

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 نهاد گرایی 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.

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، بی‌تفاوت 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

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؟

مبنا قراردادن عدالت اجتماعی به‌عنوان دال شناور و تأمین اجتماعی به‌عنوان 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 به‌وسیله 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 ۱۳۲۰-۱۲۸۵ (اکبری، ۱۳۸۲)» و «بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی در ایران ۱۳۵۷-۱۳۲۰ (اکبری، ۱۳۸۳)» است که به‌وسیله مؤسسه عالی

تبیین 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^۱ (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 «سلیق 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 متأثر از عقلایی بودن رفتار کنشگران می‌داند. در این نگاه، پدیده‌هایی نظیر زبان، پول، قانون، معیارهای اندازه‌گیری، آداب غذاخوردن 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

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

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.

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

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

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

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.^۱ 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.

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

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 حامی پروری و دیگر اهداف سیاسی اجرا شود.^۱

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.

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

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 در 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

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
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. دپارتمان 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

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.
4. Veblen, Thorstein (1909), the Limitation of Marginal Utility, the Journal of Political.