

سیاست اجتماعی، توسعه اجتماعی و نهادهای غیررسمی

محمد رضا معینی *

توسعه اجتماعی فرایند ایجاد دگرگونیهای بنیادی در ساختارها و روابط اجتماعی به منظور تحقق اهداف ادغام اجتماعی، انسجام اجتماعی و پاسخگو کردن کارگزاران و سازمانهای صاحب قدرت و مسئول در برابر صاحبان حق است. در عین حال سیاست اجتماعی مکانیزمی است برای دخالت دولت در حوزه رفاه اجتماعی، مشخصه اصلی این فرایند، ارتقای شاخصهای انسانی، اقتصادی و اجتماعی جامعه است. به قرینه مفاهیم و روشهای مطرح در ادبیات توسعه اقتصادی، در مبحث توسعه اجتماعی نیز می توان از کنشگران اصلی و فرعی، نهادهای محمل و پشتوانه های فرایند توسعه و نیز ساختارهای مشوق یا مانع آن سخن گفت. هر چند به لحاظ تاریخی تاکنون دولت به عنوان کنشگر اصلی توسعه اجتماعی شناخته می شد، اما به تدریج عرصه جدیدی در ادبیات توسعه اجتماعی گشوده شده که از جمله می توان به عرصه «نهادهای غیررسمی» اشاره کرد. فرضیه اصلی ادبیات جدید توسعه اجتماعی آن است که نهادهای غیررسمی، به مثابه حاملان اصلی سرمایه اجتماعی، بالقوه می توانند ظرفیت چشمگیری برای ارتقای سطح توسعه اجتماعی از خود بروز دهند. معرفی این نهادها، چگونگی بازسازی توسعه ای آنها و نیز مروری بر چند تجربه بین المللی، موضوع این مقاله است.

کلیدواژه ها: اتکای اجتماعی^۱، توسعه اجتماعی^۲، سرمایه اجتماعی^۳، نهادهای غیررسمی^۴

* کارشناس ارشد اقتصاد و پژوهشگر مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

1. Social embeddedness
2. Social development
3. Social capital
4. Informal Institutions

مقدمه

توسعه اجتماعی و جنبه‌های اجتماعی توسعه در مقام دو مفهوم و دو پدیده مستقل و قابل تفکیک اما کاملاً مرتبط به هم، روزه‌روز جایگاه مهمتری در مجموعه کلی نظریه‌ها و سیاستگذاری توسعه به دست می‌آورند. علت این ارتقا شاید شکست نظریه‌های توسعه اقتصادی محور باشد که گوهر آنها، تأکید بر رشد اقتصادی آن هم از طریق افزایش سرمایه‌گذاری، ارتقای سطح دانش فنی، ترکیب مناسب جمعیت و سرانجام افزایش کارایی و قابلیت تولید (Productivity) است. در ادبیات جدید توسعه اقتصادی، نه فقط بر جنبه‌های اجتماعی توسعه، بلکه بر توسعه اجتماعی به عنوان شرط لازم توسعه اقتصادی تأکید می‌شود. اما علت توجه به توسعه اجتماعی در کشورهای توسعه یافته را شاید بتوان در مجموعه علل و شرایط مؤثر بر بازنگری در وظایف دولت رفاه (Welfare state) جستجو کرد.

برداشت طبیعی (Native conception) از مفهوم دولت رفاه و نیز وظیفه آن را این گونه می‌توان بیان کرد: دولت رفاه دولتی است که افزایش سطح رفاه شهروندان از وظایف اصلی آن است. اگر از این تعریف فایده‌گرایانه (Utilitarianism) بگذریم که رفاه معادل است با مطلوبیت (Utility) بیشتر ناشی از مصرف بیشتر و کار کمتر، آن‌گاه خاستگاه دولت رفاه را می‌توان جنبشهای کارگری در جهت احقاق حقوق طبقه کارگر، مطرح شدن حقوق شهروندی (citizenship rights) و تبعات ناشی از بحرانهای پایدار و فراگیر اقتصادی در کشورهای صنعتی دانست (بونولی Bonoli و دیگران، ۱۳۸۰: ۱-۱۲). پرواضح است که برداشت طبیعی یا تعریف ساده فوق، دولت‌کنشگر اصلی عرصه رفاه اجتماعی است که علاوه بر برقراری امنیت نظامی و سیاسی و نیز تنظیم اقتصاد از طریق قانونگذاری و نظارت بر اجرای قانون یا مداخله مستقیم در اقتصاد و احتمالاً تضمین حقوق نسله‌های آینده (خلعتبری، ۱۳۷۸)، وظیفه دارد که سطح قابل قبولی از رفاه را برای اقشار مختلف جامعه و شهروندان آن به وجود بیاورد و پایداری آن را نیز تضمین کند.

مروری بر تاریخچه دولتهای رفاهی در غرب، نشان می‌دهد که به تدریج بار ناشی از

پذیرش مجموعه وظایف فوق سنگینتر شده است؛ چندان که دولتهای رفاه توانا به حمل آن نیستند. برخی مشخصه‌های جمعیتی کشورهای پیشرفته غربی از جمله کهنسال شدن جمعیت، جهانی شدن اقتصاد، که نقش پررنگ دولت را بر نمی‌تابد، فشارهای سیاسی در جهت کاهش کسری بودجه‌های دولتی و تفوق لیبرالیزم اقتصادی، که بنا به تعریف نافی نقش پررنگ دولت در حوزه رفاه اجتماعی است، همگی دست به دست هم داده‌اند تا نقش دولت را در حوزه رفاه کم‌رنگتر کنند (بونولی و دیگران، ۱۳۸۰: ۳). تضعیف نقش دولت بدیل‌های دیگری را طلب می‌کند.

اما موضوع درباره کشورهای در حال توسعه و نیز کشورهای توسعه‌یافته اندکی متفاوت است و به‌نظر می‌رسد عوامل متفاوتی در آنها مؤثر باشد. اول آنکه بعد از جنگ جهانی دوم، یعنی دوره طرح نظریه‌های توسعه، به‌طور متوسط هر دو دهه یک‌بار، این نظریه‌ها دستخوش تحولات اساسی شده است (دمستز Demestz، ۱۹۹۹). تحول اساسی در این نظریه‌ها به سبب آن است که تجربه چندین دهه تلاش برای توسعه، نشان داده است که تکیه صرف بر سرمایه‌گذاری گسترده و واگذاری امور به بازار، یا کوچک‌سازی دولت کارساز نیست. از طرف دیگر استقرار دیوانسالاری کارآمد در این کشورها نیز، آرزویی دست‌نیافتنی می‌نماید. ناامیدی از سازوکار بازار از یک‌سو و ارزیابی منفی از عملکرد دستگاه دیوانسالاری دولتی از سوی دیگر - حداقل در مورد کشورهای پیشرفته با سابقه دولت رفاه - بدیل یا بدیل‌های دیگری را طلب می‌کند. مروری بر ادبیات روبه‌رشدی که نهادها و سازمان‌های بین‌المللی همچون بانک جهانی، ملل متحد و سازمان بین‌المللی کار، مولد و مشوق آنند، نشان می‌دهد نهادهای غیررسمی به‌عنوان این بدیل انتخاب شده‌اند. اگر این انتخاب پذیرفته شود و اصطلاحاً عملیاتی شود، آن‌گاه می‌توان از تغییر کنشگر اصلی در حوزه رفاه اجتماعی سخن گفت.

۱) سیاست اجتماعی: تعریفی جدید

براساس تعریف جدید، سیاست اجتماعی مجموعه‌ای است از اقدامات و مداخلات هدفمند دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی با هدف افزایش ظرفیتهای اجتماعی لازم

برای توسعه اقتصادی؛ بدون آنکه ارزشهای ذاتی و غایات اجتماعی خدشه‌دار شوند. به بیان دقیقتر و عملیاتی‌تر، سیاست اجتماعی مجموعه‌ای از مداخلات مؤثر بر تحولات اجتماعی (Social transformations) است که رفاه اجتماعی، نهادهای اجتماعی و روابط اجتماعی را متأثر می‌کند. در این تعریف افزایش رفاه اجتماعی با شاخص افزایش طول عمر، امنیت و درآمد اندازه‌گیری می‌شود. روابط اجتماعی طیفی از روابط خرد درون‌خانوادگی گرفته تا روابط بسیار کلان‌جهانی (شده) بین طبقات، اجتماعات (Communities)، قومیتها، جنسیتها و غیره را شامل می‌شود. نهادهای اجتماعی هم به «قیدوبندهایی اطلاق می‌شود که ابنای بشر برای تنظیم روابط انسانی خودشان وضع کرده‌اند»؛ و هم به «قوانین بازی در جامعه».

به کمک این تعریف می‌توان ربط بین توسعه اجتماعی و نهادهای غیررسمی را بهتر دریافت. توسعه اجتماعی، که نشانه آن رشد و بهبود شاخصهای اقتصادی، انسانی، و شاخصهای موسوم به شاخص اجتماعی است وضعیتی است که در آن سطح رفاه اجتماعی (شامل درآمد، طول عمر، امنیت فردی و اجتماعی) مطلوب است؛ روابط اجتماعی خرد و کلان سالم‌اند (براساس معیارهای هنجاری و اثباتی)؛ و نهادهای رسمی و غیررسمی، که وظیفه تنظیم روابط فردی و اجتماعی را بر عهده دارند، کارآمد عمل می‌کنند. براساس همین تعریف، هدف از سیاست اجتماعی در ارتباط با نهادهای غیررسمی (موضوع این مقاله) بازسازی و کارآمد ساختن آنهاست. در اینجا لازم است «کارآمدی نهادها» تعریف و شاخصهایی برای اندازه‌گیری آن ارائه شود.

۲) نهادهای غیررسمی

در سالهای اخیر، نهادها تعریف شده و نقش و کارکرد آنها مورد توجه اقتصاددانان و جامعه‌شناسان قرار گرفته است و نظریه‌های توسعه نیز تا حد زیادی نهاد محور شده است. حجم انبوه رسایل دانشگاهی، مقالات علمی، کتابهای منتشر نشده، سخنرانیها و همایشها و سرانجام اهدای جوایز نوبل اقتصاد به اقتصاددانان نهادگرا، گواهی بر این ادعاست. یکی از

مهمترین علل توجه به نهادها و نظریه‌های نهادگرایانه، آن است که این نظریه‌ها می‌توانند تا حد زیادی علل توسعه‌نیافتگی کشورهای عقب‌مانده و شکاف بین این کشورها و کشورهای توسعه‌یافته را در متن تاریخ این دو دسته کشور تبیین کنند. داگلاس نورث برندهٔ جایزهٔ نوبل ۱۹۹۳ اقتصاد در این باره می‌گوید:

«معمای اصلی تاریخ بشری، توضیح و اگرایی و چندگانگی عمیق مسیرهای دگرگونی تاریخی است... یکی از ویژگیهای برجستهٔ ده‌هزار سال اخیر آن است که شکاف بین توسعه‌یافته‌ها و توسعه‌نیافته‌ها وسیعتر از هر وقت دیگر است. چگونه می‌توانیم عملکرد شدیداً متفاوت اقتصادها را در طول دوره‌های زمانی بلندمدت تبیین کنیم؟ پاسخ مبتنی است بر تفاوت بین نهادها و سازمانها و کنش متقابل آنها که به تغییرات نهادی می‌انجامد (۱۹۹۰)».

اما تعریف نهاد چیست و چرا نهادها برای کارکرد اقتصاد و جامعه اهمیت دارند؟ نورث نهادها را به‌مثابهٔ قوانین بازی تعریف می‌کند (نورث، داگلاس، ص ۱۹). بر طبق تمثیل نورث، اگر سازمانها را همچون تیمی فرض کنیم که اعضایی دارند و آن اعضا هم هدف مشترکی را دنبال می‌کنند، آن‌گاه قوانین ناظر بر کارکرد آن تیم یا سازمان، نحوهٔ همکاری آن با دیگر سازمانها و نیز چگونگی رقابت با سازمانهایی که همان اهداف را دنبال می‌کنند، از قوانین و قواعدی پیروی می‌کنند که نهاد نامیده می‌شود. قوانین رسمی، از جمله قانون اساسی، قوانین مصوب در پارلمان، آیین‌نامه‌های دولتی و بخشنامه‌ها، و قوانین غیررسمی از جمله عرف، میثاقهای محلی و قومی، آداب و رسوم، اخلاق و ایدئولوژی، مجموعهٔ چیزی را تشکیل می‌دهند که نورث بر آن نام ماتریس نهادی (Institutional matrix) جامعه می‌گذارد. این ماتریس و اجزای آن، کیفیت عملکرد فردی و اجتماعی افراد، سازمانها و کل جامعه را رقم می‌زند. برای مثال، نظام حقوقی - قضایی ارزان، سریع، قابل دسترس، عادلانه و دقیق، تأثیرات شگرفی نه فقط بر برقراری امنیت و احقاق حقوق افراد و گروهها، بلکه بر عملکرد نظام اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و حتی فرهنگی می‌گذارد.

اما همان‌طور که در فوق اشاره شد، اجزای ماتریس نهادی یک جامعه، فقط نهادهای رسمی نیستند. نهادهای غیررسمی نیز از جمله اجزا و ارکان مهم مجموعه نهادهای یک

جامعه هستند. آداب و رسوم، عرف، میثاقهای خانوادگی، دل‌بستگیهای قومی و قبیله‌ای، هنجارهای همسایگی، قوانین و قواعد دینی و مذهبی (حتی اگر قالب قوانین رسمی را به خود نگرفته باشند) از جمله مصادیق نهادهای رسمی هستند.

نهادهای غیررسمی به چند دلیل مهم‌اند: اولاً به دلیل پیوند با سنت، ریشه‌دار هستند و بنابراین تعویض آنها به راحتی امکان‌پذیر نیست. ثانیاً، نسل‌های پیاپی نقش مهمی در ساماندهی امور فردی و اجتماعی ایفا کرده‌اند و می‌کنند. در نتیجه بار بخشی از سازماندهی اجتماعی بر دوش آنهاست. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که حتی در عصر مدرن، بخشی از وظیفه ساماندهی فردی و اجتماعی بر دوش نهادهای غیررسمی است و به راحتی نمی‌توان این وظیفه را از آنها ستاند. وظیفه ساماندهی اجتماعی را می‌توان به زبان فنی‌تری بیان کرد:

«نهادهای اجتماعی مجموعه‌ای از قواعدند که به کنشهای اجتماعی، به نحوی خاص ساختار می‌بخشند». این قواعد (نهادهای):

- الف) اطلاعاتی درباره نحوه کنش انتظاری افراد و سازمانها در موقعیتهای خاص در اختیار ما قرار می‌دهند؛ بنابراین کنشها را پیش‌بینی‌پذیر می‌کنند. پیش‌بینی‌پذیر شدن کنش، امکان تعاملات فردی و اجتماعی را فراهم می‌آورد.
- ب) راهنمای عمل افرادی هستند که عضو این یا آن گروه اجتماعی هستند.
- ج) به انتخابهای راهبردی کنشگران فردی و گروهی در موقعیتهای خاص ساختار می‌بخشند (نایت، ۲۰۰۲).

موارد الف، ب و ج در مجموع کنش نظام‌مند (systematic) و ساختارمند (structured) فردی و اجتماعی را میسر می‌کنند و بنابراین امکان ساماندهی اجتماعی را فراهم می‌آورند. پرسشی که باقی می‌ماند این است که موارد سه‌گانه فوق درباره نهادهای رسمی نیز صدق می‌کند؛ بنابراین علت تفکیک این دو نوع نهاد و تأکید بر نقش نهادهای غیررسمی چیست. پاسخ این پرسش را باید در سازوکارهای تضمین حسن اجرا (Enforcement mechanisms)

جستجو کرد. موضوع لزوم تضمین حسن اجرا از آنجا آغاز می‌شود که نمی‌توان انتظار داشت یک قرارداد مشخص خودبه‌خود اجرا شود؛ بدون آنکه سازوکاری برای تضمین اجرای مفاد آن اندیشید. در جوامع مدرن مبتنی بر تقسیم کار جدید اجتماعی، «دولت» به‌عنوان شخص ثالث (Third Party) یا طرف سوم این وظیفه را بر عهده دارد. دلیل وجودی دستگاههای اداری قوه قضاییه در همه جوامع مدرن نیز تا حدی به ضرورت وجود طرف سوم برای حل و فصل دعاوی و تضمین حسن اجرای قراردادها باز می‌گردد. اما در جوامع غیر مدرن، این وظیفه بر دوش سازوکارهای ایجاد اعتماد شخصی از یک سو (باولز Bowles، ۲۰۰۰؛ مرنیسی Mernisi، ۱۹۹۹؛ مک‌کلینن McClennen، ۱۹۹۸) و سازوکارهای قومی قبلیه‌ای تضمین قراردادهای غیررسمی از سوی دیگر است (ویلیامسون Williamson، ۱۹۸۵). به بیان دیگر، در جوامع غیرمدرن یا ضدمدرن (رز، ۱۹۹۸)، روابط، هنجارها، نهادها و شبکه‌های قومی - قبیله‌ای و همسایگی همان نقشی را در انعقاد قراردادها و تضمین حسن اجرای آنها ایفا می‌کنند که دیوانسالاری مبتنی بر تقسیم کار جدید اجتماعی در جوامع مدرن (Anti-modern society) ایفا می‌کند.

بنابر مجموعه دلایل فوق، نهادهای غیررسمی مهم‌اند و بحث از بازسازی و نه الزاماً فراموش کردن یا جایگزین ساختن آنها، موجه می‌نماید.

۳) بازسازی توسعه‌ای نهادهای غیررسمی

چندی است الگوهایی برای بازسازی نهادهای غیررسمی در جهت اهداف توسعه‌ای در دستور کار نهادهای بین‌المللی همچون بانک جهانی قرار گرفته است (بانک جهانی). از منظر یک تحلیلگر بی‌طرف می‌توان علت ناکامی آنها را در چند مورد جستجو کرد:

نخست، آنکه دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، دهه‌های شکست نظریه‌های رایج توسعه لقب گرفته‌اند (دمستز Demsetz، ۱۹۹۸). علت این شکست را باید در مبانی معرفت‌شناسانه، انسان‌شناسانه و جامعه‌شناسانه این نظریه‌ها جستجو کرد. دوم، آنکه بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و کشورهای اقماری آن در بلوک شرق، این تصور خام و

ساده‌لوحانه به وجود آمد که پایان تاریخ فرا رسیده است و سرمایه‌داری می‌رود تا روابط خود را بر همه ارکان اقتصادی - اجتماعی و حتی فرهنگی و سیاسی غالب کند. اتفاقاً دشواریهای گذار از نظام برنامه‌ریزی مرکزی به اقتصاد بازار در روسیه و برخی کشورهای اروپای شرقی این پرسش را مطرح کرد که به‌راستی پیاده کردن نظام بازار (یعنی نوعی مهندسی اجتماعی یکباره) تا چه حد آسان است (استیگلیتز، رُز). در تحلیل علل شکست الگوی اقتصاد آزاد در کشورهای اروپای شرقی و روسیه، ذکر شده است که نهادهای غیررسمی از پیش موجود در این اقتصادها، بلافاصله بعد از فروپاشی، با صراحت و قدرت بیشتری در صحنه ساماندهی اجتماعی حاضر شدند و چنان نقشی در غیاب دیوانسالاری فروپاشیده ایفا کردند که تعجب تحلیلگران غربی را برانگیختند (رز، ۱۹۹۸).

سوم آنکه، با مطرح شدن نقاط ضعف نظریه‌های رایج توسعه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی و حوادث بعد از فروپاشی نظامات کمونیستی و احیای نظریه اقتصاد نهادگرای کلاسیک در قالب نظریه اقتصاد نهادگرای نوین، توجه دانشمندان، تحلیلگران و کارشناسان مجامع علمی و سیاست‌گذاری به ویژگیهای بومی جوامع مختلف جلب شده است. در توضیح این مطلب باید گفت که فصل مشترک نظریه‌های توسعه رایج در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی از یک‌سو، و ایده امکان‌پذیر بودن حاکمیت اقتصاد بازار در همه جوامع از سوی دیگر، فرض جهانشمول بودن قوانین اقتصادی و بی‌توجهی به ویژگیهای بومی جوامع مختلف است. نظریه نهادی با طرح اهمیت نهادهای رسمی و غیررسمی، مواد خام تئوریک لازم برای توجه مجدد نظری و علمی درخور به این ویژگیها را فراهم آورده است.

۴ توسعه اجتماعی

توسعه اجتماعی فرایند ایجاد دگرگونیهای بنیادی در ساختارها و روابط اجتماعی با انگیزه تحقق اهداف ادغام اجتماعی (Social Inclusion)، انسجام اجتماعی (Social cohesion) و پاسخگو کردن (Making accountable) کارگزاران، امکانات و سازمانهای صاحب‌قدرت

است (بانک جهانی). این امر مستلزم آن است که به هنگام طراحی و راهبردهای توسعه، اطلاعات لازم و کافی در مورد پویایی‌شناسی قدرت (Power dynamics)، دستگاه فرهنگی و نظام ارزشی حاکم بر جامعه و همچنین ساختارهای رسمی و غیررسمی اجتماعی در اختیار داشته باشیم (همان منبع).

«ادغام اجتماعی» تضمین می‌کند که افراد، گروهها و طبقات مختلف اجتماعی در جامعه حل شوند؛ به قوانین و قواعد آن تن دهند؛ از امکانات آن استفاده کنند و در مقابل، تواناییهای خویش را در اختیار جامعه قرار دهند. چنین وضعیتی شرط لازم را برای جامعه فراهم می‌کند تا از حداکثر توان تولید اجتماعی خویش استفاده کند.

انسجام اجتماعی ضامن برقراری نظم و سامان اجتماعی و نیز نقطه مقابل ازهم‌گسیختگی اجتماعی است؛ یعنی وضعیتی که نیروهای مختلف اجتماعی به جای تعامل مثبت و سازنده با یکدیگر، نفع شخصی و گروهی خویش را به بهای ضرر طرف مقابل پیگیری می‌کنند. منظور از تعامل مثبت، وضعیتی است که در آن افراد، گروهها و طبقات اجتماعی می‌توانند اهداف خویش را دنبال کنند و به خواسته‌های خود دست یابند؛ بی‌آنکه دیگران را از پی‌جویی نفع شخصی و گروهی باز دارند. وجه فرهنگی ازهم‌گسیختگی اجتماعی را می‌توان در تزلزل نظام اخلاقی حاکم بر جامعه، در هم ریختن سلسله‌مراتب ارزشها؛ غیرشفاف شدن اهداف، و خلط مداوم اهداف و ابزار جستجو کرد. نتیجه تضعیف انسجام اجتماعی، افزایش درگیریها و تنشهای فردی و جمعی، کاهش مشارکت، افزایش هزینه‌های کنترل اجتماعی و به‌طور کلی افت کارایی و ثمربخشی نظام اجتماعی است.

پاسخگویی (Accountability) جنبه دیگری از توسعه اجتماعی است. دلایل تأکید بر لزوم پاسخگو بودن افراد و سازمانها در ارتباط با بحث توسعه اجتماعی را باید در ادبیات جدید اقتصادی جستجو کرد. براساس مفاهیمی که به‌تازگی در ادبیات اقتصادی مطرح شده - هرچند در هر سازمانی، اعم از بنگاه، بازار و حتی کل جامعه، نظام انگیزشی نقش بسیار مؤثری در کارکرد و عملکرد آن سازمان دارد، با این حال ساخت قدرت در سازمان مورد نظر نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است - دیگر نمی‌توان مدعی شد که صرفاً ارزش

کالاهای کمیاب، یگانه عامل مؤثر بر تخصیص آن کالاهاست، بلکه ساخت قدرت حاکم بر سازمانی که منابع را تخصیص می‌دهد نیز به اندازه ارزش کالاهایی که قرار است تخصیص پیدا کنند، مهم است (کووز، ۱۹۳۷؛ ویلیامسون). اگر جامعه را بزرگترین سازمان اجتماعی فرض کنیم، آن‌گاه با فرض پذیرش مفاهیم و روشهای مطرح شده در ادبیات اقتصادی به‌ناچار خواهیم پذیرفت که نظام تخصیص اجتماعی نیز از ساخت قدرتی متأثر است که بر کل جامعه حاکم است.

البته مفهوم ساخت قدرت در جامعه به‌هیچ‌وجه جدید نیست. آنچه تازگی دارد، توجه اقتصاددانان نهادگرا به اهمیت تأثیر این ساخت بر کارایی عملکرد اجتماعی به معنای انتزاعی آن است. اقتصاددانان نهادگرا نشان داده‌اند که اصلاح این ساخت قدرت، شرایط لازم برای افزایش عملکرد اقتصادی است (نورث، ۱۹۹۰ میلادی، ۱۳۸۰). اصلاح ساخت قدرت حاکم بر سازمانی مشخص، جز از طریق پاسخگو کردن آن سازمان میسر نخواهد بود. بدین ترتیب، می‌توان دلیل تأکید بر ویژگی پاسخگو بودن، به‌مثابه یکی از جنبه‌ها یا ارکان توسعه اجتماعی را بهتر دریافت: از آنجا که تجلی عینی توسعه اجتماعی افزایش عملکرد نظام اجتماعی است، و با توجه به آنکه عملکرد این نظام تصحیح نخواهد شد و ارتقا نخواهد یافت مگر آنکه ساخت قدرت حاکم بر نظام اجتماعی اصلاح شود، پاسخگو بودن یکی از جنبه‌های توسعه اجتماعی است؛ زیرا جز از طریق پاسخگو کردن نهادهای قدرت نمی‌توان ساخت قدرت را تصحیح کرد.

۵) توسعه اجتماعی و نهادهای غیررسمی

با توجه به مطالب پیشگفته، می‌توان نقش نهادهای غیررسمی در توسعه اجتماعی را چنین صورتبندی کرد: نهادهای غیررسمی می‌توانند به ادغام اجتماعی، انسجام اجتماعی و پاسخگویی کمک کنند. پیامد تحقق این سه آرمان توسعه اجتماعی را می‌توان در کاهش فقر، افزایش سطح درآمدها، عادلانه‌تر بودن نظام توزیع، کاهش یا حذف تنشهای اجتماعی، افزایش مشارکت و توزیع همگن‌تر قدرت دید.

جنبه‌های اقتصادی توسعه اجتماعی کمابیش مورد بحث قرار گرفته است. نکته جالب در این میان آن است که هرچند مبانی نظری رابطه بین توسعه اجتماعی و توسعه اقتصادی به خوبی ساخته و پرداخته نشده است، با این حال، شاخصهای اقتصادی همچون میزان پس‌انداز ملی، حجم سرمایه‌گذاری، فقر، برابری، اشتغال، بیکاری و از همه مهمتر رشد اقتصادی به‌عنوان یکی از ارکان شاخصهای سه‌گانه توسعه اجتماعی معرفی شده‌اند (بانک جهانی؛ سازمان ملل متحد). با فرض اینکه دلیل استفاده از این شاخصها در بحث توسعه اجتماعی روشن و پذیرفتنی باشد، می‌توان در توجیه نقش نهادهای غیررسمی در توسعه اجتماعی، چنین استدلال کرد که نهادهای غیررسمی می‌توانند به ارتقای شاخصهای اقتصادی، انسانی (سواد، امید به زندگی، سلامت و بهداشت) و اجتماعی (نسبت جمعیت شهرنشین، نرخ مشارکت، ضریب امنیت، ارتکاب جرایم، فساد و فحشا و ...) به‌مثابه شاخصهای سه‌گانه توسعه اجتماعی کمک کنند. در ذیل تأثیر نهادهای غیررسمی بر سه دسته شاخصهای مزبور و نقش آنها در توسعه اجتماعی با تفصیل بیشتری مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱-۵) نهادهای غیررسمی و تأثیر بر شاخصهای اقتصادی

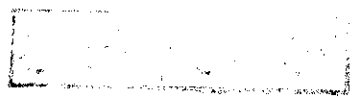
مفهوم اساسی در نظریه و عمل اقتصادی «کمیابی» (Scarcity) است؛ چه اگر کمیابی وجود نمی‌داشت، تخصیص منابع (Resource allocation) اقتصادی از طریق عمل مبادله (Exchange) لزومی نداشت. مبادله شکل خاص کنش اجتماعی «دادوستد» یا «بده‌بستان» (transaction) است. آنچه همواره در مبادله یا معمولاً در شکل کلی‌تر آن داد و ستد تعویض می‌شود، دو سبد از حقوق مالکیتی است که تا پیش از انجام مبادله در اختیار طرفین مبادله بوده است (کووز، ۱۹۳۷). شرط کارایی مبادله، پایبتر بودن هزینه‌های انجام آن است؛ این هزینه‌ها را اقتصاددانان نهادگرا هزینه‌های معاملاتی (Transaction costs) نامگذاری کرده‌اند. هزینه‌های معاملاتی مشتمل است بر هزینه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات در مورد ویژگیهای کالایی که قرار است مبادله شود، هزینه‌های تشخیص قیمت‌های

مناسب، هزینه‌های عقد قرارداد و از همه مهمتر هزینه‌های تضمین حُسن اجرای مفاد قرارداد (نورث، ۱۹۹۰). مجموع این هزینه‌ها، تأثیر به‌سزایی بر عملکرد اقتصادی می‌گذارد؛ چندان که اقتصاددانان نهادگرا مدعی‌اند، علل انحطاط یا پیشرفت تاریخی اقتصادها را باید در بزرگی یا کوچکی مجموع هزینه‌های معاملاتی و هزینه‌های تبدیل (Transformation costs) دانست که سر جمع هزینه‌های تولید (Production costs) را تشکیل می‌دهند. به بیان دیگر، شرط کارایی تخصیص منابع و ارتقای عملکرد اقتصادی، تصحیح نظام هزینه‌های معاملاتی است. اما چه ارتباطی بین هزینه‌های معاملاتی و نهادها وجود دارد؟

آورده (contriloution) دیگر اقتصاددانان نهادگرا آن است که نشان داده‌اند «نهادها» میزان هزینه‌های معاملاتی را تعیین می‌کنند. نهادها از طریق در اختیار گزاردن ساختارهای باثبات از میزان ناطمینانی حاکم بر مبادله می‌کاهند (نورث، ۱۹۹۰). نهادها محملی برای حمل اطلاعات مورد نیاز برای انجام مبادله هستند؛ و سرانجام آنکه نهادها می‌توانند حسن اجرای مفاد قراردادها را تضمین کنند. مجموع ویژگی‌های پیشگفته تأثیر به‌سزای نهادها را بر هزینه‌های معاملاتی رقم می‌زند.

به بیان دیگر، نهادها از طریق تعیین ناچیز یا چشمگیر بودن هزینه‌های معاملاتی، سرنوشت عملکرد اقتصادی را رقم می‌زنند. از آنجا که متغیرهای اقتصادی رکن مهم توسعه اجتماعی‌اند، نهادهای رسمی و غیررسمی به‌خاطر تأثیری که بر عملکرد و رشد اقتصادی می‌گذارند، بر توسعه اجتماعی نیز مؤثرند. زنجیره سابق‌الذکر نیازمند توضیح بیشتری است. به کمک چند مثال می‌توان این نیاز را مرتفع کرد.

وام دادن و وام گرفتن یکی از کهنترین کنشهای اقتصادی است که همچنان اهمیت خود را در اقتصادهای مدرن حفظ کرده است. پدیده وام‌ستانی را می‌توان چنین توضیح داد: من «منابعی اضافی در اختیار دارم و حاضریم براساس قواعدی خاص، بخشی از آن را در اختیار تو» قرار دهم. در این توضیح ساده چند نکته نهفته است: اضافه بودن منابع (پدیده کاملاً اقتصادی)، اطلاعات مربوط به آن (پدیده غیراقتصادی)، قواعد خاص (پدیده حقوقی)، من و تو (رابطه اجتماعی). دقت در این چند نکته می‌تواند راهگشای ما به سوی



نقش اقتصادی نهادهای غیررسمی باشد: نهادهای غیررسمی می‌توانند به منزله قواعد و هنجارهای خاص مورد نیاز برای انجام کنش اقتصادی و سهم‌ستانی عمل کنند. به عبارتی دیگر نهادهای غیررسمی شامل عرف، عادات اجتماعی، میثاقهای قومی و قبیله‌ای، هنجارهای ناظر بر سلوک و رفتار می‌توانند مواد و مصالح لازم برای تضمین وجه حقوقی مبادله را فراهم آورند. وام‌های خانوادگی بهترین مثال در این باره به‌شمار می‌آید. هرچند وام‌ستانی خانوادگی یک کنش اقتصادی است که با رفع نیاز طرف وام‌گیرنده بر توان اقتصادی او می‌افزاید، امکان‌پذیر شدن این کنش، نیاز به بستر اجتماعی دارد که نهادهای غیررسمی ناظر و حاکم بر روابط خانوادگی، مواد متشکله آنند. به بیانی دیگر، اگر هنجارهای غیررسمی وجود نداشته باشد که روابط خانوادگی بر آنها مبتنی و متکی شود، امکان وام‌ستانی خانوادگی نیز وجود نخواهد داشت.

بحث مشابهی درباره کمک روستاییان به یکدیگر در هنگام درو و خرمن‌چینی، آبیگری، شخم، تعمیرات منزل مسکونی و امثالهم صادق است. چنین کنشهای به‌ظاهر ساده اقتصادی - که از نوع همکاری و همیاری است و نه از جنس رقابت - تأثیرات ژرف اقتصادی - اجتماعی بر جای می‌گذارد - همانند مورد وام‌ستانیهای خانوادگی، این کنشهای معطوف به همکاری نیز نیازمند محملهای نهادی است تا امکان‌پذیر شود. نهادهای غیررسمی می‌توانند محمل مناسبی برای انجام این کنشها باشند.

۲-۵) نهادهای غیررسمی و تأثیر بر شاخصهای توسعه انسانی

آموزش، بهداشت و طول عمر (امید به زندگی) مهمترین ارکان توسعه انسانی است. اگر بپذیریم که طول عمر تابعی است از سطح بهداشت و سلامت فردی، آسودگی اجتماعی و سطح درآمد و توان اقتصادی فرد، خانواده و جامعه، آن‌گاه می‌توانیم بحث درباره شاخصهای توسعه انسانی و متأثر شدن آنها از نهادهای غیررسمی را عجتاً به دو رکن آموزش و بهداشت محدود کنیم.

تأثیر نهادهای غیررسمی بر آموزش، بی‌تردید از منظر نظریه سرمایه اجتماعی قابل

بررسی است. جیمز کلمن از پیشگامان نظریه سرمایه اجتماعی در مقاله‌ای با عنوان «سرمایه اجتماعی و نقش آن در ایجاد سرمایه انسانی» بحثی مسوط درباره تأثیر روابط خانوادگی، تعلق به گروه‌های دینی، سطح و نوع همکاری بین اولیا و مربیان و روابط و نهادهای غیررسمی‌ای از این دست، بر تأثیر نهادهای غیررسمی در رشد و موفقیت‌های آموزشی دانش‌آموزان تأکید کرده است.

پیام اصلی مقاله کلمن، که اکنون جزء مقالات کلاسیک در حوزه بحث سرمایه اجتماعی به‌شمار می‌رود، چنین است: سرمایه اجتماعی، که عبارت است از روابط، هنجارها و شبکه‌هایی که فرد در آنها عضویت دارد، همچون منبعی برای غنی‌سازی کنشهای فردی و جمعی عمل می‌کند. غنی شدن این کنشها می‌تواند در حوزه‌های مختلف، سطح عملکرد آن حوزه را افزایش دهد. یکی از این حوزه‌ها، حوزه آموزش است. کلمن با استفاده از روشهای آماری نشان داده است که رابطه‌ای کاملاً مستقیم و معنادار بین حجم سرمایه اجتماعی و کیفیت آموزش در مدارس برقرار است؛ به‌نحوی که افزایش سرمایه اجتماعی بر افزایش کیفیت آموزش تأثیری مثبت بر جای می‌گذارد و کاهش آن بر افت تحصیلی. از آنجا که نهادهای غیررسمی رکن مهم سرمایه اجتماعی‌اند، می‌توان به رابطه مثبت بین سرمایه اجتماعی و سطح آموزش اذعان کرد. تحقیقات مشابهی درباره رابطه بین سرمایه اجتماعی و بهداشت انجام شده است که بر رابطه مثبت دلالت دارند (وینسترا).

۳-۵) نهادهای غیررسمی و شاخصهای اجتماعی

شاخصهای اجتماعی سومین عضو از مجموعه سه‌گانه شاخصهای توسعه اجتماعی‌اند. این شاخصها، متغیرهایی همچون نرخ شهرنشینی، نسبت نیروی کار شاغل در بخش کشاورزی به کل اشتغال، و نسبت مشارکت نیروی کار زنان را در بر می‌گیرد (بانک جهانی). موضوع شهرنشینی و اشتغال در بخش کشاورزی از حوزه بحث نهادهای غیررسمی خارج است. ولی می‌توان بحث مشارکت زنان را تعمیم داد و در مورد نرخ مشارکت کلی، تأثیر آن بر توسعه اجتماعی و نیز ارتباط آن با نهادهای غیررسمی بحث کرد.

مشارکت فرایندی است که طی آن صاحبان حق (stakeholders) فعالانه در جریان تعیین اولویتها، سیاستگذاری، تخصیص منابع و اجرای برنامه‌ها نقش ایفا می‌کنند و بر آنها تأثیر می‌گذارند (تیکار و دیگران، ۲۰۰۳). تحقیقات اخیر در زمینه شناسایی فقر و درک پویایی‌شناسی (Dynamics) آن از یک سو و تخفیف آن از سوی دیگر، اهمیت «مشارکت» در رفع این معضل اجتماعی را برجسته کرده است. از آنجا که فقر یکی از عوامل اصلی مؤثر بر به‌حاشیه راندگی اجتماعی (Social Exclusion) است، رفع آن می‌تواند به فرایند جذب اجتماعی (Social Inclusion) گروههای طردشده کمک کند. همان‌گونه که از تعریف فوق برمی‌آید، مسئله اصلی، به چگونگی فرایند مشارکت صاحبان حق در مورد فقر فقرا باز می‌گردد. منظور از صاحب حق بودن فقرا آن است که ایشان با سازوکارهای خاص توزیع منابع، امکانات و درآمد، بلایای طبیعی یا حوادث ناخواسته یا به هر دلیل دیگری از حق زندگی خوب محروم شده‌اند. سرانجام، و مهمتر آنکه فقرا این حق را دارند که در فرایند تخفیف فقر، نقشی فعال و نه منفعل ایفا کنند. نهادهای مشارکتی این امکان را به آنان می‌دهد که در فرایند فقرزدایی به‌عنوان بازیگر اصلی، فعال و اثربخش ظاهر شوند. به‌عبارت دیگر، فقرا در این رویکرد به‌عنوان گروه هدف (Target Groups) مدنظر نیستند، بلکه نهادها و شبکه‌هایی که ایشان در اختیار دارند به‌عنوان سرمایه‌های* فرایند تحقیق و سیاستگذاری در مورد فقر و اجرای سیاست، تلقی می‌شود. از آنجا که ویژگی اصلی گروههای اجتماعی، تکیه آنان بر نهادهای غیررسمی، به‌عنوان اصول و ضوابط رفتاری است، نقش نهادهای غیررسمی در فرایند مشارکت‌جویانه مبتنی بر گروه آشکارتر می‌شود. طرحهای آبرسانی و حفظ بهداشت در هند، نمونه بسیار جالب توجه این رویکرد به فقر و توسعه اجتماعی براساس مفاهیم نهادهای غیررسمی و دیدگاههای مشارکت‌جویانه است.

* Assesis: که در اصل به‌معنای دازایی است و در اینجا تسامی به‌معنای سرمایه به‌کار رفته است.

- ۱- بونولی، جولیانو و دیگران. (۱۳۸۰). دولت رفاه در اروپا. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- ۲- خلعتبری، فیروزه. «نقش دولت در اقتصاد ملی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۳- نورث، داگلاس. (۱۳۷۸). نهادها، تغییرات نهادی، عملکرد اقتصادی. ترجمه (محمد رضا معینی). سازمان برنامه و بودجه.
- 4- Bowles, Samuel. (1999). "Social Capital and Community Governance". Department of Economics, University of Massachusetts at Amherst. Faculty Working Papers.
- 5- Coase, Ronald H. (1937). "The Nature of the Firm". *Economica*.
- 6- Knight, Jack. (2002). "Informal Institutions and Micro-Foundations of Politics". Washington University at St. Louis.
- 7- Rose, Richard. (1999). "How Things Getting Done in Anti-Modern Russia". The World Bank, Stiglitz, Joseph E. (2000). "Whiter Kertorm". The World Bank.
- 8- Tikare, Sima et al. "Participation". Chapter 7 in PRSPS Project. The World Bank. N. d.
- 9- Williamson. Oliver. "Transaction Costs Economics: The Governance of Contractual Relations." 22 *Journal of Law and Economics*. 3-61.