

# نهادهای عمومی و نقش آنها در ثبات اجتماعی کشور

سیدرضا شاکری

عضو هیات علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

## مقدمه

یکی از مسایل مهم کشورهای در حال توسعه، بومی کردن الگوهای توسعه است پژوهشگران در این باره همواره به استعدادها و ظرفیتها در کنار موانع و مشکلات خاص و بومی کشورهای در حال توسعه توجه داشته‌اند. از این منظر نهادهای عمومی یک جامعه شایسته مطالعه و پژوهش هستند، زیرا آنها در پرتو شرایط و نیازهای جدید، می‌توانند بخشی از بار توسعه را بر عهده بگیرند.

بر این اساس فرضیه این مقاله آن است که در کشور ما نهادهای بومی مناسبی وجود دارند که می‌توانند در تامین ثبات اجتماعی در مرحله گذار به توسعه یافتگی نقش موثری ایفا کنند. در این مقاله ابتدا ضمن نگاهی اجمالی به چرایی و چگونگی پیدایش و تحول نهادهای مردمی، می‌کوشیم در پرتو وضعیت کشورمان به درک نقش نهادها و سهم آنها در ثبات اجتماعی در دوران گذار، نایل شده و راهکارهایی برای بهینه‌سازی ظرفیت این نهادها از مجرای تعامل با دولت در بستر توسعه ارائه کنیم.

## الف. ویژگی‌ها و کارکردهای نهادهای عمومی

نهادهای مردمی و عمومی سازمان‌هایی هستند که در اثر توافقات مشترک، نیازها و مقتضیات جامعه به وجود می‌آیند. بر این مبنا نهادها هم اصول و مبانی نظری خاص خود را داشته که در حکم فلسفه وجودی آنهاست و هم بسترها و شرایط مادی و عینی‌ای وجود دارند که ضرورت پیدایش آنها را نشان می‌دهد. به لحاظ نظری، نهادها محصول شعور مردمی یا وجدان جمعی

جوامع بشری است، وقتی ارزش‌های مشترک و نیازهای مشترک پدید آید، بر مدار آنها و در اثر گذر زمان به تدریج یک وجدان جمعی درباره ضرورت ایجاد نهادها پا می‌گیرد و همین وضعیت در دل خود نهادمندی یعنی ثبات و پیوستگی را نهفته دارد. در واقع نهادها برخاسته از فرهنگ‌های خاص هستند که برای رفع نیازهای روانی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و یا حتی طبیعی یک قوم خاص با فرهنگ خاص تاسیس می‌شوند. (۱) مؤلفه‌ها، عناصر، ویژگی‌ها و بسترهای پیدایش نهادهای عمومی نشان می‌دهد که آنها از همان آغاز متضمن ثبات اجتماعی بوده و امنیت‌زا هستند و اگر در طی زمان همدوش سایر بخش‌های جامعه، متحول و دگرگون شوند، ثبات زایی خود را تداوم خواهند بخشید. هویت‌سازی، وفاق اجتماعی و هنجارسازی از خصلت‌های نهادهای مردمی است که فی‌نفسه در درون ساخت نهادها وجود دارد. برخی از ویژگی‌های نهادهای عمومی عبارتند از:

۱. نهادهای اجتماعی، نیاز مشترک افرادی است که در اندیشه تاسیس نهاد می‌افتند.
۲. نهادها ارزش‌های غایی اعضای خود را متبلور می‌سازد. این ارزش‌ها به صورت قواعد رفتار درمی‌آیند و هنجارها را تشکیل می‌دهند.
۳. ساخت پایدار نهادها، به هم پیوستگی آنها و تصویب اجتماعی نهادها، باعث ثبات و امنیت می‌شود. (۲)

ابعاد ثبات بخشی نهادهای عمومی نشان از قابلیت‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آنها دارد. ویژگی‌هایی مثل عضویت داوطلبانه در نهادها، اهداف انسانی (غیرمادی و غیرسیاسی) و وجود نوعی از دموکراسی در شیوه‌ها و رفتارهای آنها، عمر طولانی نهادها و آمیختگی با عناصر مختلف مذهبی، ملی، قومی. کارایی نهادها را افزایش می‌دهد. مثلاً نهاد خانواده در ایران به طور سنتی و تاریخی با وجود تأثیرات شدید فرهنگ غربی، وجوه متعددی از کارایی‌های خود را حفظ کرده است و به ویژه از منظر روحی و روانی یکی از پایگاه‌های اصلی کاهش اضطراب‌های ناشی از دوران گذر در ایران محسوب می‌شود؛

«هنوز مردم بیشترین حمایت‌های اجتماعی خود را از قبیل کمک‌های مالی، کمک‌های عاطفی، خدمات بزرگ و خدمات کوچک را از پیوندهای خانوادگی می‌گیرند. هنوز خواهری و برادری یکی از پیوندهای با اهمیت در کاهش اضطراب‌ها است. مردان بیشترین حمایت‌های روحی و عاطفی خود را از مادر، همسر و خواهر خود می‌گیرند.» (۳)

درهم‌آمیختگی ارزش حوزه‌های مختلف و تبلور آن از طریق نهاد باعث کارکرد چند منظوره نهادهای مردمی می‌شود. نهادها در واقع جایگاه تعامل و کارآمدی ارزش‌ها و هنجارها هستند. برای نمونه نهاد مردمی و تاریخی زورخانه در کشور ما یک مرکز و مؤسسه ورزشی است، اما

چنان با ارزش‌های دینی و ملی آمیخته است که از مرکز ثقل همین تلاقی کارکردهای امنیت بخش و نرم‌افزارانه خود را در عرصه‌های امنیت اجتماعی و اقتصادی نشان داده است. مراسم گلریزان در زورخانه‌ها در واقع حاصل تعامل اعتقادات و تکالیف دینی مثل صله رحم، اخوت و تعاون و حفظ آبروی مؤمن و آیین پهلوانی ایرانی (عیاری و فتوت) و برخی خصایل انسانی مثل نوع‌دوستی است.

آثار مثبت نهادهای عمومی بر روی افراد جامعه هم ارزشی، هم نگرشی و هم واکنشی است، بدین معنا که عضویت فرد در نهاد باعث می‌شود او از دنیای فردی و شبکه نگرش‌ها و ارزش‌های خود فراتر رفته و از افق‌های جدید و بازتری به مسایل نگاه کند اگر نهاد جنبه صنفی داشته باشد، (مثل نهادهای عمومی مربوط به زنان) فرد عضو در داخل نهاد و تعامل با اعضای دیگر به حقوق صنفی و جنسی خویش آگاه می‌شود. آگاهی از حقوق سیاسی و وظایف مدنی از آثار مثبت فعالیت نهادهای مردمی است.

فعالیت نهادی باعث اجتماعی شدن افراد از طریق انتقال ارزش‌ها و رفتارها می‌شود. از حیث آثار جمعی، افراد در داخل نهاد به هماهنگی در ارزش‌ها، نگرش‌ها و واکنش‌ها نایل می‌شوند و این کمک فزاینده‌ای به ثبات اجتماعی است. (۴) از آنجا که عضویت در نهاد داوطلبانه است، رفتار هم فی نفسه آزادانه و داوطلبانه شکل می‌گیرد. احساس پیوند عضو یک نهاد به گروه و سایر اعضا همواره با رضایت درونی فرد همراه است. تایید عضویت افراد از سوی دیگران به نوعی احترام و رضایت برای فرد می‌آورد و همین ویژگی در مجموع باعث همبستگی اجتماعی می‌شود. (۵) هماهنگی نگرش‌ها، ارزش‌ها و کنش‌ها، به پیش‌بینی رفتار اعضا و در مجموع نهادها کمک می‌کند. نهادها در نظم بخشی و تنظیم هنجاری (که همان انسجام ساختاری است)، نقش زیادی دارند. الگوهای رفتاری حاصل از فعالیت افراد در قالب نهاد عمومی، به پیش‌بینی‌پذیری رفتار انسان‌ها می‌انجامد. با فرهنگ و الگوهای رفتاری جا افتاده و فراگیر است که پیش‌بینی رفتار دیگران در پاسخ به اعمال و کنش‌های ما امکان‌پذیر خواهد شد. فعالیت نهادی در واقع یک کنترل اجتماعی را پدید می‌آورد؛ یعنی نیرویی که از درون - به دلیل هماهنگی در ارزش‌ها و نگرش‌ها - فرد را تشویق می‌کند تا به گونه‌ای که نهاد برایش تعریف کرده عمل کند. در مجموع اهمیت کارکردهای ثبات بخش نهادهای عمومی بدین شرح است:

۱. امکان بقای ارگانیک انسان بدون هنجارهای اجتماعی با مشکل مواجه خواهد شد.
۲. تأمین نیازهای جامعه و در نتیجه ایجاد نظم و ثبات در جامعه توسط نهادها صورت می‌گیرد.
۳. پیش‌بینی‌پذیر بودن رفتارها و واکنش‌ها از طریق فعالیت نهادی تنظیم روابط را در پی دارد.

۴. انسجام گروهی و نهادی به نوبه خود مرزبندی‌های گروهی را تقویت و باعث هویت‌سازی می‌شود.  
 ۵. همبستگی اجتماعی میان افراد به دلیل نبود اجبارهای غیررسمی دولتی، در نهادهای عمومی، و پایدار تضمین می‌شود. (۶)

نیازهای مشترک افراد در اجتماع، زمینه‌ساز تولد نهادهای عمومی است. یک دیدگاه در این خصوص از حیث تجربه تاریخی ایران، آن است که چون دولت‌ها بیشتر غیرمردمی و خودکامه و به نوعی خویشاوندی یا قومی و مذهبی، بوده‌اند، در انجام بسیاری از وظایف خود در خدمت به مردم، ناتوان و ناکارآمد نشان داده‌اند. از این روی مردم خود در پی حل مشکلات خویش برآمده‌اند و به صورت مشترک و مناسب با امکانات خود، نهادهایی را تاسیس کرده‌اند. از جمله این نهادها، مؤسسات خیریه اجتماعی هستند که در طول تاریخ ایران، اثرات مثبت خود را نشان داده‌اند، این نوع مؤسسات از طریق کمک‌رسانی به نیازمندان، از یک سو شکاف ساختاری بین قشرهای موجود جامعه (به خصوص شکاف میان دارا و ندار) را کم کرده، از تراکم و انبوهی تضادها می‌کاهد و رضایت افراد را افزایش می‌دهد و نیز موجب افزایش همبستگی اجتماعی می‌شود، از سوی دیگر چون کمک‌رسانی توسط مؤسسات مردمی داوطلبانه و خیرخواهانه است، اقدامات امدادی اعضای نهاد به مردم نوعی مهر و محبت کردن به آنان تلقی می‌شود و این امر باعث می‌شود تا تفسیر تهیدستان از شکافهای اجتماعی مسالمت‌آمیز باشد. (۷)

### ب. رابطه نهادهای عمومی و دولت

چون دولت قادر به ایفای وظایف نیست یا به عبارت دیگر حاضر به تفویض اختیارات به ارگانهای غیردولتی است نهادهای مردمی شکل می‌گیرند و به صرف ضعیف بودن دولت این نهادها تشکیل نمی‌شوند.

از آنجا که از حیث نظری و نیز واقعیت‌های جوامع، هرگونه پرداخت به مساله امنیت و ثبات اجتماعی موکول به درک آن در پرتو دولت است، نهادهای عمومی نیز بدون در نظر گرفتن نسبت آن با دولت از حیث راهبردی قابل مطالعه نیست. نقاط و رشته‌های ارتباطی نهادها با دولت، متعدد است؛ از نقطه نظر تاریخی هر چه دولت‌ها ضعیفتر بوده‌اند، امکان رشد و بسط نهادها در جوامع بیشتر بوده است. برای مثال در کشور ما به لحاظ شکاف‌های ارزشی، کارکردی و غایی میان دولت و جامعه و نیز ساخت استبدادی و تمرکزگرایی قدرت، دولت در عمل بسیاری از وظایف خود را انجام نمی‌داده و به همین دلیل نهادهای عمومی و مردمی در ساخت‌های خاص خود، وارد فعالیت و پر کردن خلاء کارکردی دولت‌ها شده‌اند. برای نمونه در دوران دولت شبه مدرنیستی پهلوی اول و دوم، بافت مذهبی حاکم بر جامعه و تقابل آن با ساخت غربگرا و سکولار دولت، باعث شد در

ذیل نهادهای مردمی، بسیاری از خدمات آموزشی، درمانی، امدادی و فرهنگی در میان اقشار مردم فراگیر و رایج شود، بخشی از انسجام و بسیج توده‌ای در انقلاب اسلامی محصول همین وضعیت کثرت نهادهای عمومی بود. از دیدگاه جامعه‌شناختی، هرگاه نهادهای اصلی جامعه (مذهب، حکومت، خانواده، آموزش و اقتصاد) وظایف و کارکردهای خود را به خوبی و به کفایت انجام ندهند، زمینه برای پیدایش نهادهای عمومی بوجود می‌آید. (۸)

از حیث کارکردی نیز نهادهای عمومی و دولت می‌توانند کارایی دو جانبه یکدیگر را رونق بخشند. کاهش هزینه‌های دولتی، ایفای نقش نظارتی - مشورتی، بهبود و نقد برنامه‌های ملی و شناسایی موانع، مشکلات و ناهنجاری‌ها از جمله پیامدهای مثبت همکاری دولت با نهادهای عمومی است. نهادها با ارایه اطلاعات و داده‌های خود از جامعه که به دلیل در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی در فرایند جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تحلیل اطلاعات و نیز ارتباط مستقیم با مسایل و مشکلات واقعی تر می‌نمایند، می‌تواند دولت و مراکز دولتی را در تدوین سیاست‌ها با هزینه کمتر (مثل هزینه‌های کارشناسی و جمع‌آوری اطلاعات) یاری کنند. تبادل تجارب و اطلاعات تخصصی نهادهای عمومی امکان سیاستگذاری‌های تخصصی را بهتر فراهم می‌کند. برای مثال پژوهشگران رشته‌های پزشکی و برنامه‌ریزان سیاست‌های بهداشتی و درمانی کشور از طریق دسترسی به اطلاعات مربوط به بیماران کلیوی که در اختیار نهاد عمومی «انجمن بیماران کلیوی» است، می‌توانند به عوامل این بیماری‌ها (بویژه در قلمرو ایران) پی برده و راه‌های درمان را بهتر بشناسند. (۹)

فعالیت نهادهای عمومی برخلاف سازمان‌ها و مراکز سیاسی که قانون و مقررات و فضای ارتباطی خشک کارسازمانی بر آنها حاکم است بر نوعی هنجارهای عاطفی مشترک استوار و حالت اشتراکی - ارتباطی دارند و گاه ظرفیت‌های بسیار بالایی از خود نشان می‌دهند. مثلاً چنانچه افراد صاحب منزلت و احترام در نزد مردم در نهادها فعالیت داشته باشند، اعضای نهاد، به نوعی در عمل به وظایف نهادی خود، شوق بیشتری نشان می‌دهند. این نوع ظرفیت‌ها به هنگام بروز حوادث و مصایب طبیعی، حمله بیگانگان و... که وجدان جمعی را برمی‌انگیزد کارایی خود را نشان می‌دهند. پیداست که در چنین شرایطی دولت با تهدیدات احتمالی مواجه می‌شود و نهادها می‌توانند به یاری دولت بشتابند. نهادهای مردمی ایران در دوران جنگ و حوادثی مثل زلزله و فجایع مشابه همواره به طور مستقیم و غیرمستقیم دولت را در استقرار ثبات اجتماعی یاری کرده‌اند.

دولت‌های در حال گذار، همواره پروژه‌های کلان توسعه را در حوزه‌های مختلف در دستور کار دارند، جامعه‌پذیری یکی از اهداف و برنامه‌های ملی این دولت‌ها است. سیاست‌های

جامعه‌پذیری ملی می‌تواند در درون نهادهای عمومی، بومی و فراگیر شود. بدین صورت که برای این سیاست‌ها در داخل نهادهای عمومی بسترسازی شود تا نهادها عامل تحقق یافتن جامعه‌پذیری در سطح افراد و شهروندان شوند. (۱۰) سازمان سیاسی یا حکومت می‌تواند به وسیله نهادهای عمومی ایدئولوژی خود را در بطن نهادها، از طریق تعاملات دو جانبه استقرار بخشد تا از این طریق به تقویت مشروعیت خود و وحدت ملی نایل شود.

تعامل و همکاری میان دولت و نهادهای عمومی به افزایش ثبات اجتماعی، گسترش امنیت و واقعی‌تر شدن سیاست‌ها می‌انجامد. نهادها با اعتراض، اعمال فشار، نقد سیاست‌ها و ایجاد تقاضاهای جدید، از سویی به بهبود سیاست‌های دولت و انجام اصلاحات منجر می‌شود و از سوی دیگر توانایی‌های دولت را احیا می‌کند؛ زیرا دولت مجبور می‌شود به خواسته‌های نو ظهور توجه کافی نشان دهد. (۱۱) در مجموع می‌توان آثار و پیامدهای مثبت ذیل را حاصل تعامل میان دولت و نهادهای عمومی برشمرد:

۱. تمرین اقدام جمعی برای افراد و آمادگی آنها برای وارد شدن به عرصه فعالیت‌های سیاسی رقابت‌آمیز. (۱۲) یک فرد عضو نهاد عمومی به خاطر سرشت نهادها مجبور است تمرین فعالیت جمعی و عمرانی را بدون نفع مادی تجربه کند. وی از خلال این تجربه با واقعیت‌ها آشنا شده در نتیجه انتظاراتش کاهش یافته یا تعدیل می‌شود. بدین معنا که وقتی اعضای جامعه در نهادها فعالیت داشته باشند، در مجموع شکاف میان درک افراد از موقعیت خویش و آرمانهایشان کمتر شده و انتظارات واقعی‌تر می‌نمایند. این امر از منظر نظریه‌های روانشناسی اجتماعی به سود دولت نیز هست، زیرا مانع از خیزش و رفتارهای توده‌ای و خشونت‌های حاصل از نوسازی می‌شود.

۲. نهادهای عمومی در عمل می‌توانند به جبران ناکارایی یا کارایی ناقص و ضعف دولت‌ها بپردازند. آنان با استفاده از ظرفیت‌های جامعه و امدادسانی به اقشار ضعیفتر جامعه بخشی از هزینه‌های دولت را کاهش می‌دهند.

۳. نقش مدنی و نظارتی نهادهای عمومی می‌تواند به نقد، اصلاح و بهبود سیاست‌های ملی منجر شود. در این رابطه نهادها، چونان احزاب، نهادهای مدنی و یا مطبوعات عمل کرده و باعث انتقال خواسته‌های مردم به حاکمیت می‌شوند. منتهی فرق این نهادها با مؤسسات مدنی و احزاب این است که نهادها در پی رقابت بر سر قدرت یا دستیابی به منافع مادی نیستند. (اگر چه در عمل به چنین امتیازاتی دست پیدا می‌کنند). در واقع نهادهای عمومی مثل دیده‌بان عمل می‌کنند و از آنجا که با مشکلات جامعه رابطه مستقیم و ملموس دارند، می‌توانند گزارش‌های واقعی از وضعیت جامعه به دولت منعکس کنند.

### ج. نهادهای عمومی در ایران

وضعیت اجتماعی، سیاسی ایران در طول تاریخ باعث شده است تا نهادهای عمومی متنوعی پدید آمده، ببالند و در نهایت به علت فقدان ضرورت وجودی یا عقب‌ماندگی ساختی به زوال گرایند. از جهت تاریخ سیاسی، ساخت قدرت در ایران استبدادی و خودکامه بوده و باعث شده که مردم تمهیداتی برای زندگی سامان‌مند و جلوگیری از تعرض حکومت بیندیشند. همچنین پس از گسترش اسلام در ایران، نهادهای عمومی بیشتر از درون باورها و اعتقادات اسلامی - از حیث نظری - نشأت گرفته‌اند. به این دلیل آمیختگی زیادی میان نهادهای عمومی و باورهای مذهبی وجود دارد البته در جوامع غربی هم نهادهای عمومی دینی وجود داشته‌اند که تاثیرات مهمی بر تاریخ جدید غرب بویژه در کشورهای آمریکای لاتین داشته‌اند. این سازمانها در خلال موج سوم دموکراسی، مایه تحکیم آن در کشورهای آمریکای لاتین شده‌اند. (۱۳)

باورها و عقاید دینی به اضافه وضعیت سیاسی به لحاظ فقدان یک دولت فراگیر مردمی باعث شده است، بستر و زمینه‌ها فعالیت نهادهای عمومی تا حدود زیادی مساعد باشد. برخی پژوهشگران حتی خصلت نوع دوستی ایرانیان را که در میان سایر ملت‌ها زیانزد است، دینی تلقی کرده و آن را زمینه‌ای برای فعالیت اجتماعی مردم دانسته‌اند. وجود محرومیت‌های زیاد، فقر و تنگدستی در دورانهای تاریخی ایران، عاملی برای رشد مراکز خیریه جهت رفع نسبی فقر و محرومیت بوده و پیامدهای مهمی داشته است. (۱۴) تداوم و پیوستگی فقر مردم و استبداد حکومت‌ها، برای نهادها یک مشروعیت تاریخی و دینی و فی‌نفسه ضروری در پی آورده است. وضعیت سیاسی و اجتماعی ایران باعث بروز استعدادهای عام‌المنفعه دین اسلام به ویژه در حوزه فقه و فرهنگ شده است؛

«عمده‌ترین صورت تکامل نهادهای مردمی را نوع مذهبی نهادها، طی کرده‌اند. آنها از صورت یک هیات ساده مذهبی تبدیل به یک هیات چند منظوره شده‌اند. نخستین مرحله کارکردی این هیاتها تعلیم قرآن و آداب اسلامی بود بعد هیات صنف‌ها شکل می‌گیرد که از پیشه‌وران و صنف کفاش و نجاری و تشکیل می‌شود. در این گونه هیاتها مسائل صنفی هم حل و فصل می‌شود. با افزایش جمعیت جوان شهرها، هیاتها کارکرد حل مشکلات جوانان مثل ازدواج را هم پیدا می‌کنند. با توسعه شهرنشینی، آنها در حل معضلات زندگی شهری مثل ساخت مدرسه و درمانگاه و مسائل زیباسازی شهر، مؤثر می‌شوند. مهاجرت به شهر تهران، باعث می‌شود تا هیاتهای شهرستانی‌های مقیم مرکز بوجود آید. تکامل نهادها در دهه‌های ۳۰ و ۴۰ شمسی به ایجاد صندوقهای قرض الحسنه می‌انجامد و خدمات رفاهی گسترش می‌یابد. در دهه ۵۰ ساخت بیمارستان توسط هیاتها در دستور کار قرار می‌گیرد.» (۱۵)

این رویکرد نشان می‌دهد که چگونه نیازهای جدید ناشی از ورود ایران به دنیای جدید، به طور خودکار، از طریق فعالیت‌های نهادی مرتفع می‌شوند و جلوه‌های جدیدی از کارکرد نهادهای عمومی را به نمایش می‌گذارند، صنعتی شدن، هیات‌ها را صنفی می‌کند. شهرنشینی مشکلات فراوان اجتماعی روانی و اقتصادی خود را به دنبال دارد که نهادهای خیریه از دورن آن سربرمی‌آورند. مهاجرت در مقام یک مساله مهم اجتماعی - سیاسی در جوامع جدید، نهادها را از خود متأثر می‌کند. تنهایی و غربت مهاجران در شهر تهران باعث تاسیس هیات‌های مذهبی شهرستانی‌ها می‌شود که از حیث روانی و روحی باعث می‌شود خلا ناشی از زندگی در غربت و ساختار زندگی شهری بدین‌وسیله پر شود. در دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰ که امواج فرهنگی بویژه نظرات مارکسیستی برای امنیت فکری و عقیدتی تهدید جدی بشمار می‌رفت، فعالیت‌های علمی و فکری گسترده‌ای برای مقابله با این جریان‌ها در قالب نهادهای عمومی صورت گرفت.

نهادهای مردمی - مذهبی ایران در دوران جنگ، از حیث بسیج سیاسی نقش موثری ایفا کردند. ساختار غیرکلاسیک جنگ و نیروهای عمل‌کننده در آن که از حوزه جامعه بودند، کارآمدی نهادهای عمومی را در اعزام نیروهای بسیجی، جذب و ارسال کمک‌های مردمی به مناطق جنگی، مراسم بزرگداشت شهدا و حمایت‌های مادی و معنوی از خانواده‌های شهیدان، بویژه در شهرهای کوچک و روستاها بیشتر از سوی نهادهای عمومی صورت می‌گرفت. نهاد تازه تأسیس شورای روستایی که توسط جهاد سازندگی در روستاها بوجود آمد؛ محلی برای بروز کارکرد نهادهای عمومی - اما در شکلی جدید - بود تا یک سازمان حزبی و ایدئولوژیک دولتی، برای مثال ساخت تصمیم‌گیری و فعالیت در شوراها، بر ریش سفیدی، اعتبار و منزلت اجتماعی و خوشنامی و خیرخواهی افراد استوار بود. به همین دلیل بیشتر منازعات میان خانواده‌ها از قبیل اختلافات مالی، دعوای خانوادگی، کشمکش‌های مزمن بر سر آب و زمین یا دام و مراتع، توسط این نهاد حل و فصل می‌شد.

برخی از نهادهای مذهبی در ایام خاص مثل محرم و رمضان فعال می‌شوند. این نوع فعالیت‌ها چون به صورت فشرده و کوتاه مدت است. از حیث انسجام و همبستگی‌های اجتماعی تأثیرات مثبت زیادی دارد و در محلات، شهرها و روستاها باعث تحکیم ثبات، رفع اختلافات و تداوم و تحکیم ثبات اجتماعی می‌گردد. (۱۶) آیین‌های مذهبی در قالب نهادهای عمومی مثل هیات‌ها دستجات مذهبی، زیارت گروهی عتبات و اماکن مذهبی، سفره‌های مختلف مذهبی، آیین‌های دینی و قرآنی و غیره در انسجام گروهی و کسب هویت جمعی برای افراد، نقش بسزایی دارند. (۱۷)



#### د. آسیب‌شناسی نهادهای عمومی

نهادهای عمومی در ایران به علل متعدد مورد مطالعه جدی قرار نگرفته‌اند. تنها در سال ۱۳۷۶ بود که به همت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی سلسله همایش‌هایی درباره فرهنگ عمومی برگزار شد که یکی از آنها مخصوص نهادهای عمومی بود. اگرچه نفس بر پایی این همایش آن هم پس از نزدیک به بیست سال پس از پیروزی انقلاب، فی‌نفسه پسندیده و قابل تقدیر است، اما مشکل اصلی محتوای این همایش و مقالات ارائه شده، آن بود که همه بحث‌ها، نهادهای عمومی را بدون پیوندشان با دولت و سیاست مطالعه کرده بودند و به همین دلیل نمی‌توانستند از راه درک تعاملات این دو حوزه به مساله پردازش‌های راهبردی و استفاده عملی از نهادها نایل شوند.

با توجه به شرایط جامعه کنونی ایران و نیز فضای جهانی که نقش دولت‌ها در آن کمتر گردیده است، زمینه برای احیای نهادهای عمومی و تحول آنها فراهم شده است. از این منظر ضروری است که حیطه نهادهای عمومی در ایران در فضای مطالعات استراتژیک جدی‌تر گرفته شود تا از ظرفیت‌های پیدا و پنهان آنها در استقرار ثبات و امنیت عمومی بهره برداری شود.

در وضعیت گسست میان دولت و نهادهای عمومی بسیاری از ظرفیت‌ها و منابع مادی و معنوی نهادها به هرز می‌رود. موازی‌کاری نهادها، سلیقه‌ای بودن، تجمل‌گرایی، تقابل با کارکردهای دولتی، اسراف و تبذیر منابع مادی، برنامه‌ریزی نکردن نهادها در استفاده از نیروهای انسانی دارای تخصص و مهارت از جمله آفت‌ها و نارسایی‌های کنونی نهادهای عمومی کشور است. برای مثال در مورد نهادهای مذهبی این مساله به وضوح مشاهده می‌شود که اکثر خانواده‌های ایرانی و هیات‌های مذهبی، بنابر اعتقادات دینی خود امکانات انسانی و مالی فراوانی را به مصرف اموری می‌رسانند که هر چند امر خیر جلوه می‌کند، اما با توجه به شرایط و نیازهای زمان، شاید بتوان آنها را فعالیت‌های خیریه «نامولد» نامید. منابع فراوانی که در ایام محرم و صفر در تشکیل و تجهیز تکایا و یا بخشی از مواد غذایی فراوانی که در چنین ایامی به دور ریخته می‌شود و صرف لوازم تجملی شده هزینه‌های برگزاری مراسم یاد بود در گذشتگان، نمونه‌های بارزی از فعالیت‌های خیریه نامولد است. (۱۸)

چنانچه مطالعات جدی و جدیدی درباره مناسبات نهادهای عمومی با دولت صورت بگیرد، بی‌گمان با بهره‌برداری مناسب از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های نهادهای عمومی با حفظ اصول و ماهیت مردمی و آزاد آنها، می‌توان به کمک مشکلات بزرگ اجتماعی مثل اشتغال، آموزش، دستگیری از نیازمندان و سرپرستی خانواده‌های بی‌سرپرست (مثل زندانیان،...) شتافت. دولت در این راستا باید بدون دخالت در ساز و کارها، مقررات و نحوه فعالیت نهادها، بسترهای هدایت منابع نهادها را به سمت مشکلات واقعی‌تر و اساسی‌تر اجتماعی فراهم کند تا بهره‌وری نهادها و حصول نتایج بالا برود.

نهادهای عمومی از منظر وضعیت کنونی جامعه، به سان منابع و ساخت‌هایی هستند که می‌توانند نقش مؤثری در طی مراحل گذار و صیانت از ثبات اجتماعی ایفا کنند. هرگونه بهره‌برداری کارا و مفید از این نهادها، منوط به درک تعاملات موجود آنها با دولت - در حکم متولی اصلی توسعه - و تلاش برای تعمیق و تحول این تعاملات است. بر این اساس باید دو حیطه را مدنظر داشته باشیم.

#### ۱. تحول رابطه دولت و نهادهای عمومی

##### ۲. بهسازی نهادهای مردمی برای ایفای نقش مؤثرتر در تحکیم ثبات اجتماعی

دو حوزه فوق در واقع در خصوص نهادهای عمومی درونی و برونی است. تعامل دولت با نهادها بیرونی است و بهسازی نهادها اتفاقی است که باید در درون آنها بیفتد. در خصوص مساله نخست، ابتدا باید وضع موجود این تعامل را شناخته و وضع مطلوبی برای آینده ترسیم شود. هر نوع راه کار پیشنهادی باید متضمن کار ویژه‌های عمده نهادها مثل عضویت داوطلبانه، غیرانتفاعی بودن، میزانی از دموکراسی، یا نظام سلسله مراتبی، فعالیت جمعی و... باشد. در غیر این صورت استقلال نهادها مخدوش و فعالیت آنها تحت تاثیر فضای دولتی قرار می‌گیرد. معمولاً سقف ارزشی نهادها بالا است و همین باعث شمول و فراگیری آنها از حیث عضویت و فعالیت می‌شود. چنانچه رابطه نهادها با دولت باعث تحدید این مسئولیت و فراگیری آن باشد، نهادها کارایی لازم را نخواهند داشت.

نقش دولت در این رابطه دو جانبه باید بسیار غیرمستقیم و با هدف هموارسازی مسیر فعالیت و بهینه کردن فعالیت و نهادها از طریق توجه دادن تصمیم‌گیرندگان و فعالان اصلی نهادها به شرایط و حوزه‌های ضروری جامعه باشد. به تعبیر دیگر دولت نباید نقش تنظیم کننده و برنامه‌ریز را عهده‌دار باشد، بلکه نقش دولت بسترسازی است.

«چون نهادها از لحاظ کارکرد، مبتنی بر عام‌گرایی هستند و نه شخص‌گرایی (یا سازمان‌گرایی)

تاثیراتشان فراگیر است. زیرا بر اساس ارزش‌های مشترک کار می‌کنند. این وضعیت زمینه را

برای انجام کار و عمل بدون وجود یک تنظیم کننده خارجی فراهم می‌کند.» (۱۹)

هرگونه رابطه میان دولت و نهادها نباید متضمن منافع سیاسی برای نخبگان و فعالان سیاسی سازمان‌های دولتی باشد. تحقیقات نشان می‌دهد که نفوذ اهداف سیاسی و انگیزه‌های اقتصادی به درون ساز و کارهای نهادهای عمومی باعث کاهش کارآمدی آنها و صنفی بودن و غیرانتفاعی بودن نیز باعث افزایش کارکرد نهادها و تاثیر بیشتر در وفاق و ثبات اجتماعی می‌شود. (۲۰)

دولت با حل مشکلات نهادها در چارچوب بخش دولتی، تسهیل ارتباطات آنها با مراکز دولتی و کمک در حل و فصل مشکلات حقوقی و مالی نهادها می‌تواند مایه اعتماد و توجه نهادها به

همکاری بیشتر با دولت شود.

در خصوص مساله دوم، باید اشاره کنیم که تحولات پرشتاب در جامعه، پیدایش نیازهای جدید، گسست علایق سنتی، ازدیاد جمعیت، بسترهای جدیدی برای نهادهای عمومی گشوده است. شاید سازمان‌های غیردولتی محصول چنین شرایطی باشد. اکنون نیز در کشور ما بسیاری از سازمان‌های غیردولتی فعالیت دارند، اما جایگاه قانونی آنها و فقدان شفافیت و اطلاع رسانی باعث شده است تا ناشناخته‌تر باشند. بهسازی فعالیت و ساختار نهادها، به این دلیل که می‌تواند در شکل‌دهی به سازمان‌های جدید و تجارب تاریخی حاکی از آن است که در کشور ما نهادهای عمومی مناسب با نیازهای کشور موثر باشد ضروری است. برای مثال زورخانه سنتی امروزه دیگر آن کارایی سابق را ندارد یا قهوه‌خانه‌ها بیشتر حالت باستانی و تزیینی پیدا کرده‌اند. بایستی در درون این نهادها تحولاتی صورت گیرد تا از قابلیت‌های آنها برای شرایط جدید استفاده شود.

### نتیجه‌گیری

هرگونه دستیابی به ثبات و امنیت اجتماعی در گرو شناخت و بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و منابع بومی کشور است. نهادهای عمومی در کشور کارکرد و کارنامه خوبی در خصوص ثبات بخشی داشته‌اند. امروزه نیز دولت به ناچار باید بخشی از بار توسعه را به بخش غیردولتی منتقل و بطور غیرمستقیم این فرایند را هدایت نماید. محوریت رابطه دولت با نهادهای عمومی هدف اصلی این نوشتار بود. دولت باید در این رابطه میان دو حیطه متفاوت نقش پویا و اصلی را داشته باشد. دولت هر چه بیشتر بتواند مصالح ملی را شفاف و عینی تبیین و در سیاست‌ها اعمال و تنفیذ کند، بهتر می‌تواند نهادها را در راه ثبات و کارآمدی بسیج کند.

«هرچه میان مصالح نهادهای حکومت و مصالح عمومی هماهنگی و قرابت وجود داشته

باشد، نهادمندی افزایش می‌یابد مصالح ملی باید عینی و عام باشند.» (۲۱)

به تعبیر دیگر مصالح ملی نقطه تلاقی و اشتراک کارکردها و اهداف دولت و نهادهای عمومی است. چنانچه دولت بتواند معضلات اجتماعی مثل اشتغال، اضطراب‌های ناشی از مواجهه با شرایط جدید کاهش اهمیت خانواده (فردگرایی)، اعتیاد، افزایش جرم و جنایت و اختلافات خانوادگی فزاینده را در سطح ملی، بطور عینی و ملموس تبیین و تشریح نماید، بهتر می‌تواند از ظرفیت نهادها در کاهش این معضلات بهره‌برداری کند. دولت با حمایت‌های حقوقی و تلاش برای تسهیل فعالیت نهادها و نیز با مشوق‌های مناسب می‌تواند مایه ترغیب بیشتر مردم به فعالیت در قالب نهادها شود. این مشوق‌ها ضمن آنکه کارایی اقتصادی حمایت دولت از این نهادها و فعالیت‌ها را بالا می‌برد، از آثار غیراقتصادی منفی اعمال حمایت‌های مستقیم مالی جلوگیری

می‌کند. برای مثال معافیت مالیاتی آن بخش از درآمد مردم که به تشکل‌های خیریه مردمی پرداخت شده باشد، در مقایسه با کمک‌های مستقیم مالی دولت به این تشکل‌ها از این نظر کارا تر است که:

«اولاً دیوان سالاری لازم برای جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی و توزیع کردن بین تشکل‌های خیریه خصوصی را کاهش می‌دهد و بنابراین از هزینه‌های اداری و غیرمولد دولت می‌کاهد. ثانیاً احتمال انواع رانت‌جویی این تشکل‌ها از حمایت مالی دولت را کاهش می‌دهد. ثالثاً از وابستگی تدریجی تشکل‌های خیریه به کمک‌های مالی دولت... جلوگیری می‌کند.» (۲۲)

برخی نهادهای عمومی و مردمی که کارکردهای تقریباً حقوقی و فضایی دارند می‌توانند جهت استقرار ثبات اجتماعی ایجاد شوند. یکی از پژوهشگران در کنار راه‌های کلاسیک و سنتی مشارکت، راهکارهای جدیدی متناسب با وضعیت کشور پیشنهاد داده است که می‌توانند کارکردهای امنیت بخش داشته باشند. با توجه به فراگیری و گسترده‌گی هر کدام از این راه‌کارها، ما فقط به خانه‌های انصاف محلی که قبل از انقلاب هم وجود داشت اشاره می‌کنیم. نوع مشارکت مردم در این نهاد فرهنگی - اجتماعی به صورت داوطلبانه و در درازمدت بود. به نظر می‌رسد کارکردهای این نهاد در حال حاضر می‌تواند شامل: رفع تضادهای محلی بین افراد، خانواده‌ها و قضاوت (غیرحقوقی و غیررسمی) در امور خرد که نیاز به ارجاع به دادگاه نیست و رسیدگی سریع به دعاوی افراد در محله در حد هیات‌های منصفه محلی باشد. (۲۳)

## یادداشت‌ها

۱. فیاض، ابراهیم، «مبانی فلسفی و وجودی نهادهای مردمی» در مجموعه مقالات *نهادهای مردمی و فرهنگ عمومی*، معاونت پژوهش و آموزش وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران، معاونت پژوهشی، ۱۳۷۸، ص ۱۵۲.
۲. همان (مقاله «انواع و ویژگی‌های نهادهای مردمی» تألیف حسین بهروان)، ص ۴۲.
۳. همان (مقاله «تاملی بر نقش نهادهای مردمی در همبستگی اجتماعی»، تألیف عماد افروغ)، ص ۲۱.
۴. همان (مقاله «نهادهای مردمی و نمونه‌هایی از تاثیر آنها بر فرهنگ عمومی»، تألیف محمدحبیبی)، ص ۶۵.
۵. همان (مقاله «تاثیر موسسات مردمی بر همبستگی اجتماعی»، تألیف غلامرضا صدیق‌اورعی)، ص ۱۳۰.
۶. «تاملی بر نقش نهادهای مردمی در همبستگی اجتماعی»، پیشین، ص ۲۰.
۷. «تاثیر موسسات مردمی بر همبستگی اجتماعی»، غلامرضا، پیشین، ص ۱۳۱.
۸. خلیجی، محسن، «نهادهای مردمی و رشد و توسعه فرهنگی جامعه»، در مجموعه مقالات *نهادهای مردمی و فرهنگ عمومی*، پیشین، ص ۱۱۲.
۹. محمدبیگی، علی‌اعظم، «تشکل‌های خیریه‌ای، عرصه گسترده حضور مشارکت مردم در محرومیت‌زدایی»، در مجموعه مقالات *نهادهای مردمی و فرهنگ عمومی*، پیشین، صص ۲۰۲ و ۲۰۱.
۱۰. صداقت‌زادگان، مهناز، «عوامل موثر بر وفاق اجتماعی با تاکید بر جامعه‌پذیری و قشر اجتماعی»، در مجموعه مقالات *وفاق اجتماعی و فرهنگ عمومی تهران*، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۷۱، ص ۸۲.
11. Blander, Jean, *Comparative Government*, Second Edition, Cambridge, 1995, p 95.
۱۲. «تشکل‌های خیریه‌ای، عرصه گسترده حضور مشارکت مردم در محرومیت‌زدایی»، پیشین، ص ۲۰۱.
13. Frank, Tonkiss and Passey Andrew, *Trust and Civil Society*, New York Martin's Macmillan Press, 2000, p53.
۱۴. «تشکل‌های خیریه‌ای، عرصه گسترده حضور مشارکت مردم در محرومیت‌زدایی»، پیشین، ص ۱۹۷.
۱۵. سخنرانی احمد مسجد جامعی، در مقدمه «نهادهای مردمی و فرهنگ عمومی».
۱۶. میرشکرایی، محمد، «نهادهای مردمی، انواع و کارکردهای بستگی اجتماعی»، در مجموعه مقالات *نهادهای مردمی*، پیشین، ص ۲۱۰.
۱۷. «تاملی بر نقش نهادهای مردمی در همبستگی اجتماعی» پیشین، ص ۲۴.
۱۸. «تشکل‌های خیریه‌ای، عرصه گسترده حضور مشارکت مردم در محرومیت‌زدایی»، پیشین، ص ۲۰۵.

۱۹. «عوامل موثر بر وفاق اجتماعی با تاکید بر جامعه‌پذیری و قشر اجتماعی»، پیشین، ص ۸۸.
۲۰. همان، ص ۹۳.
۲۱. هانتینگتون، ساموئل، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، محسن ثلاثی تهران، علم، ۱۳۷۵ دوم، صص ۴۲ - ۴۱.
۲۲. «تشکل‌های خیریه‌ای، عرصه گسترده حضور مشارکت مردم در محرومیت‌زدایی»، پیشین، ص ۲۰۳.
۲۳. صالحی‌پور، محمود، سازوکارهای مشارکتی در افزایش وفاق اجتماعی، در مجموعه مقالات وفاق اجتماعی و فرهنگ عمومی، پیشین، ص ۲۲۶.