

## بررسی موانع و راهکارهای تحقق حکمرانی خوب در ایران با تاکید بر سرمایه اجتماعی در سطح کلان

محمد ابوالفتحی<sup>۱</sup> - لقمان قنبری<sup>۲</sup>

دریافت: ۱۳۹۶/۶/۱۹ - پذیرش: ۱۳۹۷/۲/۲۹

### چکیده

در دو دهه اخیر مفهوم سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب به یکی از محورهای اصلی تحقیق در علوم سیاسی تبدیل شده است. دغدغه این مقاله تبیین حکمرانی خوب و موانع پیش روی آن در ایران از منظر سرمایه اجتماعی است. پرسش مقاله را به این صورت می‌توان بیان کرد: چه رابطه متقابلی بین سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب در ایران وجود دارد؟ فرضیه این است که تحقق حکمرانی خوب در ایران بستگی به ضعف یا قوت سرمایه اجتماعی دارد. این نوشتار به لحاظ هدف، بنیادی و روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. متغیر مستقل سرمایه اجتماعی و متغیر وابسته حکمرانی خوب در ایران است. یافته‌ها نشان می‌دهد که رابطه متقابلی بین عدم تحقق حکمرانی خوب و افول سرمایه اجتماعی در سطح کلان وجود دارد. به علاوه این نوشتار نشان می‌دهد که موانع حکمرانی خوب به شکل یک سیکل معیوب در طول سال‌های متمادی، یکدیگر را بازتولید کرده‌اند و این سیکل معیوب خود بزرگترین مانع پیش روی حکمرانی خوب در ایران بوده است.

**واژگان کلیدی:** سرمایه اجتماعی، حکمرانی خوب، انجمن‌های مدنی، مشروعیت سیاسی، مشارکت سیاسی.

dr.mabolfathi@yahoo.com

۱. استادیار علوم سیاسی دانشگاه رازی، کرمانشاه (نویسنده مسئول)

loghmaan.ghanabri@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه رازی، کرمانشاه

## بیان مسئله

سرمایه اجتماعی<sup>۱</sup> «مجموعه‌ای از قوانین، هنجارها و اعتماد تعبیه شده در روابط اجتماعی، ساختارهای اجتماعی و ترتیبات نهادی در جامعه است که اعضا را قادر می‌سازد تا به اهداف متقابل و مشترکشان برسند» (Seputiene & Jankauskas, 2007: 131). سرمایه اجتماعی به سطوح خرد، میانه و کلان تقسیم می‌شود. در سطح کلان که تمرکز مقاله حاضر بر روی آن است، به بررسی روابط و ساختار و نهادهای رسمی حکومت، سیستم سیاسی، قوانین حاکم، قواعد حقوقی، سیستم قضایی و آزادی‌های مدنی پرداخته می‌شود (غفوری و جعفری، ۱۳۸۸: ۲۱۳). به علاوه سرمایه اجتماعی به دو دسته شناختی (ذهنی) و عینی (ساختاری) قابل تقسیم است. ۱- بُعد ذهنی یا شناختی، ناظر بر ارزش‌ها، باورها، نگرش‌ها و پنداشت‌های اجتماعی است و بر اعتماد بین افراد، گروه‌ها، شبکه‌ها و یا سازمان‌ها در دو سطوح خرد و میانی تأکید دارد و در سطح کلان نیز می‌توان به وجود اعتماد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به نهادها و ساختارهای کلان اشاره کرد. ۲- در بعد عینی یا ساختاری، سرمایه اجتماعی با ساختارها و فرایندها، مانند: پاسخ‌گویی مسئولان دولتی در قبال عملکردشان اشاره دارد. در این بعد بر مؤلفه‌های چون همکاری و مشارکت تأکید می‌شود و در دو سطح خرد و کلان می‌تواند مورد مطالعه قرار بگیرد.

اما حکمرانی خوب نیز در دو ساحت نظری و عملی، بر مفاهیمی چون پاسخ‌گویی، شفافیت، برابری، عدالت اجتماعی، کارآمدی، اصلاح نظام حقوقی و قضایی، جلب مشارکت عمومی، توسعه بازار، مشارکت نهادهای مدنی تأکید دارد. سیستم حکمرانی خوب تداعی‌گر حکومتی است که در آن منابع انسانی، طبیعی و خدماتی به شکلی منصفانه مورد بهره‌برداری و به شکلی عادلانه در راستای توسعه و تعالی جامعه توزیع می‌شود.

پیش فرض مورد اجماع این است که بین رشد یا افول سرمایه اجتماعی با رشد یا افول مؤلفه‌های حکمرانی خوب در ایران رابطه متقابلی وجود دارد. حال پرسش مقاله این است که چه رابطه متقابلی بین سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب در ایران وجود دارد؟ فرضیه همسو با پرسش این است که تحقق حکمرانی خوب در ایران بستگی به ضعف یا قوت سرمایه اجتماعی دارد. اما در باب ضرورت این مقاله چند نکته لازم به ذکر است. اولاً؛ جامعه محور

بودن سرمایه اجتماعی و اهمیت روز افزون آن در بنیاد نهادن مردم‌سالاری و حکمرانی خوب در ایران. دوم آنکه؛ وجود رابطه هم‌افزایی بین سرمایه اجتماعی و مفهوم حکمرانی خوب و هدف سوم؛ بررسی عوامل و موانع فراروی شکل‌گیری حکمرانی خوب و در نهایت ارائه راهکارهایی برای تقویت سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب در ایران است.

### چارچوب مفهومی

از حکمرانی خوب<sup>۱</sup> تعاریف مختلفی شده است برای نخستین بار مفهوم حکمرانی خوب در دهه ۱۹۹۰، در چارچوب یک پیش‌شرط عمده یعنی دارن «وام» به کشورهای در حال توسعه، از سوی بانک جهانی در دستور کار قرار گرفت (Präsidenten & Projekte, 2004: 3). به مرور علاوه بر بعد اقتصادی (وام)، بعد سیاسی نیز به آن افزوده شد که شامل ویژگی‌های چون مشروعیت، پاسخگویی، تحقق حقوق بشر از طریق حاکمیت قانون و شایستگی دولتی بود (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۵). «برنامه عمران سازمان ملل»<sup>۲</sup> حکمرانی خوب را در معنی مدیریت امور مشترک و بر اساس اصولی چون حاکمیت قانون، دستگاه قضایی عادلانه و مشارکت گسترده مردم در روندهای حکمرانی تعریف کرده است (UNDP, 2010). اندیشمندی به نام «هرست» مفهوم «حکمرانی» را جایگزین مفهوم «حکومت» کرد. در حکومت بازیگر اصلی برای ارائه خدمات عمومی «دولت» است، اما این نقش و مسئولیت در حکمرانی خوب بین دولت، مردم و بخش خصوصی به اشتراک گذاشته شده است (Waheduzzaman, 2010: 24). شش عنصر تشکل‌دهنده حکمرانی خوب عبارتند از: (Präsidenten & Projekte, 2004: 5-6). ۱- تقویت و تشویق همه گروه‌های جامعه مدنی برای ورود به نظام سیاسی. ۲- عادلانه و موثق بودن انتخابات حکومت و وجود شهروندان آگاه و فعال. ۳- تقویت بخش‌های نهادی عمومی و قانون‌گذاری و اجرایی. ۴- شفافیت، پیش‌بینی، و پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری‌های دولت. ۵- مدیریت بخش دولتی با شرایط اقتصاد کلان پایدار، بسیج منابع مؤثر و استفاده بهینه از منابع عمومی. ۶- پایبندی به حاکمیت قانون به منظور حفاظت از آزادی‌های شخصی و مدنی و برابری جنسیتی، عدالت و تضمین امنیت عمومی.

1. Good Governance  
2. UNDP

در بحث سرمایه اجتماعی تمرکز این مقاله بر سطح کلان سرمایه اجتماعی است. در این سطح، روابط قراردادی و روابط ساختاری نهادهای کلان اجتماعی (دولت، حکومت سیاسی و نظام‌های حقوقی و قضایی) و کم و کیف هر کدام از آنها در ممانعت یا تسهیل حکمرانی خوب می‌تواند مورد ملاحظه قرار بگیرد. به عبارت دیگر روابط و ساختارهای رسمی مانند قوانین و مقررات و چارچوب‌های حقوقی و حکومت سیاسی، سطح مشارکت، تمرکز و فرآیند شکل‌گیری سیاسی، که در سطح کلان سرمایه اجتماعی مطرح هستند، می‌توانند ما را در فهم حکمرانی خوب رهنمود کنند. حکمرانی خوب روایتی نوین از مدیریت جامعه است و بر مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت، شفافیت، عدالت و برابری، کارایی و اثربخشی، حکومت قانون و مسئولیت‌پذیری استوار است. مفاهیم مذکور بی‌تردید در بستری از وفور سرمایه اجتماعی رشد می‌کنند. بنابراین نباید از نظر دور داشت که رابطه متقابلی بین حکمرانی خوب و سرمایه اجتماعی وجود دارد. افول یا صعود هر کدام در یک پروسه زمانی بر دیگری تاثیر مثبت یا منفی خواهد گذاشت. از اثرات وفور سرمایه اجتماعی در سطح کلان در دو بعد ذهنی و عینی دموکراتیزه شدن دولت و جامعه در ایران است و هر چه جامعه دموکراتیک‌تر شود زمینه برای تولید سرمایه‌های سیاسی بیشتر نظیر اعتماد سیاسی، انسجام سیاسی، شبکه‌ای پایدار از پیوندهای هنجاری در حوزه جامعه مدنی و... فراهم خواهد شد. بنابراین مقاله درصدد بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی در دو بعد ذهنی و عینی در سطح کلان و ارتباط آن با حکمرانی خوب<sup>۱</sup> در ایران است.

### روش‌شناسی

روش مقاله به صورت توصیفی - تحلیلی است و در این مسیر از داده‌های کتابخانه‌ای و روش‌های کمی و همچنین از نتایج مطالعات پیمایشی کمی انجام شده پیشین بهره برده‌ایم. در واقع ما در این مقاله تنها به داده‌های کتابخانه‌ای اکتفاء نکرده‌ایم و تلاش شده است از روش‌های کمی و کیفی برای مستدل کردن تحلیل‌های تبیینی استفاده شود. بنابراین ابتدا به تبیین شاخصه‌های حکمرانی خوب و سرمایه اجتماعی و رابطه این دو الگو با هم می‌پردازیم و سپس درصدد خواهیم بود شاخصه‌های هر دو الگو را در ارتباط با نظام سیاسی ایران مورد

بررسی، تطبیق و تبیین قرار دهیم.

### یافته‌های پژوهش

اشاره شد که رابطه مستقیمی بین ضعف یا قوت سرمایه اجتماعی در سطح کلان و تحقق یا عدم تحقق حکمرانی خوب در هر جامعه‌ای وجود دارد. یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که در طول سالیان متمادی، با وصف این که بسیاری از شاخصه‌های حکمرانی خوب در قانون اساسی ج.ا.ایران به شکل مدون وجود دارد، اما عوامل ساختاری و از جمله عملکرد منفی دولت‌ها باعث افول سرمایه اجتماعی شده است و با افول سرمایه اجتماعی شاهد فاصله‌گیری از آرمان‌های حکمرانی خوب در ایران شده‌ایم. به طور کلی یافته‌های مقاله در دو بخش شناسایی موانع و ارائه راهکارهای تحقق حکمرانی خوب قابل بحث است.

#### - شناسایی موانع

یافته‌ها نشان می‌دهند موانع ساختاری- دولتی چون رواج پوپولیسم، اقتصاد رانتهی، تمرکزگرایی، بوروکراتیزه شدن جامعه، ضعف در اجرای قانون و عدالت از سوی مقامات، گسترش فساد سیاسی و مهمترین عوامل تضعیف سرمایه اجتماعی اعتمادساز بین مردم و حکومت برای تحقق حکمرانی خوب هستند.

#### - راهکارها

یافته‌ها نشان می‌دهند برای رسیدن به حکمرانی خوب دولت باید اقدامات عملی چون مبارزه جدی با فساد، اجماع فکری و عملی نخبگان در زمینه اصول حکمرانی خوب، تقویت بعد نظارتی و اجرایی قانون، تحکیم عدالت قضایی، توانمندسازی شهروندان، تمرکززدایی از مدیریت جامعه، تقویت و توسعه مشارکت همگانی در حوزه عمومی به صورت خودجوش، تشویق و تقویت سرمایه برون‌گروهی، ارتقاء شعاع اعتماد بین مردم و دولت و تقویت استقلال رسانه ملی و مطبوعات را در دستور کار قرار دهد.

### رابطه سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب

آژانس‌های توسعه بین‌المللی نظیر بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل و بانک توسعه

آسیا<sup>۱</sup>، در میان همه شاخصه‌های حکمرانی خوب بر چهار مورد تاکید دارند: ۱- پاسخگویی؛ ۲- مشارکت؛ ۳- پیش‌بینی؛ ۴- شفافیت (Waheduzzaman, 2010: 11). همسو با این مولفه‌ها سرمایه اجتماعی نیز به بررسی اهمیت مشارکت سیاسی، عملکرد نهادها، شفافیت، مسئله فساد و مفید بودن خدمات عمومی می‌پردازد (Šeputienė & Jankauskas, 2007: 131). اساساً تقویت سرمایه اجتماعی در چارچوب نظارت انجمن‌های مدنی بر تصمیم‌گیری‌ها و عملکردهای دولت، به ابزار مهمی برای بهبود حکمرانی خوب تبدیل می‌شود.

وضعیت سرمایه اجتماعی در هر جامعه‌ای تابعی از ظرفیت دولت و نهادهای دولتی برای جلب اعتماد شهروندان و فراهم کردن فضا مناسب برای فعالیت آزادانه نهادهای جامعه مدنی و عملکرد مؤثر در راستای منافع عمومی جامعه است. این بدین معنی است که سرمایه اجتماعی در حوزه‌های چون انسجام اجتماعی، همکاری و مشارکت با حکمرانی خوب ارتباط نزدیکی دارد. بنابراین می‌توان گفت وجود سرمایه اجتماعی مطلوب به حکمرانی خوب می‌انجامد و از سوی دیگر، حکمرانی خوب سرمایه اجتماعی را ارتقا می‌بخشد. متقابلاً سرمایه اجتماعی به شهروندان این توانایی را می‌دهد که با اصول کار جمعی و خرد جمعی و در نتیجه فرهنگ سیاسی مدنی آشنا شوند و این مسئله خود در دراز مدت موجب تحکیم حکمرانی خوب می‌شود. مدل زیر این رابطه را به خوبی نشان می‌دهد.

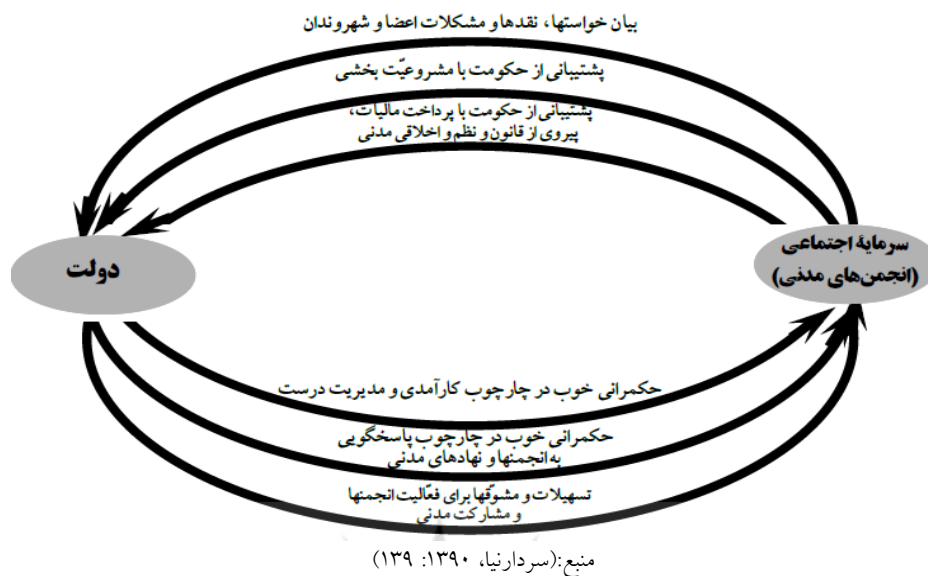


### شاخصه‌های حکمرانی خوب در چارچوب سرمایه اجتماعی

- سرمایه اجتماعی؛ انجمن‌های مدنی و حکمرانی خوب

از دید «دیاموند» جامعه مدنی، حوزه زندگی اجتماعی سازمان‌یافته، ارادی، خودجوش و مستقل از دولت است (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۷۸). «الکسی دوتوکویل»، پیش از دیگران بر نقش

انجمن‌ها مدنی و بالندگی دموکراسی انگشت گذاشته بود. امروزه پیروان او در جهان، انجمن‌های مدنی را نیروی حیاتی و خون لازم برای دموکراسی و حکمرانی خوب می‌دانند (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۱۴۲). «پاتریک کیلی» در توصیف رابطه بین جامعه مدنی و سرمایه اجتماعی می‌گوید: «جامعه مدنی چیدمان نهادهای غیردولتی در برابر حکومت را نمایش می‌دهد (موسوی، ۱۳۸۹: ۱۲۰). عضویت در نهادهای مدنی را می‌توان به عنوان یکی از ابعاد سرمایه اجتماعی دانست و سرمایه اجتماعی در یک رابطه متقابل موجب تقویت حکمرانی خوب می‌شود و هر چه حکمرانی خوب رشد کند متقابلاً موجب رشد جامعه مدنی به عنوان سازمان‌هایی خودزا، خودیار، حامی و مستقل از دولت می‌شود در ضمن شبکه‌های مشارکت مدنی یکی از اشکال ضروری سرمایه اجتماعی است و هر چه این شبکه‌ها در جامعه متراکم‌تر باشد احتمال همکاری شهروندان در جهت منافع متقابل بیشتر می‌شود. در هر حال هر گونه تضعیف سرمایه اجتماعی باعث می‌شود تا دولت، کارایی مشروعیت بخش را نداشته باشد و جامعه گرفتار توسعه‌نیافتگی شود.



#### – سرمایه اجتماعی؛ مشروعیت و حکمرانی خوب

بین مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی و برخی از ابعاد مختلف مشروعیت سیاسی رابطه معناداری

وجود دارد. به این معنا که هر چه سرمایه اجتماعی افزایش یابد مشروعیت سیاسی از بُعد سنتی به سمت عقلانیت پیش می‌رود (آقا حسینی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۷۶) بدین معنا که اگر مشروعیت یک نظام سیاسی از سرمایه اجتماعی بیشتری سیراب باشد امکان سوء استفاده از قدرت کمتر می‌شود. همان طور که اشاره شد سرمایه اجتماعی امری جمعی است و بر این اساس مشروعیت سیاسی یک نظام سیاسی آن هنگام پایدار است که جامعه مسلح به سلاح سرمایه اجتماعی و از جمله اعتماد سیاسی باشد و تنها در این حالت است که شاهد گذار موفقیت‌آمیز از مشروعیت غیرقانونی، سنتی و کاریزماتیک به مشروعیت قانونی به عنوان یکی از شاخصه‌های مهم حکمرانی خوب خواهیم بود.

#### - سرمایه اجتماعی؛ مشارکت و حکمرانی خوب

مشارکت فرایندی است که به وسیله آن مردم تأثیر و کنترل خود را بر طرح‌های توسعه خواهند گذاشت. بدیهی است نه توسعه، نه پاسخ‌گویی و نه هیچ برنامه‌ای بدون مشارکت شهروندان (به عنوان یکی از مولفه‌های سرمایه اجتماعی محقق نمی‌شود) (Shahvandi, Norazizan & Mohammadi & 2011: 211-216). حکمرانی خوب نیز یعنی مشارکت جویی همه مردان و زنان، که باید در تصمیم‌گیری‌ها چه به طور مستقیم و یا از طریق نهادهای واسطی که منافع آنها را نمایندگی می‌کنند (UNDP: 1997) مشارکت کنند. در رابطه با تعاملات مدنی به عنوان شاخصه سرمایه اجتماعی و مشارکت به عنوان مولفه مهم حکمرانی خوب باید گفت «پاتنام» نخستین کسی بود که به بررسی سرمایه اجتماعی در رابطه با تعاملات مدنی و مشارکت سیاسی پرداخت. او در مطالعه خود در رابطه با سرمایه اجتماعی و مشارکت شهروندان به متغیرهای چون میزان مشارکت در انتخابات، فعالیت‌های داوطلبانه جمعی، عضویت افراد در انجمن‌ها اشاره کرد. اساساً سنت‌های قدرتمند مشارکت مدنی شاخصی برای وجود سرمایه اجتماعی محسوب می‌شوند و هر اندازه مشارکت سیاسی و اجتماعی شهروندان بیشتر باشد؛ منجر به تولید مشروعیت برای نظام سیاسی و سنجای برای اندازه‌گیری حکمرانی خوب می‌شود.

#### - سرمایه اجتماعی؛ پاسخ‌گویی و حکمرانی خوب

حکمرانی خوب زمانی در یک جامعه برپا می‌شود که ضمانت‌هایی برای پاسخ‌گویی



مقامات دولتی، توسعه شفافیت در عملکرد دولت و متعهد کردن مقامات به پیروی از قانون وجود داشته باشد. به دلیل وجود مکانیزم پاسخگویی، مردم می توانند بر قدرت مقامات دولتی کنترل داشته باشند (Waheduzzaman, 2010: 2). اصولاً در بحث حکمرانی خوب نهادها و سازمانها باید در خدمت ذی نفعان باشند و در برابر وظایفی که به آنها سپرده شده است باید پاسخگو باشند. در این راستا هر چه اعتماد، همکاری و همبستگی و به عبارتی سرمایه اجتماعی نسبت به نظام سیاسی بیشتر باشد نشان از پاسخگو بودن دولت و رشد حکمرانی خوب است. بنابراین در چارچوب حکمرانی خوب تصمیم گیرندگان در حکومت، سازمانهای بخش خصوصی و جامعه مدنی باید در برابر مردم پاسخگو باشند.

#### - سرمایه اجتماعی؛ اعتماد سیاسی و حکمرانی خوب

اعتماد متقابل بین مردم و حکومت از نشانگان فرهنگی سیاسی و از ابعاد شناختی سرمایه اجتماعی پایدار است که به دموکراسی منجر می شود. اگر یکی از شاخصه های حکمرانی خوب را مشارکت مردم در نظام سیاسی بدانیم این هدف محقق نمی شود مگر با «چسب اعتماد» به مقامات سیاسی. اساساً اعتماد سیاسی آن انگیزه ها و محرک هایی است که بر بنیاد تعهدات اخلاقی و شخصیتی شهروندان نسبت به حکومت مداران بنا گذاشته شده است. در واقع اعتماد شاخصه اصلی هر اجتماعی است که در آن شاهد شکل گیری و تولید سرمایه اجتماعی هستیم؛ در این راستا اعتماد سیاسی زمانی در یک جامعه شکل می گیرد که شهروندان در یک فرایند مداوم و پایدار خود را در تصمیمات سیاسی صاحب نقش هستند. نباید فراموش کرد که بی تدبیری تصمیم سازان سیاسی در ابعاد مختلف همچون گسترش بیکاری، فقر، ورشکستگی نظام بانکی و افزایش تورم موجب می شود اعتماد سیاسی شهروندان به نظام های سیاسی کاهش یابد. اعتماد به عنوان اساس سرمایه اجتماعی الفبای شکل گیری گروه ها، سازمانها و شبکه ها است که منجر به دوام و بقای جامعه می شود. جوامع برخوردار از اعتماد، جوامعی مشارکت جو، آگاه و مسئولیت پذیر هستند.

#### - سرمایه اجتماعی؛ شفافیت و حکمرانی خوب

«شفافیت» به معنای تصمیم سازی و اجرای آن تصمیمات منطبق با مقررات است (2010 UNDP). شفافیت به عنوان یک مولفه اساسی حکمرانی خوب، بر جریان آزاد اطلاعات بنا

نهاده شده است. شفافیت بدین معنا است که فرایندها، نهادها و اطلاعات برای آنهایی که به طور مستقیم با آنها در ارتباط هستند قابل دسترسی باشند (UNDP, 1997). در این چارچوب شفافیت‌سازی در حکومت‌های دموکراتیک باعث رشد سرمایه اجتماعی و روند محافظه کارانه نظام‌های غیر دموکراتیک، موجب کاهش سرمایه اجتماعی می‌شود. این همان رابطه متقابلی است که ما در این مقاله آن را پیش فرض گرفتیم. بنابراین شفافیت به معنای دسترسی آزاد به اطلاعات است و تا موقعی که قوانین و مقررات دولتی- نهادی رسمی- از درجه شفافیت، دامنه شمولیت و ضمانت اجرایی بالایی برخوردار نباشند، بی اعتمادی در جامعه شیوع پیدا می‌کند. به همین ترتیب، عدم پایداری دولت به این نهادها و ساختارها یا سهل‌انگاری نسبت به آنها به بی‌اعتمادی عمومی در جامعه و در نهایت عدم تحقق حکمرانی خوب دامن می‌زند.

#### – سرمایه اجتماعی: قانون‌مداری و حکمرانی خوب

یکی از پیش‌نیازهای تحقق حکمرانی خوب وجود چارچوب‌های قانونی و بی‌طرفانه و اجرای منصفانه قانون است. البته لازمه اجرای بی‌طرفانه قانون وجود دستگاه قضایی سالم و نیروی نظارتی سالم است (UNDP, 2010). 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، بی‌صدافتی مسئولان و ... همه موجب شکاف بین جامعه و حکومت و در نهایت تضعیف سرمایه اجتماعی در سطح کلان می‌شود. اصولاً تقویت و تخریب سرمایه اجتماعی، از نخبگان آغاز می‌شود. مثلاً اگر مقامات حکومتی قانون اساسی را زیر پا بگذارند و یا نخبگان خارج از حکومت به گونه‌ای رفتار و تبلیغ کنند که گویی قانون اساسی بی‌محتوا یا غیرعادلانه است، در هر دو حالت یکی از زیربناهای مناسبات اجتماعی برای برپایی حکمرانی خوب سست می‌شود.

#### سرمایه اجتماعی و رابطه آن با حکمرانی خوب در ایران

برخلاف کشورهای توسعه یافته مطالعات در مورد سرمایه اجتماعی و (حکمرانی خوب) در کشورهای جهان سوم و به ویژه در ایران به روشنی انجام نگرفته و هنوز جای مطالعات

بیشتری احساس می‌شود (سعادت، ۱۳۸۷: ۲). همان طور که اشاره شد برخی از مهم‌ترین شاخصه‌های حکمرانی خوب عبارتند از؛ مشارکت، شفافیت، حکومت قانون، مسئولیت‌پذیری، برابری، اثربخشی و پاسخ‌گویی (5: Abdellatif, 2003). همچنین مطابق با نظر پوتنام سرمایه اجتماعی مجموعه‌ای از شبکه‌ها، هنجارها و اعتماد است (Putnam, 1995: 45).

حال در چارچوب این دو تعریف از حکمرانی خوب و سرمایه اجتماعی و قبل از بررسی موانع عدم تحقق و بررسی راه کارهای تحقق حکمرانی خوب در ایران، ذکر آماری از شاخصه‌های سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب در ایران خالی از فایده نخواهد بود. در تحقیق که در سال ۱۳۸۴ در کل کشور انجام گرفت از لحاظ میزان اعتماد به نهادهای متوالی اجراء و نظارت بر قوانین کشور، میزان اعتماد به این نهادها به ترتیب درصد عبارتند از: اعتماد به نیروی انتظامی (۴۴/۱)، قضات دادگاه‌ها (۳۲/۴)، مدیران دستگاه‌های دولتی (۱۶/۲)، نمایندگان مجلس (۲۳/۸) و نهادهای رسمی ناظر (۲۷/۶) بود (فیروزجائیان و علی بابائی، ۱۳۹۲: ۱۳۲). بر اساس سنجه‌های مرتبط با زیرشاخص سرمایه اجتماعی در شاخص کلان کامیابی که هر ساله توسط «مؤسسه لگاتوم» محاسبه می‌شود، بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۱، ایران با کسب ۲/۳۸- در رتبه ۱۲۱ جهان و رتبه یازدهم کشورهای منطقه‌ای قرار گرفته است (پاک سرشت، ۱۳۹۳: ۷۳).

در فاصله بین سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۸۳ کاهش ۱۵ درصدی اعتماد اجتماعی را داشته‌ایم. اعتماد اجتماعی به ویژه در بین مردم و مسئولین و اطمینان آنها از رعایت حقوق و تکالیف شهروندی پایین بوده است (غفوری و جعفری، ۱۳۸۸: ۲۳۱). دانایی‌فر در خصوص اعتماد عمومی و رابطه آن پاسخ‌گویی پرداخته است و پاسخ‌گویی را در شش نوع، پاسخ‌گویی قانونی، اخلاقی، مالی، عملکردی، دموکراتیک و سیاسی مورد بررسی قرار داده است. نتایج مطالعات پیمایشی او از ۱۴۳۷ شهروند تهرانی در چهار سازمان (شهرداری، نیروی انتظامی، بیمارستان و پست) نشان می‌دهد که ۹۴ درصد از شهروندان، میزان شاخصه پاسخ‌گویی را کمتر مطلوب می‌دانند. همچنین بررسی اطلاعات نشان می‌دهد که متوسط پاسخ‌ها به مولفه‌های مربوط به اعتماد عمومی حدود ۱/۹۶ (نسبت ۱-۵) است. این نتایج بیانگر این است که در مجموع، پاسخ‌دهندگان اعتماد کمی نسبت به سازمان دولتی دارند (الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۶: ۱۲-۱۳).

از نظر شاخص حاکمیت قانون، ایران در سال ۲۰۱۰ رتبه درصدی ۲۰/۴ را گرفته است که نسبت به سال ۲۰۰۹ با رتبه درصدی ۱۹/۸ بهتر بوده ولی نسبت به سال ۲۰۰۴ که ۳۸/۱ بوده است، در این شاخص نزول رتبه داشته است (جوادی رزمی و صدیقی، ۱۳۹۱: ۱۵). در زمینه مشارکت سیاسی حقیقی به عنوان یکی از مولفه‌های قوام بخش حکمرانی خوب، پژوهش‌های تجربی سال‌های اخیر نشان می‌دهند که میزان مشارکت سیاسی چندان مطلوب نیست. از جمله، آمار و ارقام مربوط به پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان در سال ۱۳۷۹ نشان می‌دهد که در مقایسه با امور یا نهادهایی همچون خانواده، مذهب و کار، سیاست برای ایرانیان اهمیت کمتری دارد (بابایی فرد، ۱۳۸۹: ۳۶). در مورد میزان آگاهی مدنی شهروندان ایرانی به عنوان پیش شرط گام نهادن در حکمرانی خوب داده‌های دو پیمایش ملی در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۲ نشان می‌دهند که حدود ۷۰ درصد از پاسخ‌گویان به میزان کم و تا حدودی اخبار و اطلاعات سیاسی را دنبال می‌کنند (بابایی فرد، ۱۳۸۹: ۳۲). در مورد شاخصه شفاف سازی به عنوان یکی دیگر از مولفه‌های حکمرانی خوب باید گفت در اوایل دهه ۱۳۸۰ بر اساس گزارش «سازمان شفافیت بین‌الملل» ایران از نظر سلامت بدنه دولت از فساد و رشوه بین ۱۳۳ کشور مقام ۷۸ را کسب کرده بود. شاخص فساد (به عنوان معیار حکمرانی خوب) در سال ۲۰۰۶ برابر ۲/۷ (در مقیاس صفر تا ۱۰) بوده است. در حالی که این شاخص سال‌ها قبل از آن ۲/۹ و در سال ۲۰۰۳، ۳ بود (فراست‌خواه، ۱۳۹۴: ۱۹۴). بررسی گزارش بانک جهانی (جدول زیر) نشان می‌دهد که ایران در اکثر این شاخص‌ها، در دهک‌های پایینی رده‌بندی قرار دارد. همه امتیازهای اختصاص یافته به نماگرهای حکمرانی خوب، بین ۲/۵- تا ۲/۵ قرار دارند. امتیازهای بالاتر و مثبت، به معنای موفقیت بیشتر آن کشور، در زمینه نماگر مد نظر است (مقیم‌ی و دیگران، ۱۳۹۵: ۶۴۶).

(وضعیت ایران در شاخصه‌های حکمرانی خوب در سال ۲۰۱۵)

شاخص	رتبه	تخمین حکمرانی (از ۲/۵ - (ضعیف) تا ۲/۵ (قوی))
صدا و پاسخ‌گویی	۵/۴۲	-۱/۵۴
ثبات سیاسی و نبودن خشونت	۱۷/۱۴	-۰/۹۱
اثر بخشی دولت	۴۷/۱۲	-۰/۲۰
کیفیت تنظیم مقررات	۶/۷۳	-۱/۲۸
حاکمیت قانون	۱۶/۳۵	-۰/۹۵
کنترل فساد	۳۱/۷۳	-۰/۶۱

منبع: (مقیم‌ی و دیگران، ۱۳۹۵: ۶۴۶).

حال سوال این است که به چه دلایلی سرمایه اجتماعی و به تبعیت از آن برپایی حکمرانی خوب در ایران وضعیت مطلوبی ندارد؟ در جواب می‌توان گفت در ایران سرمایه اجتماعی، به ویژه در حوزه رابطه بین دولت و ملت (سطح کلان)، غالباً ضعیف بوده است؛ دلیل عمده این قضیه این است که جامعه ما هنوز به سامان سیاسی و اجتماعی نرسیده و جامعه‌ای در حال گذار محسوب می‌شویم. در دوران گذار بسترها و عوامل ایجاد احساس تعلق اجتماعی (سرمایه اجتماعی)، دچار تغییر می‌شوند، چرا که در دوران گذار بنا به نظر دورکیم، هنجارها به عنوان یک مولفه اصلی در سرمایه اجتماعی رو به فرسایش می‌روند و افول هنجارها یعنی رواج بی قانونی و عدم تعهد و مسئولیت‌گریزی در بین مردم و دولت. به عبارت دیگر در جامعه در حال گذار ایران، به موازات فروپاشی نظام سنتی، نهادهای مدنی نوین هنوز قوام نیافته‌اند و این یعنی اینکه برای رسیدن به حکمرانی خوب سال‌ها فاصله داریم. همچنین از دیدگاه آسیب‌شناسی و انتقادی باید گفت که در ایران کنونی، بعد کمی و نمادین نهادهای مدنی بعنوان مولفه حکمرانی خوب، بر بعد کیفی آنها غلبه دارد.

محمد علی کاتوزیان یکی از مهم‌ترین عوامل توسعه نیافتگی ایران را فقدان رابطه دموکراتیک بین دولت و ملت ایران می‌داند در نتیجه گام نخست در خلق سرمایه اجتماعی اعتمادسازی فی مابین ملت و دولت در ایران فراهم سازی بستر مناسب و مطلوب برای اجرا و توسعه روندهای دموکراتیزاسیون است این بدین معنی است که دولت باید پیش قراول توزیع عادلانه ثروت و مبارزه جدی با فقر و تبعیض و پر کردن فاصله طبقاتی و شکاف‌های اجتماعی باشد. اگر پایه‌ریزی راهبردهای دولت برای ایجاد حکمرانی خوب بر مبنای اصل صداقت و تعهد باشد می‌تواند منجر به تولید و تقویت سرمایه اجتماعی شود. در مقابل حکمرانی خوب، حکمرانی بد وجود دارد که با مولفه‌هایی چون شخصی نمودن قدرت، فقدان حقوق بشر، فساد نهادینه، دولت‌های غیر پاسخگو و غیر منتخب مشخص شده است.

### موانع پیش روی حکمرانی خوب در ایران از منظر سرمایه اجتماعی

#### - ضعف در هنجارهای انسجام بخش ملی

سرمایه اجتماعی از نگاه «فوکویاما» عبارت است از: مجموعه هنجارهای موجود در نظام اجتماعی که موجب بالا رفتن سطح همکاری اعضای جامعه و پایین آمدن سطح هزینه

تبادلات و ارتباطات می‌گردد (موسوی، ۱۳۸۹: ۱۱۹). در بعد همبستگی و انسجام اجتماعی، سرمایه اجتماعی در ایران از لحاظ میزان پذیرش اجتماعی و مدارای قومی و مذهبی خوب ولی در زمینه انسجام بین قومی پایین است (خرمی و مسیبی، ۱۳۹۲: ۱۴). جامعه ایران جامعه «کثیرالمله‌ای» است و در حال حاضر مدیریت سیاسی جامعه در دست طبقه خاصی بنام طبقه روحانیت است و سایر طبقات و گروه‌های قومی و مذهبی تا حدود زیادی از رسیدن به مناصب مدیریتی بالا دستی خارج هستند. این مسئله در بلند مدت و هم‌کنون موجب فرسایش اعتماد بین گروه‌های قومی و مذهبی نسبت به سیستم سیاسی می‌شود. این در حالی است که اساساً در چارچوب سرمایه اجتماعی عضویت در سازمان دولت - ملت نیازمند حس تعلق ملی و وجود هنجارهای انسجام بخش ملی است و تا زمانی که بحران ملت - دولت در ایران حل نشود نباید منتظر برپایی حکمرانی خوب باشیم. زمانی می‌توان به برپایی حکمرانی خوب در ایران خوشبین بود که ساخت دولت - ملی بر بنیاد مدل دموکراسی اجتماعی مورد نظر هابرماس باشد.

#### - ضعف در اجرای قانون و پاسخگویی

بر اساس گزارش برنامه عدالت جهانی در سال ۲۰۱۵، ایران از نظر حاکمیت قانون در جایگاه ۸۸ قرار دارد (طبرسا، قوچانی و بادین دهش، ۱۳۹۴: ۹۲). در این راستا نتایج دو پیمایش سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۲ نشان می‌دهد که در مورد اعتماد به حاکمیت قانون نیز پاسخ‌ها حاکی از آن است که درصد کوچکی از شهروندان (کمتر از ۳۰ درصد) به این امر باور دارند، البته این میزان در سال ۱۳۸۲ به حدود ۱۰ درصد کاهش یافته است (صالحی امیری، ۱۳۸۷: ۵۶). همچنین رتبه درصدی ایران برای شاخص حق اظهار نظر و پاسخگویی ۶/۵ درصد در سال ۲۰۱۰ بوده است، به این معنی که در این سال در میان کشورهای مورد مطالعه (۲۱۲ کشور)، تنها ۱۳ کشور یافت می‌شوند که در موقعیتی بدتر از ایران قرار داشتند (جواد رزمی و صدیقی، ۱۳۹۱: ۱۳). این در حالی است که حاکمیت قانون و پاسخگویی از شاخصه‌های اصلی حکمرانی خوب محسوب می‌شوند و پایین بودن جایگاه ایران را می‌توان مرتبط به افول سرمایه سیاسی و اجتماعی در میان شهروندان دانست.

#### - فقدان اجماع نظر نخبگان در مدیریت جامعه

اجماع محوری یعنی اینکه تصمیمات حکومت باید با توجه به منافع درازمدت مردم اتخاذ شود، ضمن اینکه باید از تمام نظرات موافق و مخالف در تصمیم سازی بهره برد تا اجماعی عمومی در بین گروه‌های سیاسی برای نیل به توسعه جامعه صورت گیرد (حشمت زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۸). اما کاهش سرمایه اجتماعی اعتماد به سیاستمداران و نظام سیاسی و تغییر سلیقه‌ای قوانین بدون در نظر گرفتن خواست عمومی و منافع جامعه، تبدیل دولت به ابزاری برای کسب رانت و منافع اقتصادی، تبعیض میان افراد و اجرای گزینشی قانون، بی عدالتی و نگرانی از باب حفظ مالکیت خصوصی، تمایل به هنجارگریزی را افزایش می دهد (احمدی، افشاری و کرمی، ۱۳۸۹: ۲۳). هنجارگریزی منجر به افول سرمایه اجتماعی لازم برای تحقق حکمرانی خوب در ایران می شود. اساساً عملکرد منفی و مثبت نخبگان بر روی نحوه نگرش افراد جامعه دخالت داشته و می تواند نوع نگرش سیاسی افراد را به سه شکل بی تفاوت، پیرو و مشارکت کننده فعال در آورد. هر یک از این نگرش‌ها نیز به نوبه خود تأثیر عمده‌ای بر درجه اعتماد مردم و نظام دارند. هنگامی که سرمایه اجتماعی ضعیف باشد، گروه‌های قدرتمند به بهای حاشیه راندن گروه‌های دیگر، بر دولت چیرگی می یابند خصلت بارز جوامعی از این قبیل «نزاع‌های نهفته» است و این نزاع برای شکل گیری سرمایه اجتماعی مثبت و در نتیجه حکمرانی خود سمی مهلک است.

#### - رواج فساد

نظام اداری ایران از فساد رنج می برد، براساس گزارش سال ۲۰۰۳ سازمان شفافیت بین الملل، ایران در بررسی ۱۳۳ کشور، رتبه ۷۸، در سال ۲۰۰۴ در بین ۱۴۷ کشور رتبه ۸۷ و در سال ۲۰۰۵ در بین ۱۵۹ کشور جهان، رتبه ۸۸ و نمره ۲/۹ از ۱۰ را کسب کرد. در سال ۲۰۰۷، ایران دارای شاخص عددی ۱۳۱ و نمره ۲/۵ از ۱۰ بوده است. در سال ۲۰۰۹ در بین ۱۸۰ کشور جهان رتبه ایران به رقم ۱۶۸ رسید (افضلی، ۱۳۹۱: ۱۵۶). می توان گفت آنچه که فردای سیستم سیاسی ایران را تهدید میکند «فساد سیستمی» است. در حال حاضر شبکه‌های فساد درون سیستم اداری یا نظام تصمیم گیری در حال رسوخ است به همین دلیل اصلی ترین متهم فساد در ایران نظام تصمیم سازی است که ضد حکمرانی خوب است.

«دلپورتا و انوچی» (۱۹۹۹) ادعا می‌کنند فساد فراگیر باعث می‌شود مردم میل کم‌تری به محکوم کردن آن به عنوان موضوعی غیراخلاقی داشته باشند (صیادزاده و علم، ۱۳۹۲: ۱۶). در ایران سوء استفاده از قدرت سیاسی در جهت اهداف شخصی در چند سال اخیر زمینه را برای فساد سیاسی فراهم کرده است اساساً فساد سیاسی و قدرت همزاد یکدیگرند، آمارهای منتشر شده در سال‌های اخیر در مورد حجم زیاد پول شوئی و رشوه‌خواری در بین مسئولین ناشی از سوء استفاده مقامات از مناصب دولتی بوده است. در نتیجه می‌توان گفت در چند سال گذشته شاخصه حکمرانی خوب یعنی سلامت و شفافیت در ایران کمتر شده و در عوض فساد بیشتر شده است. اصولاً بین رواج فساد در بین مقامات سیاسی و رواج فساد در بدنه جامعه رابطه متقابلی وجود دارد که در نهایت خود را به شکل سیکلی از بازتولید بی‌اعتمادی نشان می‌دهد.



#### - بوروکراتیزه شدن جامعه

«زونیس»، بوروکراسی حجیم و بالا بودن حجم نامه‌نگاری‌های اداری را از نشانه‌های بی‌اعتمادی در جامعه ایران می‌داند و معتقد است این بی‌اعتمادی عمومی به همه حوزه‌ها قابل تسری است (حسین پناهی و اشرف ایمنی، ۱۳۹۰: ۷۳-۷۴). محور دیوانسالاری در ایران نیز نه تخصص، انسجام و شایستگی بلکه ابهام و نوعی رکود فکری و روزمرگی می‌باشد دیوانسالاری همواره دارای حفره‌های تاریک و نقاط کور بوده که رانت و فساد اقتصادی در چارچوب آن تشویق می‌شود (خرم و مسیبی، ۱۳۹۲: ۱۶). از دیگر نتایج بوروکراتیزه شدن جامعه مجال برای رشد شبکه‌های ارتباطی غیر رسمی (سرمایه اجتماعی منفی) و مبتنی بر رابطه است که باعث تضعیف سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب می‌شود. شبکه‌های روابط غیر رسمی معمولاً از طریق تبانی دست به فعالیت می‌زنند. تبانی، شبکه بهم پیوسته‌ای از نخبگان



سیاسی و اقتصادی بوجود می‌آورد که بطور غیر معمولی با یکدیگر ترکیب شده‌اند و بدون توجه به نیازهای عمومی دست به چپاول اموال عمومی می‌زنند.

### - رانتی شدن جامعه

«لیت و ویدمن» با بررسی روی ۹۵ کشور طی دوره زمانی ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ به این نتیجه رسیده‌اند که وفور منابع طبیعی، فرصت‌هایی را برای رانت جویی<sup>۱</sup> ایجاد می‌کند که به ایجاد فساد اداری، افزایش جرم و کاهش سرمایه اجتماعی منجر می‌شود (بهبودی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۱۴). در این راستا یکی از دلایل افول سرمایه اجتماعی در ایران، نامناسب بودن ساخت اقتصادی (رانتی) است که اجازه شمول‌گیری جامعه مدنی متکی بر گروه‌ها و طبقات مستقل از دولت را نمی‌دهد. بنابراین، در این چارچوب دولت به صورت یک نهاد فراقانونی تجلی پیدا می‌کند و حقوق مالکیت به عنوان یکی از ارکان اصلی شکل‌گیری جامعه مدنی و روابط مبتنی بر اعتماد شکل نمی‌گیرد. مفهوم و نظریه «دولت رانتی و استبداد نفتی» کاتوزیان در چارچوب این فرضیه قرار دارد (ترکمانی، ۱۳۸۵: ۱۶۰). تنوع اقتصادی از طریق آزادسازی بازار، یک استراتژی اغلب تجویزی برای غلبه بر اثرات منفی مربوط به وابستگی به صادرات نفت است. در ایران نیز، سیاستمداران تأکید ویژه‌ای بر تحول اقتصادی و اجتناب از وابستگی به اقتصاد نفتی دارند (Shabafrouz, 2016: 1). به طور کلی کاهش رفاه عمومی، گسترش شبکه‌های مافیایی و حامی-پیرو<sup>۲</sup>، بازتولید فرهنگ سیاسی نئوپاتریمونیالیسم، تضعیف جامعه مدنی تنها چند نمونه از اثرات منفی اقتصاد رانتی در ایران است. بنابراین شاید اغراق نباشد که بگوییم خلیقات معاصر ما ایرانیان بوی نفت می‌دهد. نفت خلق و خوی «زرنگی»، «فرصت‌طلبی»، «بی‌اعتمادی» را در بین نخبگان سیاسی و توده مردم ایجاد کرده است.

### - تمرکزگرایی

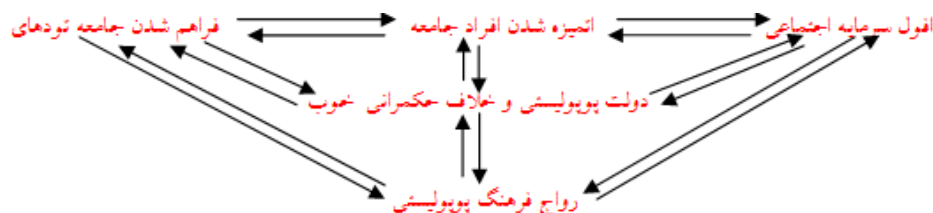
اساساً در آن نظام سیاسی که قدرت متمرکز<sup>۳</sup> است، ابتدا فساد بیش‌تر می‌شود و بعد اعتماد کاهش می‌یابد. مانند آنچه قبل از سال ۱۹۸۹ در کشورهای اروپای شرقی رواج داشت

1. Rentier  
2. Patron – client  
3. Centralization

(صیادزاده و علمی، ۱۳۹۲: ۱۱۴). تفکیک قوا به معنی واگذاری قوای اصلی حکومت به نهادهای متفاوت و متعدد است و هدف اصلی آن به عنوان یکی از ارکان دموکراسی، جلوگیری از استبداد، انحصار قدرت و به عبارت دیگر نیل به آزادی است (بشیریه، ۱۳۸۴: ۴۹). می‌توان گفت همواره تمرکز منابع در دستگاه دولت، از ابزارهای مهم برای اعمال اقتدار در ایران بوده است. در اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در ج.ا. ایران مستقل از هم هستند، ولی در نهایت این قوا زیر نظر ولایت مطلقه فقیه اداره می‌شوند. در گذشته ایران زمین، قدرتمند بودن و اعمال قدرت کردن در چارچوب کنترل بر آب و زمی تعریف می‌شد. اما امروزه کنترل بر نفت، بوروکراسی و اطلاعات از منابع اصلی قدرت در ایران است. در جوامعی چون ایران که تا حدود زیادی ساختار سیاسی به صورت تمرکزگرا است و قدرت دولت در همه بخش‌ها ریشه دوانیده است میزان مراجعه مردم به دستگاه‌های دولتی روز به افزایش یافته و همین افزایش تقاضا از طرف مردم و کمبود منابع و امکانات از سوی دولت زمینه تمرکز بیشتر قدرت و به تبع آن افزایش فساد دولتی را فراهم خواهد کرد.

#### - رواج روحیه پوپولیستی

در چارچوب سرمایه اجتماعی هر اندازه تعداد افرادی که فاقد تعاملات شبکه‌ای در جامعه باشند زیادتر شود، زمینه‌های «اتمیزه» شدن افراد به سرعت افزایش می‌یابد و جامعه مستعد پذیرش حکومت پوپولیستی<sup>۱</sup> (پوپولیسم در تضاد با حکمرانی خوب است) می‌شود در حالی که سرمایه اجتماعی می‌تواند با ایجاد حس همکاری جمعی، از تفرد شهروندان جلوگیری کند (غفوری و جعفری، ۱۳۸۸: ۲۱۹-۲۲۰). گرایش به پوپولیسم در کشور ایران معلول شرایط محیطی، تاریخی و اقتصاد سیاسی کشور است. برای مثال نمی‌توان از نقش پترودلارها نفتی در به قدرت رسیدن پوپولیسم که در تضاد با حکمرانی خوب است، غافل بود. متأسفانه برای سال‌های متمادی و هم‌اکنون زمینه و فرصت رشد پوپولیست‌ها در ایران در میان نخبگان سیاسی فراهم شده است. بعلاوه فقدان طبقه متوسطه قوی هم مزید بر علت شده است. در نمودار زیر عوامل تاثیرگذار و تاثیرپذیر در رواج پوپولیسم و رابطه آن با سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب ترسیم شده است.



### - فرهنگ سیاسی

«سیدنی وریا» معتقد است فرهنگ سیاسی<sup>۱</sup> نظامی از اعتقادات تجربی، نمادهای معنادار و ارزش‌ها و حالتی که در آن کُنش سیاسی اتفاق می‌افتد، می‌باشد. فرهنگ سیاسی جهت‌گیری ذهنی مردم به سیاست را میسر می‌سازد (Mibagheri, 2003: 35). در تبیین این مولفه باید گفت اصولاً در مبحث فرهنگ سیاسی ما با بعد شناختی سرمایه اجتماعی سروکار داریم بعد شناختی مربوط به ارزش‌ها، باورها، نگرش‌ها و پنداشت‌های اجتماعی است. پنداشت‌هایی که زمینه را برای فرهنگ سیاسی اعتماد ساز بین ملت و دولت و تقویت سرمایه اجتماعی فراهم می‌کنند. یکی از عوامل افول سرمایه اجتماعی در ایران نامناسب بودن ساخت فرهنگی (سیاسی) جامعه است که اجازه همیاری و همکاری گروهی، اعتماد (مولفه سرمایه اجتماعی) به یکدیگر و برخورد عقلانی با مسائل را نمی‌دهد. مفهوم و نظریه «امتناع اندیشه» طباطبایی و یا «بافت قبیله‌گی فرهنگ ایرانی» رضا قلی در چارچوب این فرضیه قرار دارد (ترکمانی، ۱۳۸۵: ۱۶۰). فرهنگ سیاسی ایران برخوردار از شاخصه قانون‌گریزی است. بخش عمده‌ای از فرهنگ‌گریز از قانون و ستیز با آن، ناشی از سلطه حکومت‌های استبدادی در تاریخ ایران و عدم مشروعیت آنها از نظر مردم بوده است (حشمت‌زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۴). اینکه از نظر سریع القلم؛ ایرانیان از نظر معاشرت با یکدیگر مشکل دارند و به سرعت به سمت تنش، بدبینی و اختلاف سوق می‌یابند خود به خوبی گویای فرسایش سرمایه اجتماعی است. بنابراین اگر خواهان تحقق حکمرانی خوب در ایران هستیم باید از فرهنگ سیاسی انقیادی و تابعیت به طرف فرهنگ مشارکتی و مدنی شیفت پیدا کنیم. اساساً میزان مشارکت سیاسی در ایران به عنوان شاخصه حکمرانی خوب در بستر وفور سرمایه اجتماعی رشد می‌کند و سرمایه اجتماعی خود در چارچوب فرهنگ سیاسی مشارکتی رشد و تقویت می‌شود.

### - مشارکت مدنی

مطابق با نظر پتنام مفهوم مشارکت مدنی<sup>۱</sup> به معنی مشارکت مردم در فعالیت‌های مدنی است. از سوی دیگر جامعه مدنی قوی منجر به تولید مشارکت مدنی، سرمایه اجتماعی و ارتباط شهروندان با حکومت می‌شود (Norazizan & Mohamma & Shahvandi, 2011: 216).

مشارکت مردم در امور جامعه یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های حکمرانی خوب به شمار می‌رود. مشارکت م تواند به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم (از طریق نهادهای قانونی) صورت گیرد (حشمت‌زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۵). در جامعه ایران، نه تنها مشارکت مدنی از سوی یک فلسفه سیاسی حمایت نمی‌شود بلکه به دلیل عدم احساس نیاز عمومی، فرهنگ مشارکت مدنی، نهادینه نشده است. این در حالی است که مشارکت مدنی و خودجوش مردم به عنوان شاخصه حکمرانی خوب در دل خودش حاوی صفات و ویژگی‌هایی سرمایه اجتماعی نظیر آگاهی، اعتماد و پذیرش هنجارهای و ارزش‌های متقابل است و هر چه این سرمایه اجتماعی بیشتر باشد قدر مسلم زمینه برای حکمرانی خوب فراهم خواهد شد. عدم تحقق حکمرانی خوب منجر به افول مشارکت سیاسی مردم و افول مشارکت سیاسی یعنی افول اعتماد و مشروعیت نسبت به دولت است. با افول مشروعیت شاهد تداوم ساختارها و کنش‌های ضد سرمایه اجتماعی در جامعه هستیم که در یک سیکل بازتولیدی (مطابق با نمودار زیر) منتهی به تضعیف بنیادهای حکمرانی خوب می‌شود.



### پیشنهاد‌های عملی برای تحقق حکمرانی خوب در ایران

#### - مبارزه با فساد و کم کردن حجم دولت

حکمرانی خوب مستلزم فرآیندها و نهادهایی است که حاصل آن تأمین نیازهای جامعه، توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس می‌باشد. در حقیقت اولین مرحله در حکمرانی

خوب نظام اداری و بورکراسی شایسته و توانمند است (امام جمعه‌زاده و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۶). به طور کلی اهمیت بحث فساد اداری در کشورهایی مانند ایران این است که در این گروه از کشورها، دولت‌ها مسئولیت‌ها و وظایف گسترده‌ای بر عهده دارند و دامنه فعالیت دولت‌ها به مراتب گسترده‌تر از کشورهای صنعتی است به عبارت دیگر حجم دولت بسیار زیاد است. از این رو باید حجم دولت کمتر شود و دولت بیشتر نقش میانجیگر و واسطه‌ای را بین گروه‌ها و اقشار و منافع متضاد در جامعه ایفا کند تا از این طریق هزینه حکومتمداری کمتر و مجاری فساد و سوء استفاده از قدرت هم کمتر شود. فساد در دستگاه‌های دولتی را می‌توان با مصادیقی مثل پارتی بازی، بی‌عدالتی، باج خواهی، ایجاد نارضایتی ارباب رجوع شناخت و حتی آن را به تمام اشکال گوناگون اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی تسری داد. اما راهکار برای برون رفت از این مشکل عبارت است از ۱- سیاست زدائی از نظام اداری؛ ۲- تقویت سازمان‌های مردمی نهاد؛ ۳- کارآمد کردن قوانین حقوقی؛ ۴- حل مسئله تعارض قوانین؛ ۵- تأسیس کمیسیون‌هایی برای نظارت بر اجرای درست قوانین؛ ۶- ملزم کردن سازمان‌ها و ادارات دولتی در تهیه و ارائه گزارش سالیانه از میزان دخل و خرج هزینه‌ها و ارائه گزارشی شفاف از عملکردها.

#### - اجماع فکری و عملی نخبگان سیاسی

نباید از نظر دور داشت که در ج.ا.ایران ظرفیت‌های مختلف مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله توسعه و حتی برنامه‌های توسعه برای هدایت نظام سیاستگذاری به سمت برقراری الگوی حکمرانی خوب وجود دارد (امام جمعه‌زاده و دیگران، ۱۳۹۵: ۳۴). همچنین، در ماده ۹۸ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت موظف شده است: به منظور حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی، ارتقای رضایتمندی عمومی و گسترش نهادهای مدنی اقداماتی را انجام دهد. اما لازمه اجرایی شدن این ظرفیت‌ها قبل از هر چیز وجود اجماع نظر فکری و عملی در میان نخبگان<sup>۱</sup> و سیاستگذاران می‌باشد. موتور محرکه توسعه یافتگی در ایران برای تحقق حکمرانی خوب قبل از هر چیزی نتیجه اجماع عملی و فکری نخبگان کشور است. بروز تنش در درون ساخت رسمی قدرت و بین نخبگان قدرت و تقابل نیروهای اصلی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر،

در هر سطح و اندازه‌ای که باشد به افت سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. اما اگر وفاق بر سر آرمان‌های پیشرفت و توسعه در بستر تعامل و گفتگوی فرهنگی بین نخبگان فراهم شود و جامعه نیز در جریان این گفتگوها مشارکت فعال داشته باشد، آن‌گاه سرمایه اجتماعی ملی برای تحقق آرمان‌های حکمرانی خوب فراهم می‌شود. وجود تعاملات و پیوندها و همکاری بین نخبگان نشان از وفور اعتماد سیاسی و به عبارتی سرمایه اجتماعی است که انباشت فراوان آن در طی یک دوره طولانی برای ایجاد حکمرانی خوب در ایران از واجبات مملکت‌داری است.

#### - توسعه سازوکارهای نظارتی بر عملکرد قوه قضائی

دولت‌ها از طریق برجسته کردن نقش و کیفیت نهادهای نظارتی، عملکرد نخبگان سیاسی و ماهیت انتظاراتی که از شهروندان دارند بر امکان رشد سرمایه اجتماعی تأثیر می‌گذارند (پاک سرشت، ۱۳۹۳: ۸۱). پیمایش ملی و نگرش‌ها ایرانیان در سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۲، نشان می‌دهد که مردم ارزیابی خوبی از عملکرد قضایی ندارند (صالح امیری، ۱۳۸۷: ۶۲). تصمیم‌گیری در شاخه‌های قانونگذاری، اجرایی و قضایی در یک فضای غیرشفاف با توجه به علایق پشت پرده، فسادزا است از این رو رسانه‌های مستقل می‌توانند مشارکت جدی و فعال در بحث نظارت داشته باشند.

عدالت قضایی بیان‌کننده این است که مردم تا چه حد به سیستم حقوق کشور اطمینان داشته و معتقدند در صورت هرگونه تعرضی نسبت به حقوق خود، با مراجعه به دستگاه قضایی می‌توانند به احقاق حقوق خود امیدوار باشند. نکته مهم اینکه عملکرد منفی قوه قضائیه بر روی کاهش اعتماد به نظام سیاسی تأثیر زیادی دارد. به عبارتی دیگر عملکرد این قوه بر مشروعیت نظام تأثیر مستقیم دارد. بنابراین برای گام نهادن به عرصه حکمرانی خوب، نظارت دقیق بر عملکرد قوه قضائیه و الزام آن بر اجرای درست، سریع و عادلانه قانون و گزارش شفاف عملکرد به عموم مردم، لازم است و در این راستا نهادهای مدنی به عنوان سرمایه سیاسی و اجتماعی نظام می‌توانند بخشی از وظایف نظارتی را بر عهده بگیرند.

#### - توانمندسازی شهروندان

اصولاً افرادی که در یک بستر فرهنگی پارانوئیدی، انعطاف‌ناپذیر، یکدندگی و

خصوصیت پرور رشد می‌یابند این پتانسیل را خواهند داشت که در امور مربوط به اجتماع و سیاست منفعل عمل کنند (Sills, 1968: 255). به همین خاطر نباید از این افراد انتظار تولید سرمایه اجتماعی را داشته باشیم. بلکه برای برپایی حکمرانی خوب ما نیازمند رواج تفکر فردگرایی مثبت برای تولید شهروند توانمند هستیم که در این زمینه دولت باید از طریق سازوکارهای آموزشی و عملی و از طریق مراکز علمی - دانشگاهی و رسانه‌ای سعی کند شهروند توانمند تولید کند. شهروند توانمند امروزه به عنوان یکی از پیامدها برآیند حجم وافر سرمایه اجتماعی شناخته می‌شود. در دیدگاه توسعه انسان‌محور، به «انسان» هم به عنوان «ابزار» و هم به عنوان «هدف» فرآیند توسعه نگریسته می‌شود. اگر مانند «آمارتیا سن» بپذیریم که «توسعه» چیزی جز «افزایش دامنه انتخاب انسان‌ها» نیست، آن وقت باید بپذیریم که زمانی حکمرانی خوب در ایران محقق می‌شود که در آن شاهد رشد قابلیت‌های فردی و جمعی شهروندان باشیم.

نباید از نظر دور داشت که بخشی از مبحث توانمندسازی شهروندان مربوط به رشد قابلیت‌های سیاسی و اجتماعی زنان است که در ایران در چند سال اخیر روند رو به رشدی داشته است. برای مثال در بین سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳ تعداد داوطلبان زن در نمایندگی مجلس از ۳۵۱ به ۵۰۴ نفر رسیده است (الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۶: ۱۳). بنابراین در ایران دولت در چارچوب حکمرانی خوب باید سعی کند برای مقابله با اتمیزه شدن افراد جامعه استراتژی توانمندسازی شهروندان را در دستور کار خود قرار دهد و در این راستا باید به تقویت پیوندهای مدنی و انجمن‌های داوطلبانه واسط میان فرد و حکومت اقدام کند.

#### - تشویق سرمایه برون‌گروهی

افزایش مشروعیت سیاسی نیازمند تقویت و افزایش هر چه بیشتر سرمایه اجتماعی برون‌گروهی<sup>۱</sup> یعنی اعتماد و وفاداری مردم به دولت است (ابوالفتحی و نوری، ۱۳۹۲: ۸۷). «هندوس» نیز بر این باور است که اگر شهروندان در گروه‌های اجتماعی عضو شوند، ظرفیت‌شان برای مصالحه افزایش خواهد یافت و مردم سالاری و مشارکت شهروندان به توانایی آنها برای مصالحه و سازش وابسته است (عباس سرمدی، ۱۳۹۳: ۵۰). «الکسی دوتوکویل»،

«مکنزی» و «سیدنی وربا» و «پتنام» وجود پیوندها و شبکه‌های اجتماعی برون‌گروهی را برای مشارکت سیاسی مردم امری ضروری بر می‌شمارند با این وجود نتایج یک پژوهش در مورد سنجش سرمایه اجتماعی در ایران حاکی از پایین بودن میزان پیوندهای بین‌گروهی و برون‌گروهی است. بر اساس این نتایج، همکاری افراد با نهادهای مدنی و عضویت آنها در نهادهای یاد شده پایین است. بر این اساس، دولت باید عضویت افراد در انجمن اولیا و مربیان، گروه‌های مذهبی، گروه‌های ورزشی، گروه‌های خیریه، گروه‌های قومی، گروه‌های سیاسی، بسیج، شوراها و گروه‌های علمی را ارتقا ببخشد. اصولاً فقدان سرمایه بین‌گروهی فرصت را برای رشد اعتماد عشیره‌ای و سرمایه درون‌گروهی مهیا می‌کند و این خود از موانع تحقق حکمرانی خوب محسوب می‌شود.

#### - تمرکززدایی از ساختار قدرت

حکمرانی خوب، تنها دولت مسئول نیست، بلکه تعامل حکومت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و شهروندان با یکدیگر برای تحقق حکمرانی خوب ضرورت دارد (جواد رزمی و صدیقی، ۱۳۹۱: ۱۰). بنابراین یکی از مولفه‌های حکمرانی خوب مسئله توزیع قدرت (تفکیک قوا) است که به معنی حفاظت از استقلال قوه قضاییه و قوه مقننه کارآمد است (Präsident&Projekte, 2004: 8). یکی از تبعات تمرکزگرایی در ایران پیدایش رابطه حامی - پیروی بین دولت و مردم است. این مسئله خود در نهایت موجب تضعف جامعه مدنی و کاهش سرمایه اجتماعی خواهد شد. بنابراین پرهیز از تصدی‌گری و واگذاری فعالیت‌های مربوط به نهادهای مردمی برای جلب مشارکت آنها در فعالیت‌ها سیاسی و اجتماعی ضرورت انکارناپذیر برای قدم گذاشتن در مسیر حکمرانی مطلوب در ایران است. برای مثال در اصل ۴۴ قانون اساسی شرایط برای تمرکززدایی<sup>۱</sup> از عرصه اقتصاد دولتی فراهم شده است و هدف از این اصل، توسعه بخش خصوص و تعاونی است. همچنین اصل ۱۰۰ قانون اساسی در مورد برگزاری شورای اسلامی شهر و روستا، تداعی‌گر تمرکززدایی از قدرت سیاسی می‌باشد. بنابراین در قالب حکمرانی خوب دولت باید آن تمرکز و نقش حداکثری خود بر عرصه اجتماعی را کم کند. به طور کلی تمرکززدایی و اصلاح نظام اداری موجب بهبود در



روندهای تصمیم‌گیری ملی و محلی، بهبود و کارآمدی سازمان‌ها، بهبود نظام بودجه‌ریزی، مدیریت مالی اثربخش، نظام مالیاتی کارآمد و اقداماتی از این قبیل می‌شود.

#### - توسعه مشارکت همگانی

آژانس همکاری بین‌المللی ژاپن (JICA 1995)، حکمرانی خوب را پایه‌ای برای گسترش مشارکت و محیطی می‌داند که در آن مردم می‌توانند به طور مؤثر مشارکت کنند و تاثیرگذار باشند. مشارکت مؤثر مردم موجب ارتقا شفافیت در امور توسعه و پاسخ‌گویی مقامات اجرایی می‌شود که اینها خود منجر به برپایی حکمرانی خوب نیز می‌شوند (Waheduzzaman, 2010). (41) در پاسخ به این سوال که آیا سرمایه اجتماعی باعث افزایش مشارکت می‌شود یا بالعکس، می‌توان گفت آزادی فعالیت‌های مدنی در قالب شکل‌گیری نهادهای مدنی فعال و مستقل از دولت و حجیم نبودن دولت مقوم و محرک مشارکت عمومی است.

در ج.ا.ایران چهار سازوکار مهم مشارکت سیاسی یعنی احزاب، گروه‌ها، انتخابات و رسانه‌ها در قانون اساسی تعبیه شده است. همچنین در اصل ششم قانون اساسی در ج.ا. ایران امور کشور باید به اتکا آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها و انتظار این است که حکومت در راستای مشارکت کیفی هر چه بیشتر، منافع و علایق فرد را به امور عمومی متصل کند و از طریق تشویق انجمن‌های داوطلبانه آنها را با امور عمومی و فعالیت‌های سیاسی پیوند دهد. از این رو وظیفه دولت این است که گروه‌های حاشیه‌مانده از قدرت از جمله زنان و اقلیت‌ها قومی و مذهبی را تشویق به مشارکت در اداره امور محلی و ملی بکند و مکانیسم‌های تسهیل‌کننده این مشارکت را فراهم کند. در این راستا فواید انجمن‌های اجتماعی این است که از این طریق، دانش و اطلاعات سیاسی و اجتماعی فرد افزایش می‌یابد و هم سو با آن هنجارها، ارزش‌ها، پیوندها و اعتماد لازم برای شکل‌گیری فرهنگ سیاسی مشارکتی و در نهایت حکمرانی خوب فراهم می‌شود.

#### - ارتقای شعاع اعتماد بین مردم و مسئولان

بدبینی را باید به عنوان نشانه اصلی روحیات مدیران اجرایی و رهبران سیاسی ایران دانست

و به همین دلیل است که حکومت همواره به جامعه و گروه‌های اجتماعی بی‌اعتماد بوده و جامعه نیز بی‌اعتمادی خود را نسبت به دولت ابراز می‌داشته است.

بررسی میزان اعتماد به مسئولین به عنوان یکی از مهمترین شاخص سرمایه اجتماعی در بعد از انقلاب نشان می‌دهد که در چهار مقطع ۱۳۵۶، ۱۳۶۵، ۱۳۷۱، ۱۳۷۳ ابتدا (از مقطع اول به دوم) افزایش یافته و سپس به شدت کاهش یافته است (فیروز جاییان و علی بابائی، ۱۳۹۲: ۱۳۱). این در حالی است که اعتماد سیاسی بدین معنی است که شهروندان نسبت به رهبران و تشکیلات سیاسی از میزان اعتماد بالایی برخوردار باشند (A Hall, 2002: 50). در اصل هشتم قانون اساسی دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل که بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت گذاشته شده است (المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر)<sup>۱</sup>. بنابراین در تبیین مولفه اعتماد بین مردم و مسئولین باید گفت اعتماد اجتماعی زمانی ایجاد می‌شود که نظام سیاسی در ساحت عمل، کارآمد و موثر باشد. همچنین دولت در چارچوب حکمرانی خوب می‌بایست در تدوین دستورالعمل‌ها و مقررات، ارزش‌ها و هنجارهای اعتمادساز نقش موثری ایفا کند. یکی دیگر از مولفه‌های حکمرانی خوب که در قانون ایران وجود دارد اصل ۲۵ قانون اساسی است این قانون اشاره می‌کند که «بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آنها، استراق سمع و هر گونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون» این اصل حافظ حقوق خصوصی افراد جامعه است و اهمیت آن در رابطه با سرمایه اجتماعی به این مسئله بر می‌گردد که هر چه شهروندان در حوزه خصوصی خود احساس امنیت داشته باشند این مسئله خود منجر به تولید سرمایه اجتماعی می‌شود و رشد سرمایه اجتماعی اعتمادساز به معنی استمرار و تقویت حکمرانی خوب است.

#### - استقلال رسانه ملی و مطبوعات

از جمله شاخصه‌های مهم حکمرانی خوب در زمینه ارتباطات و گردش آزادانه افکار، لزوم دسترسی برابر به رسانه‌های مختلف برای تبلیغ و بحث آزادانه افکار است. در این راستا

۱. سوره مبارکه التوبه آیه ۷۱

رعایت اخلاق رسانه‌ای یکی از محورهای حکمرانی خوب در زمینه دسترسی برابر به انواع مختلف رسانه‌ها می‌باشد (دیندار فرکوش، ۱۳۹۰: ۱۶۳). اما در ایران وجود یک رسانه مستقل<sup>۱</sup> و زنده برای ارتقای پاسخگویی از طریق افشای موارد فساد، نبود شفافیت، نقض قانون و فرایند و ناکارآمدی‌های دولت، بسیار ضروری است (جوادرزمی و صدیقی، ۱۳۹۱: ۱۶). رسانه‌ها از یک سو شهروند آگاه مشارکت‌کننده و فعال را به وجود می‌آورند؛ از سوی دیگر با بیان و گردش آزادانه اخبار و اطلاعات موجب آزادی بیان و اندیشه و در نتیجه به گوش رساندن صدای گروه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی و فرهنگی می‌شوند، امری که برای دموکراسی و حکمرانی خوب واجد اهمیت اساسی است (دیندار فرکوش، ۱۳۹۰: ۱۷۰). یکی از دلایل عمده کاهش اعتماد سیاسی شهروندان ایرانی به نهادها و مسئولین به نقش و عملکرد رسانه ملی بر می‌گردد. در ایران رسانه ملی به دلیل ارائه گزارش‌های منفی از امور سیاسی و اجتماعی موجب می‌شود که شهروندان به جای ایفای نقش مثبت در فرایندهای دموکراتیک‌سازی در مسیر انزوا و سیاست زدگی قرار بگیرند. اما رسانه ملی در صورت استقلال می‌تواند موجبات تقویت سرمایه اجتماعی شود و بستر را برای کنشگران حوزه‌های مختلف دیگر فراهم کند. بعلاوه در چارچوب اطلاع‌رسانی دقیق و بی‌طرفانه، دولت باید با تمهید شرایط لازم، فضا را برای نقد و نقادی و مفاهمه و گفتگو در جامعه فراهم کند.

### نتیجه‌گیری

سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب مفاهیم متفاوتی هستند با این حال هر دو نقش مهمی در دموکراتیزه کردن نظام سیاسی دارند. الگوی حکمرانی خوب کوششی است در راستای حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری، مشارکت‌جویی، برابری، کارائی و اثربخشی، از این رو این الگو امروزه به عنوان اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت جامعه مطرح می‌باشد. در بحث سرمایه اجتماعی نیز تمرکز پژوهش بر سطح کلان سرمایه اجتماعی بود. در این سطح، روابط قراردادی و روابط ساختاری نهادهای کلان اجتماعی و کم و کیف هر کدام از آنها در ممانعت یا تسهیل حکمرانی خوب تاثیرگذار می‌باشند. نتایج پژوهش این است که از عمده موانع فراروی عدم تحقق حکمرانی خوب و افول سرمایه اجتماعی در ایران

ماهیت ساختار و عملکرد دولت و عمده‌ترین آن مربوط به تمرکزگرایی در ساختار سیاسی کشور است. از نتایج تمرکزگرایی قائم شدن سیاست بر شخص تا قانون و قاعده، عدم شکل‌گیری احزاب، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد، گسترش فساد سیاسی، استفاده از قدرت در جهت مصالح شخصی و گروهی، رواج شبکه‌ای از گروه‌های مافیایی، افول هنجارهای وحدت‌آفرین ملی، افول اعتماد به بدنه نظام سیاسی و انفعال سیاسی در میان مردم و در نهایت و از همه مهمتر تضعیف و افول سرمایه اجتماعی خواهد بود و افول سرمایه اجتماعی همراه با افول حکمرانی خوب در یک سیکل بازتولیدی مسبب واگرایی دولت و ملت می‌شود. این در حالی است که فلسفه حکمرانی خوب همسوی و یک‌شکلی دولت و ملت است. اما از نتایج ساختار سیاسی ایدئولوژیک و نیمه متمرکز و ساختار اقتصادی رانتیر در ج.ا.ایران همانا پدیدار شدن دوره‌هایی از پوپولیسم، بوروکراتیزه شدن جامعه، ضعف در اجرای قانون و عدالت از سوی مقامات، گسترش فساد سیاسی و غیره است این عوامل خود در نهایت به تضعیف سرمایه اجتماعی اعتمادساز بین مردم و حکومت برای تحقق حکمرانی خوب منجر خواهند شد. اگر سرمایه اجتماعی در حوزه سیاسی را مجموعه‌ای از تعاملات اعتمادآفرین بین حاکم و شهروندان بدانیم و همچنین آن را گامی به سوی حکمرانی مطلوب در ایران فرض کنیم در این صورت دولت موظف خواهد بود انرژی خود را صرف تولید و بازسازی سرمایه اجتماعی در جامعه ایران بکند. در ایران ظرفیت‌های مختلفی مانند قانون اساسی، چشم‌انداز ۲۰ ساله توسعه برای هدایت نظام سیاستگذاری به سمت برقراری حکمرانی خوب وجود دارد با این وجود تفکر حکمرانی خوب باید تبدیل به یک گفتمان منسجم ملی شود و سند ملی و برنامه راهبردی ویژه تحقق حکمرانی خوب تدوین گردد. دولت باید نسبت به واگذاری مسئولیت، تصدی‌ها و تأمین شرایط لازم برای اجرای عدالت اقدام نماید. همچنین اصلاحات ساختاری و ایجاد بسترهای قانونی و حقوقی مناسب برای فعالیت‌های سالم و رقابتی و حذف رانت‌های اقتصادی باید صورت پذیرد. به طور کلی آینده حکمرانی خوب در ایران مستلزم فرآیندها و نهادهایی است که حاصل آن تأمین نیازهای جامعه، توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس به سود جامعه می‌باشد. حکمرانی خوب در ایران، در خلاء شکل نمی‌گیرد، بلکه نیازمند فرصت‌ها و شرایط مساعدی همچون اجماع نخبگان، اراده معطوف به توسعه در حکومت، کاهش حجم دیوان سالاری فسادزا، مرکززدایی اداری و مالی، رفع تبعیض و

بی‌عدالتی، انتشار آزاد اطلاعات، تقویت مکانیسم‌های نظارتی و مهمتر از همه وجود یک جامعه مدنی استوار بر اخلاق مدنی است. در نهایت تبیین‌های مذکور که در راستای پاسخ به سوال پژوهش، مبنی بر اینکه چه رابطه متقابلی بین سرمایه اجتماعی و حکمرانی خوب در ایران وجود دارد، اثبات کنند این فرضیه همسو با پرسش بود که تحقق حکمرانی خوب در ایران بستگی به ضعف یا قوت سرمایه اجتماعی دارد. به عبارت دیگر فرضیه پژوهش اثبات شد.

## منابع

### الف - فارسی

- آقاحسینی، علیرضا و دیگران، (۱۳۹۲)، «بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و مشروعیت»، *فصلنامه توسعه اجتماعی*، دوره ۷، شماره ۳.
- ابوالفتحی، محمد و نوری، مختار، (۱۳۹۱)، «تأثیر سرمایه اجتماعی بر افزایش قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهش‌نامه انقلاب اسلامی*، سال دوم، شماره ۶.
- احمدی، حمید و دیگران، (۱۳۸۹)، «تأثیر انحصارات بر سرمایه اجتماعی»، *فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی*، شماره ۵.
- افضل‌لی، عبدالرحمان، (۱۳۹۱)، «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، سال ۲۸، شماره ۴۵.
- بابایی فرد، اسداله، (۱۳۸۹)، «توسعه فرهنگی و توسعه اجتماعی در ایران»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، سال ۱۰، شماره ۳۷.
- بشیریه، حسین، (۱۳۸۴)، *آموزش دانش سیاسی*، تهران: نگاه معاصر.
- بهبودی، داود و دیگران، (۱۳۹۲)، «تأثیر درآمدهای نفتی بر سرمایه اجتماعی در ایران»، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی*، سال ۱۳، شماره ۳.
- پاک‌سرشت، سلیمان، (۱۳۹۳)، «ملاحظات و راهبردهای سرمایه اجتماعی»، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۲۵.
- جمعه زاده، سید جواد و دیگران، (۱۳۹۵)، «الگوی حکمرانی خوب؛ جامعه همکاری و دولت کارآمد در مدیریت توسعه»، *فصلنامه علوم سیاسی*، سال ۱۲، شماره ۳۶.
- جواد رزمی، محمد؛ صدیقی، سمیه، (۱۳۹۱)، «الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی»، *چهارمین همایش ملی اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر*.
- حسین پناهی، محمد؛ امینی، اشرف، (۱۳۹۰)، «دولت رانتهی، اقتصاد دولتی، فرهنگ سیاسی و سرمایه اجتماعی در ایران (۱۳۶۸-۱۳۸۴)»، *فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی*، شماره ۷.
- حشمت زاده، محمد باقر و دیگران، (۱۳۹۶)، «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، *جستارهای معاصر*، سال ۸، شماره ۱.
- خرم، جلال؛ مسیبی، علیرضا، (۱۳۹۲)، «توسعه سیاسی و سرمایه اجتماعی با رویکردی

- بر الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت»، دومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت: مفاهیم، مبانی و ارکان پیشرفت.
- دباغ، سروش؛ نفری، ندا، (۱۳۸۸)، «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳.
- دینی ترکمانی، علی، (۱۳۸۵)، «تبیین افول سرمایه اجتماعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۶، شماره ۲.
- سردارنیا، خلیل الله، (۱۳۹۰)، «اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب»، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره‌های ۲۶۰-۲۵۹.
- سعادت، رحمان، (۱۳۸۷)، «برآورد روند سرمایه اجتماعی در ایران (با استفاده از روش فازی)»، تحقیقات اقتصادی، شماره ۴۳.
- صالح امیری، سید رضا، (۱۳۸۷)، «بررسی وضعیت اعتماد در جامعه ایران و راه‌های بازسازی آن»، پژوهشنامه اعتماد سیاسی، شماره ۱۶.
- صیادزاده، علی، علمی، زهرا، (۱۳۹۲)، «رابطه فساد و سرمایه اجتماعی در الگوی رشد»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۱۳، شماره ۵۰.
- طبرسا، غلامعلی و دیگران، (۱۳۹۴)، «بررسی تأثیر حکمرانی خوب بر سرمایه اجتماعی»، مجله مدیریت سرمایه اجتماعی، دوره ۲، شماره ۳.
- عباس سرمدی، مهدی و دیگران، (۱۳۹۴)، «بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر مشارکت در انتخابات»، فصلنامه مسائل اجتماعی ایران، سال ۵، شماره ۲.
- غفوری، محمد؛ جعفری، روح الله، (۱۳۸۸)، «سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دموکراسی؛ رابطه متقابل یا یک سویه»، پژوهش نامه علوم سیاسی، سال ۳، شماره ۲.
- فراست خواه، مقصود، (۱۳۹۴)، ما ایرانیان، چاپ اول، تهران: نشرنی.
- فرکوش، بهلول دیندار، (۱۳۹۰)، «بررسی تاثیر نشانگرهای اخلاق رسانه‌ای بر حکمرانی خوب از دیدگاه اساتید دانشگاه آزاد اسلامی منطقه تبریز»، فصلنامه مطالعات رسانه‌ای، سال ۶، شماره ۱۵.
- فیروز جاثیان، علی اصغر؛ علی بابائی، یحیی، (۱۳۹۲)، «فرسایش سرمایه اجتماعی و قانون‌گریزی در شهرهای تهران»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره ۱۴، شماره ۱.
- مقیمی، محمد و دیگران، (۱۳۹۵)، «طراحی و تبیین مدل بودجه‌بندی بر اساس شاخص - های حکمرانی خوب در ایران»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۸، شماره ۴.

- موسوی، میر طیب، (۱۳۸۹)، «اندیشه سرمایه اجتماعی: وفاق اجتماعی، توسعه سیاسی و امنیت ملی»، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، شماره ۱۳.
- الوانی، مهدی، علیزاده ثانی، محسن، (۱۳۸۶)، «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران»، فصلنامه مطالعات مدیریت، دوره ۱۴، شماره ۵۳.

#### ب- انگلیسی

- Abdellatif, Adel M, (2003), "Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development", Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Seoul, 20-31 May 2003, available at: <https://www.researchgate>.
- Jankauskas, Vidmantas & Šeputienė, Janina, (2007), "The Relation Between Social Capital, Governance and Economic Performance in Europe", *Verslas: Teorija IR Praktika Business: Theory and Practice*, 2007, Vol VIII, No 3, p.p 131-138.
- Mibagheri, Farid, (2003), *Political Culture and Its Impact on Politics the Case of Iran, Political Culture Case Studies Conflict Studies Research Centre*. Published By: Defence Academy of the United Kingdom, available at: <https://www.files.ethz>.
- Mohammadi, Seyed Hamid & Norazizan, Sharifah & Shahvandi, Ali Reza, (2011), "Civic Engagement, Citizen Participation and Quality of Governance in Iran", *Journal of Human Ecology*, Vol.36, No3: pp. 211-216.
- A Hall, Peter, (2002), *Great Britain, The Role of Government and Distribution of Social Capital*, New York, Publisher Oxford University, p. 516.
- Präsidenten, Beim & Projekte, Emeriti, (2004), "Defining Good Governance —the Conceptual Competition is on", available at: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2004/p04-005.pdf>.
- Putnam, R. (1995), *Democracy in America at Century end*, Edited by Axel Hadenius, Publisher: Cambridge University Press, pp 27-70.
- Shabafrouz, Miriam, (2016), *Economic Diversification in Iran— Policies between Convictions and Interests – International Iranian Economic Association – IIEA Conference on Iran's Economy in Marburg (June 2016)*, available at: <https://www.uni-marburg>.



- Sills, David, (1968), *International Encyclopedia of Social Sciences* Vole, Publisher: The Macmillan Company, New York: First published: October 1968, Vol.1, No. 68.p552.

- UNDP,(1997),“Governance for Sustainable Human Development. United Nations Development Programme”, available at: <http://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html>.

- UNDP, (2010), “Characteristics of Good Governance”, available at: <http://www.imf.org/euternalipubs/FT/exvpgoen/govindex.htm>.

- Waheduzzaman, (2010), “People’s Participation for Good Governance: A Study of Rural Development Programs in Bangladesh”, PhD thesis, Victoria University, Faculty of Business and Law, available at: <https://www.anzam.org/wp-content/uploads/pdf>

