

بررسی مقدماتی کاربرد نظریه سرمایه اجتماعی در تحلیل وضعیت تأمین اجتماعی در ایران

کیان تاجبخش

اهمیت موضوع

برای درک اهمیت موضوع سرمایه اجتماعی در حوزه تأمین اجتماعی باید به اهمیت نقش و جایگاه تأمین اجتماعی در برنامه‌های توسعه کشور توجه کرد. کارشناسان و صاحب‌نظران اقتصادی و امور اجتماعی بخوبی به این مسئله واقف شده‌اند که برنامه‌های توسعه کشور (مانند برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله) دیگر نمی‌توانند صرفاً به بعد مادی یا رشد کلان اقتصادی توجه داشته باشند، زیرا این روند، در چند دهه گذشته مشکلات اجتماعی و فرهنگی را نادیده گرفته است و این نکته در میان‌مدت و درازمدت جز زیان و در نهایت ایجاد موانع در راه پیشرفت همه‌جانبه و توسعه پایدار کشور نخواهد داشت. بنابراین اهمیت طرح این موضوع در وهله اول روشن کردن ابعاد اجتماعی شکل‌گیری برنامه‌های تأمین و رفاهی کشور است و در نهایت می‌توان از این طریق جایگاه، ساختار و اشکال اجتماعی و فرهنگی آن را در توسعه جامعه ایران تبیین کرد.

۱. تعریف مفهوم سرمایه اجتماعی

برای ارزیابی موقعیت سرمایه اجتماعی در ایران امروز این مفهوم را می‌توان به عنوان یک شاخص ترکیبی معرفی کرد. سرمایه اجتماعی از یک دیدگاه مجموعه‌ایست از هنجارها و شبکه‌هایی که یک فرد یا گروه در آن قرار می‌گیرد و از آن هنجارها و شبکه‌ها برای کنشهای جمعی و همکاری استفاده می‌کند. این دو عامل به ابعاد ذهنی و عینی اشاره می‌کنند. از دیدگاه

دیگر می‌توان سرمایه اجتماعی را به مجموعه‌ای متشکل از سه عنصر آگاهی، اعتماد و مشارکت افراد در امور عمومی و اجتماعی، معرفی کرد. هر دو دیدگاه به ما کمک می‌کنند که بتوانیم مسئله سرمایه اجتماعی را به صورت ملموس برای تحقیق تجربی و میدانی عملی سازیم.

حال اگر بخواهیم به موقعیت سرمایه اجتماعی در ایران معاصر بپردازیم، جدا از مسائل سیاستهای تأمین و رفاه اجتماعی می‌توان به مجموعه تحقیقات دانشگاهی که درباره سه عنصر فوق انجام گرفته است پرداخت، اگرچه بیشتر تحقیقات انجام شده در قالب مفهوم سرمایه اجتماعی نبوده است (و فقط به طور غیرمستقیم به موضوع تأمین یا رفاه اجتماعی مربوط می‌شوند) اما در قالب این سه عنصر شناخته شده جامعه‌شناسی، تحقیقات ارزشمندی وجود دارد (به علت اینکه در این نوشته فقط ارتباط بین این مسئله با موضوع تأمین و رفاه اجتماعی مد نظر است)، اما به طور خلاصه به چند نکته مهم از یافته‌ها و رویکردهای این ادبیات با مسائل اجتماعی در ایران اشاره می‌کنیم. نخست به نظر می‌رسد پژوهش دانشگاهی در ایران در خصوص مشارکت بیشتر از پژوهش بر روی دو بعد دیگر است. اولین پژوهشهایی که به مسئله مشارکت و اشکال اجتماعی و نهادهای اجتماعی پرداخته‌اند، تحقیقاتی در خصوص نهادهای همکاری آبیاری و بهره‌برداری در نظام کشاورزی در روستاهای ایران است که، به دهه سی (برای مثال اثر لمبتون ۱۳۶۲ که متن انگلیسی در ۱۳۳۱ منتشر شد) و دهه چهل (برای مثال خسروی ۱۳۴۷) و دهه پنجاه (با ۱۵ اثر صفی‌نژاد بر روی بندها ۱۳۵۳) باز می‌گردد.

توجه اولیه این پژوهشگران بر روی جامعه روستایی بود زیرا نیم قرن پیش ایران کشوری عمدتاً روستایی و مبتنی بر بخش کشاورزی بود. بعلاوه با برنامه اصلاحات اراضی در اوایل دهه چهل و تحولات عظیمی که این برنامه بر روی ساختار اجتماعی روستایی داشت طبیعی بود که اکثر تحقیقات به بخش روستایی معطوف باشد. اگرچه در آن سالها (دهه چهل) که از آثار خسروی و صفی‌نژاد به عنوان نمونه‌های تحقیقاتی نامبرده شد، تحقیقات در چارچوب سرمایه اجتماعی نبود اما به هر حال سوالهای مهمی در مورد ساختار اجتماعی روستایی، نهادهای موجود برای انجام کار کشاورزی (یا دامداری و غیره) و نحوه همکاری افراد یا خانواده‌های روستایی در امور اقتصادی مطرح شد. شناخت ما از نهادهایی همچون «واره» یا «بنه» مدیون پژوهشهای ارزشمند اولیه است. در این مقاله فرصت کافی وجود ندارد که به کل این ادبیات و ابعاد آن که به درک ما از سرمایه اجتماعی در ایران آن سالها کمک می‌کند، بپردازیم. فقط کافی است که به این نکته اکتفا کنیم که این سنت پژوهی سنگ بنای پژوهشهای نیم قرن بعد را بنا نهاد.

در دهه بعد عوامل مربوط به تشکلهای اجتماعی و دیدگاه و انگیزه‌های افراد برای کنش جمعی مورد توجه قرار گرفت. مجموعاً این پژوهشهای دانشگاهی به مبانی و عوامل تأثیرگذار بر روی مسائل مشارکت جامعه روستایی متمرکز بوده است. آثار فرهادی، ازکیا، طالب، و ثوقی، هوگلاند، گودل، رفیع پور، محسنی تبریزی، غفاری و زند رضوی نمونه‌هایی از این پژوهشها هستند که اطلاعات زیادی در اختیار ما قرار می‌دهند و برای درک مسائل مشارکت و عناصر وابسته به آن - مانند اعتماد و آگاهی - که به شناخت سرمایه اجتماعی منتج می‌شوند، کمک می‌کنند. (در اینجا باید به اهمیت بررسی «مروری بر ادبیات» از رساله دکترای آقای دکتر غفاری اشاره کرد)

برای مثال مطالعه خانم گریس گودل در باب تأثیر برنامه‌ریزی شهری دولتی بر نهادهای محلی خودیاری در دو شهر از استان خوزستان است (گودل، ۱۹۸۴). وی در این مطالعه چنین نتیجه‌گیری می‌کند که برنامه‌های مسکنی که با استفاده از یارانه‌های دولتی و تحت نظارت دولت انجام می‌شوند، به اضمحلال یا تضعیف نهادهای محلی سنتی انجامیده‌اند، ولی در شهرهایی که دولت در آنها دخالت نکرده این‌گونه نیست. (برای نقد این پژوهش به نقد اریک هوگلاند که به فارسی نیز ترجمه شده است مراجعه کنید).

این پژوهشها هم از دید نظری به موضوع سرمایه اجتماعی (البته در خصوص مسائل مشارکت اجتماعی) کمک کرده است - برای مثال طبقه‌بندی انواع مشارکت که فرهادی ارائه داده است - و هم از دید تجربی که اطلاعات زیادی از تحقیقات میدانی به دست آمده است. شناخت این واقعیات برای پژوهشگران جهت کمک به نظریه‌پردازی دقیق‌تر در خصوص سرمایه اجتماعی در ایران ضروری است. از دهه هفتاد پژوهشها در مورد جامعه شهری ایران انجام گرفت که مشارکت را همراه با تبعات آن همچون اعتماد، آگاهی و ارزشهای دیگر اجتماعی که با مسئله انسجام، همبستگی و گرایش به کنشهای جمعی مرتبط‌اند، مورد بررسی قرار داد. نمونه‌هایی از این پژوهشها را می‌توان به آثار علوی‌تبار، رفیع پور، محسنی، عبدی و گودرزی، تاج‌بخش و نهایتاً پیمایش ملی به عنوان «ارزشها و نگرشهای ایرانیان» که توسط وزارت ارشاد اسلامی انجام گرفت، اشاره کرد.

اکثر این پژوهشها (به جز آنانی که صرفاً یافته‌های آماری ارائه می‌دهند) سعی بر این دارند که نتایج‌شان را در یک چارچوب نظری مبتنی بر یک مدل از جامعه ارائه بدهند. این مدل اغلب شامل سه بعد کلان (ساختار - تاریخ)، میانه (گروهها، نهادها و فرایندها) و خرد (رفتار و گرایشهای فردی)

است. هدف از استفاده از این سه بعد واضح است. یکی از بارزترین سوالها در مورد عدم موفقیت تشکلهای مردمی (یا مدنی) در ایران مطرح می‌شود. برای پاسخ کامل به این سوال روشن است بایستی به عناصر این سه بعد رجوع کرد. فرضیه‌های فراوان در این خصوص وجود دارد و هدف پژوهش علمی باید تبیین عوامل تأثیرگذار بر روی مشارکت و قابلیت افراد این جامعه برای کار جمعی و مشترک، باشد. غفاری تحقیقات موجود را دربارهٔ مشارکت به سه دسته تقسیم می‌کند:

۱. آنانی که معتقدند که ایرانیان به علتهای گوناگون تمایلی نسبت به کنش جمعی ندارند و روحیهٔ تکروری و تفردجویی بر آنها غالب است؛

۲. کسانی که معتقدند ایرانیان دارای روحیهٔ تعاون و جمع‌گرا هستند (صفی‌نژاد، ۱۳۸۱)؛

۳. کسانی که انواع مشارکت را رد نمی‌کنند ولی معتقدند مشارکت فقط در سطح و عرصه خاص خانواده و قبیله و خویشاوندی صورت می‌گیرد. لذا مشارکت، «پراکنده، محدود و فاقد سازماندهی لازم» است. این دیدگاه سوم علاوه بر توجه به مشخصات فردی و گروهی، (محدود بودن اشکال مختلف مشارکت، به علت پیوندهای خویشاوندی مانند نسبت خویشاوندی اکثر اعضای «بنه» با «سربنه» یا مدیر «بنه») به ساختار اجتماعی - سیاسی و غیردموکراتیک که در ایران حاکم بوده و هست و در آن نهادها اغلب از سوی دولت مرکزی تحمیل و هدایت شده‌اند، نیز توجه دارند. این مسائل زمینه لازم را برای مشارکت اجتماعی فراتر از خویشاوندی فراهم نمی‌کند (به مقاله ذکایی در مورد هویت شهروندی رجوع شود و به بشیریه، پیران، کار، علوی‌تبار) نتیجه‌گیری که می‌توانیم از این نوع پژوهشها بدست آوریم این است که برای درک بهتر و کامل‌تر از وضعیت سرمایه اجتماعی در ایران باید هر سه بعد فوق را مورد بررسی قرارداد. البته در پژوهش حاضر صرفاً به آن جنبه‌هایی از این سه بعد که مستقیماً با موضوع تأمین و رفاه اجتماعی مرتبط هستند، اشاره می‌شود. در فرصتهای دیگر از ادبیاتی که در این زمینه می‌تواند یاری کند، استفاده خواهد شد.

در قسمت بعد به نمونه‌هایی از داده‌ها و تحلیلهایی که در خصوص سرمایه اجتماعی در ایران امروز و گذشته معاصر وجود دارد، اشاره می‌شود.

۲. سرمایه اجتماعی و نظامهای تأمین اجتماعی: مروری بر متون و نوشته‌های موجود

در حال حاضر در ایران پژوهشهای علمی چندانی دربارهٔ دو مفهومی که در عنوان این مقاله به

چشم می‌خورد انجام نشده است: یعنی نقش روابط اجتماعی یا سرمایه اجتماعی و تأثیر آن بر تأمین اجتماعی، و مفهوم سرمایه اجتماعی در ایران که پژوهشهای بسیار ناچیزی درباره آن انجام گرفته است. اگرچه متون و نوشته‌های دانشگاهی موجود در این زمینه در زبان انگلیسی توسعه بیشتری یافته، هنوز هم در مراحل اولیه قرار دارد و چندان گسترده نیست. به طور مثال در زمینه نسبتاً نوپای سرمایه اجتماعی، هیچ‌گونه پژوهش نظام‌مندی درباره سیاستهای تأمین اجتماعی یا به عبارت کلی تر رفاه اجتماعی انجام پذیرفته و تنها به اشاراتی گذرا به این مسئله اکتفا شده است (مقاله نورتون در باب استرالیا یکی از معدود مقالاتی است که در این زمینه نگاشته شده است). بنابراین، بررسی این مسئله در ایران باید دو هدف را دنبال کند. ۱. روشن ساختن مسئله سرمایه اجتماعی، عناصر تشکیل دهنده آن و عواملی که بر رشد یا تضعیف آن تأثیر دارند و ۲. چگونگی تأثیرگذاری سرمایه اجتماعی بر سیاستهای دولتی تأمین اجتماعی و تأثیرپذیری آن از این سیاستها.

رابطه میان تأمین اجتماعی دولتی و سیاستهای رفاه اجتماعی در چند دهه قبل در اروپای غربی و بویژه در امریکا موضوع بحثهای بسیاری بوده است. این بحث با نقد نومحافظه کارانه‌ای آغاز شد که ادعا می‌کرد دولت رفاهی غرب گرایش اخلاقی افراد و خانواده‌ها به استقلال و خودیاری آنان را کاهش داده است و برعکس، وابستگی به حمایت‌های دولت، بویژه در میان فقرا و بیکاران ایجاد شده است و در نتیجه، کمکهای دولتی به جای اینکه اقدامی موقتی برای کمک به بازگشت افراد و خانواده‌ها به نیروی کار فعال باشد، همچون حقی دائمی محسوب می‌شود. نورتون در زمینه سیاست اجتماعی در استرالیا می‌گوید که تأمین رفاه توسط دولت به دو طریق می‌تواند سرمایه اجتماعی را کاهش دهد و به پژوهشهایی که برای نشان دادن این مسئله به عمل آمده اشاره کرده است. حکومت به شیوه‌های مختلف سازمانهای رفاهی داوطلب را تضعیف می‌کند. نخستین راه، محدود کردن فضای حضور این سازمانهاست. حضور دولت در عرصه تأمین نیازهای رفاهی باعث شده نیاز به تأمین امکانات رفاهی توسط نهادهای خصوصی - همچون خانواده، شبکه‌های دوستان، یا مجامع رسمی خیریه - کاهش یابد. انگیزه سرمایه‌گذاری در زمینه این روابط اجتماعی کاهش یافته و بنابراین سرمایه اجتماعی از میان رفته است. دیوید گرین از جمله کسانی است که زوال انجمنهای کمکهای متقابل را مستند کرده

است. این انجمنها قبل از ظهور دولت رفاهی، در استرالیا و دیگر نقاط جهان خدمات رفاهی بسیاری ارائه می‌کردند (گرین و کرامول ۱۹۸۴؛ گرین ۱۹۹۳). همچنین در کشورهایی که دارای دولت رفاهی بزرگ هستند کارهای داوطلبانه کمتر است (فری برونو، ۱۹۹۷: صص ۸۰ - ۷۹). مبنای داوطلبانه این سازمانها نیز ممکن است از این مسائل تأثیر بپذیرند. درباره اهمیت حس استقلال، کنترل و لذت بردن مردم از کار مطالب بسیاری نگاشته شده است (نقل از موری ۱۹۸۸؛ ۳۲۰ - ۳۱۹). برنامه پژوهشهای اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی استرالیا نیز یافته‌های مشابهی را در پی داشت و چنین نتیجه‌گیری کرد که یکی از ویژگیهای برنامه‌های اجتماعی موفق این است که «استفاده‌کنندگان نیز در برنامه‌های مدیریت و برنامه‌ریزی مشارکت داشته باشند» (اسمیت و هریرت، ۱۹۹۷: ۱۱). اطمینان از این حس مشارکت ممکن است برای سازمانهای داوطلب حتی بیشتر از محل کار اهمیت داشته باشد، چون سازمانهای داوطلب از انگیزه عمده‌ای که کارفرمایان ایجاد می‌کنند، یعنی انگیزه مالی، برخوردار نیستند.

از طرف دیگر، پژوهش درباره رابطه خاص میان سرمایه اجتماعی و تأمین اجتماعی (که از لحاظ پیوند اجتماعی، اعتماد اجتماعی و مشارکت داوطلبانه در انجمنهای مدنی نگریسته می‌شود، یعنی به جای تأثیرات فردی به تأثیرات اجتماعی توجه می‌کند) این نظریه را تأیید نکرده است که افزایش هزینه‌های دولت در زمینه رفاه و کمکهای اجتماعی سرمایه اجتماعی را کاهش می‌دهد. پاتنام می‌گوید: «در دموکراسی‌های پیشرفته غربی، اعتماد اجتماعی و عضویت در گروه با بزرگی دولت همبستگی مثبت دارد؛ به نظر می‌رسد سرمایه اجتماعی در دولتهای رفاهی اسکاندیناوی که دارای مخارج رفاهی زیادی هستند بیشتر است» (پاتنام، بولینگ، ۲۸۱). از این بررسی مختصر می‌توان نتیجه گرفت که متون دانشگاهی (انگلیسی) نه تنها از لحاظ توجه به این موضوع خاص هنوز در ابتدای راه است، بلکه تاکنون توانایی‌ها و امکانات رابطه میان هزینه‌های دولتی در زمینه رفاه اجتماعی و سرمایه اجتماعی را نشان نداده و سمت و سوی این رابطه علی را نیز مشخص نکرده است.

در ایران پژوهشهای دانشگاهی و نظام‌مند نظری، تاریخی یا مطالعات موردی تجربی چندانی درباره رابطه میان دخالت دولت در تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی انجام نگرفته است.

متخصصان تأمین اجتماعی صرفاً پذیرفته‌اند عواملی که در روابط اجتماعی و در سطح جامعه مدنی وجود دارند برای موفقیت آینده هر سه زمینه نظام تأمین اجتماعی ایران، بویژه در زمینه‌های حمایت‌های اجتماعی و امداد اجتماعی اهمیت بسزایی دارند (نظام تأمین اجتماعی ایران شامل سه حوزه فعالیت است: ۱. بیمه اجتماعی مبتنی بر اشتغال، ۲. حمایت اجتماعی، ۳. امداد). به‌طور مثال مشارکت روزافزون کارفرمایان و دولت در پرداخت حق بیمه مشاغل، کمک‌های داوطلبانه مردم و مشارکت آنها را در حمایت‌های رفاهی و امداد اجتماعی افزایش داده است. ولی در این برداشت از حمایت، تفاسیر نظری و توجیه اینکه چرا باید انتظار داشته باشیم سرمایه اجتماعی نقش مهمی در تأثیرگذاری بر نظام تأمین اجتماعی ایفا می‌کند یا چگونه می‌توان این تأثیر را درک کرد، در نظر گرفته نشده است، یا با فرضیات دیگر (از قبیل مشروعیت دموکراتیک) درباره ماهیت سیاست‌های دولتی در جامعه ایران همخوانی ندارد.

تحلیل‌های رسمی‌ای را که از این مشکل وجود دارد، تا جایی که به پیوندهای میان سرمایه اجتماعی و تأمین اجتماعی ارتباط دارد، به اختصار بررسی کنیم. با توجه به اینکه در اینجا هدف ما به جای ملاحظات دانشگاهی ایجاد زمینه برای سیاست‌های آینده است، مهم‌ترین اسنادی که می‌توانیم به آنها استناد کنیم عبارتند از: «طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» (خرداد ۱۳۸۰) و «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» (خلاصه گزارش ۱۳۷۸) که اولی از زمره انتشارات رسمی سازمان تأمین اجتماعی و دومی از انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی هستند. بویژه «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» خلاصه بسیار ارزشمندی از نظام تأمین اجتماعی در ایران است.

هر دوی این گزارشها، دشواریهای مالی و اداری نظام تأمین اجتماعی ایران را برآورده ساختن اهداف «فراگیری، کفایت و جامعیت» می‌دانند. گزارش چنین استدلال می‌کند که بعید است نظام تأمین اجتماعی بتواند در آینده نزدیک این اهداف را برآورده کند و می‌گوید: «نکته دیگر این است که مطالعات چشم‌انداز مورد بحث نشان می‌دهد که نظام‌های تبعی تأمین اجتماعی (مانند نظام‌های متکی بر خانواده، نظام‌های بیمه اجباری بین‌نسلی و ...) باید در طراحی اولیه نظام جامع تأمین اجتماعی کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار باشند».

بر مبنای این مشاهدات، این دو پیشنهاد در نتیجه گزارشها ارائه شده است: «جهت‌گیری نظام تأمین اجتماعی به سوی پوشش همگانی است. این امر مستلزم احیا، تقویت و تعمیم زمینه‌های

فرهنگی و آشناسازی عموم با اهمیت و آثار تأمین اجتماعی در پایداری حیات اجتماعی و اقتصادی» و «ترسیم جایگاه معین برای بخش غیردولتی در مدیریت و چگونگی ارائه کمکهای داوطلبانه برای تأمین اجتماعی و ترغیب آنان به پذیرش مسئولیتها به طور مستقل است» (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) که در اصل پاسخی به نارضایتی شدید از تأمین اجتماعی در ایران است. (طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۳)

در واقع، این گزارشها «بر جلب مشارکت هر چه بیشتر و نظام یافته تر بخشهای غیردولتی در حوزه راهبردهای حمایتی و امدادی تأکید دارد». (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۱۱) مشارکت داوطلبانه روزافزون مردم، چه به صورت فردی و چه در چارچوب انجمنهای مدنی (سازمانهای غیردولتی) بخش مهمی از پیشنهاد جدید برای پاسخگویی به چالشهایی است که در حوزه حمایت و امداد فراروی نظام تأمین اجتماعی ایران قرار دارد.

مسئله سرمایه اجتماعی در متن پیشنهادهای تجدید سازمان نظام تأمین اجتماعی ایران از اهمیت بیشتری برخوردار است. به موجب پیشنهاد «نظام رفاه و تأمین اجتماعی»، نظام از همگسسته فعلی باید به صورت یک وزارتخانه تجدید سازمان شود که مسئولیت هماهنگی کارکردهای تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی را برعهده داشته باشد (برای نقد نظام فعلی رجوع کنید به سعید مدنی، گفتگو؛ و برای پیش نویس لایحه رجوع کنید به «طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، ص ۱۲). تهیه کنندگان پیش نویس این لایحه به چیزی اشاره کرده اند که پیش نیازهای اجتماعی، فرهنگی و اطلاعاتی موفقیت نظام جدید تأمین اجتماعی در ایران می نامند. مثلاً، با عنوان «الزامات فرهنگی و اجتماعی» آمده است: «ایجاد یکپارچگی اجتماعی و انسجام ملی از طریق تفاهم بین کارگران و کارفرمایان، تفاهم بین آحاد مردم، تقویت فرایندهای تکامل اجتماعی و توسعه جامعه مدنی» (طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۴). با عنوان «الزامات مشارکت گسترده مردم» آمده است: «لزوم هموار کردن و راهبری برنامه ها و ساختارها جهت ایجاد انگیزه در مردم برای مشارکت در قلمروهای گسترده تأمین اجتماعی کشور (بیمه ای، حمایتی و امدادی) و برپایی نهادهای مدنی غیرمتمرکز با مدیریتهای مردمی». (طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۶)

همزمان، بر این نکته نیز تأکید شده است که از آنجا که تأمین اجتماعی «کالایی عمومی» است، سیاستهای دولتی تأمین اجتماعی و رفاه همواره با مشکل بالقوه کمبود این کالا روبه رو

هستند. برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از منظر حقوقی و اقتصادی نیز به مثابه یک کالای عمومی قلمداد می‌شود که افراد جامعه به‌طور مستقیم نمی‌توانند برپاکننده و تولیدکننده آن باشند و به ناگزیر و از روی الزامات مختلف ... دولتهای توسعه‌گرا ... به خوبی دریافته‌اند که توسعه همه‌جانبه و پایدار بدون حضور این کالای عمومی (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) نمی‌تواند معنا و مفهومی داشته باشد. (طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۶) این مسئله نقش دولت به عنوان هماهنگ‌کننده و مدیر تأمین این کالا را توجیه می‌کند. بویژه اینکه برای برآورده ساختن اهداف توسعه‌ای (از قبیل افزایش رشد اقتصادی و کاهش فقر) دولت رفاهی کارآمد ضروری است. جالب است که در نقل قول فوق، عبارت «با مشارکت گسترده مردم» ظاهراً بعداً اضافه شده است؛ ولی همانطور که خواهیم دید این مسئله چندان بی‌اهمیت نیست. ادعاهای فوق سه نکته بسیار مهم را برای درک پیوندها و روابط میان سرمایه اجتماعی و نظام تأمین اجتماعی مطرح می‌کند. نخست اینکه سیاستها و برنامه تأمین اجتماعی باید به افزایش انگیزه مشارکت مردم در هر سه زمینه نظام تأمین اجتماعی - یعنی بیمه، حمایت اجتماعی و امداد اجتماعی - کمک کند. (توجه داشته باشید که در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نقش مردم تنها در زمینه حمایت و امداد مهم محسوب می‌شود). دوم اینکه انجمنهای مدنی غیردولتی - از قبیل سازمانهای کارمندان، اتحادیه‌ها و انجمنهای خیریه - در مقابله با دشواریهایی که در آینده در برابر نظام تأمین اجتماعی ایران قرار خواهد داشت نقش مهمی ایفا می‌کنند. و سومین نکته این است که نظام تأمین اجتماعی در ایران کالای عمومی محسوب می‌شود که به منزله پذیرش این فرض است که مشکل بالقوه سواری مجانی افراد، عاملی است که کل نظام را تضعیف می‌کند.

قدرت ادعاهای فوق در این واقعیت نهفته است که، متغیرهای جامعه‌شناختی در حوزه مفهوم‌پردازی را که با آنها سروکار داریم، وارد تحلیل مشکل نظام تأمین اجتماعی می‌کند. اگر سرمایه اجتماعی را به عنوان هنجارها و شبکه‌هایی تعریف کنیم که مشارکت فرد در اقدام جمعی (اجتماعی) به منظور کسب سود متقابل را تسهیل می‌کند، آنگاه می‌توان فهمید که ادعاهای فوق تلویحاً به مجموعه‌ای از فرضیات جامعه‌شناختی درباره این هنجارها و شبکه‌ها در جامعه ایران اشاره دارد. این فرضیات در سطوح مختلفی عمل می‌کنند. در سطح فردی، فرض مربوط به هنجارهایی که انگیزه‌های نوع خاصی از اقدامات را فراهم می‌سازند وجود دارد، از

جمله می‌توان از اعتماد اجتماعی، تعلق اجتماعی و همبستگی و رابطه متقابل نام برد. اگر این فرض که تأمین اجتماعی یک کالای عمومی است درست باشد، به معنای آن است که ما (از لحاظ عملی و نظری) با جامعه‌ای دموکراتیک سروکار داریم که در آن، فرد شهروندی است که از حق انتخاب میان «سواری گرفتن مجانی» یا کمک به تأمین این کالای عمومی برخوردار است و این نکته دوم بر مبنای این فرض استوار است که رفتار فرد خردورز نشان‌دهنده انگیزه‌ها و رفتار افراد است. در سطح شبکه‌های اجتماعی، فرضیاتی درباره قدرت، شکل و میزان این شبکه‌ها و میزان آگاهی، اطلاعات و دانش افراد و شبکه‌های غیررسمی یا رسمی وجود دارد. در سطح سازمان فرضیاتی را می‌یابیم که درباره ماهیت سازمانهای مدنی در جامعه ایران هستند. برای نمونه می‌توان به مؤسسات خیریه یا اتحادیه‌هایی اشاره کرد که مستقل از دولت و بر مبنای مشارکت فردی داوطلبانه انجام می‌گیرند و از حمایت چارچوب حقوقی شفافی برخوردارند. و در نهایت در سطح روابط دولت - جامعه، این فرض مطرح است که ماهیت دولت به گونه‌ای است که در خدمت مردم یا نماینده کل آنان است و دولت اقتدارگرایی نیست که در اختیار ثروتمندان یا نخبگانی باشد که به جای اهداف عمومی در پی اهداف خاص خود هستند. به عبارت دیگر، دولت و سیاستهایش از قبیل تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی دست‌کم دارای مشروعیت دموکراتیک و لیبرال است. البته ممکن است این تنها منبع مشروعیت دولت نباشد (این حقیقت که دولت ممکن است دارای مشروعیت ناشی از دیگر نظامهای ایدئولوژیک نیز باشد اهمیت ندارد؛ آنچه مشکل‌ساز است تعارض این منابع مختلف مشروعیت است).

از طرف دیگر، می‌توان به چندین نقطه ضعف در ادعاها و پیشنهادهایی که در این دو گزارش آمده است اشاره کرد. نخست اینکه، اگرچه این ادعاها در نظر اول گیرا و از لحاظ هنجاری جذابند، با توجیحات یا توضیحات نظری یا تجربی همراه نیستند. از لحاظ نظری، معلوم نیست که چرا باید انتظار داشته باشیم که این عوامل جامعه‌شناختی یا حتی روانشناختی (انگیزه‌ها، هنجارهای همبستگی و رابطه متقابل، عضویت یا میل به مشارکت در شبکه‌های اجتماعی و انجمنهای داوطلبانه مدنی، اعتماد اجتماعی و نهادی، مشروعیت دولت و...) در افزایش کارایی این سه برنامه مختلف نظام تأمین اجتماعی نقشی ایفا کنند. راهکارهایی که رفتار افراد را در سطح خرد با نتایج کلان سطح جمعی اجتماع مرتبط می‌سازد، مشخص نشده است. به عبارت دیگر، علاوه بر چرایی، چگونگی این امر نیز مشخص نیست.

این مسئله به روشنی در اندیشه تأمین اجتماعی به مثابه کالای عمومی (که از الگوی اقتصاد نوکلاسیک برگرفته شده) به تصویر کشیده شده است. بنابراین این ادعا که تأمین اجتماعی کالایی عمومی است، به معنای پذیرش فرض عقلانیت فرد در متن آزادیهای مدنی لیبرال است. این مسئله نشان می‌دهد که چرا مشکلات «سواری مجانی» و عرضه و تقاضای این کالا مطرح می‌شود. ولی این بدان معناست که گذار از (الف) رفتار عقلانی فردی بر مبنای منافع فردی به (ب) همکاری جمعی بر مبنای معیارهای فوق به گونه‌ای خودکار یا طبیعی انجام نمی‌گیرد. برعکس، به دلایلی چند می‌توان انتظار داشت که همان‌طور که رویکردهای انتخاب عقلانی نشان داده‌اند، همکاری جمعی نتیجه رفتار عقلانی فرد نباشد.

این مشکل در اهدانی که برای نظام تأمین اجتماعی در نظر گرفته شده نیز هویدا است. مثلاً اهداف نظام تأمین اجتماعی به سه سطح فرد، خانواده و جامعه تقسیم می‌شوند. (طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور، ص ۷) ولی دقیقاً در همین‌جاست که با مشکلاتی روبه‌رو می‌شویم، چون نمی‌توانیم فرض کنیم که موفقیت جوامع «مدرن» در سطوح اول و دوم، الزاماً به معنای موفقیت در سطح سوم نیز هست. در واقع، مشکل «فردگرایی» یکی از مشکلات آشنای جوامع مدرن است و اگرچه نهادهای لیبرال و بازار خصوصی‌ای که بخوبی عمل می‌کند (بازار کار و کالا) موفق می‌شوند به سطوح اول و دوم دست یابند، این موفقیت به قیمت عدم دستیابی به سطح سوم تمام می‌شود.

ادوارد بانفیلد در پژوهش معروفی که درباره جنوب ایتالیا انجام داده عبارت «خانواده‌گرایی غیراخلاقی» را ابداع کرد که دقیقاً به معنای فقدان مشارکت اجتماعی و اعتماد در خارج از محفل بسته خانواده و خویشاوندان است. سرمایه اجتماعی دقیقاً به میزان اعتماد و همکاری فرد در خارج از این دایره بسته و تعامل با غریبه به عنوان یک شهروند اشاره دارد.

به علاوه، این ادعاها که سرمایه اجتماعی یا به‌طور کلی عوامل اجتماعی می‌توانند نقش مهمی در پیشبرد نظام تأمین اجتماعی ایفا کنند، بر هیچ داده تجربی درباره رفتار اجتماعی ایرانیان استوار نیست. آیا این فرض معقولی است که حضور این هنجارها و شبکه‌های اجتماعی در جامعه ایران به اندازه‌ای است که می‌تواند به برنامه‌های اجتماعی از قبیل تأمین اجتماعی کمک کند؟

دومین ضعف، تناقضی است که میان پیش فرض‌ها وجود دارد. مثلاً یک پیش فرض این است که تأمین اجتماعی کالایی عمومی است و عقلانیت فردی به معنای نظام لیبرالی است که

در آن؛ حقوق مدنی افراد از حمایت قانونی برخوردار است. همچنین نیاز به جلب اعتماد و مشارکت مردم به معنای این است که سیاستهای دولت باید از طریق تأیید مردم مشروعیت یابند. و تأکید بر نقش «جامعه مدنی» در همکاری با دولت (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۶) به همراه دو پیش فرض قبل، نوعی ماهیت دموکراتیک روابط دولت-جامعه و سیاستهای دولت را نشان می‌دهد. ولی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به این مسئله نمی‌پردازد و می‌گوید که حاکمیت سه هدف را دنبال می‌کند: ۱. برقراری امنیت، ۲. ایجاد آرامش و امید به آینده، ۳. تأمین معاش مادی کافی برای همه افراد» (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۶)

ولی این اهداف به تعریف نوع ویژه‌ای از نظام حکومتی کمک نمی‌کند و درباره جوامع اقتدارگرا و دموکراتیک به یکسان صادق است. در واقع، می‌توان گفت که نپرداختن به هدف ایجاد مشروعیت دموکراتیک در دیدگاه نظام را می‌توان انکار آشکار این جنبه محسوب کرد. حتی تأکید بر «عدالت اجتماعی» به عنوان یکی از اهداف نظام تأمین اجتماعی (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۹) نیز نوع «عدالت اجتماعی» مورد نظر را تعیین نمی‌کند. مثلاً اگر «عدالت اجتماعی» در غیاب حقوق مدنی و سیاسی شهروندان در نظر گرفته شود، نظام تأمین اجتماعی برآمده از آن پدر سالارانه و تحمیلی خواهد بود نه ضرورتاً دموکراتیک. باید بر این نکته تأکید کرد که در اینجا در پی انتقاد از این تعریف ویژه اهداف حاکمیت نیستیم. در واقع آنچه مورد انتقاد قرار گرفته این است که این ابهام، با مجموعه فرضیات فوق که زیربنای تحلیل مشکلات و راه‌حلهای پیشنهادی برای نظام تأمین اجتماعی هستند تعارض دارد. با طرح این پرسش که آیا مشارکت افراد در برنامه‌های نظام تأمین اجتماعی (بیمه، حمایت، امداد) داوطلبانه است یا اجباری می‌توان این نکته را بخوبی روشن کرد. پاسخ به این پرسش نیازمند مجموعه فرضیات نظری و تجربی درباره ماهیت روابط دولت - جامعه در ایران است که این تحلیل رسمی رفاه اجتماعی (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) به آن نمی‌پردازد.

● دشواریهای نظام تأمین اجتماعی ایران و نقش بالقوه سرمایه اجتماعی در آن
 اکنون متخصصان، اندیشه‌ها و جهت‌گیری‌های تحلیلی مهمی ارائه کرده‌اند (که در بررسی دو اثر فوق مطرح شد) و گامهای بعدی باید در تعمیق این اندیشه‌ها برداشته شود. در متون و نوشته‌های موجود در علوم اجتماعی «سرمایه اجتماعی» به عنوان یکی از راههای مهم پرداختن به این مجموعه مشکلات پیچیده مطرح شده است. بسیاری از متخصصان بر این باورند که

سطح و ماهیت سرمایه در هر جامعه مفروض در تشریح مشکلات سیاستهای رسمی دولت، که به همکاری افراد، خانواده‌ها و جامعه مدنی وابسته است، نقش مهمی ایفا می‌کند. این دیدگاه توجیه و زمینه‌ای برای بررسی اهمیت سرمایه اجتماعی در نظام تأمین اجتماعی در ایران است. نگاه کوتاهی به برخی دشواریهای عمده‌ای که فراروی نظام تأمین اجتماعی ایران است این مسئله را روشن‌تر خواهد کرد.

به گفته متخصصان تأمین اجتماعی در ایران (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) یکی از مشکلات اصلی «فقدان پوشش» است. مثلاً برنامه تأمین اجتماعی تنها در حدود ۶۰ درصد از جمعیت کاری کشور و ۳۸ درصد از کل جمعیت کشور را پوشش می‌دهد؛ با وجود این فقدان پوشش، نظام تأمین اجتماعی با بحران بودجه روبه‌روست و هزینه‌های آن از درآمدها پیشی گرفته‌اند (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، صفحات ۳۰۱-۳۵). بنابراین بخش چشمگیری از جمعیت کشور تحت پوشش بیمه ملی مبتنی بر اشتغال نیستند. برآورد می‌شود که در سال ۱۴۰۰، در حدود ۶۰ درصد جمعیت شهری و ۷۰ درصد جمعیت روستایی در معرض خطر قرار داشته باشند و نیازمند نوعی کمک باشند (اقتشار آسیب‌پذیر نیازمند کمک). این بدان معناست که جامعه باید نیازهای این جمعیت را داوطلبانه تأمین کند، زیرا ۶۰ درصد جمعیت (یا ۴۰ درصد جمعیت شهری) شامل کارگران و مستخدمانی است که فقیرند که نمی‌توانند در برنامه مشارکت سه وجهی بیمه اجتماعی شرکت کنند؛ و نیز شامل بسیاری از کارفرمایان کوچکی است که آنقدر فقیرند که توان پرداخت حق بیمه را ندارند یا به دلیل قانون کار فعلی این کار را نمی‌کنند؛ و نیز شامل افراد بیکار بسیاری است. همچنین کاملاً مشخص است که نمی‌توان برگسترش پوشش توسط دولت نیز اتکا کرد، چون دولت حتی امروز هم نتوانسته سهمی را که در بودجه تأمین اجتماعی دارد تأمین کند. این نیاز بویژه در زمینه مسئولیتهای حمایتی و امدادی نظام تأمین اجتماعی اهمیت دارد، ولی فقدان پوشش کامل برنامه بیمه (بویژه در مناطق روستایی) نشان می‌دهد که در صورتی که سرمایه اجتماعی به رشد اقتصادی و ایجاد شغلها کمک کند، می‌تواند در همه این زمینه‌ها نقشی مؤثر ایفا کند. به همین دلیل است که بررسی ظرفیت سازمانهای مدنی از قبیل انجمنهای خیریه و دیگر سازمانهای داوطلب در پرداختن به این نیازهای رفاهی برآورده‌نشده خانواده‌ها (که ظاهراً در میان مدت نیز قابل برآورده شدن نیست) اهمیت دارد.

● آنچه هنوز باید بدانیم

با توجه به بررسی مختصر تحلیل‌ها و متون موجود و این حقیقت که پژوهش در ایران حتی از این نیز کمتر است، هدف این پژوهش الف) تشریح پیوندهای نظری میان سیاستهای تأمین اجتماعی و به‌طور کلی سرمایه اجتماعی، ب) شناسایی زمینه‌های نظام تأمین اجتماعی که سرمایه اجتماعی نقش مهمی در آنها ایفا می‌کند، و ج) شناسایی مهمترین زمینه‌های بالقوه پژوهش تجربی عمیق این پدیده در ایران است. نتایج این پژوهش می‌تواند مبنای پژوهش مرحله آتی باشد که بررسی عمیق‌تر این مسائل را دنبال می‌کند. تنها بر این مبناست که پژوهش می‌تواند راهنمای سیاست‌زدایی باشد.

۳. تأمین اجتماعی، رفاه اجتماعی و سرمایه اجتماعی: بررسی پیوندهای ساختاری

تحلیل‌گران نظام تأمین اجتماعی ادعا می‌کنند که موفقیت نظام تأمین اجتماعی و بنابراین مجموعه راه‌حلهایی که برای بهبود نظام تأمین اجتماعی در ایران مطرح می‌شود تا حدی با متغیرهایی ارتباط دارد که در سطوح جامعه‌شناختی و جامعه عمل می‌کنند. از جمله می‌توان از میل افراد به مشارکت در برنامه‌هایی همچون برنامه‌های پرداخت مشترک حق بیمه و عدم تقلب و خودداری از پرداخت حق بیمه یا صرف داوطلبانه زمان یا پول در مؤسسات خیریه نام برد. این ادعاها اگر چه قابل قبولند، از لحاظ نظری یا تجربی چندان موجه نیستند.

● سرمایه اجتماعی و سیاست‌های تأمین رفاه اجتماعی

تحقیق حاضر بر این فرض استوار است که در جوامع «مدرن» بخش مهمی از کارآمدی، موفقیت و بازتولید نظام تأمین اجتماعی و سیاستگذاری‌های متناسب با آن و با رفاه اجتماعی، به نحوی به شکل و گستره هنجارها و شبکه‌های اجتماعی بستگی دارد که ما آن را «سرمایه اجتماعی» می‌نامیم. از نظر ما نظام تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی یکی از پیوندهای مهم عمودی میان دولت و جامعه، و سرمایه اجتماعی بیانگر ارتباطات افقی در جامعه است. اینکه وابستگی میان پیوندهای عمودی و افقی و تأثیر متقابل آنها بر یکدیگر در یک جامعه مفروض دقیقاً به چه صورت برقرار می‌شود، باید از طریق تحقیقات جامعه‌شناختی روشن شود.

هدف از این مقدمه نظری، آشکار کردن ساختار منطقی مفروضی است که میان این دو نوع پیوند اجتماعی وجود دارد تا بتوانیم پرسشهای مشخصی را برای تحقیق روشن کنیم. با عنایت به این هدف، در وهله اول، به ساختار منطقی سیاستهای تأمین اجتماعی در جوامع معاصر نگاه می‌کنیم. سرمایه اجتماعی مفهومی مرکب است که مقدار یا سطح هنجارها و شبکه‌ها را در جامعه‌ای معین و در زمانی مشخص توصیف می‌کند. جان کلام اینکه سرمایه اجتماعی هنجارها و شبکه‌هایی است که افراد را قادر می‌سازد در کنشی جمعی که منفعتی متقابل را در بر دارد درگیر شوند. ارتباط متقابل، رفتارهای دیگرخواهانه و اعتماد از جمله هنجارهایی هستند که در این ارتباط مورد توجه قرار می‌گیرند. این شبکه‌ها ممکن است رسمی یا غیررسمی باشند. از این منظر، سرمایه اجتماعی یکی از اجزای مهم در تحکیم «جامعه مدنی»، یا به عبارت دیگر، توانایی جامعه برای مدیریت خویش است که به واسطه گروه‌های داوطلب و سازمانهای غیردولتی و ترجیحاً غیرانتفاعی میسر می‌شود.

بنابراین بینشی (یا فرضی) که برنامه پژوهشی ما بر مبنای آن استوار است، این است که جنبه‌های مهمی از موفقیت، زیست‌پذیری و بازتولید نظام سیاستهای تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی در ایران (که پیوند عمودی مهمی میان دولت و جامعه ایجاد می‌کنند) به نوعی به شکل و میزان هنجارها و شبکه‌های اجتماعی، یا افراد جامعه وابسته است. چگونگی این وابستگی و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری آن در جامعه‌ای مفروض باید از طریق پژوهش در باب این جنبه جامعه‌شناختی تعیین شود. هدف این بخش نظری پرده برداشتن از منطق ساختاری (فرضی) است که این دو نظام روابط را با یکدیگر پیوند می‌دهد تا بتوان توجیهی نظری برای سیاستهای پیشنهادی ارائه کرد. بنابراین ابتدا به بررسی منطق‌های ساختاری (فرضی یا نظری) سیاستهای رفاه اجتماعی در جوامع معاصر می‌پردازیم.

● منطق سیاستهای تأمین و رفاه اجتماعی

هدف اصلی سیاستهای اجتماعی، مدیریت مخاطرات اجتماعی است که افراد با آن مواجه می‌شوند؛ مخاطراتی چون بیکاری، بازنشستگی، بیماری، نگهداری از کودکان و غیره. به طور کلی مخاطرات اجتماعی را می‌توان در سه مقوله بررسی کرد: الف. درآمدهای ناشی از بازار کار، ب. خانواده و اجتماعات محلی و ج. برنامه‌های رفاه اجتماعی دولت. معمولاً برای توجیه

برنامه‌های دولتی در عرصه رفاه اجتماعی به لزوم جبران مسائل و دشواریهایی اشاره می‌شود که در پی مختل شدن بازار کار، «گسست خانوادگی» یا هر دو پیش می‌آید (گسست خانوادگی می‌تواند از مسائلی همچون ورود گسترده زنان به بازار کار و در نتیجه مختل شدن امر سنتی رسیدگی به کودکان و سالخوردگان نیز ناشی شود).

در مقابله با چنین تحولاتی سیاستهای رفاه اجتماعی بر «غیرکالایی» کردن کار یا «غیر خانوادگی» ساختن مسئولیت‌هایی چون مراقبت از کودکان و سالخوردگان تأکید دارد. البته در حال حاضر ناتوانی دولت در این زمینه‌ها به عنوان یک تهدید بالقوه بر میزان تأثیر مداخله دولتی نیز آشکار است. ترکیب این ابزارها و تدابیر می‌تواند در طول زمان تغییر کند و ویژگیهای دقیق تر نظام رفاه اجتماعی در هر کشوری را مشخص تر سازد.

● دشواریهای نظامهای تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی

دشواریهایی که فراروی نظامهای سیاست اجتماعی قرار دارند، از سه بعد اساسی ناشی می‌شوند: مساوات، هزینه‌ها و مشروعیت.

– مساوات بر حفاظت از حداقلی از استانداردهای اساسی برای تمامی شهروندان دلالت دارد که به طور یکسان برای همگان در نظر گرفته می‌شود.

– هزینه‌ها می‌توانند همچون فشار وارده بر بودجه‌های دولتی مستقیم، یا مانند تأثیر منفی بر قابلیت انعطاف بازار کار و کارایی تخصیصی^۱ از طریق بالا بردن نرخ کار غیرمستقیم باشند. یکی دیگر از هزینه‌های مهم اجتماعی کاهش توان جامعه و راهکارهای غیردولتی برای رسیدگی و مراقبت، یعنی همان «سرمایه اجتماعی» است.

– مشکل مشروعیت زاینده نیاز حکومت (و نهادهای شبه‌حکومتی) به کسب درآمد از شهروندان برای تأمین هزینه برنامه‌های اجتماعی است. هنگامی که این گونه مؤسسات از اعتماد شهروندان و کارفرمایان برخوردار نیستند، تأمین درآمدها از طریق مالیات یا برنامه‌های مشارکتی، مانند بیمه‌های کارگری مبتنی بر همکاری کارفرمایان دشوار می‌شود. هنگامی که به نظر می‌رسد برنامه‌های اجتماعی نیازهای محتاجان را به نحوی «منصفانه» تأمین نمی‌کنند، مشروعیت نیز

1. allocational efficiency

لطمه می خورد و این مسئله خود به دوری باطل منجر می شود: هنگامی که اعتماد و مشروعیت پایین باشد، کارایی و مساوات نیز سطح نازلی می یابد که آن نیز به نوبه خود بی اعتمادی را در پی خواهد داشت و این دور باطل همچنان ادامه می یابد. از این رو اهداف عمده ای را که در برابر نظامهای تأمین اجتماعی قرار دارند، می توان به قرار زیر دانست:

- افزایش برابری

- افزایش کارایی

- کاهش هزینه ها

- افزایش مشروعیت

امروزه در بسیاری از کشورهای جهان این اهداف تحت فشار دو عامل اساسی دیگر قرار گرفته اند: روندهای جمعیتی که منجر به افزایش جمعیت سالخوردگان و وابستگی تعداد بیشتری از بازنشستگان به یک نیروی کار محدودتر می شود که این نکته خود مسبب افزایش هزینه خواهد بود، و فرایند جهانی شدن که در آن، رقابتهای مالیاتی موجب می شوند تأمین مالی دولتهای رفاه با سطوح مالیاتی بالاتر از جوامعی که فاقد دولتهای رفاه هستند با دشواریهای فزاینده ای روبه رو شوند. به احتمال زیاد این دو جریان در آینده ای نزدیک بر روند مسائل ایران تأثیر خواهند داشت.

اقتدار سیاسی مشروع و نهادهای وابسته به آن (احزاب، قوه مقننه، دادگاهها و قوه مجریه) در جامعه دموکراتیک حاصل کنشی جمعی بوده و از این رو در زمره کالاهای «جمعی» یا «عمومی» به شمار می روند. از این واقعیت نتیجه مهمی در ارتباط با موضوع سرمایه اجتماعی ناشی می شود و آن اینکه روابط عمودی ای که دولت و جامعه را به یکدیگر مرتبط می سازند، به نوعی به روندهای افقی ای که افراد یک جامعه را به یکدیگر پیوند می دهد، وابسته هستند. به همین صورت، همان طور که جامعه مدنی قوی از جمله پیش شرطهای مشروعیت اقتدار دولت است، همان گونه نیز سرمایه اجتماعی شالوده مدیریت کارآمد یک جامعه را تشکیل می دهد. توجه به امر زمانی آشکارتر می شود و اهمیت بیشتری می یابد که موفقیت برنامه های دولتی (مانند بیمه اجتماعی یا خدمات اجتماعی) مشخصاً به رفتار «متناسب» (مثلاً تقلب نکردن) شهروندان نیاز داشته باشد. اینک اگر بپذیریم که افراد جامعه، کنشگرانی هستند که می توانند به گونه ای معقول سود و زیان خود را محاسبه کنند (البته نه اینکه شهروندان را فقط کنشگرانی فایده گرا یا دارای

عقلانیت صرفاً اقتصادی بدانیم)، باید شرایط و موقعیت‌های اجتماعی‌ای را بررسی کنیم که باعث می‌شوند شهروندان رفتاری متناسب یا نامتناسب از خود نشان دهند. رفتار نامتناسب، رفتاری است که به کارایی سیستم لطمه می‌زند. به عبارت دیگر، صحبت ما این است که روابط «سخت‌افزاری‌ای» که در قوانین، قراردادهای و تعیین نقش‌های مشخص برای افراد تبلور می‌یابند، به نوعی (که این نوع یا انواع را تحقیق باید مشخص کند) به متغیرهای جامعه‌شناسانه نرم‌افزاری‌ای همچون اعتماد و هنجارهای رابطه متقابل و نیز میزان مشارکت افراد در شبکه‌های اجتماعی غیررسمی یا رسمی بستگی دارند.

به این اعتبار، فرضیه‌ای که باید در اینجا مورد تحقیق قرار گیرد، این است که کارایی سیاست‌های دولت (به عنوان مثال سیاست‌های اجتماعی و تأمین اجتماعی) از جمله به روابط میان افراد، یعنی روابطی که در سرمایه اجتماعی تبلور می‌یابند، بستگی دارد. در بخش بعد به اختصار و از جنبه نظری به شرح دلایلی می‌پردازیم که نشان می‌دهند چرا می‌توان انتظار داشت که سرمایه اجتماعی نقش مهمی در شکل دادن به سیاست‌های اجتماعی دولت داشته باشد. این تحلیل اولیه همچون مقدمه‌ای برای پرسش‌های کلی‌تر تحقیقاتی و همچنین تعیین حدود حوزه‌های تحقیقاتی آتی خواهد بود.

جوامعی را «مدرن» می‌نامیم که سعی می‌کنند مسائل مربوط به تنظیم نظم اجتماعی‌شان را با استفاده از سه راهکاری که شرح آن خواهد آمد، حل کنند: ۱. پول برای کنترل کنشگرانی که در بازار مبادله اقتصادی دخیل هستند. ۲. اقتدار مستقر سیاسی^۱ (که از پشتیبانی زور مشروع برخوردار است) با تحمیل قرارداد اجتماعی‌ای که به صورت دموکراتیک به دست آمده است و تعاملات میان شهروندان را تنظیم می‌کند و به واسطه قوانین، دادگاه‌ها، قوای مقننه و مجریه و سایر دستگاه‌های دولتی قواعد و نهادها را به کار می‌گیرد. ۳. دانش آزمون‌پذیری که بر مشاهدات مستمر، تحقیقات درباره مسائل اجتماعی و باز خورد سیاستگذاری‌ها استوار است.

با این همه به نظر می‌رسد تمامی روندهای اجتماعی را نمی‌توان تنها از طریق این سه راهکار تنظیم و کنترل کرد. به این اعتبار، جوامع باید به عوامل دیگری از روابط اجتماعی نیز وابسته باشند؛ عواملی همچون همکاری و اعتماد که نه می‌توانند خریداری شوند، نه به شکل آمرانه

1. Constitutional Political Authority

برقرار گردند و نه به طور رسمی آموزش داده شوند. به عنوان مثال، روشن است که هیچ قراردادی نمی‌تواند تمامی جوانب یک معامله اقتصادی را پیش‌بینی کند و مدنظر قرار دهد، چون اقتصاددانان بر این باورند که نظارت بر کارایی بالا و اطلاعات نادرست و مسائل مرتبط با «مخاطرات اخلاقی» هزینه‌های سنگینی را در پی دارد. شکاف میان قرارداد و واقعیت را اعتمادی می‌تواند پر کند که میان دو کنشگر اقتصادی وجود دارد. نکته اینجاست که اعتماد و هنجارهای دو جانبه، انتخابها، فرصتها و منافع متقابلی را برای کنشگران به همراه می‌آورد که به شکل دیگری نمی‌توانستند آنها را فراهم آورند، زیرا نه خریدنی هستند و نه دستوری و نه اینکه می‌توان از وجود آنها کاملاً مطمئن بود. آنچه گفته شد درباره روابط غیر اقتصادی نیز صادق است.

اگر این استدلال را بپذیریم، موفقیت یا کارایی نهادهای رسمی کارآمد (که بر سه سازوکار جوامع مدرن - یعنی بازار، دولت و علم - استوارند) به وجود لایه‌های غیررسمی زیرینی از هنجارها بستگی دارد که افراد را به سمت همکاری سوق می‌دهند و در غیبت آنها (یا در صورتی که در سطح نازلی باشند) همکاری افراد با یکدیگر غیرعقلانی خواهد بود.

نظریه بازی و الگوهای انتخاب عقلانی که بر اساس نقد اولسون^۱ از مسئله کنش جمعی استوارند، نشان داده‌اند که حتی زمانی که همکاری به انتفاع متقابل کنشگران منجر شود نیز نمی‌توان انتظار داشت که کنشگران به این جهت روی کنند یا همکاری خودبه‌خود واقع شود. بالعکس پدیده‌هایی مانند «سواری گرفتن» و همچنین مخاطراتی که همکاری می‌تواند به همراه داشته باشد، هم‌اکنون پدیده‌های شناخته شده‌ای هستند و تولید نازل کالاهای عمومی، مانند تأمین اجتماعی و آموزش را توضیح می‌دهند.

مسئله تقریباً واضح است. کنشگر الف برای خود چنین استدلال می‌کند: «چرا من باید هزینه مداخله کردن در یک عمل اجتماعی را (به عنوان مثال شرکت در جلسات سازمانی غیردولتی که به مسائل محیط زیست می‌پردازد و هدفش آموزش مردم درباره آلودگی هواست) بپردازم. عملی که در صورت موفقیت (یعنی برخورداری از هوای پاک) نفعش به همه می‌رسد؟ با آگاهی به این امر، کنشگر ب این‌گونه می‌اندیشد: اگر الف مشارکت نکند و من مشارکت کنم در این صورت سر من کلاه رفته است. پس من هم مشارکت نخواهم کرد.» در نتیجه، حاصل کار چندین

1. Olson

رضایت‌بخش نخواهد بود، حال آنکه اگر همه مشارکت می‌کردند نتیجه به مراتب بهتر می‌بود و اکنون که کسی مشارکت نمی‌کند نتیجه بد است. نمونه روشنی از این موارد، ماجرای محدوده ترافیک در تهران است. این قانون برای آن طراحی شده که نقل مکان را برای همه آسانتر کند. در عین حال تصمیم شخصی من در رعایت قانون بستگی به نظر و اعتماد به این نکته دارد که سایر رانندگان نیز قانون را رعایت می‌کنند یا نه. اگر تنها کسی باشم که این قانون را رعایت می‌کنم احمق یا دیوانه خواهم بود. اکنون اگر همه وارد محدوده طرح شوند، ترافیک چندان سنگین می‌شود که همه را آزار می‌دهد. ولی اگر همه قانون را رعایت کنند وضع برای همه بهتر خواهد شد. مثالهای متعدد دیگری هم می‌توان ارائه کرد.

به این اعتبار می‌توان گفت که اعتماد به دیگران امری خطیر است، زیرا مستلزم باور به دیگران و قضاوت درباره آنان است که کاری است پرهزینه و ممکن است با اشتباه همراه باشد. این امر در جوامع گسترده و پیچیده‌ای که در آن شهروندان با یکدیگر غریبه‌اند و با عادات و آداب یکدیگر ناآشنا هستند بیشتر صدق می‌کند. این دقیقاً همان چیزی است که باعث می‌شود ما بگوییم «سرمایه اجتماعی» و اجزای تشکیل‌دهنده آن اجتماعی هستند، زیرا مستلزم اعتقاد و اعتماد و همکاری با «دیگران ناشناخته» یا غریبه‌ها و قضاوت درباره آنان است، و این همان متغیری است که نظم اجتماعی بر اساس آن پی‌ریزی می‌شود (فوکویاما آن را «شعاع اعتماد» می‌نامد).

مسلم است که تضمین مشارکت و اعتماد میان افراد غریبه با یکدیگر در نظامهای دموکراتیک، یعنی در نظامهایی که در آنها اقتدار دولت فقط تبلور «اراده عمومی» است، دشوارتر است. در این نظامها اغلب مردم فقط بخش کوچکی از آن افراد مقتداری را می‌شناسند که تصمیماتی را می‌گیرند که بر زندگی افراد تأثیر می‌گذارد. در نتیجه، در این‌گونه حکومتها، مسئله ایجاد اعتماد که مشروعیت سیاستهای دولت را تضمین کند، نسبت به دولتهای اقتدارگرایی که در آنها شهروندان می‌توانند دست‌کم صاحبان اصلی قدرت را ببینند و احیاناً محک بزنند سخت‌تر خواهد بود.

اکنون پیش‌شرطهای انگیزه افراد برای مشارکت در تولید کالایی عمومی را مورد توجه قرار دهیم. به عنوان مثال به مورد تأمین اجتماعی بپردازیم. اولین تفاوت مهم میان پیروی داوطلبانه است در مقابل پیروی اجباری. در نظامی دموکراتیک شهروندان به طور داوطلبانه پیروی از قوانین اجباری را (مانند قانون پرداخت حق بیمه یا قوانین راهنمایی و رانندگی) می‌پذیرند، زیرا

اقتدار دولتی که مسئول اجرای همگانی این قوانین است، از مشروعیت برخوردار است. از این رو دولت می‌تواند با حداقلی از اجبار پیروی شهروندان از قوانین را تضمین کند. چون در چارچوبهای دموکراتیک، مردم وظایف شهروندی خود را به طور داوطلبانه و نه از روی محاسبه برای پرهیز از تنبیه شدن انجام می‌دهند. شاید هم دلیل این کار تمکین به «سنتی» است که مورد تردید قرار نمی‌گیرد.

اما برای انجام داوطلبانه این کار، شهروند الف باید به دو موضوع اعتقاد داشته باشد و گرنه ما در همان وضعیت نازلی قرار می‌گیریم که پیش از این به توصیف آن پرداختیم. اول باید اعتماد داشته باشند که دیگران نیز به وظایف خود عمل می‌کنند و دوم اینکه، حتی اگر این کار منفعت مادی یا معنوی آنی (مانند همبستگی یا شامل لطف و احترام دیگران شدن) برای شهروند الف به همراه نداشته باشد نیز عمل به وظیفه امر مهمی است. موضوع اول تضمینی است برای نظامهای دموکراتیک به طور عمده به این معنا که شهروند الف این اعتماد را دارد که اکثریتی تشکیل نخواهد شد که حقوق فردی او را به واسطه قانون زیر پا بگذارد. و موضوع دوم تضمین‌کننده نظامهای تأمین اجتماعی است (در فقدان همبستگی گروههایی پدید می‌آیند که برنامه‌شان برچیدن بساط تأمین اجتماعی است. پدیده‌ای که هم اکنون در اروپای غربی و امریکا به چشم می‌خورد). البته پیش شرط اخلاقی - رفتاری سومی نیز برای نظامهای دموکراتیک وجود دارد و آن وجود مداراست که پیش شرط اخلاقی قوانین مدنی است.

در شرایط غیردموکراتیک (یعنی در شرایطی که حقوق سیاسی و مدنی رعایت نمی‌شود) تنبیه کسانی که از قوانین پیروی نمی‌کنند (مثلاً حق بیمه‌شان را نمی‌پردازند) اقتدارگرایانه است زیرا در چنین چارچوبهایی سازوکارهای نهادین (مانند احزاب یا گروههای ذی‌نفوذ) وجود ندارند تا بتوانند به صورت جمعی، نظام سیاستگذاری اجتماعی را نقد کرده و در صورت لزوم آنها را تغییر دهند. می‌دانیم که در قانون کار ایران تشکلی به نام اتحادیه یا سندیکای کارگری به رسمیت شناخته نشده است. البته شورای اسلامی کار و انجمن‌های صنفی کارگری وجود دارند، اما صاحب‌نظران بر این عقیده هستند که این تشکلهای حتی در زمینه مسائلی مانند اخراج کارگران نیز توان حمایت از کارگران را ندارند، چه رسد به مداخله مستمر در امور سیاستگذاری اجتماعی. به طور کلی، در فقدان اعتماد نهادینه شده یا اعتماد تعمیم یافته، مردم به سازوکارهای دیگری برای

تضمین موفقیت برنامه‌هایشان روی می‌آورند. به عنوان مثال، از پول، روابط شخصی، عرف یا رجوع به آشنایان برای پیشبرد کارهایشان استفاده می‌کنند.

اینک اگر بر موضوع تأمین اجتماعی تمرکز کنیم، در می‌یابیم که بسیاری از این ملاحظات اهمیت دارند: اول اینکه اگر تأمین اجتماعی کالایی عمومی است، یعنی کالایی است که نمی‌توان مانع شد کسی از آن منتفع شود و نیز قابل تقسیم شدن میان استفاده‌کنندگان از آن نیست، باید با اساس نظریه کالاهای عمومی سازگار باشد. یعنی با این امر که اولاً کالاهای خصوصی وجود دارد و دوم اینکه کنشگران معقولی وجود دارند که مشارکت‌شان در تولید کالای عمومی نمی‌تواند تضمین شود و این هر دو مطلب مشکل‌زا هستند. چه راه‌حلی می‌توان برای این مشکل پیدا کرد؟ خصوصی‌سازی یکی از راه‌حل‌های این مشکل است. اما این بدان معناست که کالایی عمومی را به کالایی خصوصی تبدیل کنیم. سود و زیان چنین عملی به خوبی شناخته شده است. از سویی جلب مشارکت و پیگیری امور پرداخت‌کنندگان سهل‌تر خواهد بود و از سوی دیگر بخش خصوصی قاعداً باید از بیمه کردن افراد بیمار و کسانی که به خاطر کمبود درآمد از مراقبت خود ناتوانند پرهیز کند. راه حل دوم، واگذار کردن امر تأمین اجتماعی به خانواده‌ها و گروه‌هایی از این دست است. اما این راه حل نیز با مشکلات عدیده‌ای روبروست: نمی‌توان به روشنی از پیش تعیین کرد که این واحدهای اجتماعی تا چه حد توانایی این کار را دارند. در این صورت سیاست اجتماعی با این خطر روبه‌رو می‌شود که بخشهای گسترده‌ای از جامعه را از داشتن پشتیبانی مناسب محروم کند (این امر هم در مورد ایران صادق است و هم در مورد سایر کشورهای در حال توسعه). این راهی است که آمریکا با از میان برداشتن کمک مستمر به فقرا در پیش گرفته است.

اکنون می‌توانیم از طریق چند مثال، ارتباط مطالب نظری فوق را با نظام تأمین اجتماعی در ایران بسنجیم. این نظام به سه بخش تقسیم شده است: ۱. راهبردهای بیمه‌ای که بر اشتغال افراد مبتنی است و بر اساس دریافت سهمی از دستمزد شاغلان، سهم کارفرمایان و سهم دولت شکل می‌گیرد و حقوق بازنشستگی، ازکارافتادگی، حقوق بیکاری، پرداختی به بازماندگان و هزینه بیماری و زایمان را در بر می‌گیرد. می‌دانیم که در مواردی کارفرمایان درآمد کارمندان و کارگران خود را کمتر از واقع اعلام می‌کنند و از این طریق مبلغی کمتر از آنچه باید، به صندوق بیمه‌های

اجتماعی واریز می‌کنند. این امر در کوتاه‌مدت به نظام تأمین اجتماعی و کارمندان و کارگران لطمه می‌زند و در درازمدت به زیان کارفرما خواهد بود. زیرا با توجه به افت مزایای کار، انگیزه برای وارد شدن در بازار کار یا ماندن بر سر کار را کاهش می‌دهد. بودجه لازم برای امور بیمه‌ای از طریق پرداخت حق بیمه به میزان ۳۰ درصد حقوق یا دستمزد تأمین می‌شود: ۷ درصد بیمه‌شده، ۲۰ درصد سهم کارفرما، ۳ درصد سهم دولت. از این رو تأمین این بودجه کاملاً به وجود همبستگی میان شهروندان، کارفرمایان و کارگران وابسته است. ۲. امور حمایتی و یارانه‌ای که شامل مساعدت‌های اجتماعی به اقشار فقیر، بیکار و آسیب‌پذیر جامعه می‌شود و همچنین در برگیرنده خدمات توانبخشی به معلولان و حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست و بدسرپرست خواهد بود. منابع این بخش از بودجه عمومی دولت (یارانه‌ها) و مشارکت‌های مردمی تأمین می‌شود. ۳. امور امدادی که شامل امداد جهت حوادث غیرمترقبه طبیعی همچون سیل، زلزله و ... و حوادث غیرطبیعی همچون جنگ و ... می‌شود. منابع این بخش از طریق بودجه عمومی دولت و کمک‌های مردمی تأمین می‌شود. به طور مشخص بخش‌های ۲ و ۳ حوزه‌های جلب حمایت‌های مردمی و مداخله سازمان‌های خیریه و سایر شبکه‌های رسمی و غیررسمی حمایت از نیازمندان است. به وضوح در این دو بخش میزان و نوع مشارکت داوطلبانه مردم به آن چیزی بستگی دارد که ما سطح موجود سرمایه اجتماعی در میان جوامع محلی و شبکه‌های اجتماعی می‌نامیم.

نظام تأمین اجتماعی ایران با مشکلات روزافزون در زمینه تأمین بودجه روبه‌روست و ناچار خواهد بود به نوعی به راهکارهایی که در خطوط پیشین بحث شد، روی آورد. اما به نظر می‌رسد راهکارهایی که مورد بحث قرار گرفت، فرضیه ما را اثبات می‌کند؛ فرضیه‌ای مبنی بر اینکه (با فرض مدرنیته، فردگرایی و مسئله تولید کالای عمومی در کشور) پیوندهای افقی موجود در کشور (اعم از هنجارها و شبکه‌ها) نقش مهمی در کارایی پیوندهای عمودی میان افراد، جامعه و دولت ایفا می‌کنند. مسلماً تأکید بر وجود عنصر پیشینی به نام وحدت ملی و مذهبی در میان ایرانیان که گویا می‌تواند مصالحه مستمری را میان اهداف فردی و اجتماعی برقرار سازد، برای حل این معضل کافی نیست. به کسانی که خلاف این می‌اندیشند پیشنهاد می‌شود چند ساعتی را در تهران رانندگی کنند و یا سری به شمال شهر بزنند تا ببینند که چگونه

کالایی عمومی (فضای سبز و کوه) به خاطر ساخت و سازهای فردی از میان رفته است. در همین حوزه است که سرمایه اجتماعی می‌تواند نقش مهمی ایفا کند. چنانچه توصیف سرمایه اجتماعی را به عنوان «ذخیره‌ای» از هنجارها و شبکه‌هایی که کنش جمعی را میسر می‌سازند بپذیریم، آن‌گاه می‌توان گفت که سرمایه اجتماعی همانا بازتاب عرضه‌ای است که «موجودی» شبکه‌ها و هنجارهایی را در جامعه افزایش می‌دهد که افراد را به سوی اختیار کردن رفتارهای مبتنی بر همکاری سوق می‌دهد و از رفتارهایی که مانع از تولید کالاهای عمومی می‌شوند جلوگیری می‌کند.

به بیان دیگر، با رجوع به اهدافی که در طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور آمده سرمایه اجتماعی آن توانایی‌ای است که دو سطح متفاوتی را که این اهداف پنجگانه در آنها تعریف می‌شوند به یکدیگر متصل می‌سازد. در طرح مذکور صحبت از پنج هدف است که به ترتیب عبارتند از: ۱. شکل دادن به فرد سالم، مولد، بانشاط، باانگیزه و خودراهبر. ۲. شکل دادن به خانواده سالم، مستحکم و مولد. ۳. شکل دادن به جامعه سالم، مقتدر، مولد و خودراهبر. ۴. شکل دهی به انسجام ملی، اقتدار ملی و سرفرازی ملی و ۵. شکل دهی به توسعه پایدار در کشور. سرمایه اجتماعی آن سرمایه یا توان اثبات شده‌ای است که گذار از موارد ۱ و ۲ را به موارد ۳ و ۴ و ۵ ممکن می‌سازد.

● سرمایه اجتماعی: از مفهوم تا کاربرد

بیشتر صاحب‌نظران «سرمایه اجتماعی» بر این عقیده‌اند که این مفهوم را با عباراتی متفاوت می‌توان در دیدگاه‌های بنیانگذاران جامعه‌شناسی، یعنی ماکس وبر و امیل دورکهایم یافت. به عبارت دیگر، اینکه مشارکت فرد در امور جمعی به نتایج مثبتی برای خود او و جامعه می‌انجامد از آغاز مورد توجه جامعه‌شناسان بوده است. به گفته پورتس، نوآوری این مفهوم در قرار دادن این اندیشه در چارچوب مفهومی سرمایه است. پورتس همچنین یادآور می‌شود که این مفهوم می‌تواند در خدمت سیاست‌گذارانی قرار گیرد که در جستجوی راه‌حلی غیراقتصادی برای مسائل اجتماعی هستند که هزینه کمتری در بر داشته باشد. اینک، مسلماً باید در استفاده از مفهوم سرمایه اجتماعی وجوه تمایز و تفاوت آن را از دیگر انواع سرمایه روشن کرد. سرمایه مادی را می‌توان در زمین، ساختمان یا ابزار و لوازم تولید دید، سرمایه مالی

دارایی‌هایی است که افراد یا واحدهای حقوقی به صورت پول یا سهام یا چیزهایی از این قبیل در بانک یا به صورت اوراق بهادار و سهام در اختیار دارند. سرمایه انسانی چیزی است که انسانها به صورت دانش یا مهارت در اختیار دارند. سرمایه اجتماعی سرمایه‌ای است که در ارتباط خود با سایرین و در شبکه ارتباطی خود از آن برخوردار هستیم. با توجه به این استفاده‌های متعدد از مفهوم سرمایه، جا دارد که حدود استفاده از این مفهوم را در چارچوب سرمایه اجتماعی تدقیق کنیم. سرمایه، آن‌گونه که در جامعه‌شناسی، حقوق و اقتصاد به آن ارجاع داده می‌شود از چهار ویژگی عمده برخوردار است:

۱. واحدهای سرمایه مالک شخصی دارند و حقوق مالکیت آنان توسط قانون به رسمیت شناخته شده است

۲. سرمایه زمانی به منزله سرمایه فعال می‌شود که امیدی برای بازگشت آن وجود داشته باشد.

۳. به تملک آوردن سرمایه با چشمداشت به چنین بازگشتی است.

۴. به جریان افتادن سرمایه بیشتر به کاهش یا تضعیف کارکرد آن می‌انجامد و توانایی بازگشت بالقوه آن معمولاً به این امر نیاز دارد که بخشی از بازگشت بازسازی یا نوسازی ذخیره سرمایه‌ای مورد استفاده قرار گیرد.

در مقابل، سرمایه اجتماعی (در معنای مصطلح آن) هیچ کدام از چهار ویژگی فوق را ندارد. در واقع:

۱. سرمایه اجتماعی موضوع مالکیت فردی نیست و حتی شکل جمعی آن نیز از پشتوانه حقوقی برخوردار نیست.

۲. سرمایه اجتماعی نیز بازگشت دارد، اما این بازگشت به منزله تولید ثانوی یا ضمنی آن است و معمولاً هدف اصلی تشکیل سرمایه اجتماعی را تشکیل نمی‌دهد.

۳. همچنین، سرمایه‌گذاری و نیز بیرون آوردن سرمایه، وقتی بر سرمایه اجتماعی ناظر است به صورت ارادی صورت نمی‌پذیرد. در واقع پدید آمدن سرمایه اجتماعی ناشی از عمل ارادی فرد یا جمع نیست، بلکه چیزی است که به ارث می‌رسد و منشأ آن در گذشته ناشناخته‌ای قرار دارد. ذخیره موجود سرمایه اجتماعی ممکن است به واسطه برخی فعالیت‌ها رشد یابد یا پیراسته شود اما به واسطه مهندسی اجتماعی تولید نمی‌شود.

۴. سرمایه اجتماعی، بر خلاف سرمایه‌های مادی (اما همچون برخی سرمایه‌های انسانی) به دلیل اینکه مصرف می‌شود نقصان نیافته و چه بسا که افزایش نیز بیابد. اینک پرسش آن است که آیا این مفهوم می‌تواند برای درک و شناخت سیاست اجتماعی و تأمین اجتماعی در ایران کارکرد داشته باشد؟ و اگر پاسخ به این پرسش مثبت است، چگونه می‌توان آن را کارکردی کرد؟

در واقع، سرمایه اجتماعی به توان «جامعه مدنی» یا توانایی جامعه برای اداره امور خود از طریق انجمن‌های غیررسمی و غیردولتی و همچنین فعالیتهای گروهی غیرانتفاعی اشاره دارد. نهادهایی از قبیل صندوق قرض‌الحسنه، اوقاف یا خیریه‌ها، سازمانهای محیط زیست یا زنان نمونه‌هایی از تلاشهایی غیررسمی برای رسیدگی به مسائل اجتماعی هستند. یکی از مهم‌ترین مقوله‌های این مسائل به تأمین و رفاه اجتماعی مربوط می‌شوند. در جوامع امروزی این مسائل هم در حوزه مسئولیت دولتها محسوب می‌شوند و هم در حوزه مسئولیت گروهها. برای درک چگونگی کاربرد مفهوم سرمایه اجتماعی در زمینه تأمین و رفاه اجتماعی لازم است ابتدا به ارزیابی منطق سیاستهای رفاهی بپردازیم.

۱-۳. ارزیابی منطق سیاستهای رفاهی

آگاهی، اعتماد و مشارکت چنانچه بخواهیم در مقوله سرمایه اجتماعی تحقیق بیشتری به عمل آوریم، می‌توانیم آن را به منزله مفهومی تعریف کنیم که از سه جز ترکیب شده است: - آگاهی یا دانش نسبت به مسائل اجتماعی (نوعی منش شناختاری). آگاهی‌ای که موجب علاقه‌مندی و دل‌نگرانی است.

- اعتماد به امنیت خود و نسبت به سایر افراد و نهادهای اجتماعی، زمانی که به این نوع مسائل توجه می‌کند (نوعی منش هنجاری که مستلزم مقابله به مثل و رفتارهای غیرخودخواهانه است). - مشارکت در شبکه‌های رسمی و غیررسمی یا در انجمن‌های مدنی که بر اساس فعالیت داوطلبانه افراد عمل می‌کنند.

می‌توان ارتباط مستقیم و منطقی‌ای را میان این سه جزء فرض کرد. به این معنا که اولی شرط لازم اما نه کافی برای دومی است و همین‌طور دومی برای سومی. دیگر اینکه هر نوع مشارکتی در هر نوع انجمن یا جمعیتی مولد سرمایه اجتماعی نیست. «انجمن»هایی را مدنی می‌نامیم که

در آنها عضویت نسبتاً آزاد است (یعنی تعلق به یک قوم مشخص یا داشتن باور دینی‌ای مشخص یا معیار جنسیت مانعی برای عضویت به شمار نمی‌آید) و علاوه بر آن دارای اهداف نسبتاً باز و انعطاف‌پذیر هستند که با مشارکت همه اعضا تعیین می‌شوند. فرض این است که فقط این انجمن‌ها مولد مشخصه‌های سرمایه اجتماعی هستند و بر آن تأثیر می‌گذارند. به این اعتبار، خانواده یا انجمن‌هایی که بر اساس معیارهای مردم‌شناختی (قومیت، محل تولد، زبان، جنسیت و معیارهایی از این دست) تشکیل می‌شوند، مولد سرمایه اجتماعی نیستند.

انجمن‌های مدنی نوع مشخصی از اعتماد را به وجود می‌آورند: اعتماد میان غریبه‌ها و اعتمادی که محدوده‌ای فراتر از محدوده واحدهای اولیه زیستی، یعنی خانواده و خویشان دوستان را شامل می‌شود. این چیزی است که می‌توان اعتماد در چارچوب شهروندی دموکراتیک نامید، و با اعتماد و عمل متقابلی که در درون خانواده یا قبیله وجود دارد و پیرو محوری پدرسالارانه شکل می‌گیرد تفاوت دارد.

هرچند این نوع اعتمادها و پیوندها نقش مهمی در جامعه ایفا می‌کنند، درکی که در اینجا از سرمایه اجتماعی داریم حاکی از آن است که این عوامل نقشی در فرهنگ شهروندی مدرن دموکراتیک ندارند.

با توجه به آنچه گفته شد، اکنون می‌توان تعریف مشخص‌تری از سرمایه اجتماعی ارائه داد: "آگاهی شهروندان نسبت به مسائل عمومی که در چارچوب اعتماد و هنجارهای عمل متقابل و به واسطه تشکلهای داوطلبانه و به صورت افقی سازمان یافته‌اند و خارج از حوزه دولت و اقتصاد قرار دارند و کنش‌های جمعی عام‌المنفعه‌ای را موجب می‌شوند".

چنین رویکردی به سرمایه اجتماعی برای چالش‌های فراوری سیاست اجتماعی در ایران چه پیامدهایی دارد؟ سرمایه اجتماعی می‌تواند در مفهوم‌سازی به سه مسئله مشروعیت، هزینه و انصاف در ارتباط با سیاست‌های تأمین اجتماعی که یادآوری شد به ما کمک کند، سرمایه اجتماعی می‌تواند به ما در مفهوم‌سازی در زمینه ارتباط و تأثیر متقابل نهادهای دولتی یا رسمی که مسئول سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی هستند با نهادهای غیررسمی و محلی‌ای که فعالیت‌شان به امور حمایت و امداد معطوف است، کمک کند و مثلاً به این پرسش پاسخ دهد که آیا سیاستهای اجتماعی دولت باعث تنزل سطح مشارکت اجتماعی در حوزه

مسائل تأمینی می‌شود؟ با این حال، در حال حاضر در مورد ارتباط میان تأمین اجتماعی و سرمایه اجتماعی در ایران بررسی‌های چندانی صورت نمی‌گیرد و به دلیل نبودن این مفهوم به‌ویژه در چارچوب مقولات مربوط به رفاه اجتماعی، ارتباط و فرضیات احتمالی در این زمینه هنوز روشن نیست.

۳-۲. پژوهش‌های عملی و تجربی سرمایه اجتماعی در ایران

در این قسمت توجه خود را از مسائل نظری به پژوهش عملی و تجربی سرمایه اجتماعی در ایران معطوف خواهیم کرد و خلاصه‌ای از سه پژوهش موردی را که به قصد شناخت بهتر تأمین اجتماعی در ایران صورت گرفته است ارائه می‌کنیم. نتایج و یافته‌های کامل این پژوهش‌ها به صورت گزارشی با عنوان بررسی مقدماتی کاربرد نظریه سرمایه اجتماعی در تحلیل وضعیت اجتماعی در ایران از سوی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی منتشر شده است.

۳-۲-۱. طرح ملی پیمایش ارزش‌ها و نگرش. انتشار یافته‌های "پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌ها" که در سال ۱۳۸۰ و تحت سرپرستی دفتر طرح‌های ملی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در ۲۸ استان کشور صورت گرفت، از سطح به ظاهر نازل "سرمایه اجتماعی" در کشور حکایت می‌کند.

الف. آگاهی. در این زمینه سه پرسش برگزیده شده است. پرسش اول این است که "مردم واقعاً نمی‌دانند چه کسی دلسوز ملت و کشور است و چه کسی به فکر مال و مقام". ۶۵/۱ درصد از پاسخ‌دهندگان با این گزاره "موافق یا کاملاً موافق" بوده‌اند و ۲۲/۹ "مخالف یا کاملاً مخالف"؛ در برابر پرسش دوم که "که مردم نمی‌دانند بالاخره باید قانون را رعایت کنند یا اینکه کارشان با پارتی‌بازی پیش می‌رود"، ۶۰/۷ درصد موافق یا کاملاً موافق" بوده‌اند و ۲۷/۵ درصد "مخالف یا کاملاً مخالف"؛ همچنین ۷۰ درصد پاسخ‌دهندگان موافق بوده‌اند که بالاخره نمی‌دانند دیندار واقعی کیست و آدم متظاهر و ریاکار کدام و تنها ۱۷/۸ درصد با این گزاره مخالف یا کاملاً مخالفت بوده‌اند.

ارقام فوق به روشنی حاکی از ابراز عدم آگاهی نسبت به تعدادی از مهمترین عوامل تعیین‌کننده بصیرت اجتماعی در کشور است.

ب. اعتماد. در زمینه اعتماد ۸۸/۴ درصد از مردم اعضای خانواده خود را به درجات مختلف قابل اعتماد می‌دانستند، در برابر ۱/۸ درصد که به اعضای خانواده‌شان به درجات مختلف اعتماد

نداشته‌اند؛ همچنین ۴۹ درصد اقوام و خویشان را "زیاد، خیلی زیاد یا کاملاً" قابل اعتماد دانسته‌اند، در برابر ۱۷/۵ درصد که آنان را "اصلاً، خیلی کم یا کم" قابل اعتماد می‌دانند؛ همچنین ۴۴/۴ درصد از مردم دوستان خود را "زیاد، خیلی زیاد، کاملاً" قابل اعتماد می‌دانند و ۲۰/۱ درصد "اصلاً، خیلی کم یا کم".

همچنین در برابر این پرسش که به نظر شما تا چه اندازه خصوصياتی همچون "صداقت و پایبندی به قول و قرار" در بین مردم ما رواج دارد ۵۰/۷ درصد از پاسخ‌دهندگان در مورد رواج صداقت پاسخ "کم، خیلی کم یا اصلاً" داده‌اند و تنها ۱۸/۱ درصد پاسخ "زیاد، خیلی زیاد یا کاملاً" و نیز مورد "پای‌بندی به قول و قرار" ۴۲/۱ درصد پاسخ "کم، خیلی کم یا اصلاً" داده‌اند و تنها ۲۰/۷ درصد پاسخ را "زیاد، خیلی زیاد یا کاملاً" دانسته‌اند.

دسته سوم از ارقامی که برای سنجش میزان اعتماد سودمند هستند، ارقامی هستند که نظر مردم را در مورد رواج ارزشهای مثبت و منفی (شاخص‌هایی نظیر تلاش و جدیت، گذشت، امانتداری، انصاف، خیرخواهی و کمک، صداقت، و پایبندی به قول و قرار به عنوان شاخص ارزشهای مثبت و شاخص‌هایی چون دورویی و تظاهر، تقلب، کلاهبرداری، و تملق و چاپلوسی به عنوان شاخص ارزشهای منفی قلمداد شده‌اند) در جامعه نشان می‌دهند. اینکه چند درصد مردم بر این باورند که گذشت یا امانتداری و ریا و تظاهر در جامعه رایج است از میزان اعتماد آنان به جامعه حکایت می‌کند.

آمارها و ارقام به دست آمده به روشنی بر نگرش منفی شهروندان کشور به ارزشهای حاکم بر جامعه دلالت دارد. یگانه ارزش مثبتی که اکثریت مردم به غالب بودنش در جامعه اذعان دارند، تلاش و جدیت است. مسلماً باور به رایج بودن تمامی این ضد ارزشها و در مقابل عدم اعتماد به فرادستی سایر ارزشها از این امر حکایت می‌کند که اعتماد در سطح نازلی در کشور برقرار است. ج. مشارکت. متأسفانه در زمینه مشارکت، اعداد و ارقام کمی در اختیار داریم. در پیمایش ملی تنها یک پرسش مستقیماً در زمینه اهمیت که مشارکت در اذهان مردم دارد مطرح شده است. در واقع مشارکت کمترین اهمیت را برای مردم دارد، بلکه در میان دومین انتخاب هر فرد نیز آخرین انتخاب به شمار می‌آید.

مجموعه داده‌های مربوط به اعتماد زمانی نگران‌کننده می‌شود که آنها را در آینه باور مردم به افت ارزشهای اجتماعی و گسترش ضدارزشها در جامعه ببینیم. در کنار هم قرارگرفتن این دو مجموعه ارقام به روشنی از وجود بی‌اعتمادی گسترده در جامعه حکایت می‌کند. در مجموع داده‌هایی که در سطور پیشین یادآور شدیم همگی به ظاهر از سطح نازل عواملی

حکایت می‌کنند که معمولاً در زمره عناصر تشکیل‌دهنده سرمایه اجتماعی به شمار می‌آیند. ۲-۲-۳. نقش بنیادها در تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی - ارزیابی عمومی بنیادها. بنیادها یکی از ریشه‌های ترین ابتکارات حاکمیت سیاسی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود که در آن آمیزه‌ای از آموزه‌های سنتی شیعی و صورتبندی‌های نوین به لحاظ ساختاری از طریق رجوع به گرایشهای توده‌ای و مردمی و با جهت‌گیریهای آمرانه و مشخص گروه‌های اجتماعی - اقتصادی خاصی از شهروندان با هم ترکیب شده‌اند و طی بیست سال اخیر گفتمان نسبتاً یکنواختی را دنبال کرده‌اند. به طور کلی اکثریت این بنیادها بجز معدودی که اهداف صرفاً فرهنگی را دنبال می‌کنند، در امر خدمات رسانی رفاهی - تأمینی به «محرومان و مستضعفین جامعه» پس از انقلاب بهمن ۱۳۵۷، در مسیر تکاملی خویش به بنگاه‌های خیریه اقتصادی عظیمی مبدل شدند که سمت‌گیری آنان در کنار سیستم‌های عرضه خدمات تأمینی، نوعی انباشت سرمایه در راستای منویات ایدئولوژیک بوده است. این بنیادها به سرعت به نهادهایی مبدل شدند که پیگیری برخی از مهمترین شعارها و اهداف اجتماعی و عدالتخواهانه انقلاب در حضور آنها متجلی می‌شد؛ بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد شهید و بنیاد مستضعفان و جانبازان از زمره این نهادها به شمار می‌آیند و نیز کمیته امداد امام (ره) که هدفش از ابتدا تأمین کمکهای بهداشتی، رفاهی، خدمات تحصیلی و اجتماعی به خانواده‌های محروم شهری و روستایی بود.

از نظر نمادین این بنیادها نماد پیروزی مستضعفان بر مستکبران به حساب می‌آمدند و کمکها و یارانه‌های فراوانی را از دولت دریافت می‌کردند اما به شکلی فعال می‌کوشیدند با جذب منابع گسترده و شرکت در فعالیتهای تجاری - صنعتی و تشکیل شبکه‌های اقماری از نهادها و سازمانهای وابسته به خویش، همواره از جذب شدن در ساختار دولتی پرهیزند و ساختار نیمه / شبه دولتی خویش را به کمک نفوذ سیاسی و نزدیکی به هسته‌های قدرت حفظ کنند. عدم نظارت دقیق نهادهای دولتی و عدم شفافیت جایگاه حقوقی و پاسخگونبودن این بنیادها طی سالیان اخیر شعاع اعتماد را در بین این بنیادها و جامعه محدود کرده و شبکه اعتماد را با چالش مواجه ساخته است. البته قابل ذکر است که بجز کمیته امداد امام (ره)، مابقی بنیادها کمتر رغبتی به جلب مشارکت‌های مردمی در عرضه خدمات رفاهی دارند و بیشتر به منابع مالی دولتی متکی هستند. در این بین کمیته امداد سعی کرده به کمک حدود یک میلیون و سیصد صندوق صدقات، برگزاری جشن نیکوکاری و جشن عاطفه‌ها و برنامه جمع‌آوری هدایا و نذورات عید فطر و قربان و کفارات، صندوقهای حساب بانکی کمکهای مردمی و وجوهات امانی در جلب مشارکت‌های مردمی کوشا باشد.

۳-۲-۳. تحول و تطور خیریه‌های غیردولتی ایران از انقلاب مشروطه تا سال ۱۳۵۷. یکی از مهمترین اشکال تبلور تأمین اجتماعی در هر جامعه خیریه‌ها هستند. خیریه‌ها نهادهای داوطلبانه‌ای هستند که افراد برای برآوردن منافع عمومی و متقابل در آن فعالیت می‌کنند. در بررسی‌ای که درباره تاریخچه فعالیت خیریه‌ها در ایران از دوره مشروطه تا انقلاب ۱۳۵۷ انجام شده به نتایج اولیه زیر (مفروضات و چشم‌انداز تحقیقات آتی) دست یافتیم که البته نیاز به تحقیقات تکمیلی است.

۱. در طول دوره مورد بررسی دولت مدرن نقش کاملاً موثری در شکل‌گیری و فعالیت خیریه‌ها در ایران داشته است.

۲. در طول دوره مورد بررسی دولت مدرن خود به عنوان منشأ پیدایش خیریه به شمار می‌آید.
 ۳. خیریه‌های مدرن در ایران از اواخر دوره ناصری شکل گرفته و تحت تأثیر دو پدیده انقلاب مشروطیت و حضور گسترده خارجی‌ان در ایران (در دو مقطع جنگ اول و جنگ دوم جهانی) تطور و تکامل پیدا کردند.

۴. علاوه بر دولت مدرن و گروه‌های مردمی، سومین حوزه، حوزه تعاملی در خیریه‌هاست که منشأ پیدایش این گونه خیریه‌ها در تعامل دولت و مردمند.

۵. اوج تکامل خیریه‌ها در ایران در دهه ۱۳۲۰ است که هر سه نوع از خیریه‌ها (دولتی، تعاملی و خصوصی) به فعالیت خود ادامه می‌دادند.

۶. قدرت‌یابی و تفوق کامل دولت مدرن در دهه‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۴۰ منجر به نابودی تقریباً کامل خیریه‌های خصوصی و تعاملی در ایران شد.

۷. ریشه نابودی تقریباً کامل خیریه‌های خصوصی و تعاملی در ایران را علاوه بر فزون خواهی دولت مدرن، باید در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی جامعه جست‌وجو کرد.
 منابع در دفتر فصلنامه موجود است.