‌گرایی فاصله گرفته و شکاف عمیقی ایجاد شد. سیاست اجتماعی و اقتصادی بسته به شرایط حال کشور و بدون پشتوانه نظری و پژوهشی کافی اتخاذ و اجرا شده است. مانند ادغام سه وزارتخانه اجتماعی رفاهی این عمل‌گرایی بدون نظریه، راه به پوپولیسم اقتصادی برد که عدالت اجتماعی را در سطح عدالت توزیعی تقلیل می‌دهد (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۴۷).

۳-۶- سیاست سلامت

در ایران بعد از تشکیل دولت مدرن در سال ۱۳۰۴، دولت‌کنشگر اصلی سیاست اجتماعی بوده است و بعد از انقلاب اسلامی سال ۵۷ نیز، همچنان دولت بازیگر اصلی سلامت بکار خود ادامه داد (عبدالله تبار، ۱۴۰۰: ۹۴). در کنار نهاد دولت، نهادهای دیگر نیز در این زمینه کمک‌رسانی نمودند که چندان موفق نبودند. جامعه مدنی با وجود ایفای نقش در چند مقطع، آنچنان نقشی در تغییر رویه نظام سلامت نداشته است. بخش خصوصی نیز به جز ایفای نقش مجری سیاست‌ها، عملاً نقش مؤثری در اتخاذ سیاست‌های کلان نظام سلامت ایفا نکرده است. نهاد خانواده در کنار نهادهای مذکور

آنچنان تقویت نشده که بتواند باری از دوش نظام سلامت بردارد بلکه نیازمند خدمات نظام سلامت است (عبدالله تبار، ۱۴۰۰: ۱۲۰).

سیاست‌های سلامت در گفتمان عدالت محور در راستای برقراری عدالت اجتماعی شامل طرح‌های مختلف از جمله طرح پزشک خانواده، تشکیل سامانه خدمات جامع و هماهنگی سلامت، و تأکید بر گسترش سلامت در برنامه پنجم توسعه در قالب تدوین برنامه‌های آموزشی ارتقا سلامت و فعالیت شورای عالی سلامت بوده است (صفری، ۱۳۹۵: ۱۰۸-۱۰۶). ولی این طرح‌ها در راستای تحقق عدالت اجتماعی موفقیت چندانی نداشته است. بررسی هزینه سلامت به عنوان بخش دیگری از درونداد سیاست اجتماعی که در حوزه سلامت با معرف هزینه سلامت از تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد، میانگین آن برای دولت چپ سنتی ۱/۹ درصد، برای دولت راست مدرن سازندگی ۱/۷ درصد، برای دولت چپ مدرن اصلاحات این میانگین ۱/۴ درصد، و برای دولت اصول‌گرای رادیکال عدالت محور ۱/۸ درصد است (قاراخانی ۱۳۹۱، ۲۳۹). این آمارها بیانگر آن است که دولت‌های بعد از انقلاب و دولت‌های نهم و دهم در راستای نقش قابله‌گری و مکمل بازار بودن و تشویق رقابت که کلید موفقیت در نظریه نورث می‌باشد توجه کافی صورت نگرفت.

برخی شاخص بهداشت، درمان و مراقبت در دولت نهم و دهم عبارت‌اند از: خانه بهداشت در سال ۱۳۸۴، ۱۶۹۴۰ باب، که در سال ۱۳۹۱ به ۱۷۶۳۶ باب ارتقاء و در شاخص پزشکان طرح پزشک روستایی در سال ۱۳۸۴، ۱۳۵۰ نفر که در سال ۱۳۹۱ به ۵۰۰۷ نفر ارتقا یافت. در شاخص بیمارستان‌های فعال کشور از تعداد ۸۰۹ در سال ۱۳۸۴ به تعداد ۸۹۴ در سال ۱۳۹۱ رسید. در دسترسی جمعیت شهری و روستایی به مراقبت‌های اولیه بهداشتی به تناسب درصد ۹۲ درصد در سال ۱۳۸۴، به ۹۸ درصد در سال ۱۳۹۱ رسید (خلاصه اقدامات وزارت بهداشت و درمان در دولت نهم و دهم، سایت وزارت بهداشت و درمان).

هرچند تلاش‌های زیادی در جهت تحقق عدالت در زمینه سلامت در این دوره برداشته شده است ولی تا رسیدن به وضعیت مطلوب فاصله زیادی داشت و دلیل آن هم، نبود زیرساخت‌های مناسب سلامت و نداشتن متخصصین حوزه‌های مختلف پزشکی در سطح کشور و فقدان تفکر مراقبت‌های پیشگیرانه و ناتوانی در پرداخت هزینه‌های درمان توسط مردم به علت فقر گسترده است.

۶-۴- سیاست آموزش

یکی دیگر از زیرمجموعه‌های ابرحوزه سیاست‌گذاری اجتماعی در دولت‌های نهم و دهم، سیاست آموزش می‌باشد. موفقیت / عدم موفقیت سیاست‌های آموزشی هر دولتی، بر اساس نظر نورث به ترتیبات نهادی دولت بسته است. آموزش ابزاری مؤثر برای رهایی مردم از بستر بی‌سوادی است و آزادی در آموزش پیش‌فرض هر نوع آزادی دیگر است (جهانگیری و ثمری، ۱۴۰۰: ۷۱). توسعه در هر کشور محصول و خروجی وضعیت توسعه‌یافتگی نهاد آموزش به عنوان نهاد مهم اجتماعی آن کشور است. آموزش موتور محرکه توسعه محسوب می‌گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی طبق اصل سی‌ام بر حق و وظیفه دولت در تأمین آموزش و پرورش رایگان برای همه تأکید شده است. دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان متوسطه فراهم سازد (خسروی، ۱۳۹۸: ۵۵). اما امروزه در صحنه عمل این اصل قانون اساسی، به‌طور کامل رعایت نشده و تفاوت صرفاً در میزان دریافتی‌ها توسط سیستم آموزشی است.

بر اساس اطلاعات موجود و استخراج‌شده از وزارت آموزش و پرورش طی هشت سال دولت‌های نهم و دهم ۷ هزار و ۹۹۳ مدرسه از مجموع مدارس دولتی در پایه ابتدایی و ۸ هزار و ۹۹ مدرسه از دوره متوسطه کم شد. در ارتباط با مدارس غیردولتی هم، در این دولت، هزار و ۳۰۲ مدرسه به مجموع مدارس غیردولتی پایه ابتدایی افزوده شد، ۵۲۴ مدرسه از تعداد مدارس غیردولتی دوره راهنمایی و ۲۵ مدرسه غیردولتی هم در دوره متوسطه کاسته شد (امجدی، مطلبی و گنجی، ۱۳۹۹: ۱۸۵).

نهاد دولت در حوزه آموزش عالی در این دوره رشد کمی، قابل ملاحظه‌ای داشت. پیامد رشد آموزش عالی صرف‌نظر از اینکه چه سهمی از هزینه آموزش عالی از جیب مردم پرداخت شده است، افزایش ۵۳ درصدی سهم زنان از کل دانشجویان در دانشگاه‌ها و سهم بالای شصت درصدی آنان در میان دانشجویان رشته‌های پزشکی، علوم انسانی، علوم پایه و هنر در سال تحصیلی ۱۳۹۲-۱۳۹۱ است (قاراخانی، ۱۳۹۷: ۱۰۷). آمارها حاکی از آن است که سیاست آموزشی دولت با فاصله گرفتن از آرمان‌های عدالت‌خواهی و با چشم‌داشتی لیبرالی نگاه به خصوصی‌سازی داشته تا بتواند مخارج خود را کم نماید. همچنین با اتخاذ سیاست‌های نامتوازن و نابرابر به سود برخی نهادهای آموزشی در جهت تضعیف برخی مؤسسات آموزشی گردید. به‌نوعی توان و انگیزه رقابت در بین نهادهای آموزشی را کاهش داد.

درحالی‌که می‌تواند با الهام از نظریه نورث با تقویت رقابت در بین نهادهای آموزشی کشور در بخش‌های خصوصی و دولتی به کیفیت سطح آموزش شهروندان جهت توسعه‌یافتگی کمک بیشتری نماید. از نظر شاخص سهم اعتبارات آموزش و پرورش از کل تولید ناخالص داخلی که در کشورهای توسعه‌یافته، بیش از ۵/۵ درصد و در کشورهای درحال توسعه بین ۴ تا ۵/۵ درصد است، این رقم در ایران در چند سال اخیر در حدود ۳ درصد است. این در حالی است که در سال‌های قبل از ۱۳۸۵، میانگین این شاخص از این رقم نیز کمتر بوده است (حیدری، ۱۳۹۸: ۷۲).

طرح شعار اسلامی‌کردن دانشگاه در دولت نهم، حمایت شورای عالی انقلاب فرهنگی و حاکمیت را به همراه داشت. دولت برای تحقق آن بیش از استفاده از ابزارهای نرم و معرفتی به ابزارهای سخت‌افزاری و قانونی و قهری روی آورد. دانشجویان ستاره‌دار، بازنشسته کردن اساتید، حذف برخی رشته‌ها، تفکیک جنسیتی، تقویت حراست و گزینش‌ها، ممنوعیت و محدودیت برای فعالیت تشکلهای دانشجویی، بازنگری در فرایند و مکانیزم جذب اعضای هیات علمی، بازنگری در متون، بازنگری در اختیارات دانشگاه‌ها و گروه‌های آموزشی همه به بهانه اسلامی شدن

دانشگاه شکل گرفت و به علت سیطره گفتمانی اصول‌گرایی در همه ارکان حاکمیت، این سیاست‌ها بدون مقاومت جدی نهادهای رسمی و حاکمیتی با سرعت اعمال شد. این سیاست‌ها موجب گردید جرقه مقاومت در برابر آن، در دانشگاه زده شود و موجب شد تا به مرور منازعه گفتمانی در درون دانشگاه بالا بگیرد (فیرحی و پورعلی، ۱۳۹۴: ۱۴۳).

بهتر بود به جای کنترل متمرکز، که گره‌ای را بازگشایی نمی‌کند تنوع و رقابت و استقلال را تشویق می‌نمود و بجای استفاده ابزاری از نهاد علم و آموزش، جهت تثبیت پایگاه سیاسی، از نهاد علم برای تولید دانش و تخصص برای گره‌گشایی از مسائل جامعه بهره گرفته می‌شد و با تقویت نهاد آموزش گامی در جهت تولید ثروت در جامعه برداشته می‌شد.

سیاست آموزش دولت‌های نهم و دهم بازگشت به سیاست آموزش نه‌چندان موفق طرح کاد در دهه نخست انقلاب بوده است (مؤمنی، قاراخانی و ساعی، ۱۳۹۰: ۱۴۷). عدالت اجتماعی در دوره تسلط گفتمان اصول‌گرایی عدالت‌خواه، معانی جدیدی پیدا کرد. عدالت بازتوزیعی به نفع فرودستان مطرح شد (قریشی، علیزاده مقدم و زایرکعبه، ۱۳۹۶: ۱۵۴). در این دوره افزایش قیمت نفت سبب غلبه «گفتمان عدالت توزیعی» گردید. اما گفتمان عدالت در این دولت هنوز مانند دولت‌های پیشین تک سویه است و از منظر پرداختن به آینده و عدالت بین نسلی و از بین بردن ریشه‌ای فقر و... کاستی‌های فراوانی دارد (صفری شالی و هزارجریبی، ۱۳۹۲: ۴۱). نگاه ساده انگارانه به عدالت و بخشی دیدن عدالت بدون توجه به ابعاد دیگر، موجب شد تا دیگر شاخص‌های اقتصادی در وضعیت نامطلوبی قرار گیرد و تحول مهمی در ساختار اقتصادی کشور رخ نداد (روحانی یزدلی، میرساردو و ادهمی، ۱۳۹۹: ۱۳۲۹). و در نهایت اکثر پرداختی‌ها در حوزه سلامت، آموزش، تأمین اجتماعی و مسکن از جیب مردم بیشتر و در مقابل دولت سهم ناچیزی از آن را متقبل می‌گردد که نتیجه آن بی‌عدالتی اجتماعی و دوری از عدالت استحقاقی و قابلیت می‌باشد.

۷- ارزیابی سیاست‌های اجتماعی و رفاهی دولت‌های نهم و دهم با رویکرد

نهادگرایی نوین نورث

عنصر مهم در نظریه نورث نهادها و کیفیت نهادی در مسیر توسعه می‌باشد که از طریق آن انسان‌ها برای پرداختن به موضوع عدم اطمینان نهادها را بسط و گسترش دادند (نورث، ۲۰۰۵: ۱۶۶). نورث معتقد است در مسیر توسعه نهادهای ضعیف و ناکارا که موجب تغییر مسیر توسعه می‌شوند را باید اصلاح تا مسیر توسعه هموار گردد. نکته مهم دیگر نظریه ایشان جهت گذار از نظم محدود به نظم باز و تبدیل ائتلاف‌های شخصی به ائتلاف‌های غیرشخصی است (قاراخانی، رنانی، کریمی و مؤمنی، ۱۴۰۰: ۱۵۷).

اما دولت‌های نهم و دهم همانند دولت‌های قبل از خود به مسائل نهادی و کیفیت نهادهای فراگیر در دستیابی به توسعه کشور اهمیت کمتری قائل بودند و با عملکرد خویش و تضعیف برخی نهادهای تأثیرگذار در نهاد رفاهی و اجتماعی و نهاد اقتصاد به دلیل روحیه تمرکزگرایانه و شخصی‌گرایانه، منجر به محدودسازی رشد نهادهای فراگیر شدند. قابل‌انکار نیست که طرح‌های رفاهی و اجتماعی اجراشده در دولت‌های نهم و دهم بخشی از نیازهای اجتماعی برخی ذینفعان و شهروندان را در حد مقدمات برآورده نموده است و علی‌رغم محاسن برخی از آنها از جمله طرح مسکن مهر که تعداد زیادی از ایرانیان را صاحب‌خانه کرده است، اما در عمل با شعار انتخاباتی دولت مبنی بر تحقق عدالت اجتماعی در کوتاه مدت فاصله دارد.

۱- یکی از سیاست‌های اجتماعی دولت در سال‌های ۹۲-۸۴ که تبلیغات وسیعی را به خود اختصاص داد، طرح مسکن مهر بود. در توضیح این طرح باید گفت که در دهه ۸۰ به دلیل تزریق درآمدهای نفتی به جامعه سبب پیدایش «بیماری هلندی» در اقتصاد گردید. بنابراین یکی از پیامدهای آن پیدایش حباب قیمت در بخش مستغلات شهری و زمینه شکل‌گیری بورژوازی مستغلات گردید. تب ساخت‌وساز در کلان‌شهرها چنان گرم بود که دامن مؤسسات بانکی و نهادهای شبه‌دولتی را نیز گرفت. چرا که

سیاست‌های به‌کاربرده شده در تأمین مالی گروه‌های کم‌درآمد منجر به بهبود وضعیت اقتصادی و مسکونی این گروه‌ها نگردید (توکلی نیا و ضرغامی، ۱۳۹۷: ۶۱). طرح مسکن مهر با ناکام ماندن در رسیدن به دو هدف اصلی خود عملاً سبب عدم موفقیت این طرح گردید. دو هدف اصلی طرح عبارت بودند از: خانه‌دار کردن اقشار کم‌درآمد و جلوگیری از افزایش قیمت مسکن.

هدف اول در بسیاری از مواقع با شکست مواجه شد، علت این امر عدم شناخت گروه‌های هدف بود که منجر به تخصیص وام مسکن مهر به بسیاری از افرادی شد که جزو دهک اول جامعه نبودند. از دیگر سو به‌عنوان مثال طبق آمارها از سال ۸۵ تا پایان سال ۱۳۹۰ مسکن در تهران ۴۵۹ درصد رشد قیمت داشته، پس تحقق هدف دوم هم با واقعیت سازگار نیست. بخشی از مشکلات مسکن مهر را می‌توان این‌گونه فهرست کرد:

۲- عدم توازن در تأمین امکانات زیرساختی همراه با ساخت واحدهای مسکونی است (توکلی نیا و ضرغامی، ۱۳۹۷: ۵۹).

۳- نایمن بودن این مساکن است. زلزله غرب کشور در استان کرمانشاه و شهرهای پیرامون آن نشان داد که مسکن مهر از استحکام لازم برخوردار نیست. در تولید و توزیع مسکن شاخص‌هایی که باید برای حکمرانی خوب لحاظ شود مورد ملاحظه قرار نگرفت و علی‌رغم افزایش قیمت مسکن، پاسخگویی به مجلس و مردم و جراید اتفاق نیفتاد و اساساً نهادهای قانونی دولت را مورد مواخذه قرار ندادند (مطلبی، نودیجه و بای، ۱۴۰۰: ۵۹۵-۵۹۶). طرح مسکن مهر، هنوز پس از گذشت چندین سال، بسیاری از واحدهای آن بلا تکلیف است (برادران، ۱۳۹۸: ۲۰۸) و هنوز وضعیت آن روشن نیست و دولت‌های بعدی هم درگیر طرح فوق شدند.

۴- نکته دیگر در این طرح جانمایی و مکان‌یابی مسکن‌های ساخته‌شده است. بجای ساخت شهرها، در بافت فرسوده شهر، در اطراف و حاشیه انجام و موجب شد این مساکن حالت خوابگاهی داشته باشد و ساکنین آن برای شغل به، مادر شهر

رفت‌وآمد و هزینه آنها بیشتر شده است. یعنی دور بودن از شهرها باعث افزایش هزینه‌ها شد و شکاف طبقاتی را بیشتر کرد.

۵- این طرح، به اسناد بالادستی توجه نکرد و آنها را با چالش قرار داده است.

۶- عدم توجه دولت به آمایش سرزمین و نیازسنجی هر استان بوده است، به طوری که با تصمیمات آنی و خلق‌الساعه تراکم را در برخی استان‌ها به شدت اوج گرفت و توزیع امکانات، به‌طور عادلانه برای همه جای کشور انجام نشد

۷- لحاظ نکردن مسائل روبنایی مثل ساخت مدرسه، درمانگاه، مراکز خرید تجاری، و مسجد و عدم توجه کافی به مسائل زیربنایی ازجمله ساخت راه مناسب، برق، آب و گاز از مشکلات دیگر طرح مسکن مهر محسوب می‌شود.

۸- همچنین طرح مسکن مهر در زمینه رقابت و تقویت بخش خصوصی که مورد تأکید نورث نیز می‌باشد، جهت برآورده ساختن نیازهای مردم چندان موفق عمل نکرد. تب ساخت‌وساز در کلان‌شهرها چنان گرم بود که دامن مؤسسات بانکی و نهادهای شبه‌دولتی را نیز گرفت. و موجب آن شد که دولت نتواند نقش تسهیل‌گری بخش خصوصی در امر توسعه بپردازد.

۹- استفاده از الگوی تقریباً یکسان برای ساخت مسکن در تمام جای ایران نمودند، این در حالی است که برخی شهرستان‌ها، به دلیل وجود زمین می‌توانست به صورت ویلایی ساخته شود و از تراکم جمعیت در یک واحد مسکونی جلوگیری می‌شد. با این اقدام آسیب فرهنگی و اجتماعی کمتر به ساکنین وارد می‌گردید. بهتر بود دولت در ساخت مسکن، بخش خصوصی را تقویت و موانع را از سر راه آنها بردارد و تسهیل نماید تا بخش خصوصی مسکن باکیفیت درست نمایند. شایسته بود در ساخت مسکن مهر، در روستاها از مهندسين توسعه روستایی و نه شهری استفاده می‌شد. اگر موارد مذکور مدنظر کارگزاران قرار می‌گرفت و صرفاً با دید کوتاه مدت و آنی به طرح نگاه نمی‌کردند و با جامعیت بیشتر آن را اجرا می‌نمودند کیفیت زندگی مردم بهبود می‌یافت و رضایت‌مندی آنان بیشتر می‌شد.

در حوزه تأمین اجتماعی دولت‌های نهم و دهم، نیز منطق نورثی حاکم نبوده است. معضلات بخش بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی در ایران شامل:

۱- ضعف رویکرد علمی به ویژه به اصول بیمه‌گری در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها،

۲- ضعف و نارسایی‌های قانونی به منظور تحرک بیشتر نظام تأمین اجتماعی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها،

۳- ضعف و نبود انسجام ساختاری نظام تأمین اجتماعی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی،

۴- ضعف مدیریت منابع ازجمله این مشکلات است.

۵- از منظر نهادگرایی نوین سیاست‌های اجتماعی در این دوره نتوانست از مشارکت نهادهای غیردولتی بهره بگیرد. 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 باید به آن افزود (مدنی قهفرخی، ۱۳۸۲: ۳۲۸).

دولت‌های نهم و دهم بجای توجه به اصلاح کیفیت نهادی نورث ازجمله تقویت وزارت تازه تأسیس شده رفاه و تأمین اجتماعی جهت بهبود رفاه شهروندان دست به انحلال آن می‌زند که خود یکی از دلایل مهم عدم تحقق و تأمین امکانات رفاهی و اجتماعی در کشور است. ایران امروز با بیش از ۸۰ سال اقدامات مدرن تأمین اجتماعی دارای قوانین و دستگاه‌های متعدد حمایتی، بیمه و امدادی است. سازمان‌های بزرگی همچون سازمان تأمین اجتماعی، خدمات درمانی، صندوق بازنشستگی کشوری و... در حال فعالیت هستند، این در حالی است که قشر کثیری از جامعه نه تنها تحت پوشش هیچ نوع بیمه‌ای نیستند بلکه آینده آنها در معرض آسیب است. در مقابل برخی دیگر دارای پوشش چندگانه حمایتی و بیمه هستند (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۴۵).

در زمینه عملکرد سیستم آموزش دولت‌های نهم و دهم نکات بسیاری هست. علی‌رغم افزایش تعداد تحصیل کرده‌ها و فارغ‌التحصیلان با هزینه بالای سهم از جیب مردم، اشتغال برای آنها تعریف نگردید و متأسفانه به دلیل آموزش غیر کاربردی و مسئله محور نبودن، مهارت لازم برای ورود به بازار کار ندارند. علاوه بر آن با توجه به نیاز کشور برای انجام امور توسعه‌ای نیروی متخصص مورد نیاز تربیت نشد و به نوعی ناهمترایی بین فارغ‌التحصیلان و رشته‌های مورد نیاز بازار کار وجود دارد. یعنی به نوعی دولت‌های نهم و دهم نتوانستند نقش قابله‌گری در بخش آموزش را برای توانمندسازی جوانان جامعه انجام دهد. به نوعی از آموزه نورث دور شدند. دولت نهم و دهم با شعار اسلامی کردن دانشگاه‌ها به منازعه با گفتمان دانشگاهی پرداخته و استقلال و آزادی دانشگاه‌ها را به حاشیه بردند و با نگاه ابزاری به دانشگاه‌ها، آن را در خدمت منافع قدرت و دیانت تقلیل داده و سعی نمودند با طرح شعار اسلامی کردن که مورد تأیید نهادهای حاکمیتی بوده در جهت تثبیت قدرت سیاسی خود از آن بهره بگیرند.

به‌طور کلی دو هدف عمده سیاست آموزش در دولت‌های نهم و دهم یکی تحول سیاست آموزش دولت‌های نهم و دهم بازگشت به سیاست آموزش نه‌چندان موفق طرح کاد در دهه نخست انقلاب بوده است (مؤمنی، قاراخانی و ساعی، ۱۳۹۰: ۱۴۷). در توسعه نهاد علم در دولت‌های مذکور توجه کمتری به استقلال و فضای رقابتی مدنظر نورث شده و بیشتر نگاه متمرکز و اجرایی و نه شناختی بوده است. اگر دولت‌های مذکور از مؤلفه اهمیت به رقابت نورث بهره می‌گرفتند تا حدودی می‌توانستند موفق‌تر عمل نمایند. به نظر می‌رسد بورسیه تحصیلی در حوزه آموزشی در این دولت‌ها از جمله سیاست‌های مشخص در حوزه شخصی‌گرایی بوده و بجای اتخاذ تصمیم علمی و دادن بورسیه به افراد دارای قابلیت لازم که توان حل مسئله دارند، به افراد ناکارآمد مشکلات توسعه را بیشتر و کشور را از حرکت در مسیر عدالت آموزشی باز می‌دارد.

بهرتر بود که دولت‌های مذکور با تقویت نهاد آموزش به سمت کاربردی شدن و ایجاد تفکر خلاق و نقادانه و مسئله محور و تفکر رقابتی حرکت می‌کرد. آموزش صرف، دور از متد کاربردی نه تنها گره‌ای از مشکلات جامعه حل نمی‌کند بلکه صرفاً با تأخیر دانشجویان به بازار کار، نوعی سردرگمی و بلاتکلیفی برای افراد و خانواده‌ها به بار می‌آورد و مسیر توسعه اقتصادی را با مشکل مواجه می‌کند.

یکی دیگر از محورهای ارزیابی سیاست‌های اجتماعی دولت‌های نهم و دهم از منظر نورث سیاست سلامت می‌باشد. ازجمله موارد قابل توجه در این دولت، علی‌رغم شعارهای بسیار، عدم کاهش هزینه سلامت از جیب مردم است. بررسی‌ها نشان می‌دهد، میانگین آن برای دولت‌های نهم و دهم $\frac{1}{8}$ درصد است (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۳۹). یعنی هزینه‌ای بسیار ناچیز گره‌ای از مشکلات ذینفعان حوزه سلامت را حل نمی‌نماید. درحالی‌که سهم پرداختی از جیب مردم برای دریافت خدمات بهداشتی حدود ۵۳ درصد است. در شرایط فعلی با وجود نیازهای اساسی نظام سلامت به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی با هدف پیشگیری و درمان، یکی از چالش‌های اساسی افزایش سهم مردم در پرداخت هزینه سلامت است.

طبق اظهارنظر وزارت بهداشت دولت‌های نهم و دهم جمعیتی که به سبب ناتوانی در پرداخت هزینه‌های درمان به زیر خط فقر سقوط کرده‌اند از $\frac{1}{5}$ درصد در دولت نهم به $\frac{7}{6}$ درصد در دولت دهم افزایش یافته است. کامران باقری لنگرانی معتقد است برای کاهش هزینه درمان از جیب مردم دچار چالش هستیم باید حداقل ۳۵ درصد منابع سلامت رشد نماید تا هزینه درمان از جیب مردم به ۳۰ درصد برسد. این نکته را وحید دستجردی وزیر بهداشت دیگر دولت نهم تأیید می‌کند و معتقد است $\frac{54}{9}$ درصد از هزینه‌های درمانی از جیب مردم پرداخت می‌شود. محمدحسن طریقت وزیر بهداشت معتقد است این رقم ۶۰ درصد و بیشتر از آن است (اخبار آنلاین، ۱۷ شهریور ۱۳۹۳).

مشکل دیگر حوزه سلامت در دولت‌های مذکور این بوده است که دولت، نهادهای مدنی و نهاد خانواده را در برداشتن بار نظام سلامت حمایت نکرد و نقش آنها را کم‌رنگ‌تر نمود تا جایی که خانواده‌ها به دلیل فقر، خود نیازمند نظام سلامت گردیدند. دولت دهم در برنامه پنجم بر تمرکز سیاست‌گذاری در نظام سلامت نیز تأکید کرده است. این در حالی است که تمرکز تصمیم‌سازی در نظام سلامت ایران به عنوان یکی از ضعف‌های این نام مطرح شده است (قاراخانی، ۱۳۹۱: ۲۴۴). بازتاب سیاست خصوصی‌سازی و از سوی دیگر تأکید بر تمرکزگرایی نشان‌دهنده توسعه نامتوازن در حوزه سلامت است.

رویکردهای مبتنی بر مؤلفه‌های اجتماعی نظیر رویکرد توسعه انسانی و قابلیت، توصیه می‌کند که دولت‌ها، حداقل ۵۸ درصد منابع مالی برنامه‌ها را به فصول آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی اختصاص دهند. بررسی سهم اعتباری اختصاص یافته به فصول اصلی ذیل امور اجتماعی در برنامه‌های عمران و توسعه کشور نشان می‌دهد که در هیچ‌کدام از برنامه‌ها این میزان تأمین مالی محقق نشده است (امیدی، ۱۳۹۱: ۱۲۲). برآورد کلی از سیاست‌های اجتماعی دولت‌های نهم و دهم حکایت از این دارد که، سیاست رفاهی و اجتماعی این دولت‌ها، از نارسایی‌های بسیار همچون هزینه زیاد سهم سلامت از جیب مردم (حدود ۵۰ تا ۶۰ درصد) بنا به گفته وزرای بهداشت این دوره رنج می‌برد. نداشتن بیمه اجتماعی بخش زیادی از افراد جامعه، هزینه زیاد خانواده‌ها در بخش آموزش فرزندان و نداشتن مسکن قشر زیادی از افراد جامعه نشان‌دهنده آن است که دولت‌های مذکور علی‌رغم شعار عدالت محور از عدالت اجتماعی مطلوب فاصله داشته‌اند. و به عملکرد آنان نقدهای اساسی است. سیاست‌های اعمال شده در راستای عدالت اجتماعی بدون برنامه مدون، کوتاه مدت، بخشی و حداقلی و بیشتر بر مبنای شرایط روز و با نگاه شخصی و نامتوازن بوده و بیشتر فردگرایانه، احساسی و به‌دوراز قابلیت‌ها و استحقاق‌ها و توسعه انسانی بوده و بیشتر با نگاه ابزاری به انسان در جهت ایجاد مقبولیت و تقویت پایگاه اجتماعی و تثبیت قدرت سیاسی الیگارشیک حاکم بوده است.

عملکرد رفاهی این دولت‌ها نشان داد که فرایند توسعه نامتوازن دولت با سیاست برقراری عدالت توزیعی نه تنها به ایجاد عدالت اجتماعی همگانی که شعار انتخاباتی آنها نیز بود محقق نگردید، بلکه باعث آسیب‌های اجتماعی متعدد از جمله حاشیه‌نشینی و فقیرتر شدن طبقات متوسط و فروافتادن در طبقات پایین‌تر و هزینه بالاتر از جیب مردم در قسمت سلامت و آموزش گردید. به عبارتی عدالت توزیعی و بازتوزیعی دولت‌های نهم و دهم با دیدگاه عدالت تولیدی نهادگرایی نوین در تعارض بوده است. و مجموع تغییرات و دگرگونی‌های صورت گرفته در دولت‌های مذکور مغایر با رویکرد نورث بوده است.

دگرگونی نهادی و اصلاح نهادی، امری طبیعی است، ولی تغییرات در بستر نهادی می‌تواند تدریجی، پیوسته و قاعده‌مند یا برعکس، شکننده، یک‌باره و سریع و بی‌برنامه صورت گیرد. تغییرات نوع دوم، منشأ بی‌ثباتی هستند و ضمن تحمیل هزینه، موجب کاهش بهره‌وری و مقبولیت نیز می‌شوند.

در نظام تأمین اجتماعی کشور در دولت‌های نهم و دهم، تغییرات سریع و بدون پشتوانه بیشتر در حوزه نهادهای رسمی اتفاق می‌افتد که بجای اصلاح و بهبود کیفیت نهادی در قالب ناکارآمدی دولت باید تحلیل گردد. 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 تغییر می‌کنند. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال‌های پایانی دولت اصلاحات، (۱۳۸۳) تصویب می‌شود. دولت اصول‌گرا به آن اهمیتی نمی‌دهد و نظام تأمین اجتماعی چند لایه 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 (جعفری مقدم، ۱۳۹۴: ۷۹-۸۰).

یعنی به نهاد و کیفیت نهادی در امر توسعه توجه نمی‌شود. تعدد سرسام‌آور آئین نامه‌ها و دیگر مقررات مرتبط با تأمین اجتماعی نشان از انبوه ضوابط گذاری کوتاه

مدت در نظام تأمین اجتماعی است. تراکم قوانین و مقررات در سطح اقدام موردی، نشانگر کمبود برنامه‌ها و قوانین جامع، یکپارچه و پایدار است (جعفری مقدم، ۱۳۹۴: ۸۰). از مهم‌ترین پیامد بی‌ثباتی نهادی دولت‌های نهم و دهم در امر تأمین اجتماعی، تخریب نظام نهادی کشور و از دست رفتن ظرفیت‌های نهادی و اجرای کشور است. از دیگر تبعات این وضعیت بلا تکلیفی و بی‌اعتمادی به آینده است. نمونه دیگر ناکارآمدی و بی‌کیفیتی نهاد دولت را می‌توان در ساخت مسکن مهر (در موارد زیادی بی‌کیفیت ساخته شد) دید. از نقدها مهم به عملکرد منفی به دولت، مسکن مهر است که، ناایمن بوده و زلزله غرب کشور در استان کرمانشاه و شهرهای پیرامون آن نشان داد که مسکن مهر از استحکام لازم برخوردار نیست. در تولید و توزیع مسکن شاخص‌هایی که باید برای حکمرانی خوب لحاظ شود مورد ملاحظه قرار نگرفت و اساساً نهادهای قانونی، دولت را مورد مواخذه قرار ندادند (مطلبی، نودیجه و بای، ۱۴۰۰: ۵۹۵-۵۹۶).

شاید دلیل جامعه‌شناسانه عدم مواخذه، همه‌کاره بودن نقش دولت در ایران است که به لحاظ تاریخی به قول لمبتون هیچ ناظری بر کار دولت‌ها در ایران نظارت نمی‌کنند و دولت ناظری را بر نمی‌تابد.

دولت‌های نهم و دهم نهادهای رسمی مثل وزارت رفاه و قوانین و برنامه‌های تأمین اجتماعی را تغییر دادند و تغییرات نیز مطابق با خواست سیاستمداران و گروه‌های قدرت بود. در چنین جوی کارشناسان و ذینفعان از نظام تأمین اجتماعی، همواره در نوعی بلا تکلیفی و سردرگمی به سر می‌بردند. درحالی‌که اگر دولت‌های نهم و دهم اهداف سازمانی را بر خواست دولت‌مردان و گروه‌های قدرت ارجحیت می‌داد و سپردن مدیریت این سازمان‌ها به دوستان به عنوان رانت نامولد جهت تشویق آنان در پیروی بیشتر انجام نمی‌داد و به تقویت سازمان‌های مربوط به تأمین رفاه همچون سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح، خدمات درمانی، پانزده صندوق بازنشستگی کمیته امداد، بنیاد شهید و امور ایثارگران، به جهت کارایی همت می‌گمارد و نهادهای موازی و ناکارا را حذف می‌نمود، می‌توانست

موفق‌تر عمل نماید و رضایت و رفاه شهروندان بیشتری را تأمین می‌نمود. اما عملاً سازمان‌های گسترده تأمین اجتماعی در این دوره، به صورت بخشی در پی کسب منفعت برای گروه‌های اجتماعی وابسته به خود می‌کوشیدند و این امر موجب گردید که سیاست‌های این حوزه کمتر موفق باشد.

در دولت‌های نهم و دهم سیاست سلامت به رغم اهمیت تأثیرگذار در زندگی انسان‌ها، با اولویت بالا، مطمح نظر مسئولان نبوده و در اولویت‌های پایین‌تری قرار داشته است (مسکن مهر اولویت بیشتری در دولت برخوردار بوده و پول بیشتری نیز برای آن خرج گردید) و نوعی سردرگمی و عدم ثبات نهادی مواجه بوده است. عدم ثبات مدیریتی در سطح وزارتخانه در این دوره مشهود بوده، به طوری که در این دوره سه وزیر، باقری لنگرانی، وحید دستجردی و محمدحسن طریقت بر مسند وزارت نشستند و این تغییرات پی‌درپی در سطح وزارت، نشان از آن داشت که دولت‌های نهم و دهم به دنبال اصلاح و بهبود نهادی به صورت تدریجی نبوده، بلکه با نگاه شخصی گرایانه دست به ایجاد تغییرات زدند و اعتقادی به واگذاری امور به مردم نداشته‌اند و با نگرش شخصی‌گرایی مدیری که خارج از چارچوب ذهنی روسای دولت‌های مذکور حرکت نماید را برنمی‌تافته است. این‌گونه عدم ثبات نهادی و عدم بهبود کیفیت نهادی، رشد و توسعه دور از ذهن است.

طبق اظهار نظر وزارت بهداشت دولت احمدی‌نژاد (دولت نهم و دهم) جمعیتی که به سبب ناتوانی در پرداخت هزینه‌های درمان به زیر خط فقر سقوط کرده‌اند از ۱/۵ درصد در دولت نهم به ۷/۶ درصد در دولت دهم افزایش یافته است. محمدحسن طریقت وزیر بهداشت معتقد است پرداخت هزینه سلامت از جیب مردم ۶۰ درصد و بیشتر از آن است (اخبار آنلاین، ۱۷ شهریور ۱۳۹۳). این نشان از آن دارد که عملکرد نهاد سلامت از کیفیت مطلوب برخوردار نبوده است و با عدالت اجتماعی فاصله دارد. شاخص مهم دیگر در نظریه نورث برای دستیابی به سیستم باز نگاه سازمانی و

غیرشخصی‌گرایی^۱ مهم است. از نظر نورث برقراری روابط شخصی، یکی از مشخصه‌های نظام‌های دسترسی محدود است. در نظام‌های دسترسی باز، روابط غیرشخصی (استانداردشده، ناپیوسته و نامنظم) برقرار بوده است (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۶: ۹۲).

در نظام حاکمیت سیاسی ایران و مشخصاً دولت‌های نهم و دهم روحیه شخصی‌گرایی حاکم بوده و به‌نوعی این شخصی‌گرایی، ویژگی نظام‌های دسترسی محدود را در این دوره نشان می‌دهد. در همین راستا دولت نهم در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۴ درصد برآمد تا از سازوکارهای اقتصاد جماعت‌گرایانه برای نظارت بر گروه‌های اجتماعی و توسعه پایگاه سیاسی خود استفاده کند. سیاست‌گذاری اجتماعی و اقتصادی دولت‌های نهم و دهم مبتنی بر پیوند پایگاه اجتماعی، انتخاباتی و اقتصادی بوده است. در این فرآیند، سیاست‌های اقتصادی دولت معطوف به حداکثر سازی درآمدهای حوزه پیرامونی با اعطای سهام عدالت، ثبت‌نام در مسکن مهر و... بوده است. چنین فرایندی، نوعی درهم‌تنیدگی میان اقتصاد، سیاست و اجتماع در ایران معاصر را نشان می‌دهد (مصلی‌نژاد، ۱۴۰: ۵۸۲). اداره سکان تأمین اجتماعی در دولت‌های نهم و دهم نمونه دیگری از نگاه شخصی‌گرایی در این حوزه است. کسانی که سکان سازمان تأمین اجتماعی را در دولت‌های نهم و دهم بر عهده داشتند ۶ نفر و شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی در دولت‌های مذکور ۶ تا بوده‌اند (جعفری مقدم، ۱۳۹۴: ۸۰).

در حوزه آموزش عالی نیز در این دولت شاهد شخصی‌گرایی آشکار هستیم. گسترش دانشگاه‌های پیام نور و تحت فشار قرار دادن دانشگاه آزاد در این دوران در راستای نگاه شخصی‌گرایانه تفسیر می‌شود. اتخاذ شعار اسلامی‌کردن دانشگاه در دولت نهم، که با حمایت شورای عالی انقلاب فرهنگی و حاکمیت همراه بود، نشان داد دولت

در اعمال سیاست‌ها برای اسلامی‌سازی چون به سطحی‌ترین تعریف یعنی (اسلامی‌کردن) تکیه زده بود. فرهنگ دانشگاهی و بالندگی آن با استقلال دانشگاه گره خورده است و این فرهنگ نمی‌تواند در شرایطی رشد کند که دانشگاه به ابزاری برای حمایت و حراست فکری از منافع ثروت، قدرت و دیانت تقلیل یافته است. بنابراین تعامل و مراودات دانشگاه و اجتماع علمی با سایرین تنها در الگوی افقی و به‌دوراز هرگونه تفوق و سلطه معنی‌دار می‌نماید و مستلزم استقلال و آزادی آکادمیک است (فیرحی و پورعلی، ۱۳۹۴: ۱۳۹).

به علاوه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور توسط رئیس‌جمهور منحل شد. این اقدام رئیس‌دولت نهم باعث شد که محور تصمیم‌سازی‌ها در اختیار شخص اول دولت قرار گیرد و این دقیقاً مطابق با ایده تمرکزگرایی سیاسی و اداری است. همان‌طور که اشاره شد برای نیل به دموکراسی لازم است دیگر طبقات اجتماعی در قدرت و تصمیم‌گیری مشارکت یابند. در صورتی با اقدام مذکور قدرت و تصمیم‌گیری‌های مربوط به برنامه و بودجه در دست رئیس‌جمهور متمرکز گردید که با اصول دموکراسی تعارض دارد (غفاری و رستم‌پور، ۱۴۰۰: ۱۶۸).

موارد مذکور بیانگر این امر است که و تصمیم‌گیری در امور مختلف در دولت‌های مذکور، بر اساس سیستم علمی و نظام‌مند نبوده؛ بلکه بر اساس خواست و نظر افراد دارای قدرت بوده است. دولت‌های نهم و دهم می‌توانستند با استفاده از نظر نورث، و با نگاه سازمانی و رفتار غیرشخصی و با بهبود و اصلاح کیفیت نهادی، با درآمد بالای نفتی، نهادهای فراگیر برای تخریب خلاق ایجاد نمایند و انگیزه پیشرفت از راه تولید محوری را مبنا قرار دهد و با تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری و تولید برای صادرات، تنوع تولیدات داخلی به سویی گام بردارد که درآمد پایدار و چندجانبه برای رفاه و توسعه اجتماعی ایجاد نماید و به عدالت اجتماعی نزدیک شوند.

نتیجه‌گیری

ناکارآمدی‌های نظریه‌هایی چون نئولیبرالیسم در توسعه، سبب شد که نظریه نظم اجتماعی نورث در چارچوب نهادگرایی نوین مطرح گردد. این نظریه اعتقاد دارد نهاد دولت کارا، قوی، چابک و قابل‌گر، نقش کلیدی در دستیابی به توسعه اجتماعی و اقتصادی دارد. به علاوه دولت‌مردان برای دستیابی به توسعه نیازمند الگوی بومی، بهبود کیفیت نهادی، ائتلاف، تلاش برای مهار خشونت و شخصی‌گرایی، حاکمیت قانون و رقابت اقتصادی باز می‌باشند.

در این پژوهش با توجه به دو شاخص نظریه نورث بهبود کیفیت نهادی و غیرشخصی‌گرایی، عملکرد رفاهی و اجتماعی دولت‌های نهم و دهم ازجمله طرح‌های مسکن مهر، تأمین اجتماعی، سلامت و سیاست آموزش مورد بررسی قرار گرفت و نشان داده شد که طرح‌های مذکور علی‌رغم برخی محاسن ازجمله خانه‌دار شدن ۳۳۰۰۰۰ خانوار با طرح مسکن مهر، هنوز افراد زیادی از جامعه، صاحب‌خانه نیستند. با وجود زیر چتر درآمدن حدود ۳۹ میلیون نفر جمعیت تحت سازمان‌های بیمه‌ای کشور (شاغلین با احتساب افراد تحت تکفل آنها)، هنوز بخش کثیری از جمعیت زیر پوشش هیچ نوع بیمه‌ای نیستند. با وجود گسترش آموزش عالی و باسوادی در کشور، شاهد نابرابری فرصت‌ها و افزایش سهم جیب مردم از پرداخت هزینه آموزش مواجه هستیم. سهم اعتبارات آموزش و پرورش که در کشورهای توسعه‌یافته ۵/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی است در ایران ۳ درصد بوده است. در حوزه سلامت سهم هزینه از تولید ناخالص داخلی در دولت‌های نهم و دهم ۱/۸ درصد که نسبت به دولت‌های قبل از خود بیشتر است و سهم هزینه دریافت خدمات بهداشتی و درمانی از جیب مردم ۵۳/۵ درصد بود. همچنین جمعیتی که به سبب ناتوانی در پرداخت هزینه‌های درمان به زیر خط فقر سقوط کرده‌اند از ۱/۵ درصد در دولت نهم به ۷/۶ درصد در دولت دهم افزایش یافته است. لذا این سیاست‌های اجتماعی چندان جامع، موفق و متوازن نبوده و

به بهبود انتخاب‌ها و برآورده ساختن حداقل نیازهای اساسی مردم و کیفیت زندگی شهروندان منجر نشده است.

دولت‌های نهم و دهم برخلاف شاخص‌های نظریه نورث به شخصی‌گرایی و انحلال نهادهای کارا در رفاه اجتماعی ازجمله وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، محیط دلالی را گسترش و با نضج گرفتن نهادهای بهره‌کش، محدودیت بزرگی در مسیر توسعه اجتماعی ایجاد نمود. همچنین سیاست‌های اجتماعی اعمال‌شده در راستای عدالت اجتماعی نه در جهت قابل‌گیری و برای توانمندسازی و رفاه مردم، بلکه با هدف ایجاد مقبولیت و تقویت پایگاه اجتماعی و تثبیت قدرت سیاسی الیگارش حاکم انجام‌شده است. عملکرد سیاست‌های رفاهی و اجتماعی این دولت‌ها موجب گردید که رشد اقتصادی کشور نزولی و ضریب جینی افزایشی و تورم حدود ۴۰ درصد را تجربه نمود. نتیجه کلی این است که این دولت‌ها می‌توانستند با بهبود نظم دسترسی محدود حاکم بر کشور، و حرکت به سمت نوع بالغ و تقویت نهادهای مدنی، هم وضعیت اجتماعی کشور را بهبود دهد و هم موجب ارتقای کیفیت زندگی مردم و رضایت خاطر آنان گردد، سپس به مرور با تعاملات بیشتر با نهادهای درونی و بیرونی و با نزدیک شدن به نظم باز، امید به توسعه یافتگی را در کشور نهادینه می‌نمودند.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

سپاسگزاری

از تمام کسانی که ما را در انجام این پژوهش یاری رسانده‌اند، سپاسگزاریم.

ORCID

Ghasem Emami



<http://orcid.org/0000-0002-1721-9175>

Seyed Mostafa Abtahi



<http://orcid.org/0009-0006-6494-7078>

Masoud Motallebi



<http://orcid.org/0000-0002-4854-6542>

منابع

- استوار، مجید. (۱۳۹۷)، «نهادهای فراگیر و توسعه در نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه *رهافت/انقلاب/اسلامی*، سال ۱۲، شماره ۴۵.
- امجدی، حوریه؛ مطلبی، مسعود و گنجی، قربانعلی. (۱۳۹۹)، «تحلیل مقایسه‌ای سیاست اجتماعی رفاهی دولت‌های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن»، *پژوهش‌های جامعه‌شناختی*، سال ۱۴، شماره ۴.
- امیدی، رضا. (۱۳۹۱)، «تحلیل برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی»، فصلنامه *برنامه و بودجه*، سال ۱۷، شماره ۴.
- بخشایش اردستانی، احمد و رضایی جوزانی، نیکو. (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی میزان تحقق اندیشه امام خمینی با رویکرد عدالت اقتصادی در دولت‌های پس از انقلاب ۱۳۹۲-۱۳۶۵»، فصلنامه *پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام*، سال ۷، شماره ۲.
- بخشی استاد، موسی‌الرضا و حیدری، علیرضا. (۱۴۰۰)، «تحلیل نظم اجتماعی در دوره صفوی با تکیه بر نظریه حکومت طبیعی شکنده نورث و همکاران»، *جامعه‌شناسی تاریخی*، دوره ۱۳، شماره ۱.
- برادران، مراد. (۱۳۹۸)، «دولت و سیاست‌گذاری مسکن در ایران بعد از انقلاب اسلامی»، فصلنامه *برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، شماره ۳۸.
- بلیک مور، کن. (۱۳۸۵)، مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه، علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی جقه، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- توکلی نیا، جمیله و ضرغامی، سعید. (۱۳۹۷)، «آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری»، فصلنامه *مطالعات ساختار و کارکرد شهری*، سال ۵، شماره ۱۶.
- جهانگیری، سعید و ثمری، محمدرضا. (۱۴۰۰)، «مؤلفه‌های توسعه به‌مثابه آزادی در برنامه‌های توسعه ایران پس از انقلاب اسلامی»، فصلنامه *دولت پژوهی جمهوری اسلامی ایران*، سال ۷، شماره ۲.
- جعفری مقدم، محسن. (۱۳۹۴)، «تبیین نهادی برنامه‌ریزی دولتی تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۹۲-۱۳۷۶»، فصلنامه *تأمین اجتماعی*، سال ۱۳، شماره ۲.

- حاجیانی، ابراهیم. (۱۴۰۰)، «ارزیابی راهبردی فرایند سیاست‌گذاری مواجهه با مسائل اجتماعی ایران»، فصلنامه پژوهش مسائل اجتماعی ایران، شماره ۱.
- خسروی، حسن. (۱۳۹۸). حقوق اساسی ۳، چاپ ششم، تهران» چاپ دانشگاه پیام نور.
- رضا قلی، علی. (۱۳۸۵)، «نهادهای غارتی در اقتصاد ایران (اگر نورث ایرانی بود)»، نشریه اقتصاد و جامعه، شماره ۷.
- رضایی، جعفر؛ علی حسینی، علی؛ امام جمعه زاده، سید جواد و آقا حسینی، علیرضا. (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی الگوی عدالت در دولت‌های جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر اندیشه مطهری و امام خمینی»، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، سال ۷، شماره ۲۷.
- رنانی، محسن. (۱۳۹۵)، «نظم شکن در شکن»، فصلنامه دریچه، شماره ۴۰.
- رنجبرکی، علی. (۱۴۰۰)، «اقتصاد سیاسی توسعه‌خواهی دولت در ایران بررسی نظریه دسترسی باز و محدود داگلاس نورث در دوره جمهوری اسلامی»، دو فصلنامه علمی پژوهش سیاست نظری، دوره جدید، شماره ۳۰.
- روحانی یزدلی، مجتبی؛ میرساردو، طاهره و ادهمی عبدالرضا. (۱۳۹۹)، «مطالعه جامعه‌شناختی رابطه حکمرانی خوب و توسعه اقتصادی- اجتماعی در ایران با تأکید بر برنامه‌های ۵ ساله توسعه اول تا ششم»، فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال ۳، شماره ۴.
- زاهدی، محمدجواد و نوائی لوانسانی، محمود. (۱۳۹۵)، «ارزیابی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران از منظر بازنمایی و کاربست نظریه رفاه و عدالت اجتماعی (با تأکید بر برنامه پنجم توسعه)»، مطالعات اجتماعی در ایران، دوره ۵، شماره ۱.
- زاهدی، محمدجواد؛ جغتایی، فائزه و موسوی، میر طاهر. (۱۳۹۵)، «ابعاد و مؤلفه‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۱۶، شماره ۶۳.
- سمیعی اصفهانی، علیرضا؛ مختاری، علی و باقری دولت‌آبادی، علی. (۱۳۹۹)، «رویکرد اقتصاد سیاسی به سیاست‌های اقتصادی دوران ریاست جمهوری احمدی‌نژاد»، فصلنامه مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، دوره ۳، شماره ۲.
- صفری شالی، رضا. (۱۳۹۵)، «گفتمان عدالت دولت‌های پس از انقلاب در حوزه سلامت»، مطالعات راهبردی، شماره ۷۴.
- صفری شالی، رضا و هزارجریبی، جعفر. (۱۳۹۲). «گفتمان عدالت در لوایح برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی (با تأکید بر کاهش فقر و محرومیت)»، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۶۱.

تحلیل سیاست‌های رفاهی و اجتماعی دولت‌های نهم و دهم...، امامی و همکاران | ۷۷

- عبدالله تبار، هادی. (۱۴۰۰)، «بستر نهادی نظام سلامت و تحولات آن در ایران»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۲۱، شماره ۸۱.
- غفاری، غلامرضا و عزیزی مهر، خیام. (۱۳۹۱)، «رویکرد نهادی و تحلیل سیاست‌های رفاهی در ایران معاصر»، مطالعات جامعه‌شناختی، دوره ۱۹، شماره ۱.
- غفاری، مسعود و رستم پور، محمد. (۱۴۰۰)، «نسبت تمرکزگرایی و حکمرانی خوب در دولت‌های نهم و دهم»، فصلنامه پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، سال ۱۱، شماره ۱.
- فیرحی، داود و پورعلی، سعید. (۱۳۹۴)، «تحلیل گفتمانی سیاست‌گذاری فرهنگی دولت‌های نهم و دهم جمهوری اسلامی ایران در حوزه آموزش عالی»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۱، شماره ۴.
- قاراخانی، سلمان؛ رنانی، محسن؛ کریمی، زهرا و مؤمنی، فرشاد. (۱۴۰۰)، «ایران در زیر چتر حاکمیت طبیعی (مطالعه موردی عصر پهلوی دوم)». فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال ۱۱، شماره ۴۲.
- قاراخانی، معصومه. (۱۳۹۵)، «سیاست اجتماعی در ایران، شکاف دولت-ملت»، فصلنامه علوم اجتماعی، سال ۲۶، شماره ۷۵.
- قاراخانی، معصومه. (۱۳۹۱)، «دولت و سیاست سلامت در ایران»، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۶۱.
- قاراخانی، معصومه. (۱۳۹۷)، «سیاست اجتماعی نامتوازن در ایران (آموزش و اشتغال زنان)»، جامعه پژوهی فرهنگی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال ۹، شماره ۲.
- قریشی، فردین؛ علیزاده مقدم، محمدباقر و زائر کعبه، رحیم. (۱۳۹۶)، «تحول گفتمان عدالت در ایران: مطالعه موردی دولت‌های محمود احمدی‌نژاد و حسن روحانی»، دوفصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، سال ۶، شماره ۲.
- کریمی مله، علی. (۱۴۰۱)، «ارزیابی انتقادی کتاب خشونت و نظم اجتماعی، چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ ثبت‌شده بشر»، پژوهش‌نامه انتقادی متون و پژوهش‌های علوم انسانی، سال ۲۲، شماره ۱.

- کلایی، محمدرضا؛ ناجی میدانی، علی‌اکبر؛ حسین زاده بحرینی، محمدحسین و گرجی، ابراهیم (۱۳۹۴)، «تحلیلی از انگاره فلسفی اقتصاد نهادی قدیم و دلالت‌های آن در حوزه اخلاق»، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال ۲۰، شماره ۲.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و شفیعی سردشت، جعفر. (۱۳۹۲)، «در جست‌وجوی دولت مدرن در ایران: سرنوشت لویاتان ایرانی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۲۳.
- گزارش بانک جهانی. (۱۳۹۸). آموزش عالی در کشورهای در حال توسعه: بیم و امید، ترجمه فاطمه باقریان و عصمت فاضلی. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- مدنی قهفرخی، سعید. (۱۳۹۴)، «چشم‌اندازهای فراوی تأمین اجتماعی در ایران: چالش‌ها و راه کارهای پیش‌بینی‌شده در لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، مجله تأمین اجتماعی، شماره ۱۵.
- مصلی نژاد، عباس. (۱۴۰۰)، «دولت، توسعه و بحران‌های اجتماعی ایران»، فصلنامه سیاست، دوره ۵۱، شماره ۲.
- مطلبی، مسعود؛ نودیجه، حسین‌علی و بای، عبدالرضا. (۱۴۰۰)، «تحلیل سیاست‌های اقتصاد سیاسی دولت‌های بعد از انقلاب اسلامی بر مبنای الگوی حکمرانی خوب مطالعه موردی دولت احمدی‌نژاد»، فصلنامه نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، سال ۱۳، شماره ۳، پیاپی ۵۱.
- مهرعلی تبار فیروزجایی، مرتضی. (۱۴۰۱)، فرا تحلیل مطالعات هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران به منظور کاربست در تنظیم نظام‌نامه تدوین برنامه هفتم توسعه کشور، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه، کد شناسه ۱۰۳۷۹-۱۴۰۱-۱۰.
- مؤمنی، فرشاد؛ قاراخانی، معصومه و ساعی، علی. (۱۳۹۰)، «دولت و سیاست آموزش در ایران از سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۸۸»، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۵۶.
- میرفردی، اصغر؛ صادق نیا، آسیه و مرادی، رامین. (۱۳۹۸)، «تحلیل موانع توسعه اجتماعی در ایران از دیدگاه اعضای هیات علمی جامعه‌شناسی دانشگاه‌های دولتی»، فصلنامه مطالعات توسعه اجتماعی-فرهنگی، دوره ۷، شماره ۴.
- نعیمایی، بنیامین و شکوری، رامین. (۱۳۹۵)، «چالش‌های اجرای نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۹۰»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۱۶، شماره ۶۳.

- نورث، داگلاس سی. ژان جوزف والیس و باری آر وینگاست. (۱۳۹۵)، سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه در سایه خشونت، محمدحسین نعیمی پور و محسن میردامادی، تهران: روزنه.
- نورث، داگلاس سی. ژان جوزف والیس و باری آر وینگاست. (۱۳۸۵)، «چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری، ترجمه جعفر خیرخواهان»، اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه، شماره ۳.
- نورث، داگلاس سی. (۱۳۸۵)، «عملکرد اقتصادی در گذر زمان، ترجمه مهدی بی‌نیاز»، راهبرد توسعه، سال ۲، شماره ۴.
- نورث، داگلاس سی؛ ژان جوزف والیس و باری آر وینگاست. (۱۳۹۶)، خشونت و نظم‌های اجتماعی، چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ ثبت‌شده بشر، ترجمه جعفر خیرخواهان و رضا مجیدزاده، تهران: روزنه.
- نیلی، مسعود. (۱۳۹۳)، «گذرگاه سخت توسعه»، تجارت فردا، سال ۳، شماره ۹۴.
- هزارجریبی، جعفر و امامی غفاری، زینب. (۱۳۹۸)، «بررسی تحولات سیاست‌گذاری رفاهی مسکن در ایران (۵۸-۹۲)»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۳۸.

- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry Weingast. (2006) "A conceptual framework for interpreting recorded human history."
- North, Douglass C. (2007). *Limited access orders in the developing world: A new approach to the problems of development*. Vol. 4359. World Bank Publications.
- O'Connor, Mary Katherine, and Ellen, Netting. (2011). *Analyzing Social Policy*, John Wiley & sons, New Jersey.

استناد به این مقاله: امامی، قاسم؛ ابطی، سیدمصطفی و مطلبی، مسعود. (۱۴۰۳). تحلیل سیاست‌های رفاهی و اجتماعی دولت‌های نهم و دهم با رویکرد نهادگرایی نوین نورث. فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۵(۶۰)، ۳۳-۷۹.



Social Development and Welfare Planning Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.