

## نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد

دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی\* و سیما رفسنجانی‌نژاد\*\*

فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل بر سر راه پیشرفت جوامع مطرح شده است. فساد اداری بخشی از مجموعه مسائلی است که سازمان‌ها طی دوره فعالیتشان ناگزیر آن را تجربه می‌کنند. این مجموعه مسائل به معضلاتی اشاره دارد که عمدتاً ریشه‌های آن در خارج از سازمان قرار دارد اما آثار آن، سازمان‌ها را متأثر می‌سازد. در مورد مبارزه با فساد، دو دسته نظریه اساسی حول اندیشه‌های بدبینان و خوش‌بینان متمرکز شده است؛ دسته اول هرگونه اقدام و ابتکاری را برای پایان فساد اداری، تلاشی بی‌فایده می‌داند و دسته دیگر باور دارند که می‌توان فساد را مانند بیشتر پدیده‌های موجود در اجتماع از طریق خرد دسته‌جمعی، ابتکارات نهادی، تغییر تدریجی ساختارهای اقتصادی و فرهنگی و سرمایه اجتماعی طی فرایندی کاهش داد.

برای حذف یا کاهش این پدیده شوم به برنامه‌هایی نیاز داریم که پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، نه آنکه با طراحی رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع فساد با آن مبارزه کند. همان‌طور که دنیای پزشکی پیشگیری را بهتر از درمان می‌داند و از این طریق با هزینه کمتر و سرعت بیشتر می‌توان به مقصود رسید، در اینجا نیز تأکید می‌کنیم که تقویت سرمایه اجتماعی این قابلیت را دارد که بتواند مانع از بروز بسیاری از جریانات توأم با فساد اداری شود. از این رو در این نوشتار بر دیدگاه دوم تأکید می‌کنیم.

سرمایه‌های اجتماعی در هر جامعه‌ای و برای هر فعالیتی ضروری‌اند. ایجاد اعتماد مهم‌ترین سرمایه اجتماعی است و باعث می‌شود تا آنچه را خود نمی‌توانیم کسب کنیم، به شکل

---

\* دانشیار علوم سیاسی دانشگاه تهران؛

E-mail: malekgl@yahoo.com

\*\* دانشجوی علوم سیاسی دانشگاه تهران؛

E-mail: rafsanjani\_sima@yahoo.com

کارآمدتر و کم‌در دست‌تر به دست آوریم که نشان‌دهنده ارزش همکاری‌های مستمر در جوامع است. با از دست رفتن سرمایه‌های اجتماعی اعتماد عمومی نیز از بین می‌رود، بنابراین برای مبارزه با مفاسد اداری همکاری صورت نمی‌گیرد.

**کلیدواژه‌ها:** سرمایه اجتماعی؛ مبارزه با فساد؛ جامعه مدنی؛ فساد اقتصادی و اداری

## مقدمه

دستیابی به توسعه و پیشرفت مستلزم به کارگیری و بهره‌برداری بهینه از انواع سرمایه است. سرمایه‌های طبیعی، مالی و اقتصادی، انسانی و اجتماعی گونه‌های مختلفی از سرمایه اند که از منابع انرژی در جامعه به‌شمار می‌آیند. تا چند دهه اخیر، دانشمندان اقتصادی رشد و توسعه اقتصادی یک کشور را مرهون منابع طبیعی می‌دانستند. پس از آن، طی نیم قرن اخیر و با ظهور نئوکلاسیک‌ها، تشکیل سرمایه انسانی نیز مورد نظر قرار گرفت، اما کمتر به تعاملات اجتماعی و نقش ارزش‌ها و فرهنگ و به‌طور کلی، نهادهای رسمی و غیررسمی در اقتصاد توجه شد. با به‌وجود آمدن مکتب نهادگرایان جدید به نقش نهادها و به‌خصوص سرمایه اجتماعی در رشد و توسعه اقتصادی توجه بیشتری شد.

با مطالعه علمی و شناخت دقیق سرمایه اجتماعی در میان اقشار مختلف جامعه می‌توان از این مفهوم در تحلیل مسائل اجتماعی - فرهنگی به‌عنوان متغیر پیش‌بینی‌کننده و همچنین استفاده از ظرفیت‌ها و منابع مادی و انسانی در وجه فرهنگی و اجتماعی بهره گرفت. سرمایه اجتماعی ابزار سنجش خط‌مشی اجتماعی، شکاف حکومت و مردم، روابط گروهی، سازمانی، نهادی، شبکه‌ای، سطوح و ابعاد همکاری، مشارکت فعال، پویایی گروهی و بسیاری موضوعات دیگر است.

در دو دهه اخیر، گسترش کاربرد و مفهوم سرمایه اجتماعی در متون علمی و پژوهشی، اسناد مربوط به سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در کشورهای مختلف جهان با روند فزاینده‌ای ادامه دارد. امروزه سرمایه اجتماعی را یکی از اجزای ثروت ملت‌ها و توسعه پایدار، ابزاری برای ظرفیت‌سازی در اجتماعات، تدبیری برای پیشگیری و کاهش مشکلات اجتماعی و عاملی برای موفقیت برنامه‌های رفاه اجتماعی و ارتقای سلامت فردی و اجتماعی می‌دانند.

ادبیات معاصر توسعه، این فرضیه را مطرح می‌کند که سرمایه اجتماعی یک متغیر مهم برای موفقیت در برنامه‌های توسعه‌ای است. با کاهش و افول سرمایه اجتماعی شاهد

تبعیض، نابرابری، مهاجرت، بی‌اعتمادی عمومی، افزایش انحرافات، افزایش فساد و ... خواهیم بود. براساس این فرضیه، برنامه‌های اجتماعی در مناطقی موفق‌ترند که سرمایه اجتماعی بالاتری دارند. در مجموع می‌توان از سرمایه اجتماعی به‌عنوان ابزاری برای نیل به اهداف سیاست اجتماعی استفاده کرد. به همین دلیل توصیه می‌شود که در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها، به‌طور صریح به ملاحظات مربوط به سرمایه اجتماعی توجه داشت (صیدی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۲۰۳).

لاپورتا و نک رابطه بین سرمایه اجتماعی و عملکرد دولت را با به‌کارگیری تحلیل فراکشوری در ۲۹ کشور (کاملاً توسعه‌یافته) بررسی کردند. شاخص اعتماد از پیمایش ارزش‌های جهانی به‌عنوان یک نماد برای سرمایه اجتماعی به‌کار برده شد. نویسندگان گزارش کردند، یک واحد افزایش انحراف معیار در اعتماد (با ثابت گرفتن تولید ناخالص ملی)<sup>۱</sup> با ۷ واحد افزایش در اثربخشی قضایی، ۳ درصد کاهش در فساد، ۳ درصد افزایش در کیفیت اداری و ۵ درصد افزایش در اخذ مالیات همبسته است (نصیری، ۱۳۸۶: ۶۱).

هدف این مقاله نشان دادن اهمیت سرمایه اجتماعی و سایر توانایی‌های نرم (برای نمونه اعتماد به کارگزاران و شهروندان و نیز تعهد درونی به قوانین یا قانون‌گرایی، همکاری و مشارکت نهادهای مدنی و رسانه‌های دسته‌جمعی) در کاهش فساد اداری و همچنین بررسی نقش و سهم مشارکت مردم، سازمان‌های مردمی، جوامع محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد در برنامه‌های فسادزدایی و درک وضعیت محیط اجتماعی نظام اداری در ایران براساس میزان سرمایه اجتماعی است.

سؤالاتی که در این پژوهش مطرح است عبارت است از اینکه آیا میان سرمایه اجتماعی و فساد ارتباطی وجود دارد؟

اگر میان سرمایه اجتماعی با پیشگیری از فساد رابطه‌ای وجود دارد، کدام نوع از سرمایه اجتماعی بر پیشگیری از فساد اثر می‌گذارد؟

---

1. Gross National Production (GNP)

اگر رفتار و عمل مسئولان همراه و همسو با هنجارهای اجتماعی و باورهای عمومی باشد، سرمایه اجتماعی جامعه افزوده می‌شود. همچنین بروز تنش در درون ساخت رسمی قدرت و تقابل نیروهای اصلی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر، در هر سطح و اندازه‌ای که باشد به افت سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. اگر شهروندان به این نتیجه برسند که انجام امور از کانال‌های رسمی بی‌فایده است، یا حتی اگر چنین کانال‌هایی هنوز کارآمد باشد ولی دیگران آنها را از طریق رشوه و پارتی‌بازی تصاحب کرده باشند، طولی نخواهد کشید که شهروندان نسبت به هم بی‌اعتماد می‌شوند؛ این احساس از لحاظ سیاسی تبعات ناگواری دربر خواهد داشت. از این رو مقابله جدی و قاطع با فساد در بدنه قدرت می‌تواند ضامن صیانت از سرمایه اجتماعی و افزایش آن باشد (صیدایی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۱۹۸).

بنابراین فرضیه مورد بحث ما در نوشتار حاضر این است که سرمایه اجتماعی متغیری مهم برای موفقیت در پیشگیری از فساد است و تضعیف یا سرکوب سرمایه اجتماعی زمینه را برای بروز فساد مالی و اداری فراهم می‌کند.

روش پژوهش این نوشتار، توصیفی - تحلیلی و ابزار آن، جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای و استفاده از مطالب مهم در سایت‌های اینترنتی است.

## ۱ چارچوب نظری

رویکرد نظری این نوشتار، مبتنی بر دیدگاه هم‌افزایی است که دیدگاه‌های مختلف مرتبط با سرمایه اجتماعی را باهم تلفیق می‌کند. درخصوص سرمایه اجتماعی و رابطه آن با توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی چهار دیدگاه وجود دارد:

۱. دیدگاه اجتماع‌گرایی، که برابر با سازمان‌های محلی چون کلوب‌ها، مؤسسات و گروه‌های شهری تعریف می‌شود.

۲. دیدگاه شبکه‌ای، که بر اهمیت مؤسسات افقی و عمودی بین مردم و روابط درونی و برونی چنین تشکیلات سازمانی از قبیل مؤسسات و گروه‌های اجتماعی تأکید می‌کند.

۳. دیدگاه نهادی، بر این اصل تأکید دارد که سرزندگی شبکه‌های اجتماعی و جامعه مدنی عمدتاً نتیجه فضای سیاسی، قانونی و نهادی جامعه است.

۴. دیدگاه هم‌افزایی، تلاش می‌کند تا تلفیق‌گر کارهای قوی برآمده از دیدگاه‌های شبکه‌ای و نهادی باشد.

اوانز یکی از نخستین صاحبان این نظریه، معتقد است که هم‌افزایی میان کنش حکومت و شهروندان بر پایه تکمیل‌گری و احاطه‌گری است. تکمیل‌گری به روابط حمایتی متقابل میان بازیگران عمومی و خصوصی و احاطه‌گری به ماهیت و میزان پیوندهای متصل‌کننده شهروندان و مقامات رسمی اشاره دارد.

نظریه هم‌افزایی سه وظیفه اصلی برای نظریه‌پردازان، پژوهشگران و سیاستگذاران پیشنهاد می‌کند. اولین وظیفه، شناختن ماهیت و میزان روابط اجتماعی، نهادهای رسمی و تعامل بین آنها که مشخص‌کننده اجتماعی معین است؛ دومین وظیفه، بسط راهبردهای نهادی بر پایه فهم روابط اجتماعی به‌ویژه میزان سرمایه اجتماعی وحدت‌زا در جامعه یا اجتماع محلی است و سومین وظیفه، تشخیص شیوه‌ها و ابزارهایی که از طریق آنها تظاهرات مثبت اجتماعی از جمله همکاری گسترده، اعتماد و کارایی نهادی و یا تظاهرات منفی از جمله فرقه‌گرایی، انزواگرایی و فساد پدید می‌آیند. دیدگاه هم‌افزایی که سایر دیدگاه‌ها را درباره سرمایه اجتماعی تلفیق می‌کند مبنی بر ائتلاف حرفه‌ای و پویا و روابط بین و مابین بوروکراسی دولتی و بازیگران متعدد جامعه مدنی است. حکومت‌ها، شرکت‌ها و گروه‌های مدنی هر یک می‌توانند در تحقق توسعه پایدار اثرگذار باشند و هیچ یک به تنهایی صاحب تمامی منابع نیستند. توسعه پایدار حاصل کنش متقابل میان بازیگران مختلف است. بنابراین می‌توان گفت مبانی نظری دیدگاه سرمایه اجتماعی را می‌توان در نظریه‌های سیاسی جست‌وجو کرد (اکبری، ۱۳۸۷: ۱۴۸).

## ۲ مفهوم سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی از مفاهیم نوینی است که امروزه در جامعه‌شناسی و اقتصاد و به‌تازگی در

مدیریت و سازمان به صورت گسترده مورد استفاده قرار گرفته است. همانند تعداد زیادی از مفاهیم جامعه‌شناسی، سرمایه اجتماعی یک مفهوم فرارشته‌ای، چندوجهی و مبهم با تعاریف مختلف و از موضوعات مورد بحث در چند دهه اخیر است. این مفهوم به پیوندها و ارتباطات میان اعضای یک شبکه به مثابه منبع باارزشی که با خلق هنجارها و اعتماد متقابل موجب تحقق اهداف اعضا می‌شود، اشاره دارد. سرمایه اجتماعی دربرگیرنده ویژگی‌های سازمان اجتماعی، از حیث ماهیت شبکه‌ها، هنجارها و مراتب اعتماد اجتماعی است؛ که هماهنگی و همکاری را برای تحصیل مزایای دوجانبه تسهیل می‌کند.

سرمایه اجتماعی در نخستین نهاد اجتماعی یعنی خانواده، به مثابه چارچوبی که به ارث می‌رسد و محصول توالی تاریخی است ظهور می‌کند. افراد متولد شده در خانواده، حاملان این نوع از سرمایه‌اند؛ حاملانی که با وجود نقشی کم‌رنگ در ایجاد این نوع از سرمایه، می‌توانند آن را حفظ و تقویت کنند یا آن را به اضمحلال بکشانند. در مرحله بعد این مفهوم در گروه همسالان و در فضایی خارج از خانواده، اما با نظارت کم‌وبیش آن، قابل ردیابی است. این کودک رو به رشد و حامل این سرمایه، در ارتباط با همسالان خود، می‌تواند این سرمایه را تقویت یا تضعیف کند. در این مرحله نقش نهادهای اجتماعی و رسانه‌های جمعی از اهمیت خاصی برخوردار است. کودکان رشدیافته در یک محله، یک شهر و یک منطقه سرمایه‌های اجتماعی یک ملت را در روابطشان با یکدیگر به وجود می‌آورند؛ سرمایه‌های اجتماعی‌ای که زمینه لازم برای بهره‌برداری از سرمایه انسانی و فرهنگی (که وجهه عینی آن در مدارک تحصیلی و مهارت‌های کسب‌شده بروز می‌کند) و سرمایه اقتصادی (سرمایه‌گذاری مالی افراد در یک کار دسته‌جمعی برای رسیدن به هدفی معین) را فراهم می‌آورند (عطارد، ۱۳۸۸: ص ۱۳۰).

### ۳ تعریف سرمایه اجتماعی

از سرمایه اجتماعی تعاریف گوناگونی ارائه شده است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

گرمین سرمایه اجتماعی را به این صورت تعریف می‌کند: طیف کاملی از نهادها، اعمال، ابزارها و رفتارهای آموخته شده که گروه‌ها و افراد را قادر می‌سازد تا فضاهای فیزیکی را بهره‌ور و فضاهای فرهنگی و اجتماعی را مساعد کنند (امیرخانی و پورعزت، ۱۳۸۷: ۲۰ و ۲۱).

کلمن به منظور تعریف سرمایه اجتماعی از کارکردهای آن کمک گرفت و به جای تعریفی ماهوی، تعریفی کارکردی از سرمایه اجتماعی ارائه داد. بدین گونه که سرمایه اجتماعی شامل چارچوبی اجتماعی است و به تسهیل روابط میان افراد درون این چارچوب منجر می‌شود و فقدان آن ممکن است در دستیابی به یک هدف معین هزینه بیشتری را به افراد جامعه تحمیل کند (برامکی یزدی، ۱۳۸۷: ۱۶۷).

پاتنام از محدود افرادی است که تمامی نیروی خود را روی مفهوم سرمایه اجتماعی متمرکز کرده و پژوهش‌های بنیادینی برای سنجش و کاربردهای این واژه به انجام رسانده است. تأکید عمده وی بر نحوه تأثیر سرمایه اجتماعی بر رژیم‌های سیاسی و نهادهای دمکراتیک مختلف است. پاتنام سرمایه اجتماعی را مجموعه‌ای از مفاهیم مانند اعتماد، هنجارها و شبکه‌ها می‌داند که موجب ایجاد ارتباط و مشارکت بهینه اعضای یک اجتماع می‌شود و در نهایت منافع متقابل آنان را تأمین خواهد کرد. از نظر وی اعتماد و ارتباط متقابل اعضا در شبکه، به عنوان منابعی هستند که در کنش‌های اعضای جامعه موجود است. پاتنام سرمایه اجتماعی را به عنوان وسیله‌ای برای رسیدن به توسعه سیاسی و اجتماعی در سیستم‌های سیاسی می‌داند. به زعم او سرمایه اجتماعی، شامل وجوه گوناگون سازمان اجتماعی، نظیر اعتماد، هنجارها و شبکه‌هاست که با تسهیل اقدامات از طریق آنها کارایی جامعه بهبود می‌یابد (موسایی و راعی صدقیانی، ۱۳۸۸: ۶۲).

فرانسیس فوکویاما نیز در تعریف این مفهوم از وجود هنجارها و ارزش‌های غیررسمی در یک گروه سخن می‌گوید. او در تعریف سرمایه اجتماعی متذکر می‌شود: سرمایه اجتماعی را به سادگی می‌توان به عنوان مجموعه معینی از هنجارها یا ارزش‌های غیررسمی

تعریف کرد و اعضای گروهی در آن سهم هستند که همکاری و تعاون میانشان مجاز است. مشارکت در ارزش‌ها و هنجارها به خودی خود باعث تولید سرمایه اجتماعی نمی‌شود، چرا که ممکن است این ارزش‌ها منفی باشد (همان: ۶۳ و ۶۴).

### ۳-۱ تعریف بانک جهانی و جمع‌بندی تعاریف

شاید اگر تعریف بانک جهانی را نیز به این تعاریف بیافزاییم، در مجموع بتوانیم تعریفی کلی و مشترکی از سرمایه اجتماعی به دست آوریم. سرمایه اجتماعی در جامعه‌ای مفروض دربرگیرنده نهادها، روابط، نظرگاه‌ها و ارزش‌هایی است که بر کنش و واکنش‌های میان مردم حاکم است و در توسعه اقتصادی و اجتماعی سهمی دارند. هرچند سرمایه اجتماعی جمع ساده نهادهایی نیست که جامعه را دربرمی‌گیرند، بلکه همچون چسبی به شمار می‌رود که نهادهای یادشده را به یکدیگر پیوند می‌دهد. درعین حال سرمایه اجتماعی ارزش‌ها و هنجارهای مشترک لازم برای رفتار اجتماعی‌ای را دربردارد که در روابط شخصی افراد، در اعتماد آنها به یکدیگر و در حس مشترک مسئولیت‌های مدنی منعکس شده است. امری که جامعه را چیزی فراتر از جمع افراد می‌سازد (پیران، موسوی و شیانی، ۱۳۸۵: ۱۶).

### ۴ طبقه‌بندی سرمایه اجتماعی

#### ۴-۱ سطح خرد (فردی)

سرمایه اجتماعی در سطح خرد شامل شبکه‌هایی از افراد گروه‌های مختلف اجتماعی همچون دوستان، اقوام و خانواده‌هاست. به‌طور کلی، سرمایه اجتماعی در این سطح، به افراد موجود در شبکه اشاره دارد که بر اثر تعامل میان آنها، شناخت حاصل می‌شود و هویت اعضا شکل می‌گیرد. این سطح از سرمایه اجتماعی می‌تواند آثار جانبی مثبت و یا منفی‌ای به همراه داشته باشد. اگر تعاملات و روابط بین گروه‌ها و شبکه‌ها به گونه‌ای باشد که فقط با اعضای گروه رابطه و دادوستد داشته باشند، نوعی اثر جنبی منفی را به وجود می‌آورد که با رشد و توسعه اقتصادی در تضاد است. از آن جمله می‌توان به گروه‌های تروریستی و مافیایی اشاره

کرد که در این گونه موارد، سرمایه اجتماعی فقط به نفع اعضای این گروه‌هاست و نفعی برای جامعه ندارد. چو، این سطح از سرمایه اجتماعی را به دو نوع سرمایه اجتماعی درون‌گروهی و سرمایه اجتماعی برون‌گروهی تقسیم کرده است.

#### ۴-۱-۱ سرمایه اجتماعی درون‌گروهی

این نوع سرمایه اجتماعی در بین افرادی که روابط نزدیک و دوستانه دارند، مثل اعضای خانواده، دوستان نزدیک و همسایگان دیده می‌شود. سرمایه اجتماعی درون‌گروهی به خانواده و دوستان نزدیک حس هویت و هدف مشترک می‌دهد. نظریه پردازان، تأثیرات منفی سرمایه اجتماعی را به سرمایه اجتماعی درون‌گروهی نسبت می‌دهند و گذراندن وقت با خانواده و دوستان نزدیک را مانع از افزایش تولید و در نتیجه رشد اقتصادی می‌دانند. این در حالی است که چو در مدل خود بیان می‌کند که سرمایه اجتماعی درون‌گروهی، نقشی کلیدی در انباشت سرمایه انسانی بازی می‌کند و از این نظر می‌تواند باعث افزایش رشد اقتصادی شود.

#### ۴-۱-۲ سرمایه اجتماعی برون‌گروهی

این نوع سرمایه اجتماعی، روابط بین افرادی را شامل می‌شود که از خصوصیات ارزشی و فرهنگی و همچنین عقاید مشترک کمتری برخوردارند. به‌عنوان مثال، هرچه ارتباط و پیوند میان عموم مردم، گروه‌ها و سازمان‌های مختلف بیشتر باشد، این نوع از سرمایه اجتماعی بیشتر در جامعه وجود خواهد داشت. همچنین ولکاک و نارایان به نقل از جیتل و ویدال بیان می‌کنند که از سرمایه اجتماعی میان‌گروهی می‌توان به‌عنوان پیوندهای بین اجتماع که شکاف‌های گوناگون اجتماعی مبتنی بر دین، طبقه، قومیت، جنسیت، شئون و موقعیت‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی را پر می‌کند، نام برد. فوکویاما از این نوع سرمایه با عنوان سرمایه اجتماعی تعمیم‌یافته یاد می‌کند و بیان می‌دارد میزان اعتمادی که افراد گروه به افراد غیرعضو یا عموم مردم می‌کنند، می‌تواند باعث رشد و توسعه اقتصادی شود. سرمایه

اجتماعی درون‌گروهی و وجود تعداد زیادی گروه با انسجام درونی بالا، ممکن است جامعه را دچار چنددستگی کند؛ زیرا برخی گروه‌ها برای تقویت انسجام درونی‌شان به حذف دیگران اقدام می‌کنند و زمینه رواج تعصب‌های گروهی و قومی را در جامعه فراهم می‌آورند. همچنین، چو در مدل انتخابی خود بر نقش سرمایه اجتماعی بیرون‌گروهی در افزایش اعتماد در جامعه تأکید می‌کند و اعتماد را عامل توسعه مالی می‌داند.

#### ۲-۴ سطح میانی (گروهی)

این سطح از سرمایه اجتماعی، شامل پیوندها و روابط عمودی است که به سرمایه اجتماعی «رابط» نیز معروف است و از طریق همکاری‌های خودجوش بین گروه‌ها و شبکه‌ها، از قبیل شرکت‌ها به وجود می‌آید. در سطح میانی، سرمایه اجتماعی به اجتماعات و گروه‌ها و سازمان‌ها اشاره دارد و باعث تقویت و ساخت بنیه ارزشی و تعاملی گروه می‌شود. این سطح، پیوندی قوی بین گروه و دیگر سازمان‌ها برقرار می‌کند و باعث انتقال اطلاعات و ایده‌ها از مؤسسات رسمی به بیرون و عوام می‌شود و این سطح از سرمایه اجتماعی، شبکه‌های تحقیق و توسعه را سهولت می‌بخشد.

#### ۳-۴ سطح کلان (اجتماعی)

این سطح از سرمایه اجتماعی شامل روابط و ساختارهای نهادی و محیط سیاسی و اجتماعی است و به محیط اجتماعی و سیاسی‌ای می‌پردازد که ساختارهای اجتماعی را شکل می‌دهد و هنجارها را توسعه می‌بخشد. رژیم سیاسی، سلطه قانون، نظام قضایی و آزادی‌های سیاسی و مدنی، نهادهایی هستند که از طریق آنها سرمایه اجتماعی کلان شکل می‌گیرد (صفدری و خسروی، ۱۳۸۷: ۴۱-۴۳).

#### ۵ مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی اگر وجهی نویافته و انکارناپذیر از یک جامعه باشد که به‌راستی چنین

است، الزاماً در همه جوامع شکل و صورت واحدی ندارد. به بیان دیگر سرمایه اجتماعی حتی اگر مفهومی واحد باشد، قطعاً مصداق واحدی در همه جوامع ندارد و اقتضای سرمایه بودن آن این است که در هر جامعه‌ای متناسب با مقتضیات آن جامعه شکل بگیرد. هویت ملی، پیشینه تاریخی، باورها، دین، دردها و شادی‌های مشترک و سود و زیان‌های عمومی یک جامعه در چند و چون تولید سرمایه اجتماعی آن نقش دارد؛ از این رو نمی‌توان میزان سرمایه اجتماعی در جوامع مختلف را با شاخص‌هایی یکسان سنجید. یکسان‌نگری در این‌گونه مفاهیم و معیارها تنها در صورتی معنادار و قابل تصور است که خاستگاهی فرابشری و آسمانی داشته باشد و با نگاهی فراتر از قوم، سرزمین و نژادی خاص بدان نگریده شود (صیدایی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۲۰۲).

پاتنام برای سنجش سرمایه اجتماعی از سه شاخص آگاهی، مشارکت و نهادهای مدنی استفاده می‌کند و در کتاب بولینگک از شاخصی ترکیبی با چهارده سنجه برای تفکیک فعالیت‌های انجمن رسمی و غیررسمی و سطوح اعتماد استفاده کرده است.

به نظر فوکویاما سنجش سرمایه اجتماعی به دلیل بعد کیفی‌ای که دارد مشکل است. به اعتقاد او به جای سنجش و اندازه‌گیری سرمایه اجتماعی به عنوان ارزشی مثبت، می‌توان نبود سرمایه اجتماعی را از طریق وجود الزامات اجتماعی از قبیل میزان جرم و جنایت، فروپاشی خانواده، مصرف مواد مخدر، فرار از پرداخت مالیات، فساد مالی و ... اندازه‌گیری کرد. فرض بر این است که چون سرمایه اجتماعی هنجارهای رفتاری مبتنی بر همکاری را منعکس می‌کند، انحرافات اجتماعی نیز به صورت بالفعل بازتاب نبود سرمایه اجتماعی خواهد بود.

دسته‌بندی دیگری از ابعاد سرمایه اجتماعی توسط گروه کندی انجام گرفته است. این گروه ابعاد هشت‌گانه اعتماد، مشارکت سیاسی، مشارکت و رهبری مدنی، پیوندهای اجتماعی غیررسمی، بخشش و روحیه داوطلبی، مشارکت مذهبی، عدالت در مشارکت مدنی، تنوع معاشرت‌ها و دوستی‌ها را مورد شناسایی قرار دادند (برامکی یزدی، ۱۳۸۷: ۱۶۸). مهم‌ترین شاخص‌های سرمایه اجتماعی عبارت‌اند از: اعتماد، مشارکت و اخلاقیات.

## ۵-۱ اعتماد

به گفته کنفوسیوس «اگر مردم به دولتمردان خود اعتماد نداشته باشند، دولت توان ماندگاری ندارد». گرایش دولت‌ها به سمت دولت‌های دمکراتیک نظارت مردم را در بطن مدیریت دولت‌ها قرار می‌دهد و دولت‌ها در دنیای معاصر نمی‌توانند به اعتماد مردم و مشروعیت خود بی‌اعتنا باشند. اعتماد را می‌توان شاخص‌ترین نتیجه سرمایه اجتماعی دانست. به همین دلیل است که در بسیاری از تحقیقات، از اعتماد به عنوان جایگزین سرمایه اجتماعی نام برده‌اند. پاتنام می‌گوید: «اعتماد، چرخ‌های حیات اجتماعی را روغن می‌زند». برای درک این مفهوم، بد نیست تا نگاه ویژه‌ای به آن داشته باشیم. به تعبیر کلمن «اعتماد قدرت عمل کردن را تسهیل می‌کند». اعتماد تسهیل‌کننده مبادلات در فضای اجتماعی است که هزینه مذاکرات و مبادلات اجتماعی را به حداقل می‌رساند و برای حل مسائل مربوط به نظم اجتماعی، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد و عنصر پیش‌قراردادی و مقدم حیات اجتماعی است (نصوحیان، ۱۳۸۷: ۱۶۶).

گام‌بنا و اثر اعتماد را به دو معنا به کار می‌برد. اول، او به فقدان صلاحیت و مشروعیت دولت اشاره می‌کند. مردم برای حل عادلانه و مؤثر اختلافات به دولت اعتماد نمی‌کنند، بنابراین به سازوکارهای جایگزین توجه نشان می‌دهند. این معنای اعتماد، با پیوندهای نزدیک شخصی هیچ ارتباطی ندارد و ممکن است کاملاً غیردوستانه باشد. در واقع اعتماد شخصی به دولت چنانچه مقامات دولتی بی‌طرف و بی‌غرض باشند ممکن است بیشتر باشد. دوم، به دلیل پیوندهای نزدیک شخصی که به روابط خویشاوندی، ارتباطات کاری یا دوستی وابسته هستند افراد ممکن است به یکدیگر اعتماد کنند. امکان دارد فردی به دوست قدرتمند خود اعتماد داشته باشد که به او کمک می‌کند، نه به دلیل آنکه این دوست قانون را بی‌طرفانه اجرا خواهد کرد (رز - اکرم، ۱۳۸۴: ۱۷۵).

آنتونی گیدنز اعتماد و تأثیر آن بر فرایند توسعه را زیربنا و زمینه‌ساز اصلی در جوامع مدرن می‌داند. هر جا که سطح اعتماد بالا باشد، مشارکت و همیاری مردم در عرصه‌های

اجتماعی، بیشتر و آسیب‌های اجتماعی کمتر است. اعتماد از جمله مفاهیمی است که مکرر در بحث‌های رهبری، تغییر، روابط انسانی و مشارکت فعال افراد مدنظر بوده است. اعتماد برای ایجاد روابط انسانی مؤثر، برقراری و بهبود ارتباط سازمانی، اعمال رهبری مردمی و تحولی، تشکیل گروه و کار گروهی، ایجاد همکاری و ایجاد تغییر سازمانی موفقیت‌آمیز امری ضروری و لازم است. روابط اعتماد را در چهار حوزه می‌توان تقسیم کرد:

۱. اعتماد شهروندان به شهروندان دیگر،

۲. اعتماد شهروندان به نخبگان سیاسی،

۳. اعتماد نخبگان به یکدیگر،

۴. اعتماد نخبگان به شهروندان (نصوحیان، ۱۳۸۷: ۱۶۶).

مهم‌ترین عاملی که اساس ایجاد ارتباطات سیاسی برای فرایند مشارکت مردم در نظام به‌شمار می‌رود، اعتماد متقابل مردم و نظام است. قبل از اینکه نظامی بخواهد هر عملی در خصوص تغییرات ساختاری در جامعه انجام دهد بایستی میزان و درجه اعتماد سطح جامعه و دولت را افزایش دهد. چرا که در فضای نامطمئن و بی‌اعتماد امکان دارد هرگونه عملی نتیجه عکس دهد و تمایل مشارکت و دخالت مردم در نظام بسیار کم خواهد شد. در مرحله بعد، نظام است که باید به مردم اعتماد داشته باشد تا بتواند از مشارکت آنان در سیستم دولتی سود ببرد، زیرا فرایند مشارکت با توزیع مجدد قدرت سروکار دارد. بنابراین نظام سیاسی حاکم باید مقداری از قدرت خود را از دست بدهد که این کار با اعتماد به مردم و نهادهای غیرحکومتی میسر است.

بی‌اعتمادی و ناامنی با یکدیگر ارتباط متناظری دارند و هر دوی آنها بر کارکردهای نظام سیاسی تأثیر منفی می‌گذارند. از اولین نشانه‌های ناامنی و بی‌اعتمادی می‌توان به قانون و محدوده قانونمندی جامعه اشاره کرد. چرا که تنظیم حیات اجتماعی فشار بازار، رسوم و نظارت‌های غیررسمی و یا زور نیست، بلکه قانون است. بی‌اعتمادی مردم به قانون، واکنشی است که جامعه در قبال ضوابط ساختگی و مقررات کهنه و ناهماهنگ با اوضاع و احوال،

از خود نشان می‌دهد. در یک نظام سیاسی بسته چون خواسته‌ها و تقاضاهای واقعی به نظام سیاسی منتقل نمی‌شود و در نتیجه قانون و سیاستگذاری بی‌اعتنا به منافع ملی وضع می‌شود و مردم عملکرد منفی در قبال این سیاست‌ها اتخاذ می‌کنند. درحقیقت می‌توان گفت که سیاست‌ها، بی‌اعتمادی به خود دولت است و راه حل آن شرکت دادن مردم در اداره امور کشور است.

بی‌حرمت شدن قانون توسط مقامات حکومتی، بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی، تغییرات مداوم قواعد و رویه‌های رسمی، فساد مقامات، تبعیض‌هایی که حکومت میان شهروندان روا می‌دارد، بی‌صداقتی مسئولان و ... همه موجب شکاف بین جامعه و حکومت و حتی بین افراد می‌شود. بی‌اعتمادی بر کارکرد کانال‌های ارتباطی میان نظام سیاسی و مردم از جمله احزاب و رسانه‌ها نیز تأثیر می‌گذارد. به‌این ترتیب که وقتی کانال‌های ارتباطی ایجادشده تقاضا و درخواست‌های مردم را به نظام سیاسی نرسانند، نوعی بی‌اعتمادی نسبت به این کانال‌ها ایجاد می‌شود. در این حالت مردم از این کانال‌ها برای ارائه درخواست‌ها و تقاضاهای خود استفاده نمی‌کنند و این امر بر نقش این نهادها در توسعه سیاسی تأثیر منفی می‌گذارد (همان: ۱۷۲).

#### ۱-۱-۵ راهکارهای ایجاد اعتماد در میان مردم و حکومت

##### ۱-۱-۱-۵ نقش نخبگان

مطالعات تاریخی نشان‌دهنده نقش کلیدی نخبگان در تحولات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. تجربه بسیاری از کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته و همچنین کشورهای آسیای جنوب شرقی حاکی از آن است که نخبگان کشور به‌ویژه نخبگان فکری و سیاسی حاکم با ایفای نقش اساسی خود در فرایند تصمیم‌گیری امور کشور، تأثیر مهمی در فرایند توسعه دارند. توسعه و پیشرفت و عمران و آبادانی کشور نتیجه عقلانیت، هماهنگی، ثبات و آرامش، برنامه‌ریزی و مدیریت کارگزاران و تصمیم‌گیران به‌طور دسته‌جمعی است. در واقع

می تواند تغییرات یا عدم تغییرات اجتماعی را نتیجه مجموعه تصمیمات اتخاذ شده از سوی بازیگران اجتماعی در نظر گرفت که نیازمند مدیریت و هدایت نخبگان است و مؤثرترین افراد در این فرایند نخبگان فکری و سیاسی حاکم اند. تصمیماتی که هریک از گروه های نخبگان حاکم یا صاحب نفوذ در جامعه اتخاذ می کنند دقیقاً بر رفتار توده مردم تأثیر می گذارد و نوع نگرش و رفتار آنان را تشکیل می دهد. در جمهوری اسلامی ایران نیز نخبگان سیاسی، نخبگان فکری و نخبگان نظامی از موقعیت برجسته ای برخوردارند و در تحولات کشور و همچنین فرایند توسعه و تصمیم گیری های مربوط به آن نقش کلیدی و بسزایی ایفا می کنند.

#### ۲-۱-۱-۵ نقش حکومت

یک نظام سیاسی برای انجام وظایف و فعالیت های خود، ساختارها و سازوکارهایی را در اختیار دارد. هریک از این ساختارها عملکرد خاصی دارد که باعث می شود نظام سیاسی به اهداف تنظیم شده خود دست یابد. این ساختارها و سازوکارها مجموعه ای از فعالیت های منسجم اند که دارای نوعی هدف، همگونی رفتاری و انتظارات هستند. پایه ای ترین واحد هر ساختار را نقش تشکیل می دهد که عبارت است از الگوی تنظیم شده رفتاری که تحت تأثیر انتظارات و اعمال شخصی خود و دیگران ایجاد می شود. از جمله ساختارهای یک نظام سیاسی می توان به احزاب، گروه های ذی نفع، دیوان سالاری، خانواده و ... اشاره کرد که وجود هریک از این ساختارها، بستگی مستقیمی با افزایش قابلیت ها و رشد و شکوفایی فرهنگ سیاسی یک نظام دارد. البته هرچه نظام سیاسی به سوی توسعه پیش رود تعداد ساختارها بیشتر و این ساختارهای جدید تخصصی تر می شوند. به این ترتیب با افزایش ساختارهای نظام سیاسی و تخصصی شدن وظایف آنان، مردم علاوه بر نهادهای حکومتی می توانند از نهادهای غیرحکومتی برای طرح تقاضاهای خود بهره برند و خواسته های خود را به گوش سیاستگذاران و نخبگان حاکم برسانند.

مسئله مهم در ویژگی‌های ساختاری استقلال است، یعنی نهادی که به تجمع و بیان منافع و درخواست‌های مردم مبادرت می‌کند و یا احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌های گروهی اگر دارای استقلال و خارج از فشار هیئت حاکم نباشد، مردم نیازها و مطالبات خود را به هیچ روش نمی‌توانند بیان کنند و هر آنچه می‌بینند نیازهایی است که حاکمان برای آنها در نظر گرفته‌اند. این عدم استقلال ساختاری موجب به‌وجود آمدن بی‌اعتمادی نسبت به ساختارها و در کل به نظام می‌شود و جدایی مردم از نظام را در پی خواهد داشت.

دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته، تقریباً بسیاری از کارکردهایی که ممکن است اشکال مختلف سرمایه اجتماعی را حمایت یا تقویت کند، برعهده می‌گیرند. آماده کردن سیستم‌های اصلی حقوق مالکیت و نظم شهروندی معمولاً پیش‌زمینه‌ای برای پیدایش اعتماد اجتماعی است. اهداف اصلی بسیاری از سیاست‌گذاری‌های دولت در حوزه‌هایی مانند آموزش، تأمین رفاه، ورزش، هنر و ارتباطات و ... توسعه اشکال سرمایه اجتماعی است. گاهی نیز برخی سیاست‌گذاری‌های دولت ممکن است سرمایه اجتماعی را تخریب کند یا مزاحم ایجاد آن شود. وجود سرمایه اجتماعی فراوان ممکن است، گزینه‌های سیاست‌گذاری را برای دولت بیشتر کند (نصیری، ۱۳۸۶: ۳). در ارتباط با دولت به نظر می‌رسد که شاخص‌های زیر بیشترین نقش را در افزایش سرمایه اجتماعی دارد.

۱. افزایش کارآمدی: دولت باید بتواند گسست بین خواسته‌های به حق مردم و خدمات دولتی را کاهش دهد تا مردم آن را دولتی خدمت‌گزار ببینند. هرچه دولت از انجام مسئولیت‌های خود در قبال مردم و تأمین نیازمندی‌های آنان ناتوان‌تر باشد، ائتلاف سرمایه اجتماعی بیشتر است.

۲. کاهش فساد: نفوذ فساد در انواع مختلف اداری، اقتصادی و ... به درون ساخت رسمی قدرت، می‌تواند به تضعیف سرمایه اجتماعی منجر شود. بنابراین مقابله قاطع و جدی با فساد در بدنه قدرت، ضامن صیانت از سرمایه اجتماعی و افزایش آن است.

۳. رفع تعارضات ساختاری: بروز تنش در درون ساخت رسمی قدرت و تقابل نیروهای

اصلی تصمیم‌ساز، در هر سطح و اندازه‌ای که باشد به افت سرمایه اجتماعی منتهی می‌شود. بنابراین تحصیل وحدت در درون ساخت رسمی قدرت و تقویت آن، اولین گام در حفظ سرمایه اجتماعی به‌شمار می‌آید.

۴. مشارکت‌جویی: دولت موظف است تا زمینه لازم برای مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف اعمال مشروع قدرت را فراهم آورد و مانع از بروز گسست مردم - حکومت شود. هر عمل و یا روندی که دولتمردان را از مردم دور سازد، در واقع عامل منفی بر سرمایه اجتماعی است.

### ۳-۱-۱-۵ نقش نهادهای غیرحکومتی

یکی از عواملی که می‌تواند میزان اعتماد متقابل مردم و حکومت را بیافزاید، افزایش ظرفیت پاسخ‌گویی نظام به تقاضاهای مردم است. در این جریان میزان آگاهی مردم نسبت به نظام سیاسی، نقش نخبگان، روند تصمیم‌گیری‌ها و ازسوی دیگر نحوه نگرش دولتمردان به مردم بسیار مهم و ضروری است. چرا که با توجه به آموزش‌ها و جامعه‌پذیری که یک نظام از طریق نهادهای ارتباطی مانند خانواده، رسانه‌ها، گروه‌های همسالان و ... به مردم می‌دهد، افراد جامعه به میزانی از احساس وفاداری و اعتماد به نظام دست می‌یابند. هر نظام دارای کارکردهایی است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به پرورش سیاسی، ارتباطات سیاسی و تجمع و بیان خواسته‌ها اشاره کرد. این کارکردها از طریق جامعه‌پذیری سیاسی، که عبارت است از آموزش و آشنا ساختن افراد یک جامعه با ارزش‌های سیاسی موجود، حاصل می‌شود. به‌ویژه هر جامعه‌ای که به حفظ و دوام خویش تمایل دارد یکی از کارکردهایش اجتماعی کردن جوانان است. اجتماعی شدن یا جامعه‌پذیری روندی اکتسابی و آموختنی است و از عواملی است که به تحول بدون تنش و ثبات نظام کمک می‌کند. از نهادهایی که در جامعه‌پذیری سیاسی دخالت دارند می‌توان به خانواده، گروه‌های همسالان و آموزش‌های رسمی و ... اشاره کرد. بیشترین اعتماد فرد و ساختار

حکومت براساس کارکرد آموزش‌های سیاسی صورت می‌گیرد و اگر این روند به‌خوبی و درستی صورت گیرد، فرد مرجع قانونی را به کل ساختار سیاسی تسری می‌دهد و نسبت به آن وفادار و متعهد می‌شود. مردمی که با دید و آگاهی سیاسی با نظام برخورد می‌کنند و از حقوق و تکالیف و مسئولیت‌های خود در قبال جمع آگاه‌اند، از راه‌های صحیح، نظرها و اعتقادات خود را به نظام و مسئولان می‌رسانند.

چنین جامعه‌ای که مردم، کشور و دولت را متعلق به خود می‌دانند، در فعالیت‌های سیاسی شرکت می‌کنند و اعتماد متقابل میان مردم و دولت که نقطه کمال در جامعه‌پذیری سیاسی است، ایجاد می‌شود. به‌اجمال می‌توان موارد زیر را به‌عنوان نحوه‌ای ایجاد اعتماد بین مردم و حکومت از طریق نهادهای غیرحکومتی نام برد:

۱. آگاهی‌بخشی: نهادهای مدنی اگرچه کانال انتقال خواسته‌های مردمی به نظام سیاسی هستند، اما این نقش دیگر آنها را که آگاهی‌بخشی است نفی نمی‌کند. بدین معنا که خدمات و کارهای ویژه دولتی نیز باید به اطلاع مردم برسد تا نسبت به حکومت احساس تعلق کنند.

۲. امیدبخشی: پرداختن به مشکلات نباید به معنای ایجاد یأس در مردم باشد، بلکه این اقدام باید به گونه‌ای انجام پذیرد که ضمن طرح مشکلات، بتواند آینده‌ای روشن را برای جامعه و حکومت ترسیم کند.

۳. جلوگیری از تنش: هرج و مرج‌گرایی و برهم زدن نظم جامعه به بهانه رقابت سیاسی نه تنها وحدت ملی، بلکه سرمایه اجتماعی را تهدید می‌کند. در نتیجه ترویج الگوی رقابت سالم سیاسی، می‌تواند از جمله کارویژه‌های این نهادها باشد.

۴. اصلاح‌گری: نهادهای مدنی با تجمیع خواسته‌های مردمی باید حکومت را در مقابله با مفاسد و مشکلات یاری رسانند و با فراهم آوردن زمینه مشارکت هرچه بیشتر مردم، آن را در راستای منافع ملی نهادینه سازند.

۵. وحدت‌بخشی: سرمایه اجتماعی به میزان زیادی از ناحیه هویت اجتماعی قوت می‌گیرد.

براساس این نهادهای مدنی چنانچه بتوانند در چارچوب قوانین و ضوابط مربوط به تشکلات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به جذب افراد و انسجام‌بخشی آنها همت گمارند، این امر جامعه را از حالت ذره‌ای خارج و تبدیل به یک واحد کل می‌کند که سبب تقویت سرمایه اجتماعی و دولت می‌شود (نصوحیان، ۱۳۸۷: ۱۷۸-۱۷۳).

#### ۴-۱-۱-۵ حکمرانی خوب

مهم‌ترین سازوکاری که می‌تواند در ایجاد اعتماد بین حکومت و مردم نقش داشته باشد تحقق حکمرانی خوب است. حکمرانی را نباید با حکومت یکسان انگاشت. حکومت، نهادهای سیاسی-اداری و دستگاه‌های قانونگذاری، اجرایی، قضایی و نظامی را دربرمی‌گیرد که برقراری نظم و امنیت، گرداندن جامعه و برآوردن نیازهای گوناگون شهروندان را برعهده دارند؛ حال آنکه، حکمرانی شامل پویاها یا فرایندهای تصمیم‌گیری، چگونگی کاربرد قدرت و چندوچون روابط دولت و شهروندان (افراد و گروه‌ها) است. به‌طور بنیادی، حکمرانی در پیوند با چگونگی کاربرد قدرت، تعامل و پاسخ‌گویی معنا می‌یابد و با پرسش‌های مهمی همچون، چگونه تصمیم‌ها گرفته می‌شود؟ چه کسی یا کسانی تصمیم می‌گیرند؟ تعامل دولت و شهروندان چگونه باید باشد؟ و ... مرتبط است؛ پرسش‌هایی که می‌تواند در سطح محلی، منطقه‌ای، کشوری، جهانی و نهادی مطرح شود.

کاهش فساد یکی از کارویژه‌های برجسته تحقق حکمرانی خوب است، چرا که حکمرانی خوب با مؤلفه‌هایی نظیر پاسخ‌گویی، شفافیت و حق اظهارنظر سبب شکل‌گیری دولتی کارآمد و شفاف خواهد شد. دولت شفاف، کارآمد و درستکار، مبتنی بر شایسته‌سالاری و قوانین و مقررات ساده و روشن است، حاکمیت قانون به گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود، سیاست و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخ‌گویی دولت را ارتقا می‌دهد (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹: ۱۵۶).

شکل‌گیری حکمرانی خوب منوط به یک سری تغییرات در سطح کلان و یک سری تغییرات در سطح خرد است. در سطح کلان به بستر نهادی که سازمان‌ها در آن عمل می‌کنند، ارجاع می‌شود. سطح کلان شامل روابط رسمی و ساختارها از قبیل قانون‌مداری (قواعد حقوقی)، چارچوب‌های حقوقی، رژیم‌های سیاسی، سطح تمرکززدایی و سطح مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری راجع به خط‌مشی‌هاست. سطح خرد مربوط می‌شود به سهم بالقوه‌ای که سازمان‌های افقی و شبکه‌ها در توسعه دارند. در سطح خرد دو نوع سرمایه اجتماعی وجود دارد: یکی شناختی و دیگر ساختاری. یک بخش از سرمایه اجتماعی که کمتر ملموس و قابل مشاهده است، سرمایه اجتماعی شناختی است که ارزش‌ها، باورها، نگرش‌ها، رفتارها و هنجارهای اجتماعی را شامل می‌شود و ارزش‌ها نیز شامل اعتماد، انسجام و روابط متقابلی است که میان اعضای یک اجتماع مشترک هستند و شرایط لازم را برای اجتماعات به‌منظور همکاری با یکدیگر برای حکمرانی خوب فراهم می‌کنند. سرمایه اجتماعی ساختاری شامل ساخت و عمل نهادهای رسمی و غیررسمی در سطح محلی است که ابزارهای لازم برای توسعه اجتماع را فراهم می‌آورند. سرمایه اجتماعی ساختاری از شبکه‌ها و سازمان‌های افقی که فرایندهای تصمیم‌گیری آنها شفاف و جمعی است و همچنین رهبران پاسخ‌گو، کنش جمعی و پاسخ‌گویی ناشی می‌شود (اکبری، ۱۳۸۷: ۱۵۳).

سه عنصر اصلی حکمرانی عبارت‌اند از: دولت، بخش خصوصی (شهروندان) و جامعه مدنی (سازمان‌های غیردولتی<sup>۱</sup>، سازمان‌های خیریه و داوطلبانه، انجمن‌های علمی، ادبی، هنری، ورزشی و ...، باشگاه‌های شهری، و ...). از جمله الزامات حکمرانی خوب، وجود تعادل بین این سه عنصر است. در قرن بیستم نیروهای اقتصادی رونق و حجم دولت رشد زیادی یافت، اما شبکه‌های اجتماعی تا حدود زیادی فرسوده شدند. تضعیف اجتماع در نهایت مشکلات فراوانی پدید آورد به طوری که شکست در همکاری برای نیل به منافع

---

1. Non-Governmental Organizations (NGOs)

متقابل از جمله معضلات بنیادین اجتماعات کنونی است، از این رو طرح ایده سرمایه اجتماعی<sup>۱</sup> به منظور ایجاد تعادل میان عناصر فوق است.

هدف اصلی حکمرانی خوب، افزایش بالاترین میزان کنش متقابل میان آنها در جهت به حداقل رساندن نقاط ضعف و به حداکثر رساندن نقاط قوت است. هرچه تعامل و ارتباط میان این سه بخش بیشتر باشد، مسیر حرکت در جامعه در جهت رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی و کاهش فساد هموارتر خواهد شد. وقتی نمایندگان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی مجامع مشترکی تأسیس کنند که از طریق آنها بتوانند اهداف مشترک را پیگیری کنند، جامعه در مسیر توسعه گام خواهد برداشت. در این شرایط سرمایه اجتماعی به عنوان متغیری دارای نقش است که به وسیله نهادهای عمومی و خصوصی شکل گرفته است.

## ۲-۵ مشارکت

مشارکت می تواند تعاریف گسترده و محدودی داشته باشد. مشارکت در ابعاد گسترده فرایندی تعریف می شود که به واسطه آن، فرد نقش هایی در حیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورش ایفا می کند و جامعه را به منظور نیل به اهدافش یاری می رساند. مفهوم محدودتر مشارکت بر اقداماتی متمرکز است که شهروندان باید انجام دهند تا از این طریق با مدیریت همکاری کنند، بر آن تأثیر بگذارند و در زمینه برنامه ریزی و سیاستگذاری و تصمیم گیری با آنها تعامل داشته باشند تا از یک سو به نیازها و خواسته های خود برسند و از سوی دیگر منافع عمومی تأمین شود. مشارکت وسیع تر، امکان ایجاد اعتماد بیشتری را فراهم می آورد.

## ۳-۵ اخلاقیات

بسیاری از صاحب نظران علم مدیریت معتقدند که در زمان حاضر، بیشتر جوامع بشری به

---

1. Social Capital

بحران اخلاقی و مشکلات ناشی از بی‌توجهی به ارزش‌های انسانی و معنویات دچار شده‌اند. این وضعیت در همه کشورهای جهان کم‌وبیش وجود دارد، اما در جوامعی که اغلب مردم یا از ثبات نسبی اقتصادی و یا حداقل امکانات زندگی و رفاهی بی‌بهره‌اند، نادیده گرفتن ارزش‌ها و اصول اخلاقی بیشتر به چشم می‌خورند. در این جوامع به منافع و صلاح جامعه چندان اهمیت داده نمی‌شود و بیشتر کسب سود مدنظر است. شمار تخلفات در امور بازرگانی و دادوستد و تعداد شکایات و نارضایتی‌ها روزافزون است و کنترل اجتماعی نیز چندان اعمال نمی‌شود (امین بیدختی، ۱۳۸۸: ۵۹-۵۸).

اگر سرمایه اجتماعی با مؤلفه‌هایش (اعتماد، مشارکت مدنی و اخلاقیات) در جامعه‌ای بالا باشد، زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب فراهم می‌سازد. یک پرسش اساسی وجود دارد و اینکه سرمایه اجتماعی به معنای شبکه‌های همکاری و مشارکت، اعتماد اجتماعی و هنجارهای مربوط به همکاری و تعاون تا چه میزان در کاهش فساد اداری در ایران مؤثر بوده است؟ (صالحی، [www.komakal.net](http://www.komakal.net))

## ۶ تأثیر سرمایه اجتماعی در کاهش فساد اداری

### ۶-۱ تعریف فساد اداری

صحبت کردن درباره مفهوم فساد، مسئله‌ساز بوده و در ادبیات موضوعی این مفهوم، کمتر می‌توان شاهد اجماع و توافق صاحب‌نظران، محققان و دست‌اندرکاران اجرایی دولتی و غیردولتی درباره معنای دقیق آن بود. این تفاوت نظرها را تا حد زیادی می‌توان ناشی از نگرش‌ها و برداشت‌های متفاوت در فرهنگ‌ها و زمینه‌های متفاوت دانست. با این حال، تعاریف موجود فساد در ادبیات موضوعی را می‌توان در سه دسته اساسی جای داد: تعاریف مبتنی بر اداره عمومی، تعاریف مبتنی بر منفعت عامه و تعاریف مبتنی بر بازار.

تعاریف فساد از منظر اداره عمومی، بر تجاوز و تخطی از قوانین توسط مقامات دولتی تأکید دارد و از لحاظ ماهیتی، کاملاً قانونی و به دلیل سادگی دارای مزایایی تحلیلی‌اند.

رایج‌ترین تعریف فساد از منظر اداره عمومی این است که فساد، رفتار برخاسته از وظایف رسمی یک عامل دولتی، برای منفعت شخصی (اعم از پست، پول، شهرت و غیره) است. تعاریف فساد بر مبنای منفعت عامه، به دنبال غلبه بر نقصان‌ها و کاستی‌های تعاریف مبتنی بر اداره عمومی بوده و فساد را چیزی متضاد با منفعت عموم جامعه می‌دانند. برجسته‌ترین تعریف فساد از این منظر، به کارل فردریش، بازمی‌گردد: «می‌توان گفت انگاره فساد آنجا که مسئول انجام چیزهای خاص با توزیع پاداش‌های مالی و سایر موارد غیرقانونی مواجه گردد و بدین وسیله، منفعت باج‌دهنده و منفعت خود را دنبال کرده و به عموم و منافع آن آسیب برساند، وجود دارد». در نهایت تعاریف فساد از منظر بازارگرایی، عمدتاً بر مدل‌های اصیل - وکیل (تسامحاً تئوری عاملیت) که از تئوری‌های اقتصادی مکتب نهادگرایی نوین مشتق شده‌اند، استوار هستند. بنابراین، فساد در جایی به منصفه ظهور درمی‌آید که منفعت اصیل مغایر با منفعت وکیل (عامل) بوده و اصیل نمی‌تواند کنترل کاملی بر افعال وکیل داشته باشد (رسولی و شهایی، ۱۳۸۸: ۲۱-۲۰).

تقسیم‌بندی فساد در ایران با توجه به آشفتگی و ابهام قوانین مشخص و جاافتاده نیست؛ معلوم نیست فساد ناظر به چه قسمتی است و رابطه بین فساد اداری و مالی و فساد سیاسی چیست. در بیشتر موارد، فساد به تنهایی معنای حقوقی مورد نظر را بیان می‌کند و از این رو در اسناد بین‌المللی، این واژه به تنهایی به کار رفته است (عالی‌پور، ۱۳۸۶: ۱۷۶).

فساد، مناسبات دولت و مردم را در جامعه به شدت تخاصمی و تقابلی طلبانه می‌کند. دولتی که عناصری از آن فاسد و رشوه‌ستانند می‌کوشد حقایق از دید مردم پوشیده بماند و مردمی که به هر حال از آن واقعیت‌ها باخبر می‌شوند، بیشتر و بیشتر به حکومت بی‌اعتماد می‌شوند. بی‌اعتمادی مردم به حکومت، مشروعیت آن را کاهش می‌دهد و در نتیجه توان دولت را در پیش بردن سیاست‌ها به شدت تضعیف می‌کند.

انواع مختلف فساد با اندازه‌های متفاوت در جوامع مختلف دیده می‌شوند. نظریات موجود به ما می‌گویند این تفاوت‌ها، نیروهای سیاسی و اقتصادی، تاریخ و فرهنگ هر منطقه

را منعکس می‌کند و به دلیل وجود این تفاوت‌ها تأثیری که فساد بر جوامع مختلف می‌گذارد، متفاوت خواهد بود. از این رو اندازه‌گیری فساد کار بسیار مشکلی است. پرکاربردترین شاخص اندازه‌گیری فساد، شاخص ادراک فساد ارائه شده از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی است (آرویند، ۱۳۸۶: ۲۲۷). براساس این شاخص در سال ۲۰۰۳ ایران بین ۱۳۳ کشور رتبه ۷۸، در سال ۲۰۰۴ در بین ۱۴۷ کشور رتبه ۸۷، در سال ۲۰۰۵ در بین ۱۵۹ کشور رتبه ۸۸، در سال ۲۰۰۶ در بین ۱۶۳ کشور رتبه ۱۰۶، در سال ۲۰۰۷ در بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۳۱ و در سال ۲۰۰۸ در بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۴۱ را داشته است. روند شاخص درک فساد برای ایران نشان می‌دهد که ایران در بین کشورهای جهان و منطقه وضعیت بدتری دارد (ملک، ۱۳۸۸: ۱۰).

در گزارش سازمان بازرسی کل کشور با عنوان «کج‌روی‌های اداری و مالی در دستگاه‌های مشمول بازرسی»، دلایل ذیل به عنوان علل اصلی بروز تخلفات به دست آمد: ضعف مدیریت به دلیل نبود دانش شغلی و تخصصی؛ عدم احساس مسئولیت و سوءتدبیر؛ اعمال سلیقه و برداشت شخصی از ضوابط توسط مدیران؛ عدم اعمال نظارت و کنترل مستمر و همه‌جانبه درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و یا نبود نظام نظارت و کنترل اثربخش در گردش امور مالی؛ عدم تناسب قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌ها با شرایط اجتماعی؛ ضعف یا فقدان نظام آموزشی مؤثر و کارآمد؛ کم‌توجهی یا بی‌توجهی به انتصاب مدیران و کارکنان در مشاغل حساس؛ عدم تناسب تشکیلات با واقعیت‌ها و نیازهای موجود؛ کسب درآمد و منفعت شخصی؛ تفویض اختیار بیش از حد معمول و خلاف قانون به مدیران؛ عدم برخورد مؤثر مدیران و مسئولان با متخلف و اغماض و چشم‌پوشی بی‌مورد از تخلف و در نتیجه امکان تکرار آن؛ عدم توازن و تعادل بین حقوق و دستمزد کارکنان و مدیران با نرخ تورم و بی‌انگیزگی کارکنان (رسولی شهبائی، ۱۳۸۸: ۲۴).

## ۷ اقدامات پیشگیرانه اجتماعی برای مقابله با فساد

شاید بهترین روش برای مهار شیوع فساد اداری، شناسایی عوامل بروز آن و در نظر گرفتن

راهکارهای کنترلی - نظارتی است، اما چنین اقدامی باید توأم با هم‌اندیشی، جامع‌نگری و قاطعیت اجرایی انجام شود. به عبارت دیگر، توجه به یک عامل فسادآور و پرهیز از سایر عوامل بروز فساد، عملاً راه به جایی نخواهد برد، بلکه باید با پدیده فساد اداری که ماهیتی کثیرالوجه دارد، به صورت نظام‌مند برخورد و تمامی عواملی که بر شیوع آن دامن می‌زنند را شناسایی کرد و بلافاصله درصدد رفع آنها برآمد (همان) بنابراین نباید به پدیده فساد به‌عنوان پدیده‌ای صرف اقتصادی نگریسته شود بلکه باید جوانب فرهنگی و اجتماعی مسئله نیز مورد بررسی قرار گیرد.

پیشگیری اجتماعی سعی دارد تا از یک سو با هدف قرار دادن عموم مردم و القای ارزش‌ها و هنجارهای مورد قبول جامعه و از سوی دیگر سالم‌سازی فضای اجتماعی، نوعی خودکنترلی در میان آنها ایجاد کند. از جمله این اقدامات که می‌تواند در کاهش فساد مؤثر باشند، عبارت است از:

#### ۱-۷ دسترسی به اطلاعات

تأثیر حق دسترسی به اطلاعات بر کاهش فساد به این شرح است که اولاً، مردم با اطلاع از حقوق خود، مرتکب فساد نمی‌شوند و ثانیاً، می‌توانند از ارتکاب دیگران به فساد جلوگیری کنند. کسانی که از مسائل حکومتی تأثیرگذار بر خود آگاه می‌شوند، درباره استانداردهای مطلوب ارائه خدمات انتظاراتی خواهند داشت و می‌توانند از کارگزاران عمومی و خصوصی بخواهند تا این استانداردها را رعایت کنند. درواقع می‌توان گفت دسترسی به اطلاعات شفافیت ایجاد می‌کند که از یک سو باعث سلب انگیزه از مرتکبان احتمالی فساد می‌شود و از سوی دیگر احتمال شناسایی افراد فاسد را افزایش می‌دهد. برای دستیابی به این هدف، باید اطلاعات مربوط به خدمات مختلف که افراد جامعه مستحق دریافت آن هستند به‌طور مستمر منتشر شود، تا کسانی که به دنبال اطلاعات نیستند، از حداقل اطلاعات برخوردار باشند و افرادی که در جست‌وجوی آن هستند، بتوانند آن را مطالبه کنند (بهره‌مند بگ نظر، ۱۳۸۶: ۱۲۰).

## ۷-۲ آموزش همگانی به مردم و بالا بردن سطح آگاهی مردم

برای مبارزه با فساد، باید سطح آگاهی‌های مردم را افزایش و آنها را برای نظارت بر حوزه‌هایی که ممکن است در معرض فساد قرار گیرند، آموزش داد. از این رو دولت‌ها موظف‌اند به‌خصوص با استفاده از رسانه‌ها، به‌ویژه رسانه‌های ملی، به آموزش مردم برای مبارزه با فساد اهتمام ورزند.

بدون وجود اعتماد عمومی، سازوکارهای شکایت عمومی، نتیجه‌بخش نخواهد بود و دستگاه قضایی نمی‌تواند رسالت خود را در اجرای عدالت ایفا کند. زیرا در این حالت مردم به‌عنوان شاهدان و متضرران اصلی فساد، برای تعقیب پرونده‌های مبارزه با فساد در دادگاه‌ها اقدامی نخواهد کرد. در بعضی فرهنگ‌ها، شهروندان خود را از سوی جامعه تحت فشار می‌بینند و لو دادن همشهریان، برای آنها لکه ننگی به حساب می‌آید. باید برای شهروندان، این احساس ایجاد شود که این کار آنها در نهایت برای جامعه به‌عنوان یک کل، مفید است و در صورت عدم گزارش فساد، جامعه و به تبع آن خود آنها، از تأثیرات سوء فساد در امان نخواهند بود. در واقع باید برای مردم این باور ایجاد شود که افراد در صورت گزارش فساد، قهرمانانی هستند که شجاعت این کار را داشته‌اند و باید آنها را تحسین کرد. پیش شرط این امر آن است که میان دولت و مردم ارتباط مناسبی وجود داشته باشد و مردم، دولت و دولتمردان را از آن خود بدانند تا معرفی یک مفسد به دولت، نوعی خیانت به مردم محسوب نشود. همچنین باید برای مردم این اعتماد به وجود آید که در صورت گزارش فساد، اولاً، با مفسد به نحو شایسته و عادلانه برخورد خواهد شد و ثانیاً، خود آنها خسارتی را متحمل نخواهند شد.

در صورتی که دولت بتواند اعتماد مردم را جلب کند، افزایش آگاهی و جلب مشارکت مردم را جامعه مدنی خود متقبل خواهد شد، هرچند نقش حمایتی دولت در افزایش دانش مردم به‌طور کامل ضروری به نظر می‌رسد. به‌منظور بسیج جامعه مدنی و بالا بردن سطح آگاهی‌های مردم، می‌توان از اقدامات زیر استفاده کرد:

### ۷-۲-۱ استفاده از فناوری‌های نوین مانند اینترنت در مبارزه با فساد

بحران اعتماد، دولت‌ها را به فکر انداخته است تا از ابزارهای مختلفی برای اعتمادسازی استفاده کند. یکی از کاراترین ابزارها که اکثر دولت‌ها روی آن توافق نظر داشته‌اند، به کارگیری تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات و رفتن به سوی دولت الکترونیک است. دولت‌ها با بهره‌مندی از قابلیت‌هایی که دولت الکترونیک در اختیار آنها قرار می‌دهد، بر عدالت توزیعی، رویه‌ای و اطلاعاتی و به تبع آن بر اعتماد عمومی تأثیر می‌گذارند. همچنین دولت الکترونیک با کمک اطلاعات ارزشمندی که در اختیار دارد، نهادهای اقتصادی را به سمت وسوی پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه سوق می‌دهد که در نتیجه بر عدالت توزیعی و اطلاعاتی تأثیر می‌گذارد و در نهایت به تقویت اعتماد عمومی کمک می‌کند.

عدالت اطلاعاتی بالاترین اثر را روی اعتماد نشان داده است، یعنی وجود یا عدم وجود این نوع عدالت، حساسیت زیادی در جامعه ایران دارد؛ حتی ضریب آن از عدالت توزیعی نیز بیشتر است. این ضرایب بدین معناست که ملت به عادلانه عمل کردن در مورد اطلاعات حساس‌ترند تا توزیع منابع دیگر (قلی‌پور و پیران‌نژاد، ۱۳۸۵: ۲۹-۲۸).

### ۷-۲-۲ تبلیغات رسانه‌ای

با توجه به محدودیت‌های اینترنتی باید از رسانه‌های دیداری و شنیداری و همچنین مکتوب از جمله روزنامه‌ها، مجلات و پوسترها استفاده کرد. استفاده از جملات کوتاه و عبارت‌هایی که به سادگی در ذهن باقی می‌مانند، برنامه‌های تلویزیونی و رادیویی کوتاه و جذاب می‌تواند در افزایش آگاهی‌های مردم مؤثر باشند. رسانه‌ها می‌توانند با بالا بردن آگاهی‌های مردم، در پیشگیری از فساد مؤثر باشند و همچنین با افزایش شفافیت در امور دولتی از وقوع فساد ممانعت کنند. بنابراین رسانه‌ها باید از مداخله دولت‌ها رها شوند تا بتوانند نقش نظارتی خود را به‌طور مستقل ایفا کنند. برای تضمین استقلال و بی‌طرفی، تفکیک مالکیت رسانه‌ها از دولت یا احزاب سیاسی، و در صورت امکان پذیر نبودن،

تضمین رسانه‌های متنوع برای انعکاس تمام عقاید سیاسی امری ضروری است. چنانچه رسانه‌ها از نفوذ سیاسی دستگاه حاکمیت مستقل نباشند، اقدامات آنها برای بالا بردن آگاهی‌های مردم تلاش بیهوده‌ای خواهد بود؛ چرا که ممکن است اطلاعات ناقص موجود در دست رسانه‌ها و همچنین وابستگی سیاسی آنها، رسانه‌ها را به عاملی تبدیل کند که به جای مبارزه با فساد در نهادهای عمومی، به تطهیر وجهه این نهادها پردازند.

### ۷-۳ منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری

یکی از ابزارهای بالا بردن سطح آگاهی مردم منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری است. منظور از تدوین منشورهای حقوق شهروندی آن است که مردم با استانداردهای اخلاقی و عملی هر یک از خدمات آشنا شوند و انتظار اعمال آنها را داشته باشند و در صورتی که متصدیان امر از رعایت آنها سرباز زنند، بتوانند با سازوکار شکایت عمومی، اجرای این وظایف و استانداردها را خواستار شوند. همچنین کدهای رفتاری که آن روی منشور حقوق شهروندی محسوب می‌شوند؛ به بیان وظایف متصدیان خدمات می‌پردازند. در این کدها، موازین رفتار مطلوبی که از گروهی از افراد، سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای انتظار می‌رود، توصیف می‌شود. یعنی هم ارائه‌کنندگان خدمات از وظایف و استانداردهای مورد انتظار از آنها مطلع می‌شوند و هم دریافت‌کنندگان این خدمات از حقوق خود آگاهی می‌یابند. چنانچه مردم نسبت به حقوق خود آگاه نباشند، نمی‌توانند آنها را به‌خوبی مطالبه کنند و متصدیان خدمات عمومی را پاسخ‌گوی رفتارشان بدانند و در نتیجه امکان وقوع فساد افزایش می‌یابد.

منشورها و کدهای رفتاری، هنگامی کارآمدتر می‌شوند که برای رعایت نکردن استانداردها، جبران خسارتی پیش‌بینی شود و همچنین امکان شکایت برای کاربران خدمات مذکور، به‌سادگی فراهم و ارائه شده باشد؛ به این معنا که ضمانت اجرای حقوقی (اعم از کیفری، حقوقی، اداری و انضباطی) به نقش پیشگیرانه این منشورها و کدها کمک می‌کنند (همان: ۱۳۶-۱۳۴).

## ۸ سرمایه اجتماعی در ایران

طی سالیان اخیر بحث سرمایه اجتماعی در ایران نیز مورد توجه بسیاری از محققان و نظریه پردازان قرار گرفته و در پی آن، بسیاری از کارهای نظری و تجربی نیز صورت گرفته است. آنچه می توان از آثار و نتایج منتشر شده آنها استخراج کرد، چند حکم کلی است. اول، اینکه سرمایه اجتماعی در ایران به صورت عمومی پایین است. دوم، اینکه سرمایه اجتماعی درون گروهی بیش از سرمایه اجتماعی برون گروهی در ایران فعال است که البته سرمایه اجتماعی درون گروهی نیز بیش از پیش در حال فرسایش و تقلیل است.

در تحلیل افول سرمایه اجتماعی در ایران سه فرضیه را می توان طرح کرد: اول، نامناسب بودن ساخت فرهنگی جامعه که اجازه همیاری و همکاری گروهی، اعتماد به یکدیگر و برخورد عقلانی با مسائل را نمی دهد. مفهوم و نظریه «امتناع اندیشه» طباطبایی و یا «بافت قبیلگی فرهنگ ایران» رضاقلی در چارچوب این فرضیه قرار می گیرد. دوم، نامناسب بودن ساخت اقتصادی، اجازه شکل گیری جامعه مدنی متکی بر گروه ها و طبقات اجتماعی مستقل از دولت را نمی دهد. بنابراین، در این چارچوب دولت به صورت یک نهاد فراقانونی تجلی پیدا می کند و حقوق مالکیت به عنوان یکی از ارکان اصلی شکل گیری جامعه مدنی و روابط و مناسبات اجتماعی مبتنی بر اعتماد شکل نمی گیرد. مفهوم و نظریه «دولت رانتهی و استبداد نفتی» کاتوزیان در چارچوب این فرضیه قرار می گیرد. سوم، نامناسب بودن ساخت قدرت که بیشتر تحت تأثیر ماهیت درونی دولت و رابطه اجتماعی دولت با نیروهای اجتماعی است، هم مانع از شکل گیری نهادهای مدنی ناظر بر عملکرد دولت می شود و هم از طریق سازمان دهی ضعیف فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر نظام انگیزشی جامعه تأثیر منفی می گذارد. در چارچوب این فرضیه، ضمن اینکه دولت دارای ریشه های تاریخی، اجتماعی و فرهنگی است دارای نوعی استقلال نیز است؛ از این رو، به عنوان متولی و مسئول پیشبرد تحولات توسعه ای شناخته می شود.

نوشتار حاضر، با اعتقاد به رویکرد سوم بر این باور است که سازمان درونی ضعیف

دولت از یک سو و رابطه دولت با نیروهای اجتماعی خاص از سوی دیگر مانع از شکل گیری یک نظام حکمرانی خوب شده است. نتیجه اینکه بر مبنای شاخص های مختلف حکمرانی (توانایی در کنترل فساد، ثبات سیاسی و نبود خشونت، کیفیت قوانین و مقررات، حاکمیت قانون، اثربخشی و کارآمدی حکومت و پاسخ گویی و صدای اعتراضی) کیفیت حکمرانی ایران در جایگاه بسیار ضعیفی قرار دارد. اگر این جایگاه ضعیف، عمدتاً به عملکرد دولت در دوره تاریخی بعد از انقلاب مرتبط باشد، در این صورت می توان آن را علت افول سرمایه اجتماعی دانست (دینی ترکمانی، ۱۳۸۵: ۲۳).

مانع دیگری که به واسطه بی اعتمادی در روند توسعه سیاسی ایجاد می شود، عدم همبستگی ملی است. وجود سطح بالایی از سرمایه اجتماعی پیونددهنده (درون گروهی) و تنزل سرمایه اجتماعی متصل کننده (برون گروهی) شاید بتواند تبیین کننده میزان پایین اعتماد اجتماعی در بین افراد جامعه باشد به طوری که در پیمایش ها و پژوهش های مرتبط با سرمایه اجتماعی هر چه از خانواده و گروه هایی مانند: اقوام، دوستان و همسایگان دورتر شویم حلقه اعتماد تنگ تر می شود. همچنین هر جا گروه های شغلی در پی منافع شخصی شان باشند و وظایف شغلی شان را در چارچوب قوانین و اصول اخلاقی انجام ندهند، از اعتماد کمتری برخوردار بوده اند.

از دیگر دلایل عمده عدم رشد اعتماد اجتماعی در ایران معاصر، تمرکز محور برنامه های کلان کشور بر ابعاد سخت افزاری توسعه است. تحلیل برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه ریزی های بعد از انقلاب، عدم توجه به ابعاد اجتماعی توسعه را نشان می دهد. محور برنامه های مذکور عمدتاً الگوی دستوری بوده که بر رشد اقتصادی و افزایش درآمد ملی تأکید دارد (موسایی، ۱۳۸۸: ۷۱).

بی سامانی در عرصه مدیریت، تعدد و تکثر الگوهای سامان دهی فرهنگی و اجتماعی و عدم انطباق سازمان مدیریتی کشور با تحولات اجتماعی و فرهنگی سبب شده است که نزد مردم، فضای عمومی جامعه وضع نامطلوبی بیابد و افزایش جمعیت شهری نیز هر روز به این

فضای نامطلوب دامن زده است. از سوی دیگر ساختارهای اجتماعی که شدیداً سلسله‌مراتبی یا نابرابر هستند، زمینه نامناسبی برای رشد سرمایه اجتماعی پدید می‌آورند. نابرابری اقتصادی با سرمایه اجتماعی ارتباط نزدیکی دارد. ظاهراً نوعی ارتباط علی دوسویه بین این دو متغیر برقرار است. وجود نابرابری، فاصله اجتماعی بین افراد یک جامعه را افزایش و احتمال پیوندهای اجتماعی یا تحقق هنجارهای مشترک را کاهش می‌دهد.

می‌توان گفت که دست کم در مراحل اولیه، سرمایه اجتماعی و توسعه ارتباطی دوسویه دارند. به عبارتی سرمایه اجتماعی هم بر روند توسعه تأثیرگذار است و هم از آن تأثیر می‌پذیرد. معتدل بودن شرایط اجتماعی که از توزیع امکانات و منابع حاصل می‌شود، می‌تواند موجب افزایش اعتماد اجتماعی و تقویت هنجارهای اجتماعی در میان شهروندان شود و زمانی که حس اعتماد اجتماعی به صورت فراگیر در جامعه توسعه و گسترش پیدا کند، می‌تواند زمینه‌ساز و ظرفیت‌ساز بسیاری از برنامه‌های مبتنی بر توسعه پایدار باشد. از این رو ایجاد، گسترش و بهبود توسعه اجتماعی امری بسیار ضروری است (صیادی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۲۱۷).

در پایان به برخی از مواردی که در قانون برنامه چهارم توسعه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با سرمایه اجتماعی مرتبط است، اشاره می‌شود. به امید آنکه اجرایی شدن برنامه‌ها بتواند موارد ذیل را از حد گفتار و نوشتار به عمل، از حاشیه‌ای و زینتی بودن اسناد توسعه، به متنی همراه با سازوکار و چگونگی ایجاد آنها در جامعه تبدیل کند.

- تهیه سازوکارهای سنجش و ارزیابی سرمایه اجتماعی در کشور، ارائه گزارش سالیانه سرمایه اجتماعی کشور و احصای علل و عوامل تأثیرگذار بر آن؛

- تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها، نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور و فراهم کردن و توسعه کمی و کیفی و گسترش نهادهای مدنی با اعمال سیاست‌های تشویقی؛

- پرورش عمومی قانون‌مداری و رشد فرهنگ نظم و احترام به قانون و آیین شهروندی؛

- ترویج مفاهیم وحدت آفرین و احترام آمیز نسبت به گروه‌های اجتماعی و اقوام مختلف در فرهنگ ملی؛

- حمایت از تشکل‌های اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان؛

- طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی و جلب مشارکت‌های اجتماعی؛

- آموزش‌های شغلی و مهارت‌های زندگی به‌ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین

درآمدی در کشور؛

- ایجاد رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی بر اساس الگوهای نیازهای اساسی

توسعه و تشخیص نیاز توسط جوامع محلی برای ارائه خدمات اجتماعی، از طریق نظام

انگیزشی برای پروژه‌های عمرانی کوچک متناسب با ظرفیت‌های محلی؛

- بسط و گسترش روحیه نشاط، شادابی، امیدواری، اعتماد اجتماعی، تعمیق ارزش‌های

دینی و هنجارهای اجتماعی؛

- خدمات‌رسانی به‌موقع به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی با مشارکت سازمان‌های

غیردولتی؛

- اقدام‌های لازم برای حمایت از هیئت‌های مذهبی و تشکل‌های دینی با رویکرد بهبود

کیفیت فعالیت‌ها و پرهیز از خرافات و انحرافات (همان، ۱۳۸۸: ۲۲۱ - ۲۲۰).

در بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با فساد نباید فراموش شود که این رابطه، بیش از هر

چیز در زمینه اجتماعی و تاریخی یک جامعه معنا می‌یابد و هرگز رابطه‌ای علی و ضروری

نبوده و نیست و مهم‌تر از آن اینکه، به‌هرحال سرمایه اجتماعی وجوه، ابعاد و شاخص‌های

گوناگونی دارد که دفاع از رابطه بین تمامی آنها با جلوگیری از فساد چندان بدیهی به‌نظر

نمی‌رسد. پس باید دید و سنجد که بین کدام یک از ابعاد، وجوه و شاخص‌های سرمایه

اجتماعی با مفهوم مورد نظر رابطه وجود دارد. اکنون با مباحثی که مطرح شد، می‌دانیم که

سرمایه اجتماعی در یک زمان و مکان خاص، به‌گونه‌ای عمل می‌کند که الزاماً در زمان و

یا مکان دیگر نمی‌توان پیش‌بینی کرد که همان‌گونه عمل کند (موسایی، ۱۳۸۸: ۷۲).

## منابع و مآخذ

- آرویند، کی. جین (۱۳۸۶)، *اقتصاد سیاسی فساد* (کالبدشکافی مفاصد اقتصادی سیاست‌مداران)، ترجمه علی بختیاری‌زاده، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- اکبری، غضنفر (۱۳۸۷). «سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری»، فصلنامه *تحقیقات جغرافیایی*، ش ۸۳.
- امیرخانی، علی اصغر و طیبه پورعزت (۱۳۸۷). «تأملی بر امکان توسعه سرمایه اجتماعی در پرتو عدالت سازمانی در سازمان‌های دولتی»، *نشریه مدیریت دولتی*، دوره ۱، ش ۱.
- امین بیدختی، علی اکبر و ماشاله نظری (۱۳۸۸). «ارائه یک مدل نظری برای نهادینه‌سازی مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی جهت بهبود عملکرد اقتصادی»، *راهبرد یاس*، ش ۱۹.
- برامکی یزدی، حجت‌الله (۱۳۸۷). «عوامل مؤثر بر توسعه، مطالعه موردی: سرمایه اجتماعی»، *راهبرد یاس*، ش ۱۶.
- بهره‌مند بگ‌نظر، حمید (۱۳۸۶). «نقش جریان آزاد اطلاعات در پیشگیری اجتماعی از فساد»، *مجلس و پژوهش*، سال چهاردهم، ش ۵۸.
- پیران، پرویز و میرطاهر موسوی شینانی (۱۳۸۵). «کار پایه مفهومی و مفهوم‌سازی سرمایه اجتماعی (با تأکید بر شرایط ایران)»، فصلنامه *علمی پژوهشی رفاه اجتماعی*، سال ششم، ش ۲۳.
- دینی ترکمانی، علی (۱۳۸۵). «تبیین افول سرمایه اجتماعی»، فصلنامه *رفاه اجتماعی*، سال ششم، ش ۲۳.
- رز - اکرم، سوزان (۱۳۸۴). *فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح*، تهران، پردیس دانش.
- رسولی، رضا و بهنام شهائی (۱۳۸۸). «فساد اداری در نظام آموزشی: عوامل مؤثر بر پیدایش، گسترش و کاهش آن»، *نشریه مدیریت دولتی*، دوره ۱، ش ۳.
- صالحی، ارکان. «سرمایه اجتماعی حلقه مفقوده مدیریت شهری مطلوب»، [www.komakal.net](http://www.komakal.net).
- صفدری، حسین و کریم خسروی (۱۳۸۷). «بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران»، فصلنامه *اقتصاد مقادری* (بررسی‌های اقتصادی سابق)، دوره ۵، ش ۲.
- صیدایی سیداسکندر، محمدعلی احمدی شاپورآبادی و حسین معین‌آبادی (۱۳۸۸). «دیب‌چاه‌ای بر سرمایه اجتماعی و رابطه آن با مؤلفه‌های توسعه اجتماعی در ایران»، *راهبرد یاس*، ش ۱۹.
- عالی‌پور، حسن (۱۳۸۶). «فساد: موقعیت‌سنجی قانونی، ضرورت‌سنجی تقنینی»، *مجلس و پژوهش*، سال چهاردهم، ش ۵۸.

- عطاری، سعید (۱۳۸۸). «سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دولت: عناصر دستیابی به توسعه»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، ش ۴.
- قلی‌پور، آرزو و علی پیران‌نژاد (۱۳۸۵)، «دولت الکترونیک، پویایی نهادی و بحران اعتمادسازی»، فرهنگ مدیریت، سال چهارم، ش ۱۲.
- ملک، فردریک (۱۳۸۸). «شاخص درک فساد»، کارآفرین، ش ۷۴.
- موسایی، میثم و سعید راعی صدقیانی (۱۳۸۸). «سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی: طرح یک نگرش نوین»، راهبرد یاس، ش ۱۷.
- نصوحیان، محمد مهدی (۱۳۸۷). «نقش اعتماد متقابل حکومت و مردم در روند توسعه سیاسی»، راهبرد یاس، ش ۱۴.
- نصیری، مرتضی (۱۳۸۶). سرمایه اجتماعی و تأثیر آن بر سیاست‌گذاری عمومی، تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- نقیبی‌مفرد، حسام (۱۳۸۹). حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.