

مقدمه

گزارش «جهان در حال شهری شدن» از «مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل متحد»، موسوم به زیستگاه یا HABITAT، نشان می‌دهد که حکومت‌ها در بهبود شرایط سکونت و زیست شهری - مانند تأسیسات آبرسانی سالم، تأسیسات بهداشتی و فاضلاب - چندان موفق نبوده‌اند و در همین حال فقر شهری در دهه ۸۰ و سال‌های نخست دهه ۹۰ میلادی بیشتر شده است (An Urbanizing World, 1996). طرفداران توسعه پایدار شهری نیز این بحث را پیش می‌کشند که در گذشته توجه تنها به صنعتی شدن و افزایش رشد ناخالص ملی بود و آنچه در این میان به فراموشی سپرده شده مردم و نقش آنها در توسعه شهری بوده است (Badshah, 1996). تداوم مشکلاتی مانند افزایش فقر شهری، کاهش کیفیت محیط زیست، مصرف‌گرایی، خدمات شهری ناکارآمد و نابرابری‌های جنسی، نژادی، اجتماعی و اقتصادی سبب شده تا موضوع عملکرد حکومت و نهادهای مدیریت شهری و ضرورت تحول در آنها در کانون توجه پژوهشگران و مسئولان اجرایی قرار گیرد (منوریان، ۱۳۷۹). به زعم گزارش مذکور ایده حاکمیت خوب (۱) و کاربرد آن اهمیت زیادی برای بهبود شرایط سکونت و زیست داشته است. در جاهایی که حاکمیت خوب متشکل از دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی با شراکت یکدیگر به مدیریت امور عمومی پرداخته و نهادهای اداره کننده امور دموکراتیک، سنجش پذیر و پاسخگو به نیازها و اولویت‌های شهروندان بوده‌اند، توانسته‌اند با بهبود شرایط زیست، امید به زندگی را ده تا پانزده سال افزایش دهند. از سوی دیگر حاکمیت شهری خوب و سنجش پذیر می‌تواند مشارکت شهروندان و نهادهای مدنی را به توسعه اقتصادی و اجتماعی شهری جلب کند. این گزارش نشان می‌دهد دیدگاه رایج نسبت به توسعه شهری که برای رفع فقر و بهبود شرایط زندگی شهروندان بر برنامه‌های دولتی تکیه دارد، باید تغییر یابد و دولت‌ها علاوه بر توجه به الگوی

سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری

حسین ایمانی جاجرمی
دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۷ / پاییز ۱۳۸۰

حاکمیت خوب - که هدفش اصلاح سازوکارهای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی دولتی و تلاش در جهت شفافیت‌پذیر ساختن نهادهای حکومتی و پاسخگو کردن آنهاست - به پارادایم حاکمیت خوب وارد شوند. پرسشی که در این میان به وجود می‌آید، این است که چه عواملی بر عملکرد کارآمد نهادهای حکومتی مؤثرند (پاتنام، ۱۳۸۰). آیا تلاش در جهت اصلاح سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، آموزش کارکنان و تدارک بودجه‌ها و اعتبارات کافی، موفقیت نهادهای مدیریتی شهرها را در جهت توسعه شهری تضمین می‌کند؟ یا آنچه که در این زمینه تعیین کننده و مؤثر است، وجود سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی مانند روحیه مدنیّت و سازوکارهای مشارکت و همکاری در میان شهروندان - اعم از شهروند عادی و نخبگان حکومتی - است؟ یا اینکه هر دو دسته از عوامل اشاره شده، یعنی عوامل ساختاری و عوامل فرهنگی - اجتماعی، در این زمینه مؤثرند (Cusack, 1997).

تعدادی از پژوهشگران و صاحب نظران علوم اجتماعی و سیاسی کوشیده‌اند تا با به کارگیری مفهوم «سرمایه اجتماعی» (۲) پاسخ‌هایی نظری و تجربی به پرسش‌های مذکور فراهم آورند. این مقاله در تلاش است تا ضمن معرفی مفهوم سرمایه اجتماعی از دیدگاه‌های صاحب نظرانی چون بورديو، کلمن و پاتنام، مروری بر برخی پژوهش‌های تجربی انجام شده در این حوزه به عمل آورد. در پایان نیز در مورد مسائل مربوط به کاربرد این مفهوم، و سودمندی‌ها و ناسودمندی‌های آن در خصوص ایران با توجه به تأسیس شوراهای اسلامی شهرها و «پیدایش سطحی از حکومت محلی از سال ۱۳۷۷» به این سو، بحث می‌شود.

مفهوم سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی مفهومی است که پیشینه طولانی ندارد. کاربرد این مفهوم به تدریج از دهه ۱۹۹۰ به این سو در تزاها و مقالات دانشگاهی - به ویژه در رشته‌های جامعه‌شناسی، اقتصاد، سیاست و آموزش - با کارهای افرادی چون جیمز کلمن، پیربورديو، رابرت پاتنام و فرانسیس فوکویاما افزایش یافته است (Wall et al, 1998). همچنین استفاده از مفهوم سرمایه اجتماعی با توجه به روند جهانی شدن و تضعیف نقش دولت‌های ملی، به عنوان راه‌حلی اجرا شدنی در سطح اجتماعات محلی برای مشکلات توسعه، مورد توجه سیاستگذاران و مسئولان سیاست اجتماعی قرار گرفته است (Warner, 1999).

در نخستین کاربردهای سرمایه اجتماعی از سوی اقتصاددانان، این مفهوم به عنوان دارایی‌های مالی یا زیرساخت‌های مادی تعریف شد. در یکی از فرهنگ‌های اقتصادی در تعریف سرمایه اجتماعی چنین آمده است: «کل سرمایه‌های موجود در یک اقتصاد که نه فقط شامل ساختمان‌ها و ماشین‌های تولیدی است بلکه تجهیزاتی مانند بیمارستان، آموزشگاه و صنایع دفاعی را نیز در برمی‌گیرد» (فرهنگ، ۱۳۷۱، ۲۰۳۸). این تعریف بعدها با محدودتر شدن به برخی هزینه‌های دولتی اطلاق گردید.

مفهوم دیگر نزدیک به سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی است که به معنی سرمایه‌گذاری برای پرورش انسانی فرهیخته و سالم و مطلع است. سرمایه انسانی شامل مراقبت‌های خانوادگی سال‌های قبل از آغاز آموزش پیش دبستانی برای دستیابی به بهداشت بهتر، سرمایه‌گذاری در آموزش رسمی دانشگاهی و کارآموزی پس از پایان تحصیلات مدرسه‌ای و سرمایه‌گذاری در اطلاعات بازار کار از طریق جست‌وجوی شغل است (پیشین، ۱۹۲۹).

تعریف رایج سرمایه اجتماعی در جریان اصلی جامعه‌شناسی آمریکایی - به ویژه در روایت کارکردگرایانه آن

- عبارت است از روابط دو جانبه، تعاملات و شبکه‌هایی که در میان گروه‌های انسانی پدیدار می‌گردند و سطح اعتمادی که در میان گروه و جماعت خاصی، به عنوان پیامد تعهدات و هنجارهایی پیوسته با ساختار اجتماعی، یافت می‌شود. در مقابل جامعه‌شناسی اروپایی این مفهوم را در بررسی این موضوع به کار می‌گیرد که چگونه تحرک پیوندهای مربوط به شبکه‌های اجتماعی، سلسله مراتب اجتماعی و قدرت تمایز یافته را تقویت می‌کند. با وجود این، نکات مشترک این دو دیدگاه در مورد سودمندی سرمایه اجتماعی در افزایش برخی ویژگی‌ها مانند آموزش، تحرک اجتماعی، رشد اقتصادی، برتری سیاسی و نیروی زیست اجتماع است (Wall, 2011). به این ترتیب کاربرد کنونی مفهوم سرمایه اجتماعی می‌تواند در سه رهیافت متعلق به بورديو که بر راهبردهای نگهداری یا تغییر موقعیت فرد در سلسله مراتب ساختار اجتماعی تأکید دارد، کلمن که با این مفهوم پیوند آشکاری میان عقلانیت اقتصادی و سرمایه انسانی می‌یابد، و پاتنام که بر رابطه میان عملکرد نهادی و سرمایه اجتماعی تأکید می‌ورزد، طبقه‌بندی گردد.

دیدگاه پیر بورديو

بورديو سرمایه اجتماعی را یکی از اشکال «سرمایه» می‌داند. سرمایه از نظر او سه شکل بنیادی دارد: «سرمایه اقتصادی» که قابلیت تبدیل شدن به پول را دارد و می‌تواند به شکل حقوق مالکیت نهادینه شود؛ «سرمایه فرهنگی» که در برخی شرایط به سرمایه اقتصادی بدل می‌شود و به شکل کیفیات آموزشی نهادینه می‌گردد؛ و «سرمایه اجتماعی» که از الزامات اجتماعی (پیوندها) ساخته شده است و تحت برخی شرایط به سرمایه اقتصادی تبدیل می‌شود و ممکن است در شکل عنوان اشرافی نهادینه شود (Bourdieu, 1986:243, Cited in Wall). او به این نکته توجه می‌کند که ایجاد و اثر بخشی سرمایه اجتماعی بستگی به عضویت در یک گروه اجتماعی دارد که اعضای آن مرزهای گروه را از طریق مبادله اشیاء و نماها بنیان نهاده‌اند. فرد با عضویت در گروه در مالکیت شبکه یا دوامی از روابط نهادی شده بین افراد - که در خود منابع بالقوه و بالفعلی (سرمایه اجتماعی) برای او دارد - شریک می‌شود. او با این شیوه استفاده از سرمایه اجتماعی، نوعی توپولوژی اجتماعی را فراهم می‌کند که در آن موقعیت افراد با توجه به داشته‌های آنها از سرمایه موجود اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مشخص می‌شود.

او با توصیف زندگی اجتماعی به عنوان رقابت دائمی برای کسب موقعیت در درون زمینه‌ای از محدودیت‌های شدید ناشی از ساختار اجتماعی، در واقع اصطلاحات مارکسیستی را باز می‌تاباند. این تفسیر از زندگی اجتماعی فعالیت انسان را عموماً به قصد کنترل و تراکم انواع مختلف سرمایه می‌داند که سرمایه اقتصادی شکل نخست آن است. البته موضوع بورديو از مارکس متفاوت می‌شود زیرا توجه او به تضاد میان طبقه حاکم و محکوم نیست بلکه به تضاد میان بخش‌های مختلف هر طبقه توجه دارد. افراد برای حفظ یا بهبود موقعیت‌های اجتماعی‌شان در محدوده فعالیت‌های نهادینه شده متعدد، مبارزه می‌کنند. بورديو بدین منظور مفهوم «خلق» (۴) را که اشاره به گرایش‌ها، چشم‌اندازها و تمایلات مشترک افراد متعلق به طبقه یا موقعیت جنسی یکسان دارد، به کار می‌برد. شبکه‌های اجتماعی که خلق آنها را به فعالیت وامی‌دارد، می‌توانند بعداً به شکل نام مشترک، یا عضویت در سازمانی رسمی یا شهروندی نهادینه شوند. بورديو این موقعیت‌های منزلتی شناخته شده اجتماعی و ادراکات آنها را که فرد به طور مشروع با آنان مرتبط است و شیوه مناسبی که تعامل در آنها روی می‌دهد، همگی را تظاهرات سرمایه اجتماعی می‌داند. به این ترتیب دسترسی به سرمایه اجتماعی، یعنی ارتباط افراد با آنهاست که به سبب دارا بودن مقادیر بیشتری از سرمایه اقتصادی و فرهنگی می‌توانند از طریق راهنمایی، روابط بعدی، وام و مانند آنها به ایشان کمک کنند. مفهوم بورديو سرمایه اجتماعی به سبب آنکه تنها راه دانستن وجود آن و سودمندی‌اش برای افزایش سرمایه اقتصادی پس از وقوع موضوع است، سنجش‌ناپذیر و مبهم دانسته شده است (Wall, 2007). بحث‌های بورديو درباره سرمایه اجتماعی و مفاهیم مرتبط با آن، مطالعات مردم‌شناختی را درباره نقش برخی گروه‌های اجتماعی در توسعه هدایت کرده‌اند.

دیدگاه جیمز کلمن

کلمن نیز مفهوم سرمایه اجتماعی را از اقتصاد به جامعه‌شناسی آورد. او این شکل از سرمایه را - مانند دیگر اشکال آن - مولد می‌داند و امکان دستیابی به هدف‌های معینی را که در نبود آن دست نیافتنی است، فراهم می‌سازد (کلمن، ۱۳۷۷، ۴۶۲). کلمن سازمان اجتماعی را پدیدآورنده سرمایه اجتماعی می‌داند. به زعم او سرمایه اجتماعی چیزی واحد نیست بلکه انواع گوناگونی است که دو ویژگی مشترک دارند: نخست، شامل جنبه‌ای از یک ساخت اجتماعی هستند؛ و دوم، کنش‌های معین افرادی را که در درون ساختار هستند تسهیل می‌کنند. سرمایه اجتماعی سبب می‌شود تا هزینه‌های دستیابی به هدف‌های معین کاهش یابد؛ هدف‌هایی که در نبود سرمایه اجتماعی دستیابی به آنها تنها با صرف هزینه‌های زیاد امکان‌پذیر می‌شود. بدین گونه کلمن بر سودمندی سرمایه اجتماعی به عنوان منبعی برای همکاری، روابط دوجانبه و توسعه اجتماعی تأکید می‌ورزد. از نظر او عواملی که سبب ایجاد و گسترش سرمایه اجتماعی می‌گردند عبارتند از:

کمک، درخواست کمک افراد از یکدیگر مقدار سرمایه اجتماعی را بیشتر خواهد کرد. هر گاه عواملی مانند

رفاه و فراوانی و کمک دولت سبب شود تا افراد نیازشان به یکدیگر کمتر گردد، سرمایه اجتماعی کمتری به وجود خواهد آمد.

ایدئولوژی، اعتقاداتی مانند لزوم کمک به دیگری، یا عمل به سود او، سبب پدید آمدن سرمایه اجتماعی است. از این رو آن دسته از اعتقادات مذهبی که بر ضرورت کمک و عمل به سود دیگران تأکید دارند، عامل مهمی در شکل گیری سرمایه اجتماعی محسوب می شوند.

اطلاعات، از دیدگاه کلمن ظرفیت بالقوه اطلاعات یک شکل مهم سرمایه اجتماعی است که جزو ذاتی و جذابی ناپذیر روابط اجتماعی به شمار رود.

هنجارها، اگر در درون گروه اجتماعی هنجارهای مؤثر و نیرومندی مبنی بر اینکه فرد باید منافع شخصی را رها سازد و به سود جمع عمل کند وجود داشته باشد، سرمایه اجتماعی شکل خواهد گرفت (پیشین، ۱۹۷۶).

کلمن در پژوهشی تجربی مفهوم سرمایه اجتماعی را برای تبیین تفاوت بخت افراد در بهبود سرمایه انسانی خودشان یا حضور در مدرسه و بنابر همین در فرصت‌های آنان برای بهبود خود و جامعه‌شان به طور کلی، به کار می‌گیرد و به این ترتیب میان سرمایه اجتماعی و سرمایه انسانی ارتباط برقرار می‌کند.

کلمن سرمایه اجتماعی را «کالای عمومی» در حال تولید می‌داند؛ منبعی جمعی که برای تمامی افراد عضو در شبکه‌های بسته و دارای تعامل با یکدیگر، سودمند است؛ منبعی که محصول فرعی

در جاهایی که حاکمیت خوب متشکل از دولت، بخش

خصوصی و جامعه مدنی به مدیریت امور عمومی

پرداخته و نهادهای اداره کننده امور دموکراتیک،

سنجش پذیر و پاسخگو به نیازها و اولویت‌های

شهروندان بوده‌اند، توانسته‌اند با بهبود شرایط زیست،

امید به زندگی را ده تا پانزده سال افزایش دهند

سرمایه اجتماعی سبب می‌شود تا هزینه‌های دستیابی به

هدف‌های معین کاهش یابد؛ هدف‌هایی که در نبود

سرمایه اجتماعی دستیابی به آنها تنها با صرف

هزینه‌های زیاد امکان‌پذیر می‌شود. بدین گونه کلمن بر

سودمندی سرمایه اجتماعی به عنوان منبعی برای

همکاری، روابط دو جانبه و توسعه اجتماعی تأکید

می‌ورزد

اگر در درون گروه اجتماعی هنجارهای مؤثر و

نیرومندی مبنی بر اینکه فرد باید منافع شخصی را رها

سازد و به سود جمع عمل کند وجود داشته باشد، سرمایه

اجتماعی شکل خواهد گرفت

فعالیت‌هایی است که اختصاصاً برای ایجاد سرمایه اجتماعی انجام نشده‌اند. او از جامعه می‌خواهد که با توجه به کاهش سازمان‌های نخستین و فرض وجود سرمایه اجتماعی غنی در آنها، به تقویت سرمایه اجتماعی اقدام کند. دیدگاه کلمن درباره سرمایه اجتماعی به این نتیجه می‌انجامد که جوامع دارای سرمایه اجتماعی زیاد، می‌توانند به رفاه و سعادت دست یابند. اما جوامعی که سرمایه اجتماعی در آنها ناکافی است گرفتار مسائل متعدد خواهند شد. این بحثی است که فرانسیس فوکویاما آن را دنبال کرده است. او سرمایه اجتماعی را به عنوان «توانایی افراد برای کار با یکدیگر در جهت اهداف عمومی در گروه‌ها و سازمان‌ها» تعریف می‌کند.

دیدگاه رابرت پاتنام

تعریف پاتنام از سرمایه اجتماعی شباهت زیادی به تعریف کلمن دارد. از نظر او سرمایه اجتماعی آن دسته از ویژگی‌های سازمان اجتماعی است که هماهنگی و همکاری را برای منفعت متقابل تسهیل می‌کند. این ویژگی‌ها عبارتند از:

شبکه‌ها. شبکه‌های رسمی و غیررسمی ارتباطات و مبادلات در هر جامعه‌ای - اعم از مدرن و سنتی، اقتدارگرا و دموکراتیک، فئودالی یا سرمایه‌داری - وجود دارند. شبکه‌ها دو نوع‌اند: «افقی» و «عمودی». در شبکه‌های افقی شهروندانی عضویت دارند که دارای قدرت و وضعیت برابری هستند. در شبکه‌های عمودی شهروندان نابرابر از طریق روابط نابرابر مبتنی بر سلسله مراتب و وابستگی به هم پیوند دارند. کش‌های افقی قوی در شبکه‌های مشارکت مدنی مانند انجمن‌های همسایگی، کانون‌های سرودخوانی، تعاونی‌ها، باشگاه‌های ورزشی و احزاب مردمی روی می‌دهند. از نظر پاتنام شبکه‌های مشارکت مدنی از اشکال ضروری سرمایه اجتماعی‌اند. «هرچه این شبکه‌ها در جامعه‌ای متراکم‌تر باشند احتمال بیشتری وجود دارد که شهروندان بتوانند در جهت منافع متقابل همکاری کنند» (پاتنام، ۱۹۹۶). از نظر پاتنام هرچه ساختار سازمانی افقی‌تر باشد، موفقیت نهادی آن در اجتماع بیشتر است. او شبکه عمودی یا سلسله مراتبی را فاقد توان برقراری اعتماد و همکاری اجتماعی می‌داند. دو عامل اساسی این قضیه، یکی غیر موثق بودن جریان اطلاعات در شبکه عمودی نسبت به شبکه افقی است (به سبب اینکه اطلاعات صحیح اجازه بهره‌کشی و استعمار را نمی‌دهد)؛ و دوم اینکه

از نظر پاتنام شبکه‌های مشارکت مدنی از آشکال ضروری سرمایه اجتماعی اند. «هرچه این شبکه‌ها در جامعه‌ای متراکم‌تر باشند احتمال بیشتری وجود دارد که شهروندان بتوانند در جهت منافع متقابل همکاری کنند»

هنجارهای معاملی متقابل و مجازات‌های مربوط به تخلف از آن که مانع فرصت‌طلبی می‌شوند، در شبکه‌های عمودی برای مقامات عالی کمتر وضع می‌گردند و کمتر هم اجرا می‌شوند. او این سودمندی‌ها را برای شبکه‌های مشارکت مدنی بر می‌شمارد: افزایش هزینه‌های بالقوه عهدشکنی در معاملات، تقویت هنجارهای قوی معاملی متقابل، تسهیل ارتباطات و بهبود جریان اطلاعات در مورد قابل اعتماد بودن افراد و ارائه چارچوبی فرهنگی برای همکاری.

هنجارهای معاملی متقابل. در گروه اجتماعی هنجارهایی هستند که مهم‌ترین سودمندی آنها تقویت اعتماد، کاهش هزینه معاملات و تسهیل همکاری است. او هنجارهای معاملی را از مولدترین اجزای سرمایه اجتماعی می‌داند. گروه‌ها و جوامعی که بر آنها این هنجار حاکم است و از آن پیروی می‌کنند، به شکل مؤثرتری بر فرصت‌طلبی و مشکلات عمل جمعی فائق می‌آیند.

اعتماد اجتماعی. پاتنام اعتماد اجتماعی را ناشی از دو منبع هنجارهای معاملی متقابل و شبکه‌های مشارکت مدنی می‌داند. اعتماد همکاری را تسهیل می‌کند و هرچه سطح اعتماد در جامعه‌ای بالاتر باشد، احتمال همکاری هم بیشتر خواهد بود. همکاری نیز اعتماد را ایجاد می‌کند. به این ترتیب هرچه سرمایه اجتماعی بیشتر استفاده شود، به جای استهلاک و کاهش، برخلاف سرمایه فیزیکی، بیشتر افزایش خواهد یافت. از نظر پاتنام هرچه تعامل میان افراد بیشتر باشد، آنها اطلاعات بیشتری درباره یکدیگر به دست می‌آورند و انگیزه‌های بیشتری برای اعتماد پیدا می‌کنند.

در مجموع پاتنام منابع سرمایه اجتماعی را اعتماد، هنجارهای معاملی متقابل و شبکه‌های افقی تعامل می‌داند که خود تقویت‌کننده و خود افزون هستند. از نظر او ویژگی بازتولیدی سرمایه اجتماعی منجر به تعامل اجتماعی همراه با سطح بالایی از همکاری، اعتماد، معاملی متقابل، مشارکت مدنی و رفاه اجتماعی می‌گردد. پاتنام حضور این ویژگی‌ها را در هر جامعه‌ای نشانه مدنیت آن می‌داند. این خصیصه است که به نظر او موجب عملکرد خوب نهادهای دموکراتیک می‌گردد.

جمع‌بندی نظریات بوردیو، کلمن و پاتنام

با بهره‌گیری از کار وال و همکاران (۱۹۹۸)، مباحث اساسی نظریات سه جامعه‌شناس مورد بررسی - بوردیو، کلمن و پاتنام - درباره سرمایه اجتماعی، در این جدول خلاصه شده‌اند:

همان گونه که جدول نشان می‌دهد، میان این سه نظریه‌پرداز مشابهت‌ها و اختلافاتی وجود دارد. هر سه آنها براینکه سرمایه اجتماعی به عنوان نوعی منبع جمعی برای فرد و گروه اجتماعی اهمیت و ارزش دارد، اتفاق نظر دارند. اما بوردیو این ارزش را در سطح حوزه‌های اجتماعی خاص هر طبقه جست‌وجو می‌کند و کلمن به دنبال آن در میان خانواده و سازمان‌های رسمی مانند آموزش و پرورش است. اما پاتنام واحد تحلیل خود را در سطحی وسیع یعنی مناطق سیاسی بنا می‌کند. بوردیو به سودمندی‌های سرمایه اجتماعی برای بهبود موقعیت فرد در حوزه اجتماعی نظر دارد، در حالی که کلمن و پاتنام در کنار توجه به سودمندی‌های سرمایه اجتماعی برای فرد (به ویژه در نزد کلمن) بیشتر به سودمندی‌های آن برای جامعه نظر دارند. در خصوص نتایج یا دستاوردهای سرمایه اجتماعی، پاتنام و کلمن دید تقریباً مشابهی دارند؛ به این معنی که هر دوی آنها به اثر مثبت سرمایه اجتماعی بر اجتماع - یعنی کلمن به افزایش سرمایه انسانی و بهبود شرایط اقتصادی، و پاتنام بر تأسیس و کارآمدی نهادهای دموکراتیک - تکیه می‌ورزند. اما بوردیو نتیجه سرمایه اجتماعی را در نبرد قدرت میان افراد و گروه‌ها در تلاش برای کسب موقعیت مطلوب‌تر در فضای اجتماعی پیچیده و سلسله مراتبی جست‌وجو می‌کند. برای بوردیو نقش سرمایه اجتماعی در کنترل اجتماعی مهم است اما او به این مسئله از نگاهی دیگر نگریسته است. بوردیو

نظریه پردازان	منبع جمعی یا ارزش	نتیجه و دستاورد	کنترل اجتماعی
بوردیو	در حوزه‌های اجتماعی خاص یا بخش‌های طبقه	قدرت گروه فرعی یا فرد بردیگران	زور روزی نمادی - فرد برخی افراد از منابع فرهنگی یا اقتصادی
کلمن	در خانواده و سازمان‌های رسمی	افزایش سرمایه انسانی فرد و رفاه اجتماعی - اقتصادی	نظریه محافظه‌کارانه، تأکید بر ساختارهای اجتماعی یا ثبات
پاتنام	در مناطق بزرگ	تأسیس نهادهای دموکراتیک کارآمد	نظریه محافظه‌کارانه، تعادل اجتماعی منفی و مثبت

بوردیو نتیجه سرمایه اجتماعی را در نبرد قدرت میان افراد و گروه‌ها در تلاش برای کسب موقعیت مطلوب‌تر در فضای اجتماعی پیچیده و سلسله مراتبی جست‌وجو می‌کند

نمی‌پذیرد که افزایش در میزان سرمایه اجتماعی و کنترلی که اعمال می‌کند، رفاه اجتماعی اقتصادی یک ملت و پویایی‌های دموکراتیک آن را تأمین خواهد کرد. سرمایه اجتماعی هرگاه شکل سرمایه نمادی در قالب آبرو یا عناوین اشرافی به خود گیرد، به یکی از بنیادهای «زورورزی نمادی» (۵) بدل می‌شود. از این رو شاید کلمن و پاتنام به سبب توجه بسیار به سودمندی سرمایه اجتماعی در تسهیل کنش‌ها و موفقیت نهادی، به تأثیرات منفی آن برای ساختار و روابط اجتماعی مانند تبعیض میان افراد و گروه‌ها توجه نکرده‌اند. نیز یکی دیگر از نقدهایی که به این روایت از سرمایه اجتماعی وارد است، مسئله سطوح مختلفی است که سرمایه اجتماعی در آنها وجود دارد؛ و این الزاماً به معنای وجود پیامدهای مثبت برای جامعه نیست. به عبارت دیگر، اگر سرمایه اجتماعی درون گروه‌های مختلف به میزان زیادی وجود داشته باشد اما این گروه‌ها با یکدیگر بیوند و همکاری نداشته باشند، سرمایه اجتماعی در جامعه پایین خواهد بود. این وضعیتی است که برای سطح کل اجتماع مثبت نیست. از این رو بیوند میان گروه‌های مختلف تشکیل دهنده جامعه شرط ضروری نتایج سودمند سرمایه اجتماعی برای جامعه است.

مسئله درخور توجه دیگر، فرهنگ سیاسی جامعه است. پاتنام سرمایه اجتماعی را امری ضروری برای کارآمدی نهادهای دموکراتیک می‌داند، اما اگر فرهنگ سیاسی حاکم بر جامعه به تغییر آموشد و ورپا از انواع «فرهنگ ده کوره» به معنی بی‌تفاوتی و جهل نسبت به دولت ملی و سرفرو برده در واحدهای محلی مانند قبیله یا روستا باشد یا از گونه «انقیادی» به معنای نگرش احترام‌آمیز توأم با ترس به نظام سیاسی و باور براین که توانایی مشارکت در امور وجود ندارد باشد (بدیع، ۱۳۷۹، ۵۹)، به نظر می‌رسد که سرمایه اجتماعی در این وضعیت توان ارائه سودمندی‌های خود را نخواهد داشت. نکته دیگر بحث کلاوس اوفه درباره گونه سازمانی است که سرمایه اجتماعی می‌تواند در آن تولید شود. اوفه در مقاله «کاهش سرمایه اجتماعی: مورد آلمان»، این بحث را مطرح می‌کند که از میان سه گونه سازمانی که او از آنها نام می‌برد، تنها گونه دومین برای شکل‌گیری سرمایه اجتماعی مناسب است. او بر پایه دو معیار «اهداف» و «وضعیت عضویت» سازمان‌ها را از یکدیگر مجزا می‌کند. در گونه سازمان نخستین، مانند خانواده، قومیت و مذهب عضویت داوطلبانه نیست و بستگی به خون، سنت‌ها و تبار خانوادگی دارد. این کار مخالف مدنیت و حقوق شهروندی است. در گونه سومین که بنگاه‌ها، سازمان‌های انتفاعی و احزاب سیاسی را جای می‌دهد، برعکس گونه نخستین، اهداف ثابت اما عضویت متغیر است. اما سازمان‌های دومین یا سازمان‌های مدنی که مابین دو گونه قبلی قرار می‌گیرند، به سبب تعیین اهداف به وسیله تعامل میان افراد در ساختاری نسبتاً مسطح و جلب عضویت بر اساس اصول مساوات‌طلبانه و مبتنی بر حقوق شهروندی، مولد سرمایه اجتماعی‌اند.

پژوهش‌های تجربی

آنچه این نوشتار به دنبال آن است، بررسی سودمندی سرمایه اجتماعی برای برطرف ساختن مشکلات توسعه شهری است. از آنجا که در این زمینه توجه به نهادهای اداره کننده شهر محدود شده است، در این بخش از نوشتار سه پژوهش تجربی که از مفهوم سرمایه اجتماعی یا مفهوم نزدیک به آن یعنی فرهنگ مدنی برای مطالعه چگونگی ارتباط و پیوند آن با عملکرد حکومتی و نهادی استفاده کرده‌اند، بررسی می‌شود.

۱- مطالعه رابرت پاتنام درباره نقش سرمایه اجتماعی در عملکرد شوراهای منطقه‌ای ایتالیا

نتایج این مطالعه در کتابی با عنوان «دموکراسی و سنت‌های مدنی» به چاپ رسیده است (پاتنام، ۱۳۸۰). پاتنام در مطالعه حکومت‌های منطقه‌ای تازه تأسیس ایتالیا در دهه ۱۹۷۰، در می‌یابد که از نظر کارآمدی اداری و پاسخگویی آنها به نیازهای شهروندان، تفاوت‌های بسیاری میان دو بخش شمال و جنوب ایتالیا وجود دارد. پرسش اساسی پاتنام علل این تفاوت‌ها با وجود مشابهت‌های بسیار از نظر ساختار اداری و بودجه حکومت‌های منطقه‌ای این دو بخش است. بررسی‌های وی به این نتیجه می‌رسند که شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی متفاوت این دو بخش به ویژه به لحاظ وجود سنت‌های مدنی پایدار و همه‌گیر در شمال ایتالیا، افراد را در شبکه‌های روابط اجتماعی در قالب انجمن‌ها، باشگاه‌ها، احزاب و مانند آنها قرار می‌دهد و همکاری میان آنها را آسان می‌کند.

این سنت‌ها عامل اساسی موفقیت حکومت‌های منطقه‌ای شمال ایتالیا است. عمده پرسش‌های پاتنام اینها هستند:

- ۱- چرا بعضی از حکومت‌های دموکراتیک موفق‌اند و برخی ناموفق؟
- ۲- برای ایجاد نهادهای نمایندگی قوی و مسئول و کارآمد، چه شرایطی لازم است؟
- ۳- شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی نهادها چه تأثیری بر عملکرد آنها دارد؟
- ۴- هنجارها و شبکه‌های مشارکت مدنی چه تأثیری بر کارآمدی و پاسخگویی حکومت‌ها دارند؟

پاتنام از روش‌های تحقیق متنوعی مانند مشاهده میدانی منظم، مطالعه موردی و روش‌های تاریخی برای پژوهش خود بهره‌برد. او در کتاب خود به جریان شکل‌گیری نهادهای جدید دموکراتیک یعنی شوراهای

منطقه‌ای و پیامدهای مثبت حاصل از شکل‌گیری آنها مانند ترویج عملگرایی تساهل‌آمیز و همکاری جویانه میان اعضا و افزایش استقلال و هویت نهادی و پیامدهایی منفی مانند تحقق نیافتن کارآمدی اداری در بسیاری مناطق و افزایش شکاف میان شمال و جنوب می‌پردازد. پاتنام دو معیار کلان کارآمدی اداری و پاسخگویی به شهروندان را برای ارزیابی نهادها مناسب می‌شمارد. او سه موضوع فرایند سیاستگذاری، اظهارات و داوری‌های سیاسی، و اجرای سیاست را با دوازده شاخص برای هر حکومت منطقه‌ای ارزیابی می‌کند. شاخص‌ها عبارتند از: ثبات کابینه، دقت بودجه، خدمات آماری و اطلاع‌رسانی، قانونگذاری اصلاح‌گرایانه، نوآوری‌های تقنینی، تأسیس مراکز مهدکودک، کلینیک‌های خانواده، ابزارهای سیاست صنعتی، ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ظرفیت سرمایه‌گذاری در واحد بهداشت محلی، مسکن و توسعه شهری و پاسخگویی بوروکراتیک. این شاخصها برای پاتنام به عنوان شاخص‌های عینی ارزیابی عملکرد نهادی است که آنها را با ارزیابی‌های شهروندان از این نهادها مقایسه می‌کند. نتایج تحقیق نشانگر هماهنگی این دو ارزیابی یکدیگر است. نتیجه دیگر این است که برخی مناطق (شمال ایتالیا) بهتر از بقیه مناطق (جنوب ایتالیا) حکومت و مدیریت می‌شود و آنها در عملکردشان چه به لحاظ عینی و چه به لحاظ ارزیابی شهروندان موفق‌ترند. پاتنام برای وجود این اختلاف دو احتمال را بررسی می‌کند: احتمال اول مدرنیته اجتماعی و اقتصادی؛ یعنی اینکه نهادهای دموکراتیک در جوامعی که به لحاظ اقتصادی توسعه یافته هستند عملکرد بهتری دارند. نتیجه بررسی پاتنام او را به این نتیجه می‌رساند که توضیح تفاوتها بر حسب توسعه اقتصادی به علت وجود شواهد نقض‌کننده این احتمال کافی نیست. پرسشی که برای او مطرح می‌شود این است که آیا توسعه اقتصادی و عملکرد نهادی خود تحت تأثیر عامل سومی نیستند؟ احتمال دوم، وجود جامعه مدنی است. پرسش این است که موفقیت نهادی دموکراتیک تا چه حد به وجود جامعه مدنی بستگی دارد؟ ویژگی‌های جامعه مدنی از دیدگاه وی عبارتند از:

الف) مشارکت مدنی با شاخص‌هایی مانند تعداد انجمن‌های مدنی، تعداد روزنامه‌خوان‌ها و شرکت‌کنندگان در انتخابات.

ب) برابری سیاسی که سنجش آن براساس شاخص‌هایی مانند نظر‌نخبگان سیاسی و شهروندان صورت می‌گیرد.

پ) همبستگی، اعتماد و تساهل، که شاخص‌های سنجش آن عبارت بودند از نظر شهروندان درباره ناتوانی یا توانایی سیاسی و نظر سنجی آن نخبگان سیاسی در مورد سلامت سیاسی منطقه‌شان.

ت) وجود انجمن‌ها یا ساختارهای همکاری اجتماعی.

نتایج بررسی پاتنام نشان می‌دهد که در ایتالیا می‌توان مناطق مدنی و غیرمدنی را از یکدیگر تشخیص داد. مناطق مدنی جاهایی هستند که زندگی در آنها به طور افقی سامان یافته است و در آنها شهروندان احساس قدرت و اختیار برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های عمومی می‌کنند. آنها مشتاقانه مسائل عمومی را در مطبوعات پی می‌گیرند، و به یکدیگر اعتماد و از قوانین تبعیت می‌کنند.

مناطق غیرمدنی ویژگی‌هایی بسیار متفاوت از مناطق مدنی دارند و در آنها مفهوم شهروند عجیب می‌نماید. مشارکت افراد در مسائل عمومی و سیاسی به سبب وابستگی شخصی و طمع فردی است. در انجمن‌های اجتماعی و فرهنگی مردم مشارکت چندانی ندارند. فساد هنجار تلقی می‌گردد و قانون برای نقض کردن وضع شده است. تقریباً تمام افراد احساس ضعف، استثمار شدگی و ناراضی می‌کنند. پرسش پاتنام این است که چرا زندگی جمعی، اعتماد و همکاری در جنوب ایتالیا یا نگرقت و به جای آن روابط سلطه‌آمیز، فساد سیاسی و بدبینی و عدم اعتماد در روابط اجتماعی ایجاد شد. پاسخ همانا سرمایه اجتماعی است. همکاری داوطلبانه در جامعه‌ای که سرمایه اجتماعی عظیمی را در شکل هنجارهای عمل متقابل و شبکه‌های مشارکت مدنی به ارث برده است، بهتر صورت می‌گیرد. سرمایه اجتماعی وجوه گوناگون سازمان اجتماعی مانند اعتماد، هنجارها و شبکه‌هاست که می‌توانند با تسهیل اقدامات هماهنگ کارایی جامعه را بهبود بخشند. به نظر پاتنام منابع سرمایه اجتماعی معمولاً خود تقویت‌کننده و خودفرزاینده‌اند. چرخه باز تولید‌کننده فضایل، منجر به تعادل اجتماعی همراه با سطح بالایی از همکاری، اعتماد، معامله متقابل، مشارکت مدنی و رفاه جمعی می‌شود. این ویژگی‌ها معرف جامعه مدنی‌اند. در مقابل نبود این ویژگی‌ها در جوامع غیرمدنی نیز خصلتی خود تقویت‌کننده دارد. عهدشکنی، بی‌اعتمادی، فریب و حيله، بهره‌کشی، انزوا، بی‌نظمی و رکود یکدیگر را در جو خفقان‌آور دوره‌های باطل تشدید می‌کنند.

۲- مطالعه توماس کوساک

توماس کوساک در کتاب خود با عنوان «سرمایه اجتماعی، ساختارهای نهادی و عملکرد دموکراتیک: مطالعه تطبیقی حکومت‌های محلی آلمان» (Cusack, 1998) به بررسی موضوع سرمایه اجتماعی پرداخته است. داده‌های تجربی مطالعه از دو پیمایشی بود که در سال ۱۹۹۵ انجام شد. پیمایش اول روی نخبگان حکومت محلی (اعضای شورای شهر، شهردار، مدیران شهرداری و رؤسای احزاب محلی) ۷۷ شهرداری متوسط از شرق و غرب آلمان که به طور تصادفی انتخاب شده بودند انجام گرفت. توجه اصلی پیمایش به ارزش‌های سیاسی،



مسائل، منابع و سیاست‌های حکومت‌های شهرداری نخبگان محلی بود. پیمایش دوم، به شهروندان ۳۰ نمونه فرعی از ۷۷ شهرداری پیمایش اول پرداخت. توجه اصلی این پیمایش به ارزش‌های سیاسی شهروندان، مشارکت آنها در زندگی مدنی اجتماع‌شان و ارزیابی آنها از عملکرد مؤسسات متعدد شهرداری بود.

هدف مطالعه او کشف منابع رضایت شهروندان از عملکرد حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) است. پرسش راهبردی کوساک این است که چرا برخی از حکومت‌های شهرداری در ارزیابی موکلانشان، عملکرد خوبی دارند و بقیه عملکردی ضعیف؛ او با بهره‌گیری از دو رهیافت تحقیقاتی «فرهنگ سیاسی» و «نهاد سیاسی» به این پرسش پاسخ می‌دهد. کوساک برای مطالعه عوامل فرهنگی چارچوب نظری باتنام را به کار می‌گیرد و به دنبال ارزشیابی سودمندی کاربرد مفهوم سرمایه اجتماعی در تعیین نوع عملکرد حکومت‌های محلی آلمان است. در چارچوب رهیافت نهادی یا نظریه‌های درون‌گرا، او می‌خواهد تأثیرات احتمالی تفاوت‌های نهادی را - با توجه به وجود چهار ساختار حکومت محلی شهرداری در آلمان - بر عملکرد حکومت‌های محلی بر حسب رضایت ابراز شده شهروندان روشن کند. در چهار نظام اداره شهر در آلمان موقعیت رئیس اجرایی یا شهردار با توجه به اختیارات و جایگاهی که در ساختار اداری و در رابطه با شورای شهر دارد فرق می‌کند و در ساختارهایی موقعیت او قوی و قدرتمند و در دیگر موقعیت‌ها ضعیف‌تر است. او از دو نیروی عمده یعنی فشارها و خواسته‌های بوروکراتیک و فشارها و خواسته‌های حزبی در تصمیم‌گیری‌های شهرداری صحبت می‌کند که بر این اهداف منطقی آنها، سیاست‌های غیرمنطقی و ناکارآمد خواهد بود. پس لازم است که عاملی بر تصمیمات و خواسته‌ها نظارت و کنترل داشته باشد. این عامل از نظر کوساک شهردار یا رئیس اجرایی است. هرچه قدرت او بیشتر باشد توانایی‌اش در انجام این‌گونه وظایف بیشتر خواهد بود. اما در نظامی که سیاستگذاری شورایی (۶) است و در نزد فرد خاصی متمرکز نیست، منافع خاص نیرو می‌گیرد و هماهنگی مشکل می‌شود. این مسئله بستگی به رابطه رئیس اجرایی و شورا دارد. در جایی که مجری به شورا وابسته است، یعنی به طور غیرمستقیم انتخاب می‌شود، قدرت رئیس اجرایی ضعیف است. به عبارت دیگر، او در تلاش است تا اهمیت عامل ساختار اداری را نیز به عنوان یکی از عوامل مؤثر در عملکرد حکومت و رضایت شهروندان از آن، در کنار عامل فرهنگی - یعنی سرمایه اجتماعی - نشان دهد. در این رهیافت مفهوم بازیگران صاحب حق و تو (۷) در سیاستگذاری مرکزیت دارند. عامل مهم در ثبات سیاست‌ها در هر نظام حکومتی تعداد بازیگران صاحب حق و تو و همبستگی و خواسته‌های آنان است. کوساک در این قسمت از تحقیق خود به نقش و قدرت رئیس اجرایی شهرداری توجه می‌کند. او این فرض را می‌سازد که در موقعیتی که نقش و قدرت این فرد پایین است، سایر عناصر نهادی به ویژه شورای شهر و نمایندگان احزاب و دیگر گروه‌ها اهمیت اصلی را پیدا می‌کنند. در شرایطی که انضباط حزبی عموماً توسعه چندانی نیافته و دسته‌بندی‌ها نیز زیاد باشد و سیاستمداری شغلی نیمه وقت به شمار می‌رود، آنگاه ویژگی حکومت محلی داشتن شمار زیادی بازیگر دارای حق و تو است که در نتیجه آن تفاوت‌های سیاسی میان این بازیگران برجسته‌تر خواهد شد. همچنین در شهرداری‌هایی که نقش و قدرت رئیس اجرایی محدود است، سازمان اداری - یا مشخصاً عنصری از سازمان اداری شهرداری - موقعیت بازیگر دارای حق و تو را پیدا می‌کنند. نتایج مطالعه کوساک نشان می‌دهد که سرمایه اجتماعی یا به طور مشخص اعتماد (موجود در فرهنگ سیاسی

نخبگان محلی) بر عملکرد بهتر حکومت محلی مؤثر است. این یافته مؤید نظر پاتنام است که در مناطقی که مشخصه فرهنگ همانا اعتماد است، عملکرد حکومتها کارآمدتر است و موجب رضایت شهروندان می‌گردد. همچنین بدون در نظر گرفتن میزان سرمایه اجتماعی، عملکرد سازمانی در آن دسته از ساختارهای شهرداری که شمار صاحبان حق و تو در تصمیم‌گیری‌ها را کاهش داده‌اند و قدرت اداری و اجرایی در دستان شهردار متمرکز است، افزایش یافته است. این یافته نیز نظر نهادگرایان را در این باره که «قدرت متمرکز منجر به تصمیم‌گیری حکومتی مؤثرتر شده» است را تأیید می‌کند. بخش نتیجه‌گیری تحقیق کوساک این نقد را بر پاتنام وارد می‌کند که وی عملکرد دموکراتیک را تنها در پیوند با سرمایه اجتماعی دیده است، در حالی که تریبات سازمانی نیز در این زمینه اهمیت دارند.

۳- مطالعه تام رایس و الکساندر سامبرگ

این مطالعه [Rice & Sumburg, 1997]، روش‌شناسی پاتنام و تکنیک‌های مشابه مطالعه او را به کار گرفته است. در این مطالعه شاخص‌های فرهنگ مدنی و عملکرد حکومتی با هدف کاربرد روش پاتنام در مورد ایالات متحده ساخته شده است. محققان به دنبال این پرسش بوده‌اند که آیا رابطه‌ای میان فرهنگ مدنی و عملکرد حکومتی وجود دارد؟ آنها عناصر فرهنگ مدنی را بر اساس نظر پاتنام به چهار دسته تقسیم می‌کنند:

مناطق مدنی جاهایی هستند که زندگی در آنها به طور افقی سامان یافته است و در آنها شهروندان احساس قدرت و اختیار برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های عمومی می‌کنند. آنها مشتاقانه مسائل عمومی را در مطبوعات پی می‌گیرند، و به یکدیگر اعتماد و از قوانین تبعیت می‌کنند

۱- مشارکت مدنی که سنجه‌های آن عبارتند از:

الف - شمارگان روزنامه در ایالات مختلف به عنوان شاخص توجه شهروند به موضوعات عمومی.
ب - سرانه کتاب‌های کتابخانه‌های عمومی.

پ - سرانه تعداد گروه‌های محلی و انسان دوستانه در هر ایالت.

۲- برابری سیاسی که چهار سنجه آن عبارتند از:

الف - تعداد مردان آموزگار مدارس عمومی (که شغل سنتی زنانه است).

ب - تعداد زنان عضو هیئت قانونگذاری هر ایالت (که شغلی مردانه به شمار می‌رود).

پ - تعداد گروه‌های حقوق مدنی بر حسب هر نفر در میان جمعیت غیر سفیدپوست.

ت - توزیع درآمد.

۳- همبستگی، اعتماد و تساهل که سنجه‌های آن مشتمل اند بر:

الف - میزان ارتکاب جرم در هر ایالت.

ب - تعداد و کلا بر حسب هر نفر.

پ - میزان عدم پرداخت وام‌های دانشجویی.

۴- ساختارهای اجتماعی همکاری که سنجه آن سرانه شاخص ترکیبی ۲۶ گونه مختلف سازمان‌های غیرانتفاعی است.

تمامی سنجه‌های تحقیق در نهایت در شاخصی با عنوان شاخص فرهنگ مدنی ترکیب شده‌اند. برای سنجش عملکرد حکومتی، سه شاخص لیبرالیسم در سیاستگذاری (۸)، نوآوری در سیاستگذاری (۹) و اثربخشی اداری (۱۰) به کار گرفته شده است. رایس و سامبرگ بر این اساس چنین نتیجه می‌گیرند که رابطه قوی میان مدنیت و عملکرد حکومتی که پاتنام در مناطق ایتالیا پیدا کرد در ایالات امریکا نیز وجود دارد. در بررسی رابطه فرهنگ مدنی با اجزا عملکرد حکومتی این دو در یافته‌اند که ضریب همبستگی شاخص فرهنگ مدنی با

لیبرالیسم در سیاستگذاری ۰/۵۹ با نوآوری در سیاستگذاری ۰/۴۵ و با اثربخشی اداری ۰/۳۹ بوده است. نتیجه اینکه مدنیت سروکار بیشتری با تشویق سیاست‌های لیبرالی، نسبت به تشویق نوآوری در سیاستگذاری و کارآمدی اداری، دارد.

در نتیجه‌گیری، رایس و سامبرگ شهرداری‌ها را به عنوان مکانی مناسب برای مطالعه فرهنگ مدنی و عملکرد حکومتی برمی‌شمارند و از محققینی نام می‌برند که رابطه میان فرهنگ سیاسی و کیفیت زندگی را در نواحی کلان شهری ایالات متحده بیان کرده‌اند. آنها این موضوع را که فرهنگ مدنی نواحی شهری می‌تواند بر عملکرد حکومتی مؤثر باشد منطقی می‌دانند.

جمع بندی: سرمایه اجتماعی و کارآمدی مدیریت شهری در ایران

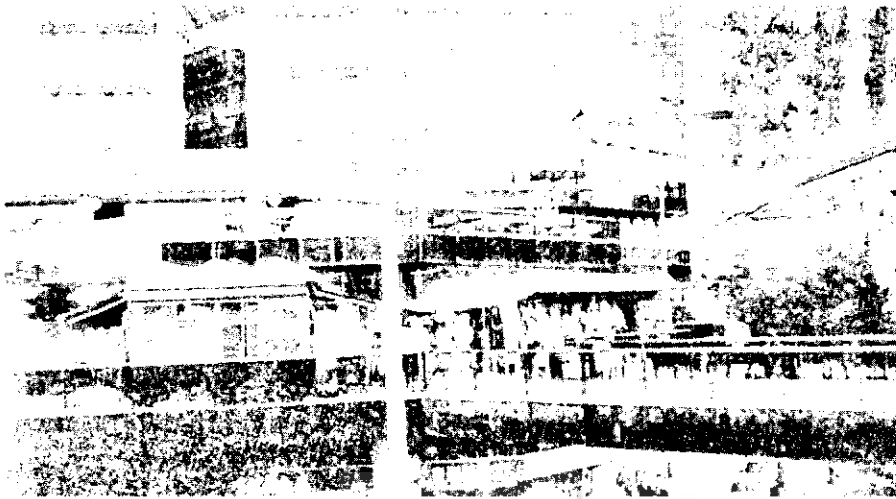
تنها شش سال دیگر نخستین قانون مدیریت شهری ایران با عنوان قانون بلدیة، یکصد سالگی را پشت سر خواهد گذاشت. در این فاصله مدیریت شهری کشور فراز و نشیب‌های بسیاری را پشت سر گذاشته است. آمال مشروطه خواهان در استقرار مردم‌سالاری در اداره امور شهرها با تشکیل انجمن بلدی و سپردن اداره امور هر محل به مردم آنجا به سبب عواملی مانند تمرکزگرایی شدید دولت در ایام حکومت رضاشاه و نبود آگاهی و تجربه و شناخت لازم در میان شهرنشینان با ناکامی مواجه گشت و شهرداری که سازمانی محلی است عملاً وابستگی

کوساک این نقد را بر پانام وارد می‌کند که وی عملکرد دموکراتیک را تنها در پیوند با سرمایه اجتماعی دیده است، در حالی که ترتیبات سازمانی نیز در این زمینه اهمیت دارند

شدیدی به دولت مرکزی در اواخر عمر نظام پهلوی پیدا کرد؛ ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۹، ۳۳. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در برخی از اصول و به ویژه اصل هفتم، بر ضرورت بهره‌گیری از مشارکت مردم در اداره امور تأکید شد و شوراها به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور بیان شدند. اما عملاً تا سال ۱۳۷۷ یعنی زمان تشکیل شوراهای اسلامی شهری و روستایی، گام اساسی برای تحقق مردم‌سالاری محلی و تمرکززدایی برداشته نشد. [Tajbakhsh, 378]. ضرورت‌هایی که مسئولان برای تشکیل شوراها بیان کردند، مواردی چون تحقق اصول فراموش شده قانون اساسی، ضرورت سپردن گردش امور به دست مردم، ضرورت مشارکت مردم در اداره امور به سبب مشکلات اقتصادی دولت، تعدیل خواسته‌های مردم از دولت و کاهش نارضایتی و تأمین رضایت سیاسی مردم را در بر می‌گیرد؛ تشکر، ۱۳۷۸، ۱. اکنون بیش از سه سال از زمان شروع به کار شوراها می‌گذرد. تشکیل شوراها تجربه جدیدی در اداره امور شهرواست زیرا تا پیش از آن شهردار به عنوان بالاترین مقام اجرایی شهرداری از سوی استاندار که مقامی حکومتی است انتخاب می‌شد و شهرداری زیر نظر استانداری به فعالیت مشغول بود. در نظام پیشین اداره شهر تصمیم‌گیری و اجرای امور ساز و کار ساده‌ای داشت و محدود به شهردار و مدیران استانداری می‌شد. اما با تشکیل شوراها وظیفه تعیین شهردار و اداره امور شهرداری بر عهده آنان قرار گرفت. نظام شورایی اداره کردن شهرها نیازمند اعتماد و تفاهم و همکاری میان شهردار و شورا، و اعضای شورا با یکدیگر، و شهروندان با شهردار و شورا است. اگر در گذشته استاندار یگانه مرجعی بود که عملکرد شهرداری را ارزیابی می‌کرد، در زمان حاضر این وظیفه بردوش شهروندان قرار گرفته است که با رأی خود در انتخابات شوراها، رضایات یا نارضایتی خود را از آنها و شهرداری‌ها بیان کنند. در شرایط کنونی، مروری بر متون و پژوهش‌های مربوط به شوراها و شهرداری‌ها نشان می‌دهد که این نهادها را انبوهی از مسائل و مشکلات احاطه کرده است؛ مشکلاتی که مهم‌ترین آنها را می‌توان به شرح زیر فهرست کرد:

۱- بی‌تجربگی اعضای شوراها برای اداره شهرها. آنها عموماً افرادی هستند که مشاغل و تجربیات اصلی شان ارتباط چندانی با وظیفه اداره امور شهری ندارد؛ تشکر، ۱۳۷۸، ۱.

- ایمنی حاجری، حسین؛ «تحولات تاریخی قانون شوراها»، ماهنامه شهرداریها، ۱۳۷۹، شماره ۹.
- بدیع، برتران؛ توسعه سیاسی، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران، قومس، ۱۳۷۹.
- پاتنام، روبرت؛ دموکراسی و سبتهای مدنی، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران، سلام، ۱۳۸۰.
- نشکر، زهرا؛ «شوراهای اسلامی شهرها و چالشها»، ماهنامه شهرداریها، ۱۳۷۸، شماره ۱.
- نشکر، زهرا؛ «شوراهای آینده تا واقعیت؛ نگاهی تحلیلی به عملکرد شوراهای شهرها»، ماهنامه شهرداریها، ۱۳۷۸، شماره ۵.
- حاجی خانی، علیرضا و نوید سعیدی رضوانی؛ «بهره‌وری خدمات شهری، شخیص، کالسیتهای راهکارها»، ماهنامه شهرداریها، ۱۳۷۹، شماره ۱۷.
- خوش‌نمک، زهرا؛ «نگاهی به وضعیت منابع درآمدی شهرداریهای کشور»، ماهنامه شهرداریها، ۱۳۷۹، شماره ۱۹.
- شریع پور، محمود؛ «فرسایش سرمایه اجتماعی و پیامدهای آن»، نامه انجمن جامعه‌شناسی ایران، ۱۳۸۰، شماره ۳.
- عبداللهی، محمدا؛ «هویت جمعی، دینامیسم و مکانیسم تحول آن در ایران»، نامه انجمن جامعه‌شناسی ایران، بی‌تا، شماره ۱.
- غراب، ناصر؛ «تحلیل روابط قدرت میان شهرداریها و شوراهای شهر»، فصلنامه مدیریت شهری، ۱۳۸۰، شماره ۳.
- فرهنگ، منوچهر؛ «فرهنگ بزرگ علوم اقتصادی»، شرکت نشر البرز، تهران، ۱۳۷۱.
- کستلز، مانوئیل؛ «عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه و فرهنگ (چند دوم)»، ترجمه حسن جاویدیان، طرح نو، تهران، ۱۳۸۰.
- کافعیان، علیرضا؛ «شورای شهر یا شورای شهرداری»، ماهنامه شهرداریها، ۱۳۷۹، شماره ۱۳.
- کلین، جیمز؛ «بنیادهای نظریه اجتماعی»، ترجمه منصور صبوری، نشر نی، تهران، ۱۳۷۷.
- کوزر، لوئیس؛ «اندکی و اندیشه بزرگان جامعه‌شناسی»، ترجمه محسن تلاشی، انتشارات علمی، تهران، ۱۳۶۸.
- منورین، عباس؛ «از دولت خوب تا حکومتداری خوب»، مدیریت دولتی، تابستان و پیز، ۱۳۷۹، شماره ۴۹-۴۸.



۲- نارسایی‌ها و ابهامات قانونی موجود در قانون شوراها. این قانون برای چندین بار در طی سال‌های مختلف دستخوش تغییرات شده و قانون سال ۱۳۷۵ نتیجه این تغییرات است؛ تغییراتی که نه از چشم‌اندازی روشن بلکه بنابه مقتضیات روز انجام شده‌اند؛ پیشین‌ا.

۳- عدم همکاری سازمان‌های دولتی با شوراها و بی‌توجهی به تصمیمات و خواسته‌های آنها؛ پیشین‌ا.

۴- محدود بودن حوزه اختیارات شوراها در برنامه‌ریزی و مدیریت امور شهرها. گستره اقتدار شوراها تنها محدود به شهرداری‌هاست. شهرداری در ایران، برخلاف بسیاری کشورهای توسعه یافته، تنها یکی از سازمان‌های مؤثر در اداره امور شهرها در عرضه خدمات شهری محسوب می‌شود و جایگاه برتر را ندارد؛ کاظمیان، ۱۳۷۹، ۱.

۵- تقابل و درگیری میان شهرداران و شوراها در برخی از شهرها. تشکیل شوراها منابع قدرت و اعمال آن را در شهرداری‌ها به خطر انداخته است؛ غراب، ۱۳۸۰، او سبب پدید آمدن درگیری‌هایی شده که به توقف کارهای شهرداری و نارضایتی شهروندان انجامیده و غالباً استعفای شهرداران را در پی داشته است.

۶- کمبود منابع مالی پایدار برای اداره امور شهرها و بنیه مالی ضعیف بیشتر شهرداری‌ها برای انجام خدمات شهری موظف مسئله مهم دیگری است که شوراها را از ارائه عملکرد مطلوب بازداشته است؛ خوش‌نمک، ۱۳۷۹، ۱.

۷- سطح پایین کارایی کارکنان شهرداری‌ها به سبب نداشتن آموزش کافی و مناسب، از دیگر مشکلاتی است که شوراها با آن مواجه هستند؛ حاجی‌خانی و سعیدی رضوانی، ۱۳۷۹، ۱.

برای بررسی مشکلات نهادهای دموکراتیک مدیریت شهری یعنی شوراها و شهرداریها، می‌توان آنها را با بهره‌گیری از مدل کوساک در دو چارچوب ساختاری و فرهنگی صورت‌بندی کرد. در چارچوب ساختاری باید به مسائلی مانند قوانین و مقررات کهنه و ناکارآمد و ساختارهای اداری نامناسب اشاره کرد. در چارچوب فرهنگی، ضعف فرهنگ مدنی یا سرمایه اجتماعی در جامعه ایران و سطح پایین اعتماد اجتماعی مسئله‌ای جدی است که کارکرد نهاد شورا را به عنوان نهادی مدنی مبتنی بر اعتماد و سرمایه اجتماعی با مشکل مواجه می‌سازد. با پذیرش نسبی نتایج پژوهش‌های پاتنام و کوساک می‌توان این فرض را مطرح کرد که عملکرد موفقیت‌آمیز و کارآمد نهادهای دموکراتیک مانند شورا و شهرداری، وجود میزان مناسبی از عناصر مدنی در ساختار اجتماعی است که در آن فعالیت می‌کند. اگر در جامعه‌ای بی‌اعتمادی و تردید نسبت به همکاری و مشارکت وجود داشته باشد، هزینه انجام امور عمومی افزایش می‌یابد و افراد به واسطه ترس از ضرر و زیان، کمتر حاضر به همکاری و مشارکت می‌شوند. در چنین وضعیتی نهادهای دموکراتیک نخواهند توانست چندان عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته باشند؛ پاتنام، ۱. به عنوان نمونه، یکی از موانعی که مانع کارآمدی شهرداری‌ها و عملکرد رضایت‌بخش آنهاست، اختلافات و درگیری‌های میان شهردار منتخب شورا با اعضای آن بر سر موضوعات مختلفی مانند برنامه‌های شهرداری، انتصابات اداری و مسائل مالی است. گزارش‌ها و اخبار متعددی تقریباً همه روزه در مطبوعات کشور در این باره به چاپ می‌رسد. روابط سازمانی مناسب میان شهردار و اعضای شورای شهر از عوامل مهمی است که کارآمدی شهرداری و شورای شهر را افزایش می‌دهد. هر چه میزان اعتماد اعضای شورای

- میچل، ترنس؛ مدیریت در سازمانها (مقدمه‌ای بر رفتار کنترکنان در سازمان)، ترجمه محمد حسین نظری نژاد، مؤسسه چاپ و انتشارات آستان قدس رضوی، مشهد، ۱۳۷۶.

- هانتینگتون، ساموئل؛ سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن فلاحتی، علم، تهران، ۱۳۷۵.

منابع انگلیسی

- An Urbanizing World: **Global Report on Human Settlements**, HABITAT, Oxford University Press, 1996.

- Badshah, Akhtar. A; **Our Urban Future, New Paradigms for Equity and Sustainability**, Zed Books Ltd, 1996.

- Gusack, Thomas R.; **Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments**, Berlin, 1997.

- Offe, Claus, and Susanne Fuchs: **A Decline of Social Capital? The German Case**, Institute für Sozialwissenschaften, Humboldt Universität zu Berlin, 1998.

- Rice, Tom W. and Alexander F. Sumberg; **Civic Culture and Governmental Performance in the American States**, *Publius: The Journal of Federalism*, 27(1), Winter 1997.

- Salchi-Isfahani, Djavad; "Demographic Factors in Iran's Economic Development", *Social Research* 67(2), Summer 2000.

- Tajbakhsh, Kian; **Political Decentralization and the Creation of Local Government in Iran: Consolidation or Transformation of the Theocratic State?**, *Social Research*, 67(2), Summer 2000.

- Wall, Ellen, Gabriele Ferrazzi, and Frans Schryer; **Getting the Goods on Social Capital**, *Rural Sociology*, 63(2), 1998.

- Warner, Mildred; **Social Capital Construction and the Role of the Local State**, *Rural Sociology* 63(3), 1999.

زیرنویسها:

- 1- Good Governance
- 2- Social Capital
- 3- Human Capital
- 4- Habitus
- 5- Symbolic Violence
- 6- Collegial
- 7- Vcto Players
- 8- Policy Liberalism
- 9- Policy Innovation
- 10- Administrative Effectiveness

رایس و سامبرگ شهرداری‌ها را به عنوان مکانی مناسب برای مطالعه فرهنگ مدنی و عملکرد حکومتی برمی‌شمارند. آنها این موضوع را که فرهنگ مدنی نواحی شهری می‌تواند بر عملکرد حکومتی مؤثر باشد منطقی می‌دانند

ضعف فرهنگ مدنی یا سرمایه اجتماعی در جامعه ایران و سطح پایین اعتماد اجتماعی مسئله‌ای جدی است که کارکرد نهاد شورا را به عنوان نهادی مدنی مبتنی بر اعتماد و سرمایه اجتماعی با مشکل مواجه می‌سازد

شهر و شهردار نسبت به یکدیگر بالاتر باشد آنها در انجام وظایف خود موفق‌تر خواهند بود. نمونه این مسئله در شهرداری‌هایی به چشم می‌خورد که شهردار و اعضای شورا روابطی صمیمانه (در معنای جامعه‌شناختی) با یکدیگر دارند. اعتماد متقابل میان آنها سبب شده است که برنامه‌های شهرداری با مشکلات کمتری انجام گیرد. شهرداران این شهرها توانسته‌اند با بهره‌گیری از نفوذ اجتماعی اعضای شورای شهر، در جلب اعتماد و اطمینان مردم موفق شوند و با مشارکت آنها کارها را به پیش برند. اما در شهرهایی که اعتماد و پیوند متقابل میان شورا و شهرداری ایجاد نمی‌گردد پیامد موضوع بروز اختلافات و تنش‌ها و در نتیجه کاهش عملکرد و کارایی شهرداری و نارضایتی شهروندان است. بنابراین در وضعیت کنونی کشور که ایجاد شوراها حرکتی در جهت تمرکززدایی و بنیان نهادهای دموکراتیک اداره امور برای دستیابی به توسعه شهری تلقی می‌گردد، یک پرسش اساسی وجود دارد که پاسخ به آن تا اندازه زیادی تعیین کننده موفقیت یا عدم موفقیت شوراها خواهد بود. پرسش این است که سرمایه اجتماعی به معنای شبکه‌های همکاری و مشارکت، اعتماد اجتماعی و هنجارهای مربوط به همکاری و تعاون تا چه میزان در جامعه شهری ایران وجود دارد؟ این سرمایه‌ای است که وجود آن یکی از پیش شرط‌های تحقق ایده حکومتمداری خوب به شمار می‌آید و مورد تأکید گزارش جهانی Habitat برای از میان برداشتن موفقیت‌آمیز مشکلات و دستیابی به توسعه شهری نیز هست. به عبارت دیگر، با وجود قانون و مقررات و ساختارهای اداری یکسان شهرداری‌ها، آنها عملکردهای متفاوتی با یکدیگر داشته‌اند. عامل این تفاوت را ظاهراً باید در عوامل اجتماعی جست و جو کرد، و این مسئله‌ای است که در تحلیل‌ها به آن توجهی نشده است. برخی از «مارهای محدود دربارهٔ ویژگی‌هایی مانند روابط اجتماعی و رضایت از زندگی که تا اندازه‌ای می‌توانند معرف سرمایه اجتماعی باشند، حکایت از میزان پایین این عناصر در میان ایرانیان دارند» (شارع‌پور ۱). مسئله مهم دیگری که تشکیل سرمایه اجتماعی را در ایران و در نتیجه عملکرد مطلوب نهادهای دموکراتیک شهری را با مانع مواجه می‌سازد، ضعف سازمان‌های مدنی - به معنای مورد نظر اوفه - است. مانوئل کاستلز می‌نویسد: «مردم در برابر فرایند فردی شدن و تجزیه اجتماعی مقاومت می‌کنند و مایل به گردهم آمدن در سازمان‌های اجتماع گونه‌ای هستند که در طول زمان، احساس تعلق به وجود آورد و در نهایت نیز در موارد بسیار، هویتی فرهنگی و همگانی ایجاد کند» (کاستلز، ۱۳۸۰). او سازوکار هویت‌یابی جدید را نهضت‌های اجتماعی شهری می‌داند. این نهضت‌ها فرایندهای بسیج اجتماعی هدفداری هستند که در منطقه معینی سازمان می‌یابند و در پی نیل به اهداف شهری‌اند. اهداف اصلی این نهضت‌ها به زعم کاستلز عبارتند از: تقاضاهای شهری در بارهٔ شرایط زندگی و مصرف جمعی، تحکیم هویت محلی و فرهنگی، و کسب خودمختاری محلی و سیاسی و مشارکت شهروندی. این هویت‌های جدید یا سازمان‌های مدنی شهری بنیان‌های مولد سرمایه اجتماعی هستند که می‌توانند در خدمت توسعه شهری قرار گیرند. نتایج پژوهشی در باره هویت در ایران، نشان می‌دهد که آنچه که در شهرهای ایران غلبه دارد هویت‌های جمعی سنتی است که تنها به منافع خود فکر می‌کند؛ هویت‌هایی که بر اساس خانواده، خویشان و سنت‌ها شکل گرفته‌اند (عبداللهی، بیتا، ۱۳۷۲).