

# دولت و سرمایه اجتماعی

دکتر محمد خضری

تاریخ ارائه: ۱۳۸۴/۷/۵

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۴/۸/۲۵

## چکیده

این مقاله در پی آن است تا اهمیت سرمایه اجتماعی در حکمرانی خوب و شکنندگی و آسیب‌پذیری آن در برابر رفتار و اقدامات دولت را برجسته کند. سرمایه اجتماعی سنگ بنای جامعه مرفه و دولت کارآمد است و در سایه حفظ، تقویت و انباشت این منبع ارزشمند است که جامعه می‌تواند از دستاوردهای توسعه و حکمرانی خوب بهره‌مند شود. از این رو، دولت نه فقط باید پیامدهای اقداماتش بر سرمایه اجتماعی را ارزیابی کند، بلکه لازم است همواره محیط اجتماعی اعتمادآوری را فراهم آورد که اعتمادپذیری، تمایل به حفظ قول و قرارها، تمایل به همکاری و همیاری و وارد شدن در شبکه‌های اجتماعی را برای اعضای جامعه سودمند و معنادار سازد. نگارنده معتقد است که سرمایه اجتماعی با تعدیل یا از مطلوبیت انداختن نارسایی‌هایی چون ناکارایی تخصیصی، کساد سازمانی، مشکل کارگزاری و فساد در بخش عمومی و نیز تنش و تعارض‌های احتمالی بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها، و در عین حال تقویت نظارت درونی، امکان عرضه کالای مدیریت عمومی بهتری را فراهم می‌کند. دولت از یک سو می‌تواند از طریق بهسازی فردی، اجتماعی و نهادی و از سوی دیگر، با تضعیف منابع سازنده سرمایه اجتماعی به تخریب آن کمک کند.

کلیدواژه‌ها: سرمایه اجتماعی، دولت، اعتماد عمومی، حکمرانی خوب

## مقدمه

معمولاً اقتصاددانان در پاسخ به پرسش‌هایی چون: چرا برخی ملت‌ها توسعه پیدا کرده‌اند و برخی دیگر از دستیابی به آن بازمانده‌اند؟؛ چرا برخی از آنها توسعه‌یافته‌تر از بقیه هستند؟؛ و چرا توسعه‌یافتگی در بعضی جوامع در بردارنده هزینه‌های فرصتی و اجتماعی هنگفتی بوده است؟، روی دو عامل میزان منابع (مادی و انسانی) در دسترس ملت‌ها و نیز نحوه مدیریت آن منابع تمرکز می‌کنند. تاریخ اقتصادی توسعه‌یافتگی کشورها نشان می‌دهد که میزان منابع در اختیار هر ملت، محدودیت‌چندان اساسی برای شکوفایی و آبادانی سرزمین آن ایجاد نمی‌کند. به عنوان نمونه، به‌رغم بهره‌مندی بسیاری از کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین از موهبت‌های طبیعی چون نفت و گاز، معادن، اقلیم خوب و غیره و نیز انسان‌های سخت‌کوش و باهوش، کمتر توسعه یافته‌اند و چندان از برون‌دادهای مثبت این منابع منتفع نشده‌اند. حتی در برخی از این کشورها، مواهب مزبور به بلای جان آنها نیز تبدیل شده است.

بنابراین، به نظر می‌رسد، این نحوه مدیریت منابع در اختیار هر ملت است که می‌تواند برای اعضای آن رفاه و بهروزی به ارمغان بیاورد. نحوه مدیریت منابع در اختیار نیز به دو عامل بنیادی مرتبط به هم بستگی دارد: نهادها و سرمایه اجتماعی. کارل برنر (۱۹۸۵) خاطر نشان می‌کند که نحوه مدیریت منابع در دسترس یک ملت به کیفیت نهادها و ساختار انگیزشی هدایت‌کننده منابع مزبور بستگی دارد. (۱) در عین حال کشورهایی که سبب نهادی مشابهی داشته‌اند، سطح توسعه یکسانی را تجربه نموده‌اند. همچنین، کشورهای دارای سطوح نسبتاً یکسان توسعه‌یافتگی، لزوماً از نهادهای مشابهی بهره‌مند نبوده‌اند. به عنوان مثال، بررسی‌های رابرت پوتنام، به ویژه در بررسی تطبیقی مناطق شمال و جنوب ایتالیا، نشان دادند جوامعی که سطوح سرمایه اجتماعی بالاتری داشته‌اند، نتایج توسعه‌ای بهتری نیز گرفته‌اند. (۲)

در واقع، کارایی مدیریت منابع در هر جامعه‌ای مستلزم سطح قابل قبولی از سرمایه اجتماعی است. از سوی دیگر یکی از سازوکارهای مسلط مدیریت منابع - به ویژه در کشورهای کم‌توسعه‌یافته‌ای چون ایران - دولت است. بنابراین وجود دولت دوستدار سرمایه اجتماعی<sup>۱</sup> و سازگار با آن، برای شکوفایی و آبادانی جامعه اساسی خواهد بود. سرمایه

---

1 . Social Capital Friendly

اجتماعی در عین تأثیرگذاری بر عملکرد دولت، قویاً از عملکرد آن متأثر می‌شود. بنابراین، هر اقدام دولت، سرمایه اجتماعی را می‌تواند به گونه‌ای مثبت یا منفی تحت تأثیر قرار دهد. نظر به اهمیت سرمایه اجتماعی در توسعه یک کشور، بررسی رفتار دولت در تولید یا تخریب آن از اهمیت اساسی برخوردار خواهد بود. بر این اساس، این مقاله در پی آن است تا علاوه بر بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر عملکرد دولت، نقش دولت را نیز در تولید و تخریب سرمایه اجتماعی تحلیل کند. این کار نه فقط درک ما را از تأثیرگذاری معطوف به توسعه اقتصادی این دو افزون می‌کند؛ بلکه شناخت ما را از آسیب‌های توسعه‌ای اقدامات و سیاست‌های دولت بیشتر می‌سازد.

### الف. تأملی در چیستی سرمایه اجتماعی

معمولاً ابتکار اصطلاح سرمایه اجتماعی و تبیین مفهومی آن به رابرت پوتنام نسبت داده می‌شود. از نظر پوتنام، سرمایه اجتماعی جنبه‌هایی از سازمان اجتماعی - مانند شبکه‌های اجتماعی، هنجارها و اعتماد - است که با تسهیل همکاری و هماهنگی در میان اعضای جامعه، آنها را قادر می‌سازد تا اهداف مشترکشان را به طور کارآمدی دنبال کنند. (۳) وی سرمایه اجتماعی را مترادف با مفاهیم دیگری چون انسجام اجتماعی، پیوستگی اجتماعی و حتی برادری به کار می‌برد. (۴) این مفاهیم به این موضوع اشاره دارند که با هم بودن، بهتر از تنها بودن است. در دل این مفهوم جامعه مدنی ارزش‌هایی چون هم‌دردی، همیاری، اعتماد و مشارکت قرار دارد. (۵) در واقع، چنین هنجارهایی شالوده سرمایه اجتماعی‌اند. (۶)

سرمایه اجتماعی همچون اشکال دیگر سرمایه مولد است؛ با این تفاوت که خودافزا<sup>۱</sup> و تراکمی می‌باشد. به این معنا که به دنبال استفاده بیشتر، بر مقدار آن افزوده می‌گردد (۷) و همچون هر شکل دیگر سرمایه به بهره‌وری افراد و گروه‌ها در جامعه کمک می‌کند، هرچند که ممکن است این کمک به صورت اقتصادی نباشد. (۸) بدون سرمایه اجتماعی، سرمایه‌های مادی و انسانی انباشته نمی‌شوند (۹)؛ رشد اقتصادی و بهزیستی و رفاه به دست نمی‌آیند و جامعه از دستیابی موفقیت‌آمیز به اهدافش باز می‌ماند. (۱۰)

1 . Self - reinforcing

سرمایه اجتماعی ملاطی نامرئی است که اعضای جامعه را با هم نگه می‌دارد و می‌تواند به مواردی چون اعتماد، باورها، ایمان و هنجارهای عمومی تعبیر شود. (۱۱) این ملاط اجتماعی انسجام و هماهنگی رفتار اقتصادی را تسهیل کرده و در نتیجه به عملکرد اقتصادی بهتری می‌انجامد. (۱۲) در جاهایی که ذخیره خوبی از سرمایه اجتماعی وجود داشته باشد، بازار و دولت عملکرد بهتری خواهند داشت. این گونه سرمایه به اندازه‌ای اهمیت دارد که می‌شود با آن در دموکراسی را نیز باز کرد. (۱۳)

بی‌گمان، تعریف دقیق و جامع از سرمایه اجتماعی دشوار است. علت آن است که سرمایه اجتماعی مقوله‌ای نامرئی و نسبتاً غیرقابل اندازه‌گیری می‌باشد. در بیشتر موارد افراد برحسب هدفی که دنبال می‌کنند، تعریفی از آن ارائه می‌دهند. در برخی تلقی‌ها، سرمایه اجتماعی، شامل هر آن چیزی می‌شود که در قالب سرمایه انسانی و مادی نمی‌گنجد. به عنوان مثال، بانک جهانی، سرمایه اجتماعی را دربرگیرنده سبدهی از نهادها، روابط، شبکه‌ها و هنجارها می‌داند که کیفیت و کمیت تعاملات اجتماعی جامعه را شکل می‌دهند. (۱۴) در هر حال، قدر مسلم آن است که جوهره انباشت آن اعتماد متقابل و هنجارهای دوسویه<sup>۱</sup> میان افراد گروه یا جامعه می‌باشد. (۱۵) در واقع، قابلیت است که از شیوع اعتماد در جامعه یا بخش‌های مشخصی از آن پدیدار می‌شود. (۱۶)

بنابراین، جان‌مایه سرمایه اجتماعی، که از نظر اقتصادی نیز بسیار اهمیت دارد، اعتماد است. اعتماد بخشی از سرمایه اجتماعی و شاید مهمترین و اساسی‌ترین بخش آن نیز هست. اعتماد عمومی آمادگی بالقوه شهروندان برای همکاری با یکدیگر و نیز آمادگی آنها را برای وارد شدن در کوشش‌های مدنی نشان می‌دهد. (۱۷) در تحلیل سرمایه اجتماعی معمولاً بین سه گونه اعتماد تفکیک قائل می‌شوند: اعتماد عمومی<sup>۲</sup>، اعتماد دانش‌پایه<sup>۳</sup> و اعتماد ویژه یا خاص<sup>۴</sup>. (۱۸) اعتماد عمومی ناظر به وجود اعتماد در کلیت جامعه است و بیشتر در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار وجود دارد. اعتماد دانش‌پایه می‌تواند در هر جامعه‌ای وجود داشته باشد و مبنای آن

---

1 . Reciprocity  
 2 . Generalized Trust  
 3 . Knowledge - based Trust  
 4 . Particularized Trust

دانش است. برای مثال، دانش پزشک، موجب اعتماد بیماران به اوست. اعتماد ویژه به وجود اعتماد بین عده قلیلی از افراد اشاره دارد. این وجه اعتماد بیشتر در جوامع غیرمردم‌سالار وجود دارد؛ جایی که شبکه‌های روابط حامی - پیرو<sup>۱</sup>، تقسیم‌بندی شهروندان به خودی و غیرخودی رایج است. اعتماد عمومی بر مشارکت مدنی می‌افزاید و بر پابندی افراد به تعهدات‌شان اضافه می‌کند؛ اما اعتماد ویژه فرهنگ عشیره‌ای را ترویج داده و از مشارکت مدنی می‌کاهد.

بنابراین، موقعی که می‌گوییم سرمایه اجتماعی در جامعه‌ای بالاست، مراد این است که از یک سو حس اعتماد عمومی و همکاری دوسویه - به ویژه در امور پسندیده از نظر اجتماع - در میان اعضای آن و نیز پابندی به قراردادهای و تمایل به حفظ قول و قرارها بالا می‌باشد و از سوی دیگر روحیه فرصت‌طلبی و سواری مجانی گرفتن در میان اعضای آن جامعه اندک است، به گونه‌ای که کنش‌های جمعی با کمترین هزینه ممکن می‌شوند.

### ب. نقش سرمایه اجتماعی در عملکرد دولت

عملکرد دولت، معمولاً از طریق کالای مدیریت عمومی ارزیابی می‌شود. بر این اساس، دولتی که مدیریت عمومی پرکیفیتی را با هزینه‌های اندک ارائه می‌کند، عملکرد بهتر و در نتیجه مقبولیت بیشتری خواهد داشت. سبدی از مؤلفه‌هایی که کیفیت کالای مدیریت عمومی را تحلیل می‌برند، می‌توان شامل مواردی چون کساد سازمانی یا ناکارایی ایکس<sup>۲</sup>، ناکارایی تخصیصی، مشکل کارگزاری<sup>۳</sup>، تنش و تعارض‌های احتمالی میان کارگزاران و نیز بین کارگزاران و سیاستمداران، فساد اداری، کارایی پایین نظارت درونی در بخش عمومی و جریان محدود اطلاعات در آن دانست. باید توجه کرد که بین نامطلوب‌های مزبور همپوشانی‌هایی وجود دارد و بعضاً علت و معلول نسبی یکدیگرند.

سرمایه اجتماعی می‌تواند با تعدیل و از مطلوبیت انداختن نارسایی‌های مزبور به عملکرد بهتر دولت و در نتیجه مقبولیت بیشتر آن کمک کند. در ادامه سعی خواهد شد از طریق تبیین این نارسایی‌ها، کارویژه سرمایه اجتماعی در تعدیل آنها نشان داده شود.

1 . Patron - Cleint Relationship

2 . X - Inefficiency

3 . Agency Problem

### ۱. سرمایه اجتماعی، کسادی سازمانی یا ناکارایی ایکس را تعدیل می‌کند.

ناکارایی ایکس زمانی اتفاق می‌افتد که تدارک ستانده‌های بخش عمومی پرهزینه می‌شود. یعنی اگر بتوان کالایی عمومی مانند دفاع ملی را با صرف دو هزینه ۱۰۰ و ۲۰۰ تومان تدارک دید، ولی بوروکرات‌ها آن را با صرف هزینه ۲۰۰ تومان عرضه کنند، ناکارایی ایکس اتفاق می‌افتد. برای مثال، ممکن است بوروکرات‌ها از زیرکار شانه خالی کنند، فراغت بیشتری در حوزه‌های کاری‌شان اختیار کنند، در استفاده از منابع عمومی صرفه‌جویی نکنند و در نگهداری از امکانات عمومی دقت لازم به خرج ندهند، از اموال و امکانات عمومی بهره‌برداری شخصی (حزبی، گروهی و غیره) کنند، یا برای تدارک سطح بخصوصی از ستانده‌های بخش عمومی افراد بیشتری (اضافی) را به کار بگیرند. این موارد باعث پرهزینه شدن عرضه کالاها و خدمات دولتی و پایین آمدن کیفیت آنها می‌شوند.

در واقع، ناکارایی ایکس موجب می‌شود تا قیمت ستانده‌های عمومی - یعنی بودجه عمومی که برای تدارک‌شان به بخش عمومی تزریق می‌گردد - بالاتر از هزینه کارایی عرضه آنها باشد. بنابراین بخشی از منابع عمومی - یا رفاه تأمین‌کنندگان منابع عمومی، یعنی رأی‌دهندگان - به بوروکرات‌ها انتقال پیدا می‌کند، بدون آنکه در عوض آن، کالا یا خدمتی به رأی‌دهندگان تحویل داده شود. این کنش یکی از اصول اساسی سرمایه اجتماعی، یعنی هنجار بده - بستان یا انتفاع دوسویه، را مخدوش می‌سازد و بنابراین مانع از انباشت آن می‌گردد. بر اساس هنجار همکاری متقابل و بده - بستان دوسویه، اگر شما چیزی را از دیگران دریافت کردید، انتظار این است که چیزی را به حساب بدهکاری‌تان بگذارید و در آینه آن را جبران نمایید. و اگر چیزی را به دیگران عرضه کردید حق دارید انتظار دریافت چیزی در آینده را داشته باشید. (۱۹) مثلاً اگر شهروندان جامعه هزینه‌های بخش عمومی را از طریق مالیات پرداخت کردند، حقتشان است که انتظار دریافت کالاهای عمومی پرکیفیتی را داشته باشند. اصولاً، حقوق و مزایایی که سیاستمداران و مجریان آنها در بخش عمومی (یعنی بوروکرات‌ها) دریافت می‌کنند، از محل مالیات‌هایی است که توسط رأی‌دهندگان تأمین می‌شود. از این رو هر دوی آنها می‌بایست چیزی را به حساب بدهکاری خود بگذارند و در عوض آن، کالاهای عمومی پرکیفیت و کم‌هزینه - یعنی دست کم به اندازه ارزش مالیاتی که گرفته‌اند - به

رأی‌دهندگان تحویل دهند. پایبندی مجموعه دولت به این هنجار، به تعدیل ناکارایی ایکس و کسادی سازمانی و در نتیجه عملکرد بهتر دولت می‌انجامد.

## ۲. سرمایه اجتماعی به تعدیل ناکارایی تخصیصی می‌انجامد.

یکی از نارسایی‌های مرسوم در بوروکراسی‌ها - به ویژه در کشورهای کمتر دموکراتیک یا غیردموکراتیک - ناکارایی تخصیصی می‌باشد. به این مفهوم که بوروکرات‌ها با عرضه کالاها و خدمات دولتی بیش از آنچه تأمین‌کنندگان منابع عمومی - رأی‌دهندگان - می‌خواهند و تمایل به پرداخت مالیات برای آنها دارند، یا عرضه کالاها و خدماتی که مورد تقاضایشان هم نیست، سعی خواهند کرد تا بخشی از منابع عمومی را به طور خودسرانه به خود انتقال دهند. در واقع، چون فایده‌های کالاهای عمومی نامحسوسند، لذا بوروکرات‌ها می‌توانند با اغراق در فایده‌های کالاها و خدماتی که عرضه می‌دارند، سیاستمداران را به اختصاص بودجه بیشتری به حوزه‌های مدنظرشان اقناع و چه بسا اغوا کنند. آنها به دلیل مزیت اطلاعاتی و کارشناسی راجع به حوزه کاری‌شان و نیز تکنولوژی تولید ستانده‌های عمومی، به سهولت می‌توانند منابع عمومی را با عرضه ناکارایی تخصیصی به سوی خود سوق دهند.

در اینجا نیز، همچون مورد قبلی، پایبندی بوروکرات‌ها به هنجار بده - بستان دوسویه و اعتماد متقابل به تعدیل ناکارایی تخصیصی می‌انجامد. اگر بوروکرات‌ها اعتمادپذیر نباشند، تمایل رأی‌دهندگان به پرداخت مالیات برای تأمین مالی هزینه‌های بخش عمومی کم می‌شود و چه بسا به تدریج از بین برود و در نتیجه، هر دوی آنها در وضعیت بدتری قرار خواهند گرفت. احساس اعتماد بین رأی‌دهندگان و بوروکرات‌ها و تمایل آنها به حفظ قول و قرارهایی که با یکدیگر - به طور ضمنی - بسته‌اند، عرضه رفتارهای مخاطره‌آمیز از طرف آنها را - به ویژه ناکارایی تخصیصی از جانب بوروکرات‌ها - کاهش خواهد داد.

## ۳. ذخیره سرمایه اجتماعی به تعدیل مشکل کارگزاری می‌انجامد.

تفویض اختیار، ویژگی اساسی بخش عمومی در هر کشوری است. معمولاً، مسئولیت تصمیم‌گیری راجع به عرضه کالاهای عمومی از رأی‌دهندگان (کارفرما) به سیاستمداران

(کارگزار) و از آنها (کارفرما) نیز به بوروکرات‌های دون‌پایه‌تر (کارگزار)، تفویض می‌شود. کانون نگرانی در رابطه کارفرما - کارگزار این است که کارفرما چگونه کارگزار را تحریک کند تا آنچه را که می‌خواهد، انجام دهد. (۲۰) در واقع، همواره امکان دارد که کارگزار از اختیار تفویض شده به او در راستای مقاصد شخصی‌اش بهره‌برداری کند که ممکن است با اهداف کارفرما سازگار نباشد؛ یعنی بین انگیزه‌های آن دو واگرایی وجود داشته باشد. (۲۱) در این صورت، رابطه کارگزاری به مشکل کارگزاری تبدیل می‌شود.

مشکل کارگزاری در بخش عمومی نه فقط به ناکارایی ایکس و یا ناکارایی تخصیصی می‌انجامد؛ بلکه با تشدید تنش و تعارض بین کارگزاران بخش عمومی، سرعت تصمیم‌گیری‌ها را کند و آنها را پرهزینه می‌سازد و مانع از این می‌شود تا از صرفه‌های مقیاس همکاری در آن بخش سود برد. گذشته از آن، زمینه را برای عرضه رفتارهای مخاطره‌آمیزی چون فساد اداری از جانب بوروکرات‌ها فراهم می‌آورد. تمامی این موارد، کیفیت کالای مدیریت عمومی را قویاً پایین می‌آورند و آن را پرهزینه می‌کنند.

وجود اعتماد عمومی در بخش عمومی و احساس اعتماد متقابل بین کارفرما و کارگزار و نیز تمایل آن دو به همکاری متقابل و انتفاع دوسویه، به میزان زیادی از مشکل کارگزاری در بخش عمومی می‌کاهد و ستانده‌های عمومی بهتر و قابل قبول‌تری را به دست می‌دهد.

#### ۴. سرمایه اجتماعی تعارض‌های احتمالی سیاستمداران و بوروکرات‌ها را کاهش می‌دهد.

رابطه سیاستمداران و بوروکرات‌ها به منزله نوعی انحصار دوجانبه می‌ماند؛ چرا که بوروکرات‌ها یگانه عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی‌اند و سیاستمداران نیز تنها سفارش‌دهنده آنها. تیم سیاسی در جهت جامه عمل پوشاندن به تعهدات‌شان به رأی‌دهندگان و مواعید انتخاباتی، ناگزیر از همکاری با بوروکرات‌ها - مجریان‌شان - هستند. این تیم معمولاً در پی آن است تا گفتمان خود را بر نظام اداری تحمیل و بوروکرات‌ها را به تبعیت از برنامه‌ها و سیاست‌های مورد نظر خود وادار کند؛ اما بوروکرات‌ها ممکن است از سرمخالفت و کارشکنی



با برنامه‌ها و سیاست‌های تیم سیاسی برآیند و به دنبال تحمیل اقتدار بوروکراتیک و گفتمان خود بر آن باشند.

در این رابطه، بوروکرات‌ها به دلیل توان کارشناسی و تخصصی و نیز قدرت انحصاری‌شان در تدارک ستانده‌های عمومی مورد تقاضای تیم سیاسی، در مزیت قرار دارند. همچنین به دلیل آنکه ساختار مدیریت بوروکراتیک مستقرتر و پابرجاتر از تیم سیاسی است، این مزیت دوچندان می‌شود. به همین علت، تیم سیاسی ناگزیر از پذیرش نسبی گفتمان مسلط بوروکراتیک است و باید به میزان زیادی به مطالبات بوروکرات‌ها و هنجارهای حاکم بر نظام اداری تن دهد. بنابراین، تیم مذکور یا باید خود را با ساختار نظام اداری هماهنگ کند و یا بوروکرات‌ها را از طریق وضع قوانین و مقررات - به گونه‌ای که هرگونه مخالفتی با خود را تبدیل به نوعی اقدام متخلفانه و قاعدتاً مجرمانه کند - با خود هم‌نوا سازد و اینجاست که پای قوانین و مقررات موردی و غیرلازم به میان کشیده می‌شود. بی‌گمان بسیاری از قوانین و مقررات موضوعه در بخش عمومی برای تأمین اطمینان تیم سیاسی و ناگزیرساختن بوروکرات‌ها به تبعیت از تصمیم‌های متخذه توسط آنها نهاده می‌شوند. (۲۲) این قوانین و مقررات موردی و غیرلازم باعث کاهش شفافیت بخش عمومی می‌شوند و قدرت صلاح‌دیدگی بوروکرات‌ها در تدارک ستانده‌های عمومی را افزایش می‌دهند. همچنانکه به انتقال منابع عمومی بیشتری به نظام اداری به منظور پیاده کردن‌شان می‌انجامند.

اعتماد متقابل سیاستمداران و بوروکرات‌ها به یکدیگر و تعامل مبتنی بر همیاری و همکاری برای تولید ستانده‌های عمومی مورد انتظار رأی‌دهندگان، به میزان زیادی از بدبینی آنها نسبت به یکدیگر و نیز از تنش‌ها و اصطکاک‌های احتمالی‌شان می‌کاهد. چنین تعاملی جریان اطلاعات در بخش عمومی را تسهیل و تسریع می‌کند، نیاز به سازوکارهای نظارتی و در نتیجه هزینه‌های آن را کاهش می‌دهد، بین نیات و مقاصد سیاستمداران و بوروکرات‌ها آشتی بیشتری برقرار می‌سازد و سبب تقلیل عرضه کج‌منشی از جانب بوروکرات‌ها می‌شود. این موارد هزینه مدیریت بخش عمومی را کاهش و کیفیت آن را افزایش می‌دهند.

##### ۵. سرمایه اجتماعی فساد اداری را تعدیل می‌کند.

فساد اداری به معنای سوءاستفاده از اختیار عمومی در راستای انتفاع شخصی توسط بوروکرات‌هاست. (۲۳) بنابراین، بوروکراتی که به عرضه فساد اداری می‌پردازد، از کلیت جامعه سواری مجانی می‌گیرد. به عبارت دیگر، بوروکرات چیزی را به طور خودسرانه به حساب بستانکاری خود می‌گذارد؛ بدون اینکه در ازای آن چیزی را به کلیت جامعه تحویل دهد. موقعی که تعامل دولت و مردم مبتنی بر همکاری و همیاری نباشد و این دو به میزان زیادی از یکدیگر بیگانه باشند یا احساس اعتماد متقابل بین آنها ضعیف باشد، رأی‌دهندگان (مردم) سعی خواهند کرد تا نتایج سیاست‌های عمومی را در راستای انتفاع خودشان تحت تأثیر قرار دهند. آنها همچنین در پی آن خواهند بود تا از ضوابط رسمی پذیرفته شده در راستای انتفاع خود بهره‌برداری کنند. یعنی تقاضا برای فساد افزایش می‌یابد. از طرف دیگر، ضعف احساس اعتماد بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها و در میان خود بوروکرات‌ها و نیز ضعف فرهنگ مدیریت مشارکتی در بخش عمومی، احتمال عرضه فساد اداری را افزایش می‌دهد. تمایل بوروکرات‌ها به حفظ قول و قراری که با سیاستمداران دارند (یعنی قرارداد کارگزاری) و پایبندی‌شان به این قرارداد، تمایل آنها را به سوءبهره‌برداری از اختیار دولتی در راستای انتفاع شخصی (حزبی، گروهی، فامیل و غیره) کاهش می‌دهد.

##### ۶. سرمایه اجتماعی نظارت درونی در بخش عمومی را تقویت می‌کند.

نظارت بیرونی در بخش عمومی اشاره به این دارد که عملکرد بوروکرات‌ها توسط سازوکارهایی چون مطبوعات، بازرسی‌های درون سازمانی و بیرون سازمانی، ذی‌حسابی‌ها و غیره زیر نظر گرفته شود. اگرچه چنین نظارتی در بخش عمومی لازم است؛ اما از کارایی و اثربخشی شایسته‌ای برخوردار نیست. علت این است که این نوع نظارت - غیر از نظارت مطبوعاتی - به میزان زیادی توسط بوروکرات‌ها انجام می‌گیرد، و بنابراین همواره ممکن است کمتر از حد ارائه شود. در عین حال این نظارت همواره در برابر مصلحت‌جویی‌های سیاسی، جناحی و بوروکراتیک آسیب‌پذیر و بسیار پرهزینه است.

نظارت درونی بیشتر در نظام بازار رقابتی و در بخش خصوصی وجود دارد که در آن، عاملان و فعالان اقتصادی برای ماندن در صنعت بخصوصی ناگزیر از حداقل کردن هزینه‌ها و افزایش کارایی فعالیت‌شان هستند. در بخش خصوصی اگر یک فعال اقتصادی عملکرد خوبی نداشته باشد ناگزیر باید صنعت را به نفع رقبایش ترک کند؛ اما در بخش عمومی این انگیزه معمولاً ضعیف است، چراکه بوروکرات‌ها ممکن است از دستاوردهای بهبود عملکرد سازمان متبوعشان به طور شخصی بهره‌مند نگردند و چه بسا افرادی در درون سازمان از عملکرد دیگران به طور انفرادی منتفع شوند (یعنی سواری مجانی بگیرند). اطمینان از اینکه افراد درون سازمان به هزینه یکدیگر اقدام نخواهند کرد (یعنی سواری مجانی نمی‌گیرند) و رواج روحیه همکاری و همیاری میان آنها، مشوق افراد به عرضه عملکرد بهتر و تخصیص بهینه منابع عمومی خواهد بود. احساس اعتماد متقابل بین اعضای سازمان نه فقط سازگاری بیشتری بین منافع فردی و گروهی (سازمان) ایجاد می‌کند؛ بلکه تمایل به همکاری و همیاری را گزینه و راهبرد اثربخش‌تری در جهت دستیابی به اهداف مشترک می‌سازد.

### ج. نقش دولت در تولید و تخریب سرمایه اجتماعی

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، سرمایه اجتماعی نقش قابل ملاحظه‌ای در بهبود عملکرد دولت دارد؛ همچنانکه عامل بنیادی در توسعه اقتصادی نیز هست. (۲۴) جوامع بهره‌مند از سطوح بالاتر ذخیره سرمایه اجتماعی، از دستاوردهای توسعه‌ای بهتر و حکومت کارآمدتری بهره‌مند خواهند شد. (۲۵) بنابراین، در صورت تحلیل رفتن چنین منبع ارزشمندی در جامعه، حکمرانی خوب و توسعه اقتصادی نیز عقیم خواهد شد. اکنون سؤال این است که چنین سرمایه‌ای چگونه انباشته می‌شود و در صورت وجود چگونه تحلیل خواهد رفت. عوامل مختلفی می‌توانند به تولید یا تخریب سرمایه اجتماعی کمک کنند. در این میان، شاید دولت تأثیرگذارترین باشد. از این رو، در ادامه بحث به تحلیل نقش این بزرگ‌ترین کنشگر اجتماعی در تولید و تخریب سرمایه اجتماعی پرداخته می‌شود.

### ۱. نقش دولت در تولید سرمایه اجتماعی

به طور کلی دولت از دو طریق اساسی یعنی بسترسازی و اعتمادسازی برای انباشت، می‌تواند به تولید سرمایه اجتماعی کمک کند. اولی به این معناست که دولت باید بسترهای لازم برای تحریک و تشویق افراد جامعه به همکاری و اقدام‌های جمعی را فراهم آورد. در واقع، دولت باید به ظرفیت‌سازی اجتماعی مبادرت ورزد. این کار می‌تواند از طریق بهسازی اجتماعی، بهسازی فردی و بهسازی نهادی انجام گیرد. در بهسازی اجتماعی دولت از طریق سیاست‌هایی چون تدارک بهداشت و آموزش همگانی، بیمه‌های بیکاری و نظام تأمین اجتماعی فراگیر ظرفیت اعضای جامعه برای توسعه روابط همیارانه را افزایش می‌دهد. در بهسازی فردی، دولت باید با توانمندکردن و بهسازی افراد - به ویژه افراد فقیر، معلول و کم‌بینه - انگیزه لازم برای مشارکت در کنش‌های جمعی و ورود به بازی‌های گروهی را فراهم سازد. فقر اقتصادی و آموزشی و آسیب‌پذیری در برابر مخاطرات اجتماعی، آمادگی بالفعل و بالقوه افراد برای همکاری و واردشدن در کوشش‌های مدنی - NGOها و سازمان‌های داوطلبانه و خیریه - و شبکه‌های اجتماعی را تحلیل برده و فرصت لازم برای بروز قابلیت‌های فردی در تعاملات همیارانه را به آنها نمی‌دهد. در بهسازی نهادی، دولت باید از طریق تدارک محیط نهادی انعقاد یافته، ورود به تعاملات مبتنی بر همکاری و همیاری را برای اعضای جامعه معنادار سازد. در این میان تدارک ابزارهای کافی و بهنگام برای تعریف شفاف حقوق مالکیت فردی و نیز تدارک نهادی برای حفاظت جدی از آن - که مستلزم وجود دستگاه قضائی قاطع، سریع، ارزان، بی‌طرف و در دسترس همه است - از اهمیت اساسی برخوردار می‌باشد. اصولاً، نهادها قواعد بازی برای تعامل اعضای جامعه با یکدیگرند. موقعی که قواعد بازی، تعریف نشده یا غیرشفاف، غیرقابل اجرا و یا جانبدارانه باشند، تمایل به همکاری و همیاری تضعیف خواهد شد. از نظر اقتصادی، قابل اعتماد بودن، نه ویژگی ذاتی افراد؛ بلکه جنبه‌ای از شرایطی است که افراد در چارچوب آن اقدام می‌کنند. (۲۶) بنابراین اگر محیط بازی، اعتمادپذیری و حفظ قول و قرارها را برای اعضای جامعه سودمند نسازد؛ تمایل آنها به عرضه این هنجارها کاهش خواهد یافت. در واقع، بخش زیادی از رفتارهای افراد در واکنش به محیط تعامل و قواعد حاکم بر آن شکل می‌گیرند.

تعریف شفاف حقوق مالکیت فردی و نیز حفاظت نهادی جدی از آن، هزینه‌های معاملاتی<sup>۱</sup> در تعاملات اجتماعی را کاهش داده و در نتیجه، این تعاملات را کم‌هزینه و کمتر مخاطره‌آمیز و تمایل افراد به آنها را بیشتر خواهد کرد. هرچه بر هزینه‌های معاملاتی در جامعه افزوده شود، از اعتماد عمومی کاسته شده و افراد به سمت تعاملات و همکاری‌های محدود، موردی و خاص گرایش پیدا می‌کنند. انعقاد حقوق مالکیت فردی نه فقط تعاملات و شبکه‌های اجتماعی را برای اعضای جامعه معنادار می‌سازد؛ بلکه همکاری و همیاری آنها را به گزینه‌ای جذاب و سودمند تبدیل می‌کند.

اعتمادسازی برای تولید سرمایه اجتماعی، به این مفهوم است که دولت باید محیط اجتماعی اعتمادزایی را تدارک ببیند که نه فقط اعتماد اعضای جامعه به اقدامات و سیاست‌هایش را فراهم آورد؛ بلکه مشارکت در اداره جامعه و ورود به شبکه‌های اجتماعی را برای آنها معنادار سازد. در این رابطه، ثبات در رفتار و سیاست‌های دولت و شفافیت آنها، تسهیل جریان اطلاعات توسط دولت، تمرکززدایی از قدرت، دولت شفاف و پاسخگو، تناسب اقتدار دولت و جامعه مدنی، تناسب آن با بازار (دولت دوستدار بازار)، نقش اساسی دارد. لازم است دولت استقلال‌اش را با شهروندان تقسیم کند (تناسب اقتدار) و نقشش را از تنظیم‌کننده و فراهم کننده به کاتالیزور<sup>۲</sup> و تسهیل‌کننده<sup>۳</sup> تغییر دهد. در واقع، دولت باید ساختاری مشارکت‌جویانه و تسهیل‌گرایانه را طراحی کند و مشارکت‌کنندگان را به مثابه تولیدکنندگان و نه ارباب رجوع یا مشتری بنگرد. (۲۷)

موقعی که دولت کارهایی را انجام می‌دهد که امکان انجام دادن آنها - حداقل با همان استاندارد - توسط بخش خصوصی و جامعه مدنی وجود دارد، اعتماد عمومی سلب خواهد شد. به عبارت دیگر، ازدحام دولت و در نتیجه از میدان خارج کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی از عرصه فعالیت، به منزله بی‌اعتمادی دولت به آن دو است. موقعی که دولت در عرصه‌هایی غیر از آنچه برایش تعریف شده - از جمله تدارک کالاهای عمومی، پرداختن به مسأله بروندها و تدارک استانداردها - مداخله می‌کند؛ بی‌اعتمادی گسترش خواهد یافت.

1 . Transaction Costs

2 . Catalyst

3 . Farilitaror

بنابراین، سطح مداخله دولت و کیفیت آن در جامعه، یکی از عوامل اساسی متأثرکننده اعتماد عمومی است. وجود دولتی که رابطه‌اش با بخش خصوصی و جامعه مدنی شفاف و قاعده‌مند باشد، در اطمینان دادن به اعضای جامعه در خصوص معناداری محیط فعالیت و همکاری و نیز برگشت‌پذیری بازدهی حاصل از هنرآفرینی کاملاً مؤثر خواهد بود. بی‌گمان چنین دولتی باید دوستدار بازار باشد و به جای برنامه‌ریزی بیشتر به سیاستگذاری بپردازد.

صلاحیت و شایستگی دولت نیز یکی از عوامل اساسی اعتمادزای عمومی می‌باشد. دولت شایسته و کارآمد با تعدیل نارسایی‌هایی چون ناکارایی سازمانی، ناکارایی تخصیصی و نیز مشکل کارگزاری و در نتیجه عرضه مدیریت عمومی پرکیفیت، اعتماد عمومی را نسبت به اقدامات و سیاست‌هایش بیشتر می‌کند. در واقع، چنین دولتی، این اعتماد را در بین رای‌دهندگان ایجاد می‌کند که مالیات‌های وصول‌شده از آنها را، درست در جایی هزینه خواهد کرد که اگر خودشان نیز تصمیم به تخصیص آنها می‌گرفتند، در همانجا هزینه می‌کردند. کفایت و شایستگی دولت، قبل از هر چیز اعتماد دانش‌پایه را در رأی‌دهندگان تقویت می‌کند. بنابراین، دولت شایسته و کارآمد با حفظ و تقویت تعامل مبتنی بر رابطه کارگزاری بین خود و رأی‌دهندگان، به تولید سرمایه اجتماعی کمک خواهد کرد.

## ۲. نقش دولت در تخریب سرمایه اجتماعی

چون هنجار اعتماد در بین اعضای جامعه به آسانی به وجود نمی‌آید، لذا مسلم است که تولید سرمایه اجتماعی، به سهولت تخریب آن نخواهد بود. به عبارت دیگر، سرمایه اجتماعی را می‌توان به آسانی تخریب کرد؛ اما به سهولت قابل تولید یا بازیافت نیست. از این‌رو، رفتار دولت - به عنوان کنشگر عمده اجتماعی و نیز عرضه‌کننده ساختارها - در جامعه باید کاملاً حساب‌شده و هوشمندانه باشد. بر این اساس می‌توان گفت که اگر دولت، خیرخواه عموم و همه‌چیزدان<sup>۱</sup> نباشد یا نتواند کارویژه‌هایش را به درستی انجام دهد، سرمایه اجتماعی تخریب خواهد شد. این احساس که دولت خیرخواه عموم شهروندان است و در نتیجه به زیان آنها و به نفع گروهی خاص اقدام نمی‌کند، و نیز احساس اینکه دولت همه چیزدان است و بنابراین

نسبت به پیامدها و بروندهای مثبت یا منفی اقداماتش اشراف دارد، به ایجاد و تقویت یا بازیافت اعتماد عمومی در جامعه کمک می‌کند. بر این اساس می‌توان اظهار داشت که سرمایه اجتماعی در دولت مردم‌سالار کمتر تخریب می‌شود. به همین ترتیب، انتظار بر این است که در دولت‌های کمتر مردم‌سالار یا اقتدارگرا، استبدادی، رانتیر<sup>۱</sup> و دولت‌های مبتنی بر روابط حامی - پیرو<sup>۲</sup>، امکان تخریب سرمایه اجتماعی بیشتر باشد.

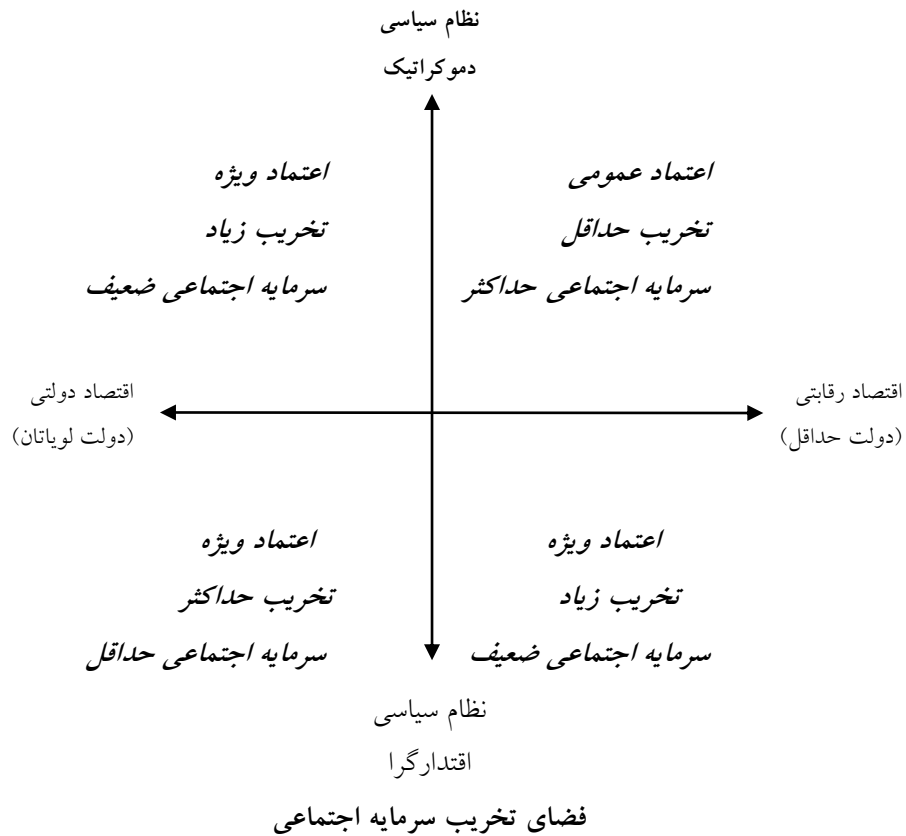
دولت مردم‌سالار فقط در حضور اقتصاد رقابتی معنا و مفهوم پیدا می‌کند، لذا ترکیب آن دو است که احتمال تخریب سرمایه اجتماعی در جامعه را به حداقل می‌رساند. در اقتصاد رقابتی، اطلاعات شفاف بوده و آزادانه جریان می‌یابد و نیز سازوکار قیمت ارزش‌های نهفته در سبدهای حقوقی مورد تعامل (بده - بستان) را به خوبی بازتاب می‌دهد. بنابراین، هزینه‌های معاملاتی اندک بوده و تمایل افراد به تعامل و همکاری بیشتر خواهد شد. در اقتصاد رقابتی آنچه افراد با یکدیگر مبادله می‌کنند، حداقل به یک اندازه ارزش خواهند داشت؛ چراکه در غیر این صورت امکان مبادله و تعامل فراهم نخواهد شد. از این‌رو، افرادی که فرصت‌طلب و کلاهبردارند قادر به ادامه فعالیت و تعامل با دیگران نخواهند بود. مشارکت‌کنندگان می‌دانند در صورت عرضه رفتارهای مخاطره‌آمیز و متقلبانه باید از بازار خارج شوند. بنابراین اقتصاد رقابتی پیشاپیش احساس اعتماد را در افرادی که می‌خواهند با یکدیگر تعامل و همکاری کنند ایجاد خواهد کرد. بر پایه این استدلال می‌توان گفت که دولت دوستدار بازار یکی از بلوک‌های اساسی سازنده سرمایه اجتماعی در جامعه است. در نظام‌های سیاسی غیردموکراتیک که در آنها دولت معمولاً همچون لویاتان<sup>۳</sup> رشد می‌کند، امکان تخریب سرمایه اجتماعی به حداکثر می‌رسد. بنابراین، همان‌گونه که در نمودار صفحه بعد نشان داده شده، فقط در ترکیب نظام سیاسی دموکراتیک و اقتصاد رقابتی است که اعتماد عمومی بالا بوده و امکان تخریب سرمایه اجتماعی به حداقل ممکن تقلیل می‌یابد. در این فضا سرمایه اجتماعی به طور انبوهی تولید خواهد شد.

---

1 . Rentier State

2 . Patron - Client Oriented Government

3 . Leviatan



دولت به طرق مختلفی سرمایه اجتماعی را تحلیل می‌برد. دولت می‌تواند از طریق منابع سازنده سرمایه اجتماعی از جمله خانواده، مدرسه، دین، NGOها و شبکه‌های مدنی داوطلبانه، در جهت تخریب آن اقدام کند. اقدامات و سیاست‌هایی که در جهت تضعیف این منابع و کارویژه‌های آنها باشند، سرمایه اجتماعی را تخریب خواهند کرد. پدیده‌هایی چون تورم، بیکاری، فقر و اعتیاد از جمله مواردی هستند که به متزلزل کردن نهاد خانواده و تضعیف کارویژه‌های آن می‌انجامند. از این‌رو، اقدامات و سیاست‌هایی که به این پدیده‌ها دامن می‌زنند، زمینه تخریب سرمایه اجتماعی را فراهم خواهند کرد. موقعی که دولت وظایفی را انجام می‌دهد که بهتر است به جامعه مدنی سپرده شود، سرمایه اجتماعی تهی می‌گردد. (۲۸) در واقع جایی که اقدامات دولت توانایی و قابلیت خودسازماندهی ساکنان جامعه را کاهش می‌دهد،



سرمایه اجتماعی تخریب می‌شود. (۲۹) تدارک مستقیم آموزش توسط دولت و نیز مدیریت دولتی مدارس، موقعی که امکان انجام دادن چنین کارهایی توسط شبکه‌های مدنی چون انجمن‌های اولیا و مربیان وجود دارد، می‌تواند مانع انباشت مؤثر سرمایه اجتماعی شود. همچنین دولتی کردن شبکه‌های مدنی چون شوراهای شهری و روستایی یا محلی به منزله تصرف عرصه جامعه مدنی و تنگ کردن فضای مانور آن می‌باشد و در نتیجه به تخریب سرمایه اجتماعی منجر خواهد شد. به همین ترتیب دولتی کردن نهاد دین در جامعه و استفاده ابزاری از آن، سرمایه اجتماعی را تحلیل خواهد برد. از جمله موارد دیگری که به تحلیل سرمایه اجتماعی و جلوگیری از انباشت آن منجر می‌شود، نگرش امنیتی به جامعه مدنی است. این رفتار دولت مانع از شکل‌گیری NGOها و شبکه‌های اجتماعی داوطلبانه و همکاری می‌شود و ذخیره آنها در جامعه را نیز تحلیل خواهد برد. در جامعه‌ای که در آن دولت افراد را به جاسوسی کردن از یکدیگر تشویق و تحریک می‌کند، اعتماد عمومی از بین می‌رود.

همچنین، دولت می‌تواند با عرضه عملکرد ضعیف، اعتماد عمومی را در جامعه از بین ببرد. در واقع، دولت ضعیف مانع از انباشت مؤثر سرمایه اجتماعی خواهد شد. (۳۰) اصولاً، دولت در هر جامعه‌ای عرضه‌کننده اصلی ساختارها و نهادهای رسمی است. موقعی که ساختارهای معیوبی عرضه شوند یا نهادهای رسمی، اعتمادآور نباشند، اعتماد عمومی کم‌بینه و شکننده خواهد بود. به عنوان نمونه، مخدوش بودن نظام پاداش‌دهی، نبود شایسته‌سالاری یا تکیه اندک بر آن در نظام استخدامی یا نظام ارتقا و انتصاب‌ها در مجموعه دولت، بی‌عدالتی در نظام مالیاتی یا کارایی پایین آن، موجب گسترش بی‌اعتمادی عمومی در سطح جامعه می‌شوند. همچنین، موقعی که قوانین و مقررات دولتی - نهادهای رسمی - از درجه شفافیت، دامنه شمولیت و ضمانت اجرایی بالایی برخوردار نباشند، بی‌اعتمادی در جامعه شیوع پیدا می‌کند. به همین ترتیب، عدم پایبندی دولت به این نهادها و ساختارها یا سهل‌انگاری نسبت به آنها به بی‌اعتمادی عمومی در جامعه دامن می‌زند. هنگامی که واضعان قوانین و مقررات، آنها را زیر پا بگذارند و نیز ایجادکنندگان ساختارها، خود ساختارشکن باشند، سرمایه اجتماعی تخریب خواهد شد.

و بالاخره زمانی که مردم به صلاحیت و توانمندی علمی و مدیریتی مجموعه دولت اعتماد نداشته باشند و مدیران و تصمیم‌سازان دولتی را افرادی ناتوان و ضعیف تصور کنند، یا نسبت به امانت‌داری آنها در رابطه با منابع عمومی‌ای که در اختیار دارند، اعتماد نداشته باشند - وجود فساد سیاسی و اداری - اعتماد عمومی تحلیل خواهد رفت.

### نتیجه‌گیری

در این مقاله علاوه بر بازشناسی مفهومی سرمایه اجتماعی، تأثیر آن بر عملکرد دولت و نیز نقش دولت در تولید و تخریب آن بررسی و تحلیل گردید. استدلال این بود که اعتماد عمومی - که اساسی‌ترین و مهمترین جزء سرمایه اجتماعی و در واقع جان‌مایه آن نیز هست - با تعدیل و از مطلوبیت انداختن نارسایی‌هایی چون ناکارایی تخصیصی، ناکارایی یا کسادی سازمانی، مشکل کارگزاری، تنش و تعارض‌های احتمالی بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها و فساد اقتصادی در بخش عمومی کشور و نیز تقویت نظارت درونی در آن، امکان عرضه کالای مدیریت عمومی پرکیفیت توسط دولت را فراهم می‌آورد. همچنین، استدلال شد که اقدامات و سیاست‌های دولت نیز می‌تواند سرمایه اجتماعی را به طور مثبت (تولید) یا منفی (تخریب) متأثر سازد. از یک طرف، دولت می‌تواند از طریق بهسازی فردی، اجتماعی و نهادی و نیز تدارک محیط اجتماعی اعتمادزا، زمینه تولید سرمایه اجتماعی را فراهم آورد و از طرف دیگر، با تضعیف منابع سازنده سرمایه اجتماعی و عرضه عملکرد ضعیف، به تخریب آن کمک کند. آنچه در این مقاله برجسته شد، اهمیت سرمایه اجتماعی در حکمرانی خوب<sup>۱</sup> و شکنندگی و آسیب‌پذیری آن در برابر رفتار و اقدامات دولت بود. این اهمیت و آسیب‌پذیری، به ویژه در کشورهایی که در آنها قلمرو فعالیت دولت در عرصه اجتماع گسترده است، دوچندان می‌شود. بی‌گمان سرمایه اجتماعی سنگ بنای جامعه مرفه و توسعه‌یافته و عنصر اساسی استمرار آن نیز هست و تنها در سایه انباشت، حفظ و تقویت این منبع ارزشمند است که جامعه می‌تواند از دستاوردهای توسعه‌ای و حکمرانی بهتر بهره‌مند شود. آن همچنین ملاط اصلی انسجام و وحدت اجتماعی است و بدون آن نمی‌توان اعضای جامعه را با هم نگه داشت. لذا در صورت

1 . Good Governance

تحلیل رفتن ذخیره آن در جامعه، حکمرانی خوب و توسعه همه‌جانبه نیز عقیم شده و کلیت جامعه از دستیابی موفقیت‌آمیز به اهدافش بازخواهد ماند. از این‌رو، دولت نه فقط باید حساب‌شده و هوشمندانه رفتار کند و قبل از هر اقدامی پیامدها و بروندهای مثبت و منفی آن را بر سرمایه اجتماعی ارزیابی نماید؛ بلکه لازم است همواره محیط اجتماعی اعتمادآوری را فراهم آورد که اعتمادپذیری، تمایل به حفظ قول و قرارها، تمایل به همکاری و همیاری و وارد شدن در شبکه‌های اجتماعی را برای اعضای جامعه سودمند و معنادار سازد. در این رابطه، تدارک سبدی از مؤلفه‌هایی چون ثبات در رفتارها و سیاست‌های دولت، تناسب اقتدار دولت و جامعه مدنی، اقدام دولت به سیاستگذاری به جای برنامه‌ریزی، حرکت تدریجی از حکومت به حکمرانی، تمرکززدایی از قدرت، پرهیز از سیاست‌های شوک درمانی، برقراری دولت شایسته و کارآمد، نگاه مشارکت‌جویانه به جامعه مدنی به جای نگاه امنیتی یا متولیانانه به آن، پرهیز از مداخله در عرصه و قلمرو جامعه مدنی و استقرار دولت دوستدار بازار، لازم خواهد بود. این سبب در نظام سیاسی مردم‌سالار و نظام اقتصادی رقابتی با حداقل هزینه فراهم خواهد شد. بنابراین، امکان تخریب سرمایه اجتماعی نیز در چنین فضایی به حداقل ممکن خواهد رسید.

## یادداشت‌ها

1. Brunner, K, "The Poverty Of Nations", *Business Economics*, 1985, Vol. 20, No.1, pp. 5-11.
2. Putnam, Robert D, "The Prosperous Community: Social Capital and Public life", *The American Prospect*, 13 Spring, 1993, pp. 36.42.
3. Putnam, Robert D, "Bowling Alone: Alone: America's Declining Social Capital", *Jornval of Democracy*, 6: 1, p. 67.
4. Mowbray, M. *Beyond Community Capacity Building: the Effect Of Government on Social Capital*, PASCAL International Observatory. Available at: <[http://www.obs-Pascal. Com/resources / Mowbray 2004. pdf](http://www.obs-Pascal.Com/resources / Mowbray 2004.pdf)>
5. Powell, F., "State, Welfare and Civil Society", in Tonkiss, F. and Passey, A.(eds.), *Trust and Civil Society*, Macmillan Press, 2000, p.98.
۶. فوکویاما، فرانسیس، *پایان نظم؛ سرمایه اجتماعی و حفظ آن*، ترجمه غلامعباس توسلی، تهران، انتشارات جامعه ایرانیان، ۱۳۷۹، ص. ۹۲.
7. Wallis, J. and Dollery, B. "Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of New Zealand Model For Public Sector Reform in Developing Countries", *World Development*, 2001, Vol. 29, No.2, p. 249.
8. Farr, J. "Social Capital; A Conceptual History", *Political Theory*, 2004, Vol. 32, No.1, p.9.
۹. رنانی، محسن، «تناسب در اقتدار؛ بازسازی سرمایه اجتماعی»، ماهنامه آفتاب، ۱۳۸۱، ش ۱۹، سال دوم، ص ۱۳
10. Fine, B., *Social Capital Versus Social Theory*, London, Routledge Press,2003, p. 158.
11. Dannreuther, C. and Dolfsma, w., "Globalizations, Social Capital and Inequality: an Introduction", in Dannreuther, c. and Dolfsma, w.(eds.), *Globalization, Social Capital and Inequality*, Edward Elgar Press,2003, p. 20.
12. Nielsen, K. "Social Capital and Systemic Competitiveness", in Dannreuther, C. and Dolfsma, w. (eds), *Ibid.*, p. 33.
13. Bagnasco, Arnaldo, "Trust and Social Capital", In Nash, K. and Scott, A. (eds.) *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell Publishing. 2004, p.234.
14. <<http://www.worldbank.org/poverty/Scapital/bank1.htm>>
۱۵. خضری، محمد، *نقش سرمایه اجتماعی در عملکرد اقتصاد کلان*، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۴، بولتن).
16. Powell, F., *Ibid*, p. 98.
17. Rothstein, B. and Stolle, D, *How Political Institution Creat and Destroy Social Capital; An Institutional Theory of Generalized Trust*, Available at < <http://www.colbud.hu/ honesty - trust / rothstein / pub03. doc>.

18. Uslaner, E.M., "Democracy and Social Capital", in Warren, M.(ed), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 2003, ch.5, p.3.
19. Bubolz, M.M., "Family as Source, User, and Builder of Social Capital", *Journal of Socio - Economics*, 2009, 30, p. 130.
20. Whiteley, P. "Economic Growth and Social Capital", *Political Studies*, 2000, Vol. 48, p. 443.
21. Sappington, D. M., "Incentives in Principal - Agent Relationships", *Journal of Economic Perspectives*, 1991, Vol.5, No.2, p. 45.
21. Bailey, S.J., *Local Government Economics; Principles and Practice*, Macmillan press, 1999, p. 104.
۲۲. بشیری نژاد، علی اکبر، «مبانی نظری بودجه و بودجه ریزی»، در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، *بودجه ریزی در ایران: مسائل و چالش ها*، انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۷۷.
23. Rose - Ackerman, S., *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999, p. 91.
24. Whiteley, P., op. cit, p. 443.
۲۵. پونتام، رابرت، «جامعه برخوردار، سرمایه اجتماعی و زندگی عمومی»، در تاجبخش، کیان (ویراستار)، *سرمایه اجتماعی: اعتماد، دموکراسی و توسعه*، تهران، انتشارات شیرازه، ۱۳۸۴، ص ۹۸.
26. Putnam, R.D., "The Prosperous Community: Social Capital and Public life", *The American Prospect*, 13 Spring, 1993, pp. 36-42.
27. Francois, P., *Social Capital and Economic Development*, *Routledge Press*, 2002, p. 10.
28. Warner, M., "Building Social Capital: the role of Local Government", *Journal of Socio - Economics*, 2001, 30, p. 189.
۲۸. فوکویاما، فرانسیس، پیشین، ص ۱۱۱.
29. Bagnasco, Arnaldo, *Trust and Social Capital*., op. cit, p.230.
30. Tonkiss, F., "Trust, Social Capital and Economy", in Tonkiss, F. and Passey, A. (eds), op.cit, pp. 87 - 88.