



The University of Tehran Press

## Social Capital Management

Home Page: <https://jscm.ut.ac.ir/>

Online ISSN: 2423-6233

### Examining the position of social capital in the laws of the first to sixth development plans of the Islamic Republic of Iran

Mohsen Rddadi<sup>1\*</sup> | Mahmood Maham<sup>2</sup>

1. Corresponding Author, Research center for culture and social studies, Research Institute for Islamic culture and thought, Tehran, Iran. Email: [radadi@iict.ac.ir](mailto:radadi@iict.ac.ir)

2. Research center for culture and social studies, Research Institute for Islamic culture and thought, Tehran, Iran. Email: [maham812002@yahoo.com](mailto:maham812002@yahoo.com)

#### ARTICLE INFO

**Article type:**  
Research Article

**Article History:**  
Received December 14, 2022  
Revised May 08, 2023  
Accepted September 23, 2023  
Published online 09 March 2024

**Keywords:**  
*Social capital,*  
*Development plan law,*  
*Participation,*  
*Thematic analysis.*

#### ABSTRACT

A lot of evidence shows that social capital leads to the success of development plans. In this article, an attempt is made to examine the position of social capital in development plans and to make suggestions to improve this position in future development plan laws. The main question is, how was social capital addressed in the development plans? The thematic analysis method is used to investigate this issue. In the first three development plans, an economic approach was dominant, and there is not even a mention of social capital in these texts. From the fourth plan onwards, social capital entered the development plans. However, often, structural, cognitive, and relational components were not balanced, and usually, one aspect of social capital was highlighted. Therefore, it suggested that giving order and balance to the components of social capital in the laws of the future development plan should be considered by the policymakers. In this context, designing a policy package to promote social capital in which all components of social capital are seen together can be a way forward.

**Cite this article:** Rddadi, M. & Maham, M. (2024). Examining the position of social capital in the laws of the first to sixth development plans of the Islamic Republic of Iran. *Social Capital Management*. 11 (1), 1-16. Doi: <http://doi.org/10.22059/jscm.2023.352497.2369>



© Mohsen Rddadi, Mahmood Maham.

**Publisher:** University of Tehran Press.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jscm.2023.352497.2369>



انتشارات دانشگاه تهران

## مدیریت سرمایه اجتماعی

سایت نشریه: <https://jscm.ut.ac.ir/>

شاپا الکترونیکی: ۶۲۳۳-۲۴۲۳

# بررسی جایگاه سرمایه اجتماعی در قوانین برنامه توسعه اول تا ششم جمهوری اسلامی ایران\*

محسن ردادی<sup>۱\*</sup> | محمود مهام<sup>۲</sup>

۱. نویسنده مسؤل، پژوهشکده فرهنگ و مطالعات اجتماعی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: [radadi@iict.ac.ir](mailto:radadi@iict.ac.ir)

۲. پژوهشکده فرهنگ و مطالعات اجتماعی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: [maham812002@yahoo.com](mailto:maham812002@yahoo.com)

### اطلاعات مقاله

### چکیده

#### نوع مقاله:

پژوهشی

#### تاریخ های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۲۳

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۲/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۹

#### کلیدواژه:

تحلیل مضمونی،

سرمایه اجتماعی،

قانون برنامه توسعه،

مشارکت.

شواهد بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد سرمایه اجتماعی به موفقیت برنامه‌های توسعه منجر می‌شود. در این مقاله تلاش می‌شود جایگاه سرمایه اجتماعی در برنامه‌های توسعه بررسی شود و برای ارتقای این جایگاه در قانون‌های توسعه آینده پیشنهادهایی ارائه شود. سؤال اصلی این است که در برنامه‌های توسعه چگونه به سرمایه اجتماعی پرداخته شده بود؟ برای بررسی این موضوع از روش تحلیل مضمونی استفاده می‌شود. در سه برنامه نخست توسعه، رویکرد اقتصادی غالب بود و حتی نامی از سرمایه اجتماعی در این برنامه‌ها نیست. از برنامه چهارم به بعد سرمایه اجتماعی به برنامه‌های توسعه راه یافت. با این حال، اغلب، مؤلفه‌های ساختاری و شناختی و ارتباطی در تعادل نبودند و معمولاً فقط جنبه‌هایی از سرمایه اجتماعی برجسته می‌شد. پیشنهاد می‌شود نظم و تعادل بخشیدن به مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی در قوانین برنامه توسعه آینده مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد. در این زمینه طراحی بسته سیاستی برای ارتقای سرمایه اجتماعی، که در آن همه مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی در کنار هم دیده شود، می‌تواند راهگشا باشد.

استناد: ردادی، محسن و مهام، محمود (۱۴۰۳). بررسی جایگاه سرمایه اجتماعی در قوانین برنامه توسعه اول تا ششم جمهوری اسلامی ایران. مدیریت سرمایه اجتماعی، ۱۱ (۱) ۱۶-۱. DOI: <http://doi.org/10.22059/jscm.2023.352497.2369>

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

© محسن ردادی، محمود مهام.

DOI: <http://doi.org/10.22059/jscm.2023.352497.2369>



\* این تحقیق با استفاده از اعتبارات پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و در قالب طرح پژوهشی انجام شده است.

## مقدمه

برنامه توسعه سندی است که در آن شرایط مطلوب اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی در چارچوب محدودیت‌ها و منابع پیش‌بینی شده ترسیم و خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مناسب برای تحقق آن در نظر گرفته می‌شود (برمکی، ۱۳۹۳: ۴) برنامه توسعه پنج‌ساله تلاش می‌کند منابع موجود در کشور را برای رسیدن به وضعیت مطلوب بسیج کند. یکی از منابع مهمی که برای رسیدن به توسعه باید ساماندهی شود «سرمایه اجتماعی» است. بنابراین ضروری است که برنامه توسعه به این موضوع بپردازد. در این مقاله تلاش می‌شود احکام مربوط به سرمایه اجتماعی در برنامه‌های توسعه ایران بررسی شود.

## بیان مسئله

شواهد بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد سرمایه اجتماعی در توسعه اثر دارد (Engbers & Rubin, 2018: 568; Terzo, 2021: 15). با این حال موضوع سرمایه اجتماعی برای توسعه در ایران جنبه‌های مهم‌تری هم دارد. در شرایطی که اقتصاد در ایران با چالش‌های متعددی مواجه است و از طرف دیگر تحریم‌ها نیز وضعیت را دشوارتر کرده، ضروری است به ابزارهای غیراقتصادی تکیه شود. سرمایه اجتماعی یکی از این ابزارهاست که به جای پول و ثروت به توانایی بازیگران برای همکاری با یک‌دیگر برای رسیدن به اهداف مشترک بازمی‌گردد. زیرا همدلی و همکاری میان دولت و مردم به‌خوبی شکل می‌گیرد و این قدرت محرکه خوبی برای پیش بردن برنامه توسعه است.

تجربه نشان می‌دهد کشورهایی با سرمایه مالی، فیزیکی، و انسانی کم می‌توانند برای توسعه به سرمایه اجتماعی تکیه کنند. مثلاً بانک جهانی از دهه ۹۰ میلادی تلاش می‌کند از سرمایه اجتماعی کمک بگیرد و توسعه جامعه‌محور<sup>۱</sup> را در کشورهای توسعه‌نیافته پیگیری کند. در حال حاضر این سازمان از حدود ۴۰۰ برنامه توسعه جامعه‌محور در سراسر جهان پشتیبانی می‌کند (Noori, 2022: 68).

رویکردهای جدید توسعه متکی به مشارکت عمومی مردم است. در توسعه مشارکتی پاسخگویی سریع و مؤثر به اولویت‌های افکار عمومی اهمیت دارد (Mishler & Rose, 2001: 56). تلاش برای طی فرایند توسعه، بدون توجه به سرمایه اجتماعی و جلب مشارکت مردم، نمی‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. در این زمینه توجه به این مثال می‌تواند روشنگر باشد: در همه برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی فسادستیزی مورد توجه بوده است. اما این کار از طریق افزایش نظارت و نه از طریق شفافیت پیگیری می‌شد. به واژه‌های «شفافیت» و «فساد» در کل برنامه‌های اول تا ششم کمتر از ۱۰ بار اشاره شده است. مجموعاً از «پاسخگویی» در کل برنامه‌های اول تا ششم ۱۵ بار سخن رفته است. اما واژه «نظارت» در همه برنامه‌ها زیاد تکرار شده و در برنامه ششم بیش از ۵۰ بار آمده است. این یعنی نظارت بدون اتکا به مشارکت و سرمایه اجتماعی دنبال می‌شد. اگر بپذیریم که به‌رغم تأکید بر نظارت نتوانستیم فساد را کنترل کنیم، آن‌گاه متوجه می‌شویم که فسادستیزی غیر مشارکتی به‌وضوح شکست خورده است. قابل توجه است که رتبه ایران در ادراک فساد<sup>۲</sup> در سال ۲۰۲۱ در میان ۱۸۰ کشور ۱۵۰ بود (Transparency International, 2021). اگر، در کنار نظارت، ابزارهای مبتنی بر سرمایه اجتماعی (مانند شفافیت و پاسخگویی) در برنامه‌های توسعه گنجانده می‌شد احتمالاً ادراک عمومی فساد در کشور کاهش می‌یافت. این مثال نشان می‌دهد که ابزارهای غیر مشارکتی (و بی‌توجه به سرمایه اجتماعی) چگونه در رسیدن به اهداف توسعه ناکارآمد هستند.

بنابراین ضروری است این پرسش مطرح شود که در برنامه‌های توسعه کشور چه جایگاهی برای سرمایه اجتماعی در نظر گرفته شده است؟

## پیشینه پژوهش

تحقیقات در رابطه با سرمایه اجتماعی در دو دهه اخیر رشد کرده است. بسیاری از این تحقیقات در ایران و جهان به نقش سرمایه

1. community-driven development (CDD)  
2. corruption perception

اجتماعی در توسعه پرداخته است. شاید بتوان گفت کتاب پاتنام (Putnam, 1993) مهم‌ترین کتاب در جلب توجه محققان و سیاستمداران به موضوع سرمایه اجتماعی بود. موضوع این کتاب توصیف چگونگی رشد و توسعه مناطقی از ایتالیا با تکیه به سرمایه اجتماعی است. این مسیر توسط بسیاری دیگر از محققان ادامه پیدا کرد. مثلاً انگبرز و رابین در مقاله خود به تأثیر سرمایه اجتماعی بر توسعه پرداختند: «سرمایه اجتماعی مانع‌های توسعه را کاهش می‌دهد. مانع‌هایی که سرمایه اجتماعی اثر آن‌ها را کاهش می‌دهد عبارت‌اند از: کمبود کارگر ماهر، محدودیت دسترسی به سرمایه، مخالفت شهروندان، محدودیت در تعداد کارفرمایان عمده، ضعف زیرساخت‌ها، و ناکارآمدی دیوان‌سالاری. سرمایه اجتماعی به صورت مستقیم و غیر مستقیم این مانع‌ها را کاهش می‌دهد.» (Engbers & Rubin, 2018: 570).

در ایران نیز تحقیقات متعددی در رابطه با تأثیر سرمایه اجتماعی بر توسعه انجام شده است؛ از جمله معبودی و دره‌دری سهم سرمایه اجتماعی در توسعه اقتصادی را بررسی و اعلام کردند به‌رغم اینکه «سرمایه اجتماعی از طریق افزایش نوآوری، بهبود سرمایه انسانی، افزایش بهره‌وری عوامل تولید، و تجهیز پس‌انداز نقش مهمی در دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی ایفا می‌کند، اما، وضعیت نامطلوب و افول سرمایه اجتماعی در کشور باعث شده است این متغیر مهم نسبت به سایر کشورها کمترین سهم از رشد اقتصادی را به خود اختصاص دهد.» (معبودی و دره‌نظری، ۱۴۰۰: ۶۵۶).

بررسی میزان سرمایه اجتماعی در برنامه‌های توسعه مورد توجه محققان نبوده و از این نظر خلأ جدی وجود دارد. تنها تحقیق یافت‌شده در این زمینه را فروزان و همکارانش انجام داده بودند که در آن برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه بررسی و رهیافت‌هایی برای بهبود و ارتقای سرمایه اجتماعی در برنامه ششم توسعه پیشنهاد شده است (فروزان و همکاران، ۱۳۹۳). اگر تأثیر برنامه‌های توسعه در تعیین روندهای کلی کشور را بپذیریم، لازم است به جایگاه سرمایه اجتماعی در برنامه‌های توسعه حساس باشیم. این موضوعی است که مقاله حاضر هدف قرار داده است.

تحقیقات در دنیا نشان می‌دهد توجه دولت به موضوع سرمایه اجتماعی در برنامه‌های توسعه ضروری است. مثلاً فافچامپس در تحقیق خود به این نتیجه رسید که سرمایه اجتماعی از طریق افزایش کارآمدی می‌تواند باعث بهبود فرایند توسعه شود. بر این اساس او توصیه می‌کند دولت در برنامه‌های خود مشارکت‌های مردمی را بگنجد و لازم است اطمینان حاصل شود که مشارکت مردمی مستمر و اعتمادآفرین باشد (Fafchamps, 2006: 1195).

کریشنا و آپهوف در تحقیق گسترده خود ۶۴ روستا در ایالت راجستان را بررسی کردند و متوجه شدند مشارکت روستاییان در موفقیت برنامه توسعه طراحی‌شده توسط دولت هند و بانک جهانی تأثیر فراوانی داشته است. بر این اساس آن‌ها نتیجه‌گیری کردند که متغیرهای سرمایه اجتماعی تأثیر مثبت و مستقیم بر توسعه دارند (Krishna & Uphoff, 2002: 85). پیتر اونس تأکید دارد که سرمایه اجتماعی می‌تواند هم‌افزایی دولت و مردم را افزایش دهد و این وضعیت به فرایند توسعه کمک می‌کند. او به‌خصوص تأکید دارد که در کشورهای جهان سوم این هم‌افزایی می‌تواند برای غلبه بر بوروکراسی ناکارآمد کمک کند (Evans, 1996: 1119).

## چارچوب نظری

نظریه‌های گوناگونی در رابطه با سرمایه اجتماعی وجود دارد که در چارچوب نظری خاص مؤلفه‌هایی را شناسایی کرده‌اند. در این گزارش از چارچوب نظری به‌کاررفته در مقاله سنتزنی، برای دسته‌بندی مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی، استفاده می‌شود. این مدل سرمایه اجتماعی تعارضی با سایر مدل‌های سرمایه اجتماعی ندارد و به نوعی جامع همه آن‌هاست. به نظر می‌رسد برای تحلیل عملیاتی برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی این مدل بتواند تا حد زیادی مؤلفه‌های فراوان و پراکنده در برنامه‌های توسعه را پوشش دهد. در این چارچوب، سه دسته مؤلفه سرمایه اجتماعی از یک‌دیگر تفکیک می‌شوند:

۱. مؤلفه ساختاری: بخشی از سرمایه اجتماعی ملموس و مشاهده‌شدنی است و به وضعیت نظام اجتماعی مربوط می‌شود که در آن تعداد مؤسسه‌ها، نظام اداره امور روزمره شهروندان، تعداد سازمان‌های مدنی، و ... اهمیت پیدا می‌کند (Stanzani, 2015: 131). این مؤلفه سرمایه اجتماعی را ساختاری می‌نامیم و به آن چیزی برمی‌گردد که «اقدام» مردم (مانند مشارکت‌های

سازمان یافته) در آن اهمیت دارد (Han, 2016: 1316). سازمان‌های مردم‌نهاد و شبکه‌های محلی از جمله عناصری هستند که در این دسته جای می‌گیرند و تعداد و کیفیت آن‌ها به افزایش سرمایه اجتماعی منجر می‌شود.

۲. مؤلفه شناختی: بخش دیگری از سرمایه اجتماعی ملموس و دیدنی نیست و در ذهن افراد وجود دارد. بخش شناختی سرمایه اجتماعی شامل اعتماد، رعایت هنجارها، ... است (Stanzani, 2015: 132). مؤلفه شناختی به «احساس» مردم (مانند اعتماد) بازمی‌گردد (Han, 2016: 1316). رضایت از نهادهای عمومی بر سرمایه اجتماعی اثر دارد و در این بخش قرار می‌گیرد. هر چه نهادهای عمومی بهتر بتوانند با خدمت‌رسانی رضایت مردم را جلب کنند، سرمایه اجتماعی دولت افزایش می‌یابد (Baniamin, 2019: 139).

۳. مؤلفه ارتباطی: بخشی دیگر از سرمایه اجتماعی باعث تسهیل ارتباط می‌شود. در جامعه‌ای که جنبه ارتباطی سرمایه اجتماعی زیاد باشد افراد بیش از آنچه مورد انتظار است اعتماد و همکاری می‌کنند (Stanzani, 2015: 132). جنبه‌هایی از سازمان اجتماعی که همبستگی و همکاری را تسهیل می‌کند و در سرمایه اجتماعی اهمیت دارند در این بخش قرار می‌گیرد (Putnam, 1995: 67). بخش ارتباطی سرمایه اجتماعی ماهیتی نمادین دارد و به ارتباط میان اعضا مربوط می‌شود. کیفیت این ارتباطها باعث افزایش سرمایه اجتماعی می‌شود. باید توجه داشت که این جنبه از سرمایه اجتماعی هم ملموس نیست؛ اما بسیار اهمیت دارد. زیرا ارتباط‌های قوی کمک می‌کند که موقعیت‌های بهتری برای فرد فراهم شود (Olliff et al., 2022: 8) و سرمایه اجتماعی بیشتری کسب کند.

### روش‌شناسی

در این مقاله برای بررسی جایگاه سرمایه اجتماعی در قوانین برنامه توسعه کشور از روش «تحلیل مضمون»<sup>۱</sup> استفاده شده است. این روش کیفی از طریق تحلیل داده‌های متنی داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (شیخ‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۵۳).

مضمون<sup>۲</sup> معنی و مفهوم موجود در مجموعه‌ای از داده‌ها را نشان می‌دهد. مضمون را می‌توان الگویی دانست که در داده‌ها یافت می‌شود و حداقل به توصیف و سازماندهی مشاهدات و حداقل به تفسیر جنبه‌هایی از پدیده می‌پردازد. به طور کلی، مضمون ویژگی تکراری و متمایزی در متن است که به نظر پژوهشگر نشان‌دهنده درک و تجربه خاصی در رابطه با سؤالات تحقیق است (شیخ‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۵۹).

برای تحلیل مضمون ابتدا کل متن مطالعه و کدگذاری می‌شود. سپس کدهای مرتبط تبدیل به مضمون‌های پایه‌ای می‌شوند. در مرحله بعد مضمون‌های پایه‌ای<sup>۳</sup> مشابه با یک‌دیگر تلفیق می‌شوند و به مضمون‌های سازمان‌دهنده<sup>۴</sup> می‌رسیم. در نهایت مضمون‌های سازمان‌دهنده بعد از مضمون‌های پایه‌ای مورد تحلیل قرار می‌گیرند (طاهری گودرزی و ساری، ۱۴۰۱: ۲۱۸-۲۱۹).

برای مشخص‌تر شدن روش کار، روندی که برای رسیدن به یکی از مضمون‌ها طی شده است بیان می‌شود:

۱. مطالعه متن «قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»  
 ۲. برچسب زدن به بخش‌هایی از متن که به سرمایه اجتماعی مرتبط می‌شود؛ مثلاً در بخش دوم، شماره ۲، مورد ۱۰، آمده است: «۱۰. پرورش روحیه همبستگی ملی و ...» و به نظر می‌رسد که این مورد با سرمایه اجتماعی در ارتباط است. بنابراین با کد «همبستگی» ثبت می‌شود.

۳. کدهایی که دال بر همبستگی، پیوستگی، و ... است در قالب یک مضمون پایه‌ای انسجام ثبت می‌شوند.

۴. مضمون پایه‌ای انسجام و سایر مضمون‌های پایه‌ای مشابه ذیل مضمون سازمان‌دهنده «ارتباطی» گردآوری می‌شود.

1. thematic analysis

2. theme

3. basic themes

4. organizing themes

پایه‌ای‌ترین مضمون که از متن استخراج می‌شود.

مضمون‌هایی که از تلفیق مضمون‌های پایه‌ای به دست می‌آید و انتزاعی‌تر از مضمون‌های پایه‌ای است.

۵. مضمون‌های سازمان‌دهنده موجود در هر برنامه با هم مقایسه می‌شوند و از تحلیل آن‌ها نتایجی به دست می‌آید که در متن بیان شده است.

برنامه‌های توسعه برای ارتقای سرمایه اجتماعی لازم است به هر سه مؤلفه پیش‌گفته توجه کافی داشته باشند. به این منظور باید ساختار مناسب برای جریان یافتن سرمایه اجتماعی در نظر گرفته شود، اعتماد و سایر سویه‌های مؤلفه شناختی به اندازه کافی تقویت شود تا قابلیت افزایش سرمایه اجتماعی در حاکمیت فراهم شود، و در نهایت مواردی که باعث تسهیل همکاری و ارتباط میان افراد می‌شود تقویت شود. تنها در این صورت است که می‌توان گفت برنامه توسعه توانسته برای تقویت سرمایه اجتماعی برنامه‌ریزی کند.

برای ارزیابی محتوای برنامه‌های توسعه از منظر سرمایه اجتماعی توجه قانون برنامه توسعه به مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی بررسی می‌شود. ضرورتی ندارد که توجه به مؤلفه‌های سه‌گانه سرمایه اجتماعی یکسان باشد. اما انتظار این است که در یک برنامه توسعه هوشمندانه توازن بین این مؤلفه‌ها برقرار باشد. قاعداً اگر قانونی بستر و ساختار مناسب را برای سرمایه اجتماعی فراهم نکرده، ولی، به دو مؤلفه دیگر (شناختی و رابطه‌ای) به‌وفور توجه کرده باشد، نمی‌تواند به ارتقای سرمایه اجتماعی کمک کند. زیرا گسترش و تقویت سرمایه اجتماعی به هر سه مؤلفه به صورت متوازن نیاز دارد.

در برنامه‌های توسعه مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی بررسی شد و ذیل هر یک از این مؤلفه‌ها مضمون‌هایی یافت شد که در جدول ۱ بیان می‌شود.

**جدول ۱. مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی و مضمون‌های مرتبط با آن در قوانین برنامه‌های توسعه کشور**

ارتباطی	شناختی	ساختاری
هنجارهای ارتباطی	فسادستیزی	مشارکت
دگرخواهی	رضایتمندی	شبکه‌سازی
انسجام	تکریم	سازمان‌های مردم‌نهاد
	شفافیت	

در ذیل بُعد ساختاری سرمایه اجتماعی، مشارکت، شبکه‌سازی، و سازمان‌های مردم‌نهاد وجود دارند که بستری برای جریان یافتن سرمایه اجتماعی فراهم می‌کنند. این مضمون‌ها ابزارهایی هستند که باعث می‌شوند سرمایه اجتماعی شکل بگیرد. مؤلفه شناختی بُعد ذهنی سرمایه اجتماعی است و بیش از همه باعث برانگیختن اعتماد می‌شود. با وجود فسادستیزی، رضایتمندی، تکریم، و شفافیت است که اعتماد افراد جلب می‌شود. اگر دولت با فساد مبارزه نکند، شأن و منزلت مردم را حفظ نکند، و درصدد کسب رضایت مردم برنیاید اعتماد مردم را از دست می‌دهد. بنابراین، وجود مؤلفه شناختی در برنامه‌های توسعه اهمیت دارد.

مؤلفه ارتباطی همه آن مواردی است که باعث می‌شود افراد به یک‌دیگر متصل شوند و همکاری و ارتباط میان آن‌ها تسهیل شود. در قوانین برنامه‌های توسعه، مواردی همچون هنجارهای ارتباطی، دگرخواهی، و انسجام درج شده است که باعث پیوستگی و افزایش همکاری میان افراد می‌شود. وجود متوازن این موارد در برنامه توسعه باعث تقویت سرمایه اجتماعی خواهد شد.

### تجزیه و تحلیل داده‌ها

اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ نوشته شد. به صورت کلی در قانون برنامه اول تمرکز بر موضوع‌های اقتصادی بود و احکام آن کمتر به موضوع‌های اجتماعی و فرهنگی می‌پرداخت. مثلاً اغلب جاهایی که کلمه «مشارکت» به کار رفته بود به معنای دریافت پول از مردم است (تبصره ۸ و ۲-۲ و ۳-۱۵ و ۳-۱-۴ قانون اول توسعه، ۱۳۶۸). در بخش‌هایی از قانون هم که به موضوع‌های سیاسی یا اجتماعی اشاره شده معمولاً کلی و بدون شاخص‌گذاری است (بندهای ۳-۴ و ۳-۱۸ و ۵-۸ قانون اول توسعه، ۱۳۶۸).

جدول ۲. احکام مرتبط با سرمایه اجتماعی در قانون برنامه اول توسعه (منبع: یافته‌های نویسندگان)

بند و ماده	موضوع	مضمون پایه‌ای	مضمون سازمان‌دهنده
۱۸-۳	مشارکت زنان	مشارکت	
۴-۱-۳	جلب مشارکت مردم برای تأمین بخشی از هزینه خدمات عمومی	مشارکت <sup>۱</sup>	ساختاری
۳-۵	کاهش هزینه‌های دولت از طریق جلب مشارکت مردم در ایجاد و اداره مؤسسات آموزشی و درمانی	مشارکت <sup>۲</sup>	
۲-۲	بازسازی مراکز جمعیتی از طریق جلب گسترده مشارکت مردمی	مشارکت <sup>۳</sup>	
۴-۳	ترویج روحیه تعاون و کار گروهی، مسئولیت‌پذیری، و مشارکت در امر سیاسی و اجتماعی	هنجارهای ارتباطی	ارتباطی
۱۵-۳	توسعه ایران‌گردی برای شناخت فرهنگ اسلامی و ایران	انسجام	

برنامه دوم توسعه نیز همانند برنامه اول توسعه ماهیتی اقتصادی دارد. چه‌بسا احکام این قانون بیش از برنامه اول اقتصادی است. عبارت «سرمایه اجتماعی» در متن قانون نیامده است و البته رد پای مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی را می‌توان ضعیف و کم‌رنگ در بخش‌های مختلف قانون پیدا کرد. مؤلفه ساختاری سرمایه اجتماعی در این قانون همچنان با بی‌توجهی مواجه است. اغلب مواردی که مشارکت به کار رفته معنای اقتصادی مد نظر قانون‌گذاران بوده است (تبصره ۷، تبصره ۷۶، بند ۱۳ از قسمت ۶ از بخش دوم قانون دوم توسعه، ۱۳۷۳). در مباحث علوم اجتماعی معمولاً همکاری و مشارکت جنبه «دگریاری» و کار گروهی دارد. اما در این قانون حتی همکاری و مشارکت با عنوان «خودیاری» پیوند خورده و معنای آن این است که برای طرح‌های عمرانی از مردم پول دریافت شود (تبصره ۷، قانون دوم توسعه، ۱۳۷۳). یعنی نگاه اجتماعی حداقلی نیز در برنامه دوم توسعه کمیاب است. مؤلفه شناختی سرمایه اجتماعی نیز در این قانون چندان مورد توجه قرار نگرفته است. این بی‌توجهی به مؤلفه شناختی باعث آسیب دیدن سرمایه اجتماعی می‌شود. مثلاً در بخش نظری اشاره شد که جلب رضایت مردم یکی از عناصر در مؤلفه شناختی سرمایه اجتماعی است. در قانون برنامه دوم توسعه، جلب رضایت مردم و ارباب رجوع جزء اهداف مطرح در متن نیست. این بی‌توجهی به جلب رضایت عمومی در سال‌های بعد اثر خود را نشان داد. بر اساس گزارش توسعه انسانی سازمان ملل، نمره شاخص رضایت کلی ایرانیان ۴۸ درصد بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴ الف: ۴۱۱). در نتیجه در برنامه‌های بعدی توسعه به‌صراحت رضایت مردم و ارباب‌رجوع درج شد. این موضوع نشان می‌دهد که بی‌توجهی به هر یک از مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی چه تأثیر مخربی می‌تواند داشته باشد.

نکته دیگر اینکه در حوزه مؤلفه‌های شناختی طیفی از موارد وجود دارد که اعتمادآفرین است. هم «نظارت» باعث کاهش فساد و افزایش اعتماد می‌شود هم «شفافیت». نظارت که در قوانین آمده به معنای مراقبت دولتی و پایش رسمی است. اما شفافیت باعث می‌شود شهروندان و عموم مردم مراقب عملکرد مسئولان و رویه‌های جاری کشور باشند. با این توضیح، شفافیت بیش از نظارت دولتی با سرمایه اجتماعی سازگار است و مشارکت مردم را به همراه دارد. اما در قانون برنامه دوم تأکید اصلی بر نظارت است نه مشارکت. به عبارت دیگر، از طیف ابزارها و موضوع‌هایی که در مؤلفه شناختی وجود دارد آن بخشی در قانون گنجانده شده که دولتی‌تر است و ارتباط کمتری با سرمایه اجتماعی دارد. اینکه ۳۵ بار کلمه نظارت تکرار شده و فقط یک بار به شفافیت اشاره شده نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران بیش از آنکه بر اساس سرمایه اجتماعی و اعتماد قانون بنویسند، به نظارت و پایش مداوم می‌اندیشیدند.

مؤلفه ساختاری سرمایه اجتماعی در قانون برنامه سوم توسعه کم‌کم با رویکرد اجتماعی معرفی می‌شود و دیگر اقتصادی صرف نیست. مشارکت که ابزار مهم برای ساختار دادن به سرمایه اجتماعی است در این قانون مورد توجه قرار دارد. در این قانون نیز مانند دو برنامه گذشته مؤلفه شناختی، که به تقویت اعتماد مربوط است، نادیده گرفته شده است. همان‌طور که قبلاً اشاره شد مؤلفه شناختی به ذهن و احساسات مردم مربوط می‌شود و بخش نادیدنی و غیرملموس سرمایه اجتماعی است. طبیعی است که با نگاه اقتصادی صرفاً شاخص‌های سنجیدنی و شمارش‌پذیر است که در دایره نگاه سیاست‌گذاران اهمیت پیدا می‌کند. درحالی‌که مؤلفه

۱ و ۲ و ۳. همان‌طور که در متن اشاره شد این مشارکت ماهیتی اجتماعی ندارد و بیشتر به معنای دریافت پول از مردم برای تأمین هزینه‌هاست. این برداشت از مشارکت - که به مردم نه به عنوان سوژه توانمند در حکمرانی، بلکه، به عنوان یک منبع درآمد می‌نگرد - باعث بدبینی مردم و کاهش سرمایه اجتماعی می‌شود.

شناختی سرمایه اجتماعی نیز به اندازه مؤلفه ساختاری (که ملموس است) اهمیت دارد. مؤلفه ارتباطی سرمایه اجتماعی نیز کم‌رنگ و کلی بیان شده است. در این قانون تلاش می‌شود، از طریق تقویت انسجام ملی، مؤلفه ارتباطی سرمایه اجتماعی تقویت شود.

جدول ۳. احکام مرتبط با سرمایه اجتماعی در قانون برنامه دوم توسعه (منبع: یافته‌های نویسندگان)

بند و ماده	موضوع	مضمون پایه‌ای	مضمون سازمان‌دهنده
بخش دوم ۲: ۵ و ۹ و ۱۵	گسترش مشارکت عمومی	مشارکت	ساختاری
بخش دوم ۸	مشارکت عامه مردم	مشارکت	ساختاری
بخش دوم ۸: ۱	تشکل‌های صنفی	شبکه‌سازی	ساختاری
بخش دوم ۸: ۶	نظارت	فسادستیزی	شناختی
تبصره ۲۱ ماده واحده	شفافیت	فسادستیزی	شناختی
بخش دوم ۲: ۱ و ۱۰	ارتقای فرهنگ عمومی و احترام به ارزش‌های انقلاب اسلامی	انسجام	ارتباطی
بخش دوم ۲: ۶	مسئولیت‌پذیری، تعاون، و همبستگی اجتماعی	هنجارهای ارتباطی	ارتباطی
بخش دوم ۸: ۳	فرهنگ امر به معروف و نهی از منکر	هنجار ارتباطی	ارتباطی
بخش دوم ۱۳: ۱۲	همکاری همه‌جانبه دولت و ملت در گسترش روح تفاهم اجتماعی، وحدت و انسجام ملی، قانون‌گرایی، تبادل نظر، و خیرخواهی و دلسوزی متقابل دولت و ملت	انسجام	ارتباطی

جدول ۴. احکام مرتبط با سرمایه اجتماعی در قانون سوم توسعه (منبع: یافته‌های نویسندگان)

بند و ماده	موضوع	مضمون پایه‌ای	مضمون سازمان‌دهنده
۲	کاهش تصدی دولت و افزایش مشارکت مردم	مشارکت	ساختاری
۹ و ۱۰	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی مبتنی بر مشارکت عمومی	مشارکت	ساختاری
۴۴	مقابله با حوادث طبیعی از طریق مشارکت مردم در بسیج و هلال‌احمر	مشارکت	ساختاری
۱۸۹	شورای حل اختلاف	مشارکت	ساختاری
۱۵۹	تحکیم ارزش‌های انقلاب اسلامی	انسجام	ارتباطی
۱۶۲	ارزیابی تحولات فرهنگی و نظارت مستمر بر فرهنگ عمومی	انسجام	ارتباطی

برنامه چهارم توسعه از منظر سرمایه اجتماعی یک انقلاب به شمار می‌رود. زیرا برای اولین بار از لفظ «سرمایه اجتماعی» سخن گفته شد و دولت نیز مکلف شد که برای ارتقای سرمایه اجتماعی اقداماتی به عمل آورد (ماده ۹۸ قانون چهارم توسعه، ۱۳۸۳). علت را می‌توان در ابلاغ سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی جست‌وجو کرد که در آن بر سرمایه اجتماعی تأکید شده بود (سند چشم‌انداز، ۱۳۸۲). در فصل هشتم قانون برنامه چهارم (ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی) ذیل بخش سوم (توسعه سلامت، امنیت انسانی، و عدالت اجتماعی) تصریح شده که برای ارتقای سرمایه اجتماعی این اقدامات در سال اول برنامه پیگیری شود: سنجش و ارزیابی سرمایه اجتماعی، گزارش سالیانه از عوامل تأثیرگذار بر سرمایه اجتماعی، توجه به مؤلفه‌هایی از قبیل اعتماد و انسجام و قانون‌گرایی و وجدان اجتماعی، ارزیابی سالیانه رضایت عمومی و بررسی تغییرات آن در نتیجه عملکرد عمومی حاکمیت، تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم و نهادهای غیر دولتی، زمینه‌سازی گسترش کیفی و کمی نهادهای مدنی (ماده ۹۸ قانون چهارم توسعه، ۱۳۸۳). پرداختن و برجسته کردن این موارد برای تقویت سرمایه اجتماعی اهمیت داشت.

در برنامه پنجم توسعه، سرفصل سرمایه اجتماعی حفظ شده؛ اما ذیل آن احکامی که به صورت مستقیم به موضوع سرمایه اجتماعی بپردازد وجود ندارد. این یک عقب‌گرد در سیاست‌گذاری حوزه سرمایه اجتماعی است. در این برنامه بر شاخصه‌های مربوط به هویت اسلامی ایرانی تأکید فراوان شده بود (مواد ۳ و ۵ و ۷ و ۱۲ و ۱۵ و ۱۹ قانون پنجم توسعه، ۱۳۸۹) و به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران بیش از هر چیز تلاش می‌کردند که با تقویت مؤلفه شناختی، از طریق تحکیم انسجام، سرمایه اجتماعی را بهبود بخشند. در برنامه پنجم به شفاف‌سازی و توزیع اطلاعات توجه شده بود (ماده ۵۴ قانون پنجم توسعه، ۱۳۸۹). همچنین نقش و جایگاه مناسبی برای سازمان‌های مردم‌نهاد در نظر گرفته شد (ماده ۱۰۲ و ماده ۲۱۱ و ماده ۲۳۰ قانون پنجم توسعه، ۱۳۸۹).



## جدول ۵. احکام مرتبط با سرمایه اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه (منبع: یافته‌های نویسندگان)

ماده	موضوع	مضمون پایه‌ای	مضمون سازمان‌دهنده
۹۸	گسترش نهادهای مدنی	شبکه‌سازی	ساختاری
ح ۹۵	مشارکت جوامع محلی	مشارکت	
۱۱۱	گسترش سطح مشارکت زنان	مشارکت	
ج ۱۱۹	مشارکت ایرانیان در نظام تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، و مدیریت اجرایی کشور	مشارکت	
ط ۱۱۹	توسعه مشارکت مردمی	مشارکت	
۶۷	مدیریت زیست‌بومی برای احیای دریاچه ارومیه	رضایت‌مندی	شناختی
د ۹۸	رضایت‌مندی عمومی	رضایت‌مندی	
و ۹۸	نظارت مردم و سازمان‌های غیر دولتی	فسادستیزی	
۹۹	خدمات‌رسانی به ایثارگران	تکریم	
ح ۱۱۹	ارتقای منزلت اجتماعی مردم	تکریم	
۱۴۲	تکریم ارباب‌رجوع	تکریم	ارتباطی
۱۰۰	تربیت نسلی مسئولیت‌پذیر و برخوردار از وجدان کاری با روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی، مفتخر به ایرانی بودن	انسجام	
۱۰۱	گفت‌وگوی اجتماعی	هنجار ارتباطی	
۱۰۶	تعمیق ارزش‌ها و باورها	انسجام	
الف ۱۰۶	احیای فریضه امر به معروف و نهی از منکر زنده و نمایان نگاه داشتن اندیشه و سیره امام خمینی	هنجار ارتباطی انسجام	
۱۰۹	حفظ و شناساندن هویت تاریخی ایران	انسجام	ارتباطی
۱۱۳	ارتباط و مراوده با ایرانیان خارج از کشور	انسجام	

## جدول ۶. احکام مرتبط با سرمایه اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه (منبع: یافته‌های نویسندگان)

ماده	موضوع	مضمون پایه‌ای	مضمون سازمان‌دهنده
ک ۱۸	ایجاد سازکارهای مناسب برای افزایش سهم مشارکت انجمن‌های علمی، نخبگان، و استعداد‌های برتر در تصمیم‌سازی‌ها و مدیریت کشور	مشارکت	ساختاری
۱۹۶	تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان	شبکه‌سازی	
الف ۱۸	حمایت‌های هدفمند مادی و معنوی از نخبگان و نوآوران علمی و ارتقای منزلت اجتماعی از طریق فرهنگ‌سازی	تکریم	شناختی
۴۴	تکریم خانواده‌های شهدا	تکریم	
۵۴	نظام آمار کشور	شفافیت	
۶۸	آمارگیری و پایگاه اطلاعات آماری کشور	شفافیت	
۱۱۹	هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی	شفافیت	
۱۶۳	گزارش آماری حمل‌ونقل کشور	شفافیت	ارتباطی
۳	تعمیق ارزش‌های اسلامی	انسجام	
۵	تیین مبانی اسلام ناب محمدی	انسجام	
۷	زنده و نمایان نگه داشتن اندیشه دینی و سیاسی و سیره عملی حضرت امام خمینی <sup>(ع)</sup> و مقام معظم رهبری	انسجام	
۱۰	مقابله با تهاجم فرهنگ بیگانه	انسجام	
۱۲	تعمیق ارزش‌ها، باورها، و فرهنگ مبتنی بر هویت اسلامی	انسجام	ارتباطی
۱۵	تحول بنیادین در آموزش عالی به‌ویژه در رشته‌های علوم انسانی، تحقق جنبش نرم‌افزاری، و تعمیق مبانی اعتقادی، ارزش‌های اسلامی	انسجام	
۱۹	ترویج ارزش‌های اسلامی- ایرانی، ارتقای سطح فرهنگ عمومی و مقابله با ناهنجاری‌های فرهنگی و اجتماعی توسط سازمان صداوسیما	انسجام	
۲۱۰	استفاده از ظرفیت‌های ایرانیان مقیم خارج از کشور	انسجام	

قانون برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۴ اسفند ۱۳۹۵، در ۱۲۴ ماده تنظیم و برای اجرا در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ در نظر گرفته شده بود (ارغوانی و غلامی، ۱۳۹۷: ۱۳). نخستین بخش برنامه اقتصاد کلان است و نشان می‌دهد همچنان در برنامه‌های توسعه اقتصاد بیش از حوزه‌های دیگر اهمیت دارد.

در فرایند تدوین برنامه ششم توسعه، قوه مجریه با هدف کاهش حجم لایحه برنامه برخی از احکام را با این استدلال که ماهیت دائمی دارند و در برنامه‌های مختلف توسعه تکرار می‌شوند از لایحه برنامه تفکیک کرد و این بخش با عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در بهمن ۱۳۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۴۰۰: ۲). در این قانون، توجه اندکی به موضوع‌های غیر اقتصادی و از جمله موضوع‌های مربوط به سرمایه اجتماعی شده است. بنابراین، در بررسی جایگاه سرمایه اجتماعی در قانون‌های برنامه‌های توسعه کشور به «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» نمی‌پردازیم و قانون برنامه ششم توسعه بررسی می‌شود.

در متن قانون برنامه ششم چند بار عبارت «سرمایه اجتماعی» تصریح شده است. در ماده ۸۰ دولت موظف به «تدوین سالیانه اطلس آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی» شده است (ماده ۸۰، الف، بند ۳ قانون ششم توسعه، ۱۳۹۶). همچنین «سازمان هلال احمر» مکلف شده «با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم» به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی کمک کند (ماده ۷۷، الف، قانون ششم توسعه، ۱۳۹۶). در ماده ۶۳ نیز وزارت آموزش و پرورش مهم‌ترین نهاد «مولد سرمایه اجتماعی» معرفی شده است (ماده ۶۳، الف، بند ۳ قانون ششم توسعه، ۱۳۹۶). هرچند آموزش و پرورش در ارتقای سرمایه اجتماعی مؤثر است، اما اینکه مهم‌ترین نهاد مولد سرمایه اجتماعی است محل بحث است و احتمالاً در استعمال کلمه سرمایه اجتماعی معنای خاص آن مد نظر نبوده است.

جدول ۷. احکام مرتبط با سرمایه اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه (منبع: یافته‌های نویسندگان)

ماده	موضوع	مضمون پایه‌ای	مضمون سازمان‌دهنده
۱۹	افزایش مشارکت از طریق تشکل‌های تعاونی	مشارکت	
ماده ۲۷، بند ۷	مشارکت مردمی	مشارکت	
۳۸ ط	نقش بخشیدن به سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه محیط زیست	سازمان‌های مردم‌نهاد	ساختاری
۷۷	هلال احمر و جلب مشارکت مردم	مشارکت	
۸۰	تهیه اطلس سرمایه اجتماعی	سازمان‌های مردم‌نهاد	
۸۰ ب	توسعه نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در امور خیریه	سازمان‌های مردم‌نهاد	
۱۱۶ الف	تشکیل نهاد داوری با مشارکت بخش غیر دولتی	مشارکت	
۱۴	نظارت	فسادستیزی	
۲۲	شفاف‌سازی محیط کسب و کار و ارتقای رتبه ایران در دو شاخص بین‌المللی	شفافیت	
۲۷	ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان	تکریم	
۲۹	سامانه ثبت حقوق و مزایا	شفافیت	
۳۹	شفافیت در اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها	شفافیت	شناختی
۵۲	جلب رضایتمندی مردم از حمل و نقل عمومی	رضایتمندی	
۸۹	وام مسکن به ایثارگران	تکریم	
۱۱۵	اعلام اموال مقامات به رئیس قوه قضاییه	شفافیت	
۱۱۶ ب	مقابله با تخلفات قضات	فسادستیزی	
۱۱۶ پ	شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی	شفافیت	
۸۶	ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد	دگرخواهی	ارتباطی
۹۲	حفظ و ارتقای ارزش‌های اسلامی، انقلابی، و ملی	انسجام	
۹۷	تعمیق ارزش‌ها، باورها، و فرهنگ مبتنی بر هویت اسلامی	انسجام	

## یافته‌های پژوهش

همان‌طور که اشاره شد برنامه اول ماهیت اقتصادی دارد و حتی به موضوع سرمایه اجتماعی به عنوان ابزاری در جهت کسب درآمد نیز توجه نداشته است. مشارکت و ساختارهایی که می‌توانست بستری برای سرمایه اجتماعی باشد در قانون توسعه به گونه‌ای مطرح شده که سویه‌های اجتماعی ندارد. بنابراین اصلاً ساختارهای مناسب برای سرمایه اجتماعی در نظر نگرفته است. مؤلفه‌های شناختی که به اعتماد و ... بازمی‌گردد تقریباً در قانون برنامه اول مفقود است. مؤلفه ارتباطی در این قانون اندک است. اما نسبت به سایر مؤلفه‌ها بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. به علاوه مواردی که در این حوزه بیان شده مهم و ارزشمند است. می‌توان گفت مؤلفه ارتباطی بهتر از سایر مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی در قانون برنامه توسعه اول مورد توجه قرار گرفته است. اگر ساختار مناسب نیز تدارک دیده می‌شد و اگر عناصر شناختی سرمایه اجتماعی نیز در قانون اول توسعه تعبیه می‌شد، در سال‌های اجرای برنامه اول، احتمالاً حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی بهتر صورت می‌گرفت.

در قانون برنامه دوم همچنان خط سیر برنامه قبلی دنبال می‌شود و مؤلفه ارتباطی سرمایه اجتماعی بیش از سایر مؤلفه‌ها مورد توجه قرار گرفته است. این مؤلفه دلالت بر مواردی دارد که باعث گسترش ارتباط میان افراد می‌شود. مثلاً در این قانون به «همکاری همه‌جانبه دولت و ملت در گسترش روح تفاهم اجتماعی، وحدت و انسجام ملی، قانون‌گرایی، تبادل نظر، و خیرخواهی و دلسوزی متقابل دولت و ملت» اشاره شده (بخش دوم، بند ۱۳ قانون دوم توسعه، ۱۳۷۳) و البته به دلیل کلی بودن شبیه‌پند و اندرز است نه قانون. همچنین در متن قانون برنامه دوم بر «پرورش روحیه مسئولیت‌پذیری، نظم و انضباط، و تعاون عمومی و همبستگی اجتماعی» (بند ۶، قسمت ۲ از بخش دوم قانون دوم توسعه، ۱۳۷۳) و «وجدان کاری» (قسمت ب از تبصره ۶۹ قانون دوم توسعه، ۱۳۷۳) تأکید شده است.

در قانون برنامه سوم همچنان شاهد عدم توازن میان مؤلفه‌های مختلف سرمایه اجتماعی هستیم. برخلاف برنامه‌های گذشته، مشارکت که مربوط به مؤلفه ساختاری است بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. اما دو مؤلفه شناختی و ارتباطی نادیده گرفته شده است. در برنامه چهارم توسعه، مؤلفه ساختاری در شکل مشارکت و شبکه‌سازی پیش‌بینی شده بود و این یعنی در قانون زمینه و ساختار لازم برای سرمایه اجتماعی فراهم شده بود. برخلاف سه قانون قبلی برنامه توسعه، در قانون برنامه چهارم، توجه کافی به مؤلفه شناختی سرمایه اجتماعی صورت گرفته بود. کسب رضایت مردم در متن قانون آمده بود. به علاوه تکریم و فسادستیزی نیز مورد توجه قرار گرفته بود و این موارد به تقویت مؤلفه شناختی سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. به مؤلفه ارتباطی نیز همانند برنامه‌های گذشته پُر پرداخته شده بود و بیش از همه بر تقویت انسجام و همبستگی ملی تأکید شده بود. تقویت ارزش‌های تاریخی و فرهنگی و دینی مردم باعث انسجام‌بخشی به جامعه ایرانی می‌شود و این به ارتقای سرمایه اجتماعی کمک می‌کند. با این توضیح مشخص می‌شود که در برنامه چهارم بهتر و متوازن‌تر از برنامه‌های گذشته موضوع سرمایه اجتماعی مورد توجه قرار گرفته بود.

سرمایه اجتماعی در برنامه پنجم به صراحت ذکر نشده، اما آشکار است که دولت و مجلس به این موضوع بی‌اعتنا نبوده و مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی را در برنامه پیگیری کرده‌اند. مؤلفه ساختاری سرمایه اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه مورد کم‌توجهی قرار گرفته است. هرچند مشارکت و نیز شبکه‌سازی در این قانون ذکر شده، به‌وضوح توجه به آن نسبت به برنامه گذشته کمتر شده است. در این قانون، مؤلفه شناختی که به افزایش اعتماد منجر می‌شود به‌خوبی مورد توجه قرار گرفته است. به‌خصوص بر شفافیت و تولید آمار و اطلاعات کافی تأکید شده است و این نشان می‌دهد دولت و مجلس آگاهانه برای افزایش اعتماد مردم برنامه‌ریزی می‌کردند. اما، بیش از همه، مؤلفه ارتباطی سرمایه اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه برجسته است. هرچند در همه قوانین برنامه‌های توسعه مؤلفه ارتباطی سرمایه اجتماعی جایگاه مهمی داشت، در هیچ‌یک از قوانین قبلی برنامه توسعه تا این اندازه مؤلفه ارتباطی برجسته نبود. بیش از همه، انسجام به عنوان یکی از مضمون‌های مهم مؤلفه ارتباطی مورد تأکید قرار گرفته بود. به نظر می‌رسد راهبرد اصلی دولت و مجلس، برای افزایش سرمایه اجتماعی، انسجام‌بخشی به جامعه و تقویت همبستگی مردمی بود. نقطه‌ضعف اصلی این قانون که به ارتقای سرمایه اجتماعی ضربه می‌زد بی‌توجهی به ساختارهای مولد سرمایه اجتماعی بود.

در قانون برنامه ششم مؤلفه ساختاری سرمایه اجتماعی مورد توجه ویژه قرار گرفته است. در بخش‌های مختلف قانون، به سازمان‌های مردم‌نهاد نقش سپرده شده و این موضوع ساختاری را برای تولید سرمایه اجتماعی فراهم می‌سازد. همچنین کلمه مشارکت بارها در قانون برنامه ششم توسعه تکرار شده است که نشان می‌دهد ابزار مشارکت نیز در سپهر اندیشه سیاست‌گذاران جایگاه جدی برای تولید سرمایه اجتماعی دارد. مؤلفه شناختی سرمایه اجتماعی نیز در قانون برنامه ششم جایگاه خوبی دارد. موضوع‌های مربوط به مؤلفه شناختی، مانند شفافیت، فسادستیزی، تکریم، و رضایتمندی در این قانون برجسته شده است. برای افزایش شفافیت، اموری از قبیل راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی در حوزه بازار سرمایه، راه‌اندازی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت، الزام همه دستگاه‌های اجرایی به افتتاح حساب‌های بانکی نزد بانک مرکزی، و انجام عملیات‌ها صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور الزام بانک مرکزی به استقرار سامانه‌های نظارتی برخط به منظور نظارت مستمر بر نظام بانکی، الزام دولت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا، و ... در نظر گرفته شد (دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۶: ۶). این تأکید بر شفافیت زمینه جلب و تقویت اعتماد عمومی را فراهم می‌سازد و نقطه قوت برنامه ششم به شمار می‌رود. مؤلفه ارتباطی سرمایه اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه به نسبت دو مؤلفه دیگر جایگاه وزینی ندارد. در معدود مواردی که در این قانون به موضوع مرتبط با مؤلفه ارتباطی سرمایه اجتماعی اشاره شده کلی‌گویی صورت گرفته و عبارت‌ها بدون راهکارهای اجرایی قوی ردیف شده‌اند؛ مثلاً «به منظور ارتقا، تعالی، مقاوم‌سازی فرهنگی، بسترسازی فرهنگی، و دستیابی به سیاست ابلاغی برنامه و اهداف سند چشم‌انداز نظام و اجرای سند مهندسی فرهنگی مبنی بر تحقق توسعه متناسب با مقتضیات فرهنگی و متکی بر حفظ و ارتقای ارزش‌های اسلامی، انقلابی، و ملی و مردم‌سالاری دینی، اصول و فضایل اخلاقی و کرامت و حقوق انسانی، هویت و انسجام ملی ...» (ماده ۹۲ قانون ششم توسعه، ۱۳۹۶).

به نظر می‌رسد راهبرد اصلی سیاست‌گذاران برای تقویت سرمایه اجتماعی در برنامه ششم رشد مؤلفه ساختاری است. به عبارت دیگر، سیاست‌گذاران مانع اصلی در تولید سرمایه اجتماعی را ضعف ساختارهای مولد سرمایه اجتماعی تلقی کرده‌اند و برای رفع این نقص کوشیده‌اند. از این نظر می‌توان رویکرد قانون برنامه ششم به سرمایه اجتماعی را همانند قانون برنامه سوم دانست. با این تفاوت که در قانون برنامه ششم ابزار ساختاری جدیدی به نام سازمان‌های مردم‌نهاد نیز افزوده شده است.

## نتیجه

مقایسه نتایج این تحقیق با سایر تحقیقاتی که در پیشینه اشاره شد دو نکته را آشکار می‌کند. اول اینکه برخلاف تأکیدات فراوان تحقیقات دنیا بر اهمیت سرمایه اجتماعی در فرایند توسعه، سیاست‌گذاران برنامه‌های توسعه در ایران به موضوع سرمایه اجتماعی بها نداده‌اند. دوم اینکه کمبود تحقیقات در ایران در رابطه با تأثیر سرمایه اجتماعی بر فرایند توسعه باعث شده نویسندگان برنامه‌های توسعه در ایران فرایند توسعه را بدون توجه به سرمایه اجتماعی پیش ببرند.

بررسی قوانین برنامه توسعه نشان می‌دهد در همه این برنامه‌ها رویکردی اقتصادی غالب است. گزاف نیست این اسناد قانونی را برنامه حسابداری ملی بدانیم نه برنامه توسعه (دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۴: ۸). به همین دلیل شاخص‌ها و مؤلفه‌های اقتصادی در این برنامه‌ها پررنگ‌ترند و توسعه اجتماعی جدی گرفته نمی‌شود. در نتیجه در حوزه اجتماعی مشکلاتی مانند ناهماهنگی و موازی‌کاری، فقدان قانون جلب مشارکت، فقدان ابزار لازم در صورت عدم تحقق برنامه‌های اجتماعی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴: ب: ۳۳۹) به وجود می‌آید. در این چارچوب، طبیعی است که سرمایه اجتماعی هم مورد بی‌مهری قرار گیرد.

از برنامه چهارم به بعد، که سرمایه اجتماعی به برنامه‌های توسعه راه یافت، مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی یکسان مورد توجه قرار نمی‌گیرند. مثلاً در قانون برنامه پنجم مؤلفه ارتباطی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد و در قانون برنامه ششم مؤلفه ساختاری این اشکال باعث می‌شود که شاهد رشد متوازن سرمایه اجتماعی نشویم و همین موضوع مانعی برای رشد و ارتقای سرمایه اجتماعی بوده است.

### پیشنهادها

پیگیری راهبرد نظم و توازن بخشیدن به مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی در قانون برنامه توسعه هفتم: در همه برنامه‌های توسعه، که تا کنون در مجلس به تصویب رسیده، مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی وجود دارد. اما در اغلب این قوانین برنامه‌های توسعه میان مؤلفه‌ها توازن برقرار نیست. اگر مؤلفه‌های ساختاری، شناختی، و ارتباطی در توازن و تعادل باشند می‌توان امیدوار بود سیاست‌گذاری صحیح برای ارتقای سرمایه اجتماعی فراهم گردد.

اجرای راهکار طراحی بسته سیاستی برای ارتقای سرمایه اجتماعی: برای نظم بخشیدن به مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی در برنامه هفتم توسعه، به عنوان راهکار، پیشنهاد می‌شود که یک بسته سیاستی تهیه شود و در آن همه مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی در کنار هم دیده شود. حسن بسته سیاستی این است که به سرمایه اجتماعی به صورت بخشی و تک‌سویه نگاه نمی‌شود و همه ابعاد آن در نظر گرفته می‌شود.

پیشنهاد آخر اینکه موضوع سرمایه اجتماعی با زیست‌بوم در ارتباط است و مناسب است که در این زمینه پژوهش‌هایی انجام گیرد.

## منابع

- ارغوانی، فریبرز و غلامی، محمدحسن (۱۳۹۷). دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه‌های چهارم تا ششم. *مطالعات حقوقی*، ۱۰(۲)، ۱-۲۷.
- برمکی، افشین (۱۳۹۳). *مستندات برنامه ششم توسعه*. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۴). *درباره برنامه ششم توسعه (۱۴) ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی (ویرایش اول)*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/950611>
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۵). *بررسی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵ - ۱۳۹۹)*، *الگوی کمی برنامه*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/991074>
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۶). *بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1018146>
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۴۰۰). *مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1680374>
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴ الف). *سند برنامه ششم توسعه*. دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://mpb.mporg.ir/FileSystem/View/File.aspx?Mode=File&ObjectType=DataItem&ObjectId=601f73f9-0167-4708-b859-558021c7daa5>
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴ ب). *سند تفصیلی برنامه ششم، بخش ۲*. دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://mpb.mporg.ir/FileSystem/View/File.aspx?FileId=89c6ea96-2c3e-4263-a49d-0bdcf95883d5>
- سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ (۱۳۸۲). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=16995>
- شیخ‌زاده، محمد؛ عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید و فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، ۵(۲): ۱۵۱ - ۱۹۸.
- طاهری گودرزی، حجت و ساری، مرضیه (۱۴۰۱). طراحی مدل سرمایه اجتماعی مبتنی بر مکتب شهید حاج قاسم سلیمانی. *مدیریت سرمایه اجتماعی*، ۹(۳): ۴۰۷ - ۴۳۳.
- فروزان، فائزه؛ یوسفی شیخ‌رباط، محمدرضا و نظریور، محمدنقی (۱۳۹۳). رهیافتی برای برنامه ششم توسعه از منظر سرمایه اجتماعی مورد نیاز اقتصاد دانایی‌محور: با نگاهی به برنامه‌های چهارم و پنجم جمهوری اسلامی ایران. *راهبرد اقتصادی*، ۱۰(۳): ۱۶۹ - ۲۰۴.
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۶). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <http://media.dotic.ir/uploads/old/Attachs/old/373.pdf>
- قانون اول توسعه. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>
- قانون پنجم توسعه. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>
- قانون چهارم توسعه. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>
- قانون دوم توسعه. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>
- قانون سوم توسعه. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>
- قانون ششم توسعه. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶). دسترسی در تیر ۱۴۰۱.
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>

مصطفوی، سید محمدحسن (۱۳۹۶). مروری بر برنامه‌های توسعه کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آن‌ها با معیار برخی شاخص‌های مرتبط با اقتصاد اسلامی. *اقتصاد و بانک‌داری اسلامی*، ۶ (۱۸)، ۸۳ - ۱۰۳.

معبودی، رضا و دره‌نظری، زینب (۱۴۰۰). تحلیلی از سهم سرمایه اجتماعی در رشد اقتصادی در ایران طی دوره ۱۳۸۱ - ۱۳۹۸. مدیریت سرمایه اجتماعی، ۸ (۴)، ۶۳۳ - ۶۶۳.

1<sup>st</sup> Plan of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (1989).

2<sup>nd</sup> Plan of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (1994).

3<sup>rd</sup> Plan of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (2000).

4<sup>th</sup> Plan of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (2004).

5<sup>th</sup> Plan of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (2010).

6<sup>th</sup> Plan of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran (2017).

Arghavani, F. & Gholami, M.H. (2018). Economic Diplomacy of the Islamic Republic of Iran within the Framework of Development Plans: Recognition of the Shortcomings of 4th to 6th Development Plans. *Legal studies*, 10(2), 1-27. (in Persian)

Baniamin, H.M. (2019). Linking socio-economic performance, quality of governance and trust in the civil service: does culture intercede in the perceived relationships? Evidence from and beyond Bangladesh, Nepal and Sri Lanka. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 41(3), 47-127.

Barmaki, A. (2014). *6<sup>th</sup> Development Plan of Iran Documentaries*. Tehran: Vice Presidency of Planning and Strategic Supervision.

Economic Studies Office (2016). *About 6<sup>th</sup> Development Plan of Iran (14)*. Tehran: Islamic Parliament Research Center (IPRC).

Economic Studies Office (2017). *Examining the document of the 6<sup>th</sup> Plan of economic, social and cultural development of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Islamic Parliament Research Center (IPRC).

Economic Studies Office (2018). *Examining the compliance of the law of the 6th development plan with the general policies of the 6th Development Plan of Iran with the general policies of the 6th and general policies of resistance economy*. Tehran: Islamic Parliament Research Center (IPRC).

Economic Studies Office (2021). *Documenting and reviewing the experience of compiling and approving the 6<sup>th</sup> economic, social and cultural development plan of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Islamic Parliament Research Center (IPRC).

Engbers, T. A. & Barry, M. R. (2018). Theory to Practice: Policy Recommendations for Fostering Economic Development through Social Capital. *Public Administration Review*, 78(4), 567-78.

Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.

Fafchamps, M. (2006). Development and social capital. *The Journal of Development Studies*, 42(7), 1180-1198.

Foroozan, F., Yusefi, M.R., & Nazarpur, M.T. (2014). An approach towards the 6<sup>th</sup> Development Plan in Iran from the viewpoint of the social capital of knowledge-based economy: with respect to the fourth and fifth plans. *Economic Strategy*, 10(3), 169-204.

Han, S. (2016). The Association of Self-Esteem with Individual and Contextual Levels of Social Capital: Evidence from a Multilevel Analysis. *Social Science Quarterly*, 97(5), 1315-29.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/apce.12349>

<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

Krishna, A. & Uphoff, N. (2002). Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India. In R. Puttnam (Author) & C. Grootaert & T. Van Bastelaer (Eds.). *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment* (pp. 85-124). Cambridge: Cambridge University Press.

Maaboudi, R. & Dare Nazari, Z. (2021). An Analysis of the Share of Social Capital in Iran's Economic Growth During the Years 2002-2019. *Social Capital Management*, 8(4), 633-63.

Management and Planning Organization of Iran (2015A). *Document of the 6<sup>th</sup> Development Plan of Iran*.

Management and Planning Organization of Iran (2015B). *Detailed document of the 6<sup>th</sup> Development Plan of Iran: Part II*.

Mishler, W. & Rose, R. (2001). What Are the Origins of Political Trust?. *Comparative Political Studies*, 34(1), 30-62.

Mostafavi, S. M.H. (2017). A review of the national development plans with an emphasis on the sixth plan and compare them with benchmark indexes related to Islamic economics. *Islamic Economics and Banking*, 6(18), 83-103.

Noori, H. (2022). Social capital and structural disadvantages: A case of Community-Driven Development program in Afghanistan. *Asian Social Work and Policy Review*, 16(1), 68-79.

Olliff, L., Baak, M., Baddeley, M., Lejukole, J. L., Munyonge, E., Saidi, I., & Treuren, G. (2022). "We will start

- building from that”: Social capital, social networks and African migrants’ jobseeking experiences in Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 00, 1-18.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America’s declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Sheikhzadeh, M., Abedi Jaafari, H., Taslimi, M.S., & Faqih, A. (2011). Theme analysis and theme network: a simple and efficient way to explain patterns in qualitative data. *Strategic Management Thought*, 5 (2), 151-198.
- Stanzani, S. (2015). Dimensions of social capital and subjective well-being: evidence from Italy. *International Review of Sociology*, 25 (1), 129–43.
- Taheri Goodarzi, H. & Sari, M. (2022). Designing a Social Capital Model Based on the School of Martyr Haj Qasem Soleimani. *Social Capital Management*, 9(3), 407-33.
- Terzo, G. (2021). Investigating the link between social cooperation sector and economic well-being of Italian provinces through the lens of social capital. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Accessed July 2022.
- The law of permanent decrees of the country's development plans (2017).
- Transparency International (2021). Corruption Perceptions Index - Explore the ... . Accessed July 2022.
- Vision document of Islamic republic of Iran 2025* (2003).