

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

مهدی طالب* حسن بخشی زاده**

تاریخ دریافت: ۱۹ مهر ۱۳۹۱

تاریخ پذیرش: ۱۲ اسفند ۱۳۹۱

چکیده

از زمان تأسیس تعاونی‌های روستایی رسمی در کشور بیشتر از نیم قرن می‌گذرد. بنابراین بررسی سیر تحول، رابطه دولت و تعاونی‌ها و نقش و اهمیت آنها در توسعه و پیشرفت جامعه روستایی بیش از پیش ضروری به نظر می‌رسد. هدف این مقاله بررسی تعاونی‌های روستایی از گذار حکمرانی روستایی در ایران است. برای چنین منظوری ابتدا تبیینی از دموکراسی در تعاونی‌های روستایی ایران آورده شده است سپس در ادامه به بررسی رابطه بین دولت و تعاونی‌های روستایی با توسل به دیدگاه حکمرانی روستایی و در قالب سه بعد هماهنگی، اعتماد و کنترل پرداخته شده است. روش تحقیق تحلیلی-اسنادی است که سعی شده با استفاده از منابع دست اول و کتابخانه‌ای در رابطه با تعاونی‌های روستایی و حکمرانی به بررسی آنها پرداخته شود. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که دموکراسی در تعاونی‌های روستایی ایران در عمل اجرا نشده و به‌عنوان یک روش مؤثری برای توسعه به آن نگاه نشده است. همچنین با تبیین رویکرد حکمرانی، شرکت‌های تعاونی روستایی می‌توانند در هر دو سوی سیاست‌های قانون-محور و سیاست‌های تغییر-قانون درگیر شوند. به دلیل ابهام در نگاه دولت و روستاییان به تعاونی‌ها، موضوع اعتماد و کنترل به شکل بارزی در رابطه بین آنها مطرح گشته است. به‌طور کلی چه قبل از انقلاب اسلامی و چه بعد از آن، دولت از ظرفیت‌های تعاونی‌های روستایی استفاده مؤثری ننموده و نقش آنها در تحقق حکمرانی روستایی نادیده گرفته شده است در حالی که تعاونی‌های روستایی شیوه مؤثری برای توسعه روستایی در ایران است.

کلید واژه: تعاون، تعاونی‌های روستایی، حکمرانی روستایی، توسعه روستایی.

* استاد جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران. taleb@ut.ac.ir

** مدیر اجرایی مجله توسعه روستایی (علوم اجتماعی سابق)، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).

Hassan.Shahroz@gmail.com

I sincerely thank for **Lynda Cheshire** (Associate Professor of Sociology), of The University of Queensland, Australia who edited *Rural Governance* book.

مقدمه

جامعه سنتی ایران از گذشته‌های دور در موارد گوناگون و برای مقابله با دشواری‌های زندگی اجتماعی، به راه‌حل‌های یاریگری و تعاونی رجوع کرده و در این زمینه صاحب نمونه‌های گوناگون و مختلفی از همیاری و تعاون است. فقر اقتصادی، فقدان امنیت، شرایط اقلیمی و جغرافیایی دشوار از سویی، و فرهنگ یاری دوست و پراخوت ایرانی و اسلامی از سوی دیگر، در درازای زمان روستاییان و کوچ نشینان ایران را هر چه بیشتر به هم وابسته کرده است. از اینرو تعاون در جامعه روستایی ایران از جمله در امور ازدواج، کار کشاورزی، فوت افراد و در زمینه‌های دیگر زندگی معیشتی وجود داشته است. پس در ایران از گذشته، نمونه‌های بسیاری از همکاری، همیاری و تولید جمعی نظیر: بنه، حراثه، صحرا (طالب، ۱۳۸۹)، واره، شیرواره، بلوک، گالشی، گاومیش (فرهادی، ۱۳۷۸: ۴۱) وجود داشته است. «همه این انواع تعاونی‌های ذکر شده دارای یک اصل مهم بوده و آن اینکه استقلال اقتصادی افراد را حفظ می‌کردند و مالکیت افراد را به خطر نمی‌انداختند. چنین می‌توان گفت که نوعی خودیاری از طریق جمع بوده‌اند همچون واره، نشاء کردن و ... در چنین فضایی همکاری و همیاری موضوعی عقلایی بوده است اما با تغییر و تحولات حادث شده در جامعه، ماهیت موضوعات تغییر کرده و نیاز به بازاندیشی و به روز کردن و کارآمد کردن سنت‌های قدیمی‌ای چون تعاون است» (طالب، ۱۳۸۹) برجسته تر کردن، نمونه این فعالیت‌هایی است که در فرانسه شده و این همیاری‌ها را با توجه به این تغییرات به شکل بانک کار در آوردند و تغییراتی که در ژاپن شده و با استفاده از این همیاری‌ها اشکال متفاوتی در زمینه‌های حفظ محیط زیست و حفظ و مرمت راه‌ها و ... دارند.

اما تعاونی‌های رسمی در کشور ما این پیشینه طولانی را نداشته و علیرغم اینکه در نوع سنتی آن از دیرباز دارای سوابق بوده است از پیدایش نوع رسمی آن بیش از چندین دهه نمی‌گذرد و اصلاً هیچ ربطی به نوع سنتی آن در ایران نداشتند. آغاز تعاون رسمی در ایران را می‌توان از حیث عنوان، موادی در قانون تجارت سال ۱۳۰۳ شمسی دانست. موادی از این قانون به بحث در مورد تعاونی‌های تولید و مصرف پرداخته است. اما از لحاظ تشکیل و ثبت و فعالیت رسمی می‌توان سال ۱۳۱۴ را آغاز فعالیت تعاونی‌ها در ایران دانست. زیرا در این سال، توسط دولت اقدام به تشکیل نخستین شرکت تعاونی روستایی در منطقه داور آباد گرمسار گردید. مبنای تشکیل شرکت فوق قانون تجارت سال ۱۳۱۱ بود که در چند ماده بحثی از شرکت‌های تعاونی آورده بود.

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

برای گسترش تعاونی‌ها بعد از سال ۱۳۱۶ رضاخان وزیر کشور وقت را مأمور کرد که در رأس هیئتی برای تعلیم مأموران و آشنا ساختن مردم به مفهوم تعاونی به شهرها و روستاهای دور و نزدیک سفر کرده و حس تعاون سنتی مردم به‌ویژه طبقات مصرف‌کننده را برانگیزد. اقداماتی نیز از جانب دولت در این مورد صورت می‌گیرد از جمله توزیع فرآورده‌های کارخانجات دولتی را به شرکت‌های تعاونی مصرف واگذار می‌نمایند. وقوع جنگ دوم جهانی نه تنها برنامه‌های مزبور بلکه سایر برنامه‌ها را تحت الشعاع قرار داد. بعد از پایان جنگ جهانی دوم از سوی آمریکا، هیئت‌هایی برای ارائه کمک‌های فنی وارد ایران شدند. در برخی از رشته‌های امور اقتصادی و اجتماعی ایران نیز عملیاتی را شروع نمودند، از جمله در مورد شرکت‌های تعاونی بوده که به‌منظور پیدایش و توسعه این نهضت اجتماعی و اقتصادی اقداماتی معمول داشته و کمک‌های فنی و مالی می‌نمودند (طالب، بخشی زاده، ۱۳۸۹).

تعداد تعاونی‌های تشکیل‌شده (اعم از صندوق‌های تعاونی روستایی و تعاونی‌های مصرف و ...) تا سال ۱۳۳۰ به زحمت به یک‌صد شرکت می‌رسید که اکثریت قریب به اتفاق آنها هم فعالیت مؤثر و چشمگیری نداشتند. در سال ۱۳۳۲ اولین قانون تعاونی ایران که با الهام گرفتن از قوانین خاص دیگر کشورها تهیه شده بود به‌صورت تصویب نامه قانونی به‌تصویب هیأت وزیران رسید. در سال ۱۳۳۴ لایحه مزبور با اصلاحاتی از تصویب مجلس وقت گذشت و اولین قانون تعاون ایران تصویب شد که پایه و اساس تشکیل تعاونی‌های زیادی به‌خصوص بعد از سال ۱۳۴۱ قرار گرفت.

در سال ۱۳۴۱ براساس تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون مربوط به اصلاحات ارضی رژیم گذشته، کشاورزانی که زمین دریافت می‌کردند ناچار بودند قبلاً عضویت شرکت تعاونی روستایی را بپذیرند. بدین ترتیب در مدت کوتاهی بیش از ۸ هزار شرکت تعاونی روستایی تشکیل گردید که بعداً در هم ادغام شد و حدود سه هزار شرکت را به‌وجود آوردند. تعاونی‌های مصرف، توزیع و ... نیز پس از سال ۱۳۴۶ که سال تعاون اعلام شده بود گسترش کمی قابل توجهی یافتند. سازمان‌هایی از جمله سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران، سازمان مرکزی تعاون کشور، وزارت تعاون و اصلاحات ارضی و ... برای هدایت آنها پدید آمدند. در سال ۱۳۵۰ قانون شرکت‌های تعاونی با مطالعه قوانین سایر کشورها تهیه و تصویب رسید.

اما تعاونی در روستاها از سال ۱۳۲۵ با ایجاد صندوق‌های تعاون روستایی شروع شد. عمده هدف این صندوق‌ها فروش و نگهداری محصولات کشاورزی و جلوگیری از سلف فروشی و

واسطه‌گری و تهیه مایحتاج کشاورزان به قیمت مناسب، دادن وام به روستاییان، دفاع از دهقانان و حفظ حقوق آنها، بیمه‌های اجتماعی در مقابل آفات، جلوگیری از تعدیات رباخواران و دادن وام با نرخ نازل به روستاییان و... بوده است اما به دلیل وجود نظام ارباب رعیتی این قوانین نتوانستند به نحو احسن اجرا شوند (طالب، ۱۳۷۲: ۸۲). اما شکل بسیار گسترده و رسمی ورود تعاونی‌ها به روستاها از زمان اصلاحات ارضی بوده است. همانطور که در بالا گفته شد در قانون مربوط به اصلاحات ارضی رژیم گذشته، زارعینی می‌توانستند زمین دریافت کنند که قبلاً عضویت شرکت تعاونی روستایی را به‌پذیرند.

نگاهی به اساسنامه تعاونی‌های روستایی که در سال ۱۳۴۲ تنظیم گردیده نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از وظایف مالکین در سطح روستاها را ظاهراً تعاونی‌ها بر عهده گرفتند (طالب، ۱۳۷۲: ۱۲۳). وظایفی که تعاونی‌ها بعد از اصلاحات ارضی بر عهده گرفته بودند آنها را در نظر روستاییان به عنوان شعبه‌ای از دولت یا ادارات دولتی درآورد که در نقش رابط روستا و دولت عمل می‌کردند (طالب، ۱۳۷۲: ۱۲۷). پس دولت به صورت فعال و همه‌جانبه از بعد از اصلاحات ارضی وارد روستاهای کشور شده یعنی از دهه ۱۳۴۰ ورود قدرتمندانه دولت به روستاها است. در ایران دولت و تعاونی‌ها با هم وارد روستاها می‌شوند یعنی تعاونی نقطه اتکای ورود دولت به روستاها می‌شود.

با این تاریخچه مختصر می‌توان گفت که در گذشته تاریخی ایران برای رتق و فتق امور تولیدی و مدیریتی روستایی تعاون وجود داشته است. البته لازم به ذکر است که این تعاون بر اساس نیاز متقابل و کارکردی بوده است. پس از اصلاحات ارضی نیز که قواعد و نهادهای سنتی روستاها به هم ریخته شده‌اند، دولت تعاونی‌های روستایی را برای مدیریت امور ده وارد روستاها نمود. پس تعاونی‌ها در ابتدا به عنوان یک نهاد حاکمیتی وارد روستاها شدند. اینکه چرا با بیش از نیم قرن فعالیت هنوز تعاونی‌ها نتوانسته‌اند جایگاه خود را در جامعه روستایی پیدا کنند جای سوال است. و مهمتر اینکه این تعاونی‌ها در ابتدا به صورت یک نهاد مدیریتی وارد روستاها شدند و هنوز هم پتانسیل‌های حکمرانی در جامعه روستایی را دارند.

بنابراین بحث از تعاونی‌های روستایی در ایران و ورود آنها به حکمرانی روستایی یکی از مباحث عمده جامعه‌شناسی روستایی در ایران می‌تواند باشد چرا که تعاونی‌های روستایی بعد از اصلاحات ارضی با این عنوان وارد ده شدند که جای مالک را در مدیریت روستایی پر کنند و نقش مدیریت

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

روستا را بر عهده بگیرند. اما نکته مهم هم در فعالیت تعاونی‌ها و هم در مدیریت روستایی نقش مشارکت روستاییان و تعریفی که آنها از مشارکت بر حسب تاریخ و سنت‌هایشان دارند است. چرا که زیربنای موفقیت تعاونی‌ها و ورود آنها به مدیریت روستایی بدون مشارکت و همکاری مردم امکان‌پذیر نیست. البته مشارکتی که نیز در جامعه روستایی ایران مراد است همان مفهوم مشارکت و دموکراسی به شکل غربی آن نیست بلکه مشارکتی بر پایه سنت‌ها، تاریخ و پذیرش مردمی است.

قبل از اصلاحات ارضی الگوی مشارکت خودانگیخته در سطح واحدهای تولید خانوار و نیز واحدهای کار و تولید جمعی سنتی چون بنه و تعاونی‌های سنتی در سطوح محلی و قومی به شکل گسترده‌ای وجود داشته است. خصلت خودانگیخته و سنتی بودن آن موجب می‌شد که فراتر از فعالیت‌ها و زمینه‌های اقتصادی ابعاد اجتماعی، روانی و فرامادی زندگی روستاییان را نیز تحت پوشش قرار دهد. اشکال عینی‌تر آن بخصوص در زمینه فعالیت‌های جمعی زراعی عمدتاً خصلتی ابزاری داشته که در قالب عرضه نیروی کار و سایر عوامل تولید برای افزایش تولید و فعالیت جمعی بوده است. تصمیم‌گیری و نظارت بر آن بر عهده صاحبان قدرت و افراد ذی‌نفوذ چون کدخدای، مباشر و سربینه‌ها، که از کارگزاران صاحب قدرت بودند و با منبع قدرت یعنی مالک ارتباط مستقیم داشتند بود.

مشارکت سنتی مردمی، بیشتر بصورت تشکلهای غیررسمی در جهت مدرسانی، همدردی و فرهنگی بوده و اغلب اشکال مشارکت در بافت و ساختار ارزش‌های مذهبی صورت می‌گرفته است. علاوه بر این، مشارکت در عرصه‌های اجتماعی و فرهنگی در جامعه ایران بر حول محور رهبری و مدیریت چهره‌ها و شخصیت‌های معنوی و دارای نفوذ بوده است و جامعه ابتدا باید به شخص قابل اعتماد دست یابد و آنگاه به او اقتدا کند (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۷-۲۵۶). این موارد به ما نشان میدهند که بحث دموکراسی در جامعه روستایی ایران بخصوص در امور مربوط به خود باید با توجه به عادات، سنت‌ها و تاریخ آنها مورد توجه قرار گیرد. در زمان مالک دموکراسی مانند امروز نبود که مردم جمع شده و رأی‌گیری نمایند. بلکه در آن زمان سلسله مراتب اجتماعی، رهبری محلی، ریش سفیدی، اعتماد و ... تاثیر بسزایی در سازماندهی مشارکت داشته‌اند.

با عنایت به این مسئله، حکمرانی روستایی هم رویکردی است که در پی مشارکت مردم روستایی و تصمیم‌گیری خود مردم روستایی در طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی و توسعه‌ای برای مردم روستایی است. حکمرانی روستایی نقش مدیریتی در روستا و تصدی‌گری‌های قبلی دولت در جامعه

روستایی را به خود مردم روستایی و نهادهای مدنی و اجتماعی آنها واگذار می‌کند و در پی محدود نمودن قدرت سنتی سلسله مراتبی از بالا به پایین و تغییر آن به سوی تصمیم‌های جمعی است. حکمرانی روستایی در این زمینه با بازیگران دیگر (دولت و بخش خصوصی) وارد مذاکره می‌شود. بعنوان نمونه‌ای از ورود تعاونی‌ها به حکمرانی روستایی، می‌توان به مطالعه «شرکت‌های تعاونی زیست‌محیطی» و حکمرانی روستایی در هلند اشاره نمود. شرکت‌های تعاونی زیست‌محیطی، انجمن‌های محلی‌ایی هستند که اکثر اعضای آن را زارعان تشکیل می‌دهند و از طریق آن به تسهیل و سازماندهی فعالیت‌های توسعه روستایی، مدیریت طبیعت و کشاورزی پایدار مبادرت می‌ورزند (رتینق و وندرپلوچ، ۲۰۰۱؛ سلنگن و پلمن، ۲۰۰۲). در این مقاله ما در پی آن هستیم که رابطه بین تعاونی‌های روستایی و دولت را از دیدگاه حکمرانی روستایی با توجه به ابعاد هماهنگی، اعتماد و کنترل مورد بحث قرار دهیم. دلیل انتخاب تعاونی‌های روستایی نیز سابقه، اهداف ورود به جامعه روستایی و ظرفیت‌های بالقوه موجود در آنها در راستای شکل‌گیری حکمرانی روستایی در ایران بوده است.

سوالات این تحقیق نیز بالتبع شامل:

- بررسی دموکراسی در تعاونی‌ها و اینکه آیا در تعاونی‌های روستایی ایران در راستای حکمرانی روستایی قرار دارند؟
 - بررسی رابطه بین تعاونی‌های روستایی و دولت با توجه به بعد هماهنگی.
 - بررسی رابطه بین تعاونی‌های روستایی و دولت با توجه به بعد اعتماد.
 - بررسی رابطه بین تعاونی‌های روستایی و دولت با توجه به بعد کنترل.
- روش تحقیق مورد استفاده در مطالعه حاضر، روش تحقیق تحلیلی - اسنادی و کتابخانه‌ای است که سعی شده با استفاده از منابع دست اول در رابطه با تعاونی‌های روستایی و حکمرانی به بررسی آنها اقدام گردد. با مراجعه به آثار و نوشته‌ها و قوانین تعاونی‌ها در ایران و استفاده از ادبیات حکمرانی این مسئله را در سه بعد اعتماد، هماهنگی و کنترل مورد بررسی و واکاوی قرار داده و در دوره‌های زمانی مختلف چگونگی و کیفیت این مولفه‌ها در تعاونی‌های روستایی ایران مورد بحث و بررسی قرار داده‌ایم.

حکمرانی روستایی

از اوایل دهه ۱۹۹۰ محققان شاهد تغییراتی در روش‌های حکومت کردن بر جوامع بوده‌اند. این تغییرات به تغییر از حاکمیت^۱ به حکمرانی^۲ اشاره دارد. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که اینها شامل تغییراتی از سیستم مدیریتی سلسله‌مراتبی حاکمیت به حکمرانی بوده که در آن ائتلافات بسیاری در میان طرفین موجود در حکومت، بازار و جامعه ایجاد شده است (کویمان، ۲۰۰۳؛ رهودز، ۱۹۹۷؛ استوکر، ۱۹۹۸).

تغییر به سمت حکمرانی با کاهش کارایی اشکال سلسله‌مراتبی سیستم حاکمیتی همراه بوده است. سیستم مدیریتی سلسله‌مراتبی بر اساس برنامه‌ریزی و کنترل (از بالا به پایین) است که معمولاً به سیاست‌های برنامه‌ریزی شده دقیق می‌انجامد، لیکن اجرای آن غالباً با سختی‌هایی همراه است و اعتراض زیادی نیز در سطح محلی به دنبال دارد - به‌ویژه در این مورد مشارکت اعضای جامعه محدود می‌شود (چشیر، لارنس و هیگین، ۲۰۰۷).^۴ در این روش به نیازها و خواست‌های محلی توجهی نمی‌شود و مشارکت در آن در سطح نازلی قرار دارد. همچنین اعتماد به جامعه و نهادهای مدنی در انجام کارها کم بوده و دولت خود متصدی بیشتر امور است. این موضوع همچنین به این امر اشاره دارد که حکومت‌ها با زور و اجبار نمی‌توانند سیاست‌هایشان را به پیش ببرند و از این رو باید با بازیگران دیگر همکاری نمایند. یعنی پیشبرد سیاست‌ها باید با مقبولیت و مشروعیت مردم محلی همراه باشد و اجتماع محلی و نهادهای مردم محلی توان تصدی‌گری بسیاری از امور را دارند و دولت‌ها فقط باید تولی‌گری را بر عهده بگیرند.

حکمرانی به سیاست‌هایی در شبکه‌هایی حکومتی اشاره دارد به‌گونه‌ای که تنها یکی از بازیگران (دولت، بخش خصوصی، نهادهای مدنی) دخالت ندارند و همه به یکدیگر وابسته‌اند: یعنی تنها یک بخش دارای قدرت کافی جهت تحقیق بخشیدن به اهداف خود نیست، بطوریکه حتی حکومت نیز دارای چنین قدرتی نیست (کویمان، ۲۰۰۳).^۵ کمیسیون حکمرانی جهانی یا «همسایگی جهان ما» (۱۹۹۵) حکمرانی را مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی می‌داند که امور مشترک مردم را اداره می‌کند؛ تعریف می‌کند. حکمرانی فرایندی پیوسته است که از طریق آن منافع

1 Government
2 Governance
3 Kooiman; Rhodes; Stoker
4 Kickert; Van Meegeren
5 Kooiman

متضاد یا متنوع همساز می‌شود و اقدامات همکاری جویانه اتخاذ می‌گردد. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و نظام‌هایی است که برای تضمین و رعایت قانون قدرت پیدا کرده‌اند و همچنین قراردادهای غیررسمی که مردم و نهادها بر سر آن توافق کرده‌اند یا می‌اندیشند که به نفع‌شان است» (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۱۹۴). محدود کردن قدرت سنتی سلسله مراتبی و حرکت آن به سوی تصمیم‌های جمعی از اهداف حکمرانی است. یعنی دولت باید تصدی‌گری‌های گذشته را رها کرده و از اجتماع مدد جوید. پس تغییر از حکومت به روش‌های حکمرانی اشاره به وابستگی متقابل بازیگران است، و این بازیگران نیاز به این دارند که در مشارکت و هماهنگی با این روش‌های جدید به فعالیت بپردازند. در ایران نیز در بحث «تعاونی روستایی» سوال ما این است که از دید حکمرانی، حکومت‌ها چگونه به هماهنگی، کنترل و اعتماد متقابل با روستاییان برای مدیریت روستایی دست می‌یازند که در این تحقیق به رابطه میان روستاییان و دولت با شاخص قرار دادن تعاونی‌های روستایی و با بهره‌گیری از دیدگاه حکمرانی روستایی پرداخته شده است. شاخص‌های حکمرانی نیز در ابعاد مکانیسم‌های هماهنگی، اعتماد و کنترل بین آنها توصیف و تحلیل شده‌اند.

تاریخچه مدیریت روستایی در ایران نشان می‌دهد که تا قبل از انقلاب مشروطه حاکمیت روستا بر عهده مالک بوده است اما در انقلاب مشروطیت، قانونی به تصویب می‌رسد که مالک یک نفر را برای اداره ده انتخاب کرده تا دولت حکم دهد که باز مدیریت و حاکمیت روستایی بر عهده مالک می‌ماند. با اصلاحات ارضی مدیریت و حاکمیت روستایی دچار تغییر می‌شود یعنی دولت به جای مالک وارد روستا شده و نقش مدیریتی مالک و عوامل مالک را خود بر عهده می‌گیرد و بدین منظور تعاونی‌های روستایی ایجاد می‌گردند.

در سال‌های بعد از اصلاحات ارضی، مسئولین امور مملکتی موفقیت برنامه‌های اجرایی مربوطه و تعیین جایگزین برای مالک را در گرو تأسیس و توسعه سریع شرکت‌های تعاونی روستایی پنداشته و آنرا یک امر ضروری و حیاتی تلقی نمودند و البته کار تعاون در روستاهای ایران با تشکیل صندوق‌های تعاون روستایی در مراکز شهرها توسط بانک کشاورزی ایران از سال ۱۳۲۵ شمسی آغاز شده بود ولی چون این صندوق‌ها در مراکز شهرها قرار داشتند نتوانستند آن‌چنانکه لازم و شایسته است به روستاییان خدمت نمایند. لذا از سال ۱۳۳۷ تصمیم گرفته شد که شرکت‌های تعاونی روستایی در مراکز روستاها تشکیل شوند. براین اساس بود که سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران در سال

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

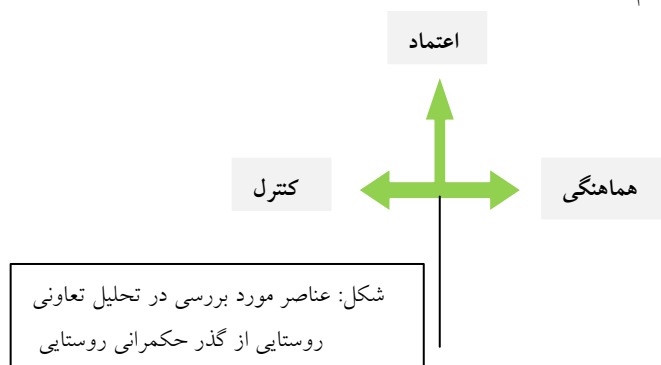
۱۳۴۲ تشکیل گردید (ریعی، ۱۳۶۰: ۱۱۵؛ طالب و بخشی‌زاده، ۱۳۸۸: ۴۰). سازمان مرکزی تعاونی روستایی بر اساس قانون عهده‌دار هدایت، نظارت و حساب‌رسی شبکه گسترده تعاونی‌های روستایی و کشاورزی است.

بنابراین بحث از تعاونی‌ها و نقشی که در حکمرانی روستا داشته‌اند از دو بعد قابل تأمل است، اول: اهمیت تعاون یا مشارکت‌های خود جوش مردمی یا همکاری‌هایی که در قالب مدیریت مالک از گذشته‌های دور در امر اداره امور ده معمول بوده است. دوم: نقشی که مقنن برای تعاونی‌های رسمی در اداره امور مختلف ده اعم از اقتصادی اجتماعی و عمرانی قائل شده است (طالب، الف ۱۳۷۶: ۴۰). در هر صورت می‌توان چنین استنباط نمود که تعاونی مظهري از تلاش جمعی، آگاهانه و داوطلبانه برای پاسخگویی به نیازهای مشترک است و در آن تبلور مشارکت، اجتماع محلی، توسعه محلی و انجمنی وجود دارد. بنابراین بعنوان یک بخش سوم یا نهاد مدنی می‌تواند در اداره امور ده نقش داشته و در شراکت با شرکای دیگر به رتق و فتق امور ده بپردازد. در این زمینه به دلیل توجهی که قبل و بعد از اصلاحات ارضی به امر تعاونی‌ها شده و اینکه بسیاری از وظایف تعاونی‌ها راجع به اداره امور روستاها هنوز به لحاظ قانونی دارای قوت و اعتبار است، به آنها پرداخته می‌شود.

در قالب حکمرانی روستایی، هماهنگی، اعتماد و کنترل متقابل میان دولت و روستاییان حائز اهمیت فراوانی است که در این تحقیق نیز در ارتباط با تعاونی‌های روستایی بررسی شده است. «اعتماد» یک مکانیسم هماهنگی حساسی در حکمرانی است زیرا بازیگران مختلف باید به حقوق همدیگر احترام بگذارند و انگیزه‌هایشان به‌عنوان پیش‌درآمدی برای همکاری با ارزش باشد. دستیابی به همکاری در تعاونی‌های روستایی -در غیاب اعتماد (میان دولت و تعاونی)- معمولاً به زمان طولانی نیاز دارد. در حقیقت امکان همکاری برای همه وجود ندارد زیرا اعتمادی در کار نیست. هنگامی که فاقد اعتماد باشیم، هر مرحله به‌سمت توافق حرکت کردن، گران تمام خواهد شد. به این خاطر که به‌طور رسمی نوشته شده و صرفاً در قانون باقی مانده است. به‌عبارت دیگر، فقدان اعتماد مذاکرات پیچیده‌ای را ایجاد می‌کند و بیشتر اوقات به نتایج مغایری می‌انجامد. لذا در تعاونی‌های روستایی نیز دولت ضمن تفویض اختیار و دادن قدرت به روستاییان باید در ایجاد اعتماد در روابط متقابل نیز میانجیگری نماید. در بحث «کنترل» نیز باید گفت که اگر بین روستاییان در سطوح پایین، اعتماد و هماهنگی باشد این مسئله باعث شکل‌گیری کنترل درونی در آنها می‌گردد و خیلی از هزینه‌های مرتبط

توسعه روستایی، دوره چهارم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۱

با کنترل (مانند سازمان‌های نظارتی، گرفتن هزینه‌های اضافی بابت کنترل تعاونی) را کاهش می‌دهد و بالعکس اگر در سطوح پایین جامعه روستایی اعتماد و هماهنگی‌ایی شکل نگیرد کنترل از بالا به پایین نیز بیشتر خواهد شد و هزینه‌هایی اضافی‌ایی را بر دوش دولت به بار خواهد آورد. بنابراین «هماهنگی» در دل اعتماد جای دارد یعنی با وجود اعتماد است که هماهنگی معنی پیدا می‌کند. در هر حال، طرفین فرایندهای حکمرانی به هم وابسته بوده و هر یک به تنهایی نمی‌توانند به طور کامل دیگری را تحت کنترل نمایند. این به این معنا است که آنها یک مکانیسم «هماهنگی» را به کار می‌برند که به روابطشان آسیب نمی‌زند و عمدتاً بر مبنای تحمیل قدرت قرار ندارد. این مکانیسم اعتماد است (مک آلیستر، ۱۹۹۵؛ نو تبوم، ۲۰۰).



حکمرانی به معنای محدود نمودن قدرت سنتی سلسله مراتبی از بالا به پایین و تغییر آن به سمت تصمیم‌های جمعی است. در حکمرانی صحبت از سه گونه بازیگران دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی (بازار) است که اینها باید برای پیشبرد اهداف‌شان با هم هماهنگ بوده، همدیگر را کنترل نموده و به هم اعتماد داشته و با هم همکاری نمایند. حکمرانی با این دیدگاه بحث می‌کند که دولت باید در بسیاری امور تصدی‌گری را رها نموده و به امر تولی‌گری بپردازد. در جامعه روستایی نیز بسیاری از امور وجود دارند که در بحث تصدی‌گری جای می‌گیرند و دولت می‌تواند آنها را به تعاونی‌های روستایی واگذار نماید.

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

بحث و یافته‌های تحقیق

تعاون در ایران سابقه‌ای طولانی دارد و برنامه‌ریزان و مجریان کشور را از گذشته‌های دور به فکر استفاده از این ظرفیت‌ها وادار نموده است. برای مثال در ماده یک قانون بنگاه عمران کشور در دهه ۴۰ شمسی هدف از تأسیس آن را چنین آورده‌اند: «به منظور عمران و آبادی قراء و تعمیم فرهنگ و بهداشت و بهبود وضع کشاورزی و بالا بردن سطح زندگی آنان و تقویت روح همکاری و تعاون بین آنها و ...» (طالب، الف ۱۳۷۶: ۱۷). لیکن تعاونی‌های روستایی که ظاهراً برای پر کردن خلاء ناشی از مدیریت مالک ایجاد شده بود (شرط واگذاری زمین به زارعین قبول عضویت تعاونی ده با پرداخت ۵۰ ریال بود) عمدتاً قادر به هیچ نوع کمک مؤثری نبودند. شرکت‌های تعاونی روستایی تحت سرپرستی سازمان مرکزی تعاونی روستایی از عوامل رسمی دولتی بودند که بدون هماهنگی‌های لازم به انجام وظایفی در سطح روستا اقدام کردند و ظاهراً به تمشیت امور ده در جهت عمران و آبادانی مشغول شدند.

• دموکراسی در تعاونی‌ها

تعاونی دارای اصول و ارزش‌هایی است: با توجه به نظرات اندیشمندان این حوزه، این اصول را می‌توان برای تعاون بر شمرده: ۱- آزادی عضویت ۲- برابری در حق اظهار نظر نسبت به امور شرکت ۳- کنترل دموکراتیک ۴- اصل مشارکت داوطلبانه ۵- اصل تساوی حقوق ۶- برابری (طالب، ب ۱۳۷۶: ۳-۱۱۲).

- آزادی عضویت: در سال ۱۹۳۷ آزادی عضویت به عنوان یکی از اصول تعاون از جانب کنگره اتحادیه بین‌المللی تعاون اعلام گردید. پیوستن به تعاونی نبایستی مستقیماً طبق مقررات و تشکیلات اداری و یا به طور غیر مستقیم مانند فشارهای اجتماعی و یا احیاناً سیاسی به اجبار صورت گیرد. تصمیم به قبول عضویت باید توسط خود فرد و با درک محاسن اقتصادی تعاون برای خود و خانواده‌اش انجام گیرد (طالب، ب ۱۳۷۶: ۵-۱۲۴).

- حق رأی: در تعاونی‌ها به جای حاکمیت سرمایه، حاکمیت انسان‌ها ملاک و محور است. هر عضوی صرف نظر از تعداد سهامش دارای یک رأی می‌باشد که از این مطلب تحت عنوان اصل دموکراسی یا اصل اداره دموکراتیک یاد می‌شود و آن را ناشی از ماهیت شرکت تعاونی به عنوان مجمع اشخاص می‌دانند (طالب، ب ۱۳۷۶: ۱۵۷).

- اصل خودمختاری - استقلال: منظور از این اصل عدم دخالت دولت در امور تعاونی‌ها است یعنی افراد داوطلبانه و بر اساس خواست و نیاز خود و اهداف مشترکی که با سایر افراد دارند تعاونی را تشکیل دهند.

تمایل عمومی اعضا در مجمع عمومی تجلی پیدا می‌کند و هر یک از اعضا نظرات خود را اظهار می‌دارند و طبیعتاً رای اکثریت مورد عمل قرار می‌گیرد (طالب، ب ۱۳۷۶: ۱۷۳).

در تحلیل دموکراسی در شرکت‌های تعاونی ایران می‌توان گفت که از بعد حق رأی، حق یک نفر یک رأی در تعاونی‌های ایران وجود داشته است اگر چه در دوره‌هایی دستگاه‌های متعلق به دولت حق رأی بیشتری داشتند مانند قانون مصوب ۱۳۳۲، اما در کل قانون در تعاونی‌های ایران قانون یک نفر یک رأی حاکم است. اما در زمینه آزادی عضویت و اصل خودمختاری - استقلال می‌توان گفت که تعاونی‌ها در ایران تا حدودی فاقد این شرایط هستند. توسعه کمی شرکت‌های تعاونی در ایران تا حدود زیادی ناشی از اتخاذ سیاست‌های دولتی و ایجاد امکانات خاص برای تعاونی‌ها بوده است. مطالعاتی که توسط موسسه آموزش و تحقیقات تعاونی دانشگاه تهران صورت گرفته نشان می‌دهد که اعضای تعاونی‌ها در اغلب موارد با اراده و آگاهی کامل و به طور طبیعی به تعاونی‌ها نپیوسته‌اند و ناشی از تسهیلاتی بوده که در آن زمینه خاص دولت در نظر می‌گرفته است (طالب، ب ۱۳۷۶: ۱۵۲). حین اصلاحات ارضی مامورین دولت برای زارعان بدون آنکه خود داوطلب عضویت در تعاونی باشند تعاونی تشکیل داد و به آنها تکلیف کرد که اگر مایل به دریافت حق نسق خود هستند باید ابتدا عضو تعاونی شوند و حتی سرپرستی تعاونی‌ها به عهده مامورین دولتی بود. با توجه به اینکه اصول تعاونی‌ها در ایران برگرفته از اصول بنیانگذاران راجدیل بوده است اما ملاحظه می‌شود که این نظریات غیر بومی هیچ‌گاه با بدنه جامعه روستایی ایران پیوند نخورد و از جمله مهمترین دلایل هم این است که تعاونی‌های ایران در عمل از اصول آنها تبعیت نکرده‌اند. در واقع «نظریات خارجی اقتباس شده، به هیچ وجه با این جامعه روستایی ایرانی همخوانی نداشتند چون با فرهنگ سنتی و بومی روستاییان بیگانه بودند، زیرا دولت مستقیماً مسئولیت تخصیص منابع کشور و چگونگی و حجم سرمایه‌گذاری‌ها و مخاطره‌پذیری را بر عهده می‌گیرد و در تعیین قیمت نیز مستقیماً دخالت می‌کند. تصور دولت بر این است که با تصویب قانون و مقررات می‌توان جریان قانون طبیعی را تغییر داد و با توسل به موازین

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

قانونی مصرف مردم را به دلخواه دگرگون ساخت، حال آنکه عدم کارآیی دولت در امور تعاونی‌ها از همان سال‌های اولیه در کشور ما به اثبات رسیده است».

بنابراین به علت روابط موجود بین دولت و کشاورزان و ۴۵ سال مدیریت مستقیم دولت در بخش کشاورزی و عدم توجه به فراهم نمودن زمینه‌های لازم برای آموزش کشاورزان به منظور به عهده گرفتن مسئولیت امور خود و برخورداری از حداقل حقوق یک شهروند، کشاورزان به صورت فقیرترین قشر جامعه درآمده و از فرایند توسعه محروم مانده‌اند (مهاجرانی، ۱۳۸۶: ۹).

• بررسی ابعاد سه گانه حکمرانی در تعاونی‌ها

اعتماد در فرایند حکمرانی می‌تواند از طریق مفهوم فرایندهای اعتماد توصیف و تحلیل گردد، در واقع اعتماد به درک و پنداشت بخشی از بازیگران اشاره دارد که «فرایند سیاست‌ها دارای پیامد و مسیر مناسبی است» (اشیوس و ون ورکیوم، ۲۰۰۳: ۳۸۰^۱). فرایند اعتماد بر مبنای انتظارات و درگیری با میزانی از ابهام همراه است. این مسئله اشاره به این دارد که آگاهی ناقصی از فرایند سیاست‌ها وجود دارد، لیکن مجریان به‌طور کامل هم‌بی‌خبر نیستند. فرایند اعتماد با ترکیبی از اعتماد به افراد، اعتماد به ترتیبات نهادی و اعتماد به محیط نهادی ناشی می‌شود. لذا در اینجا نیز سعی شده با بررسی منابع موجود به تحلیل تعاونی‌های روستایی برحسب این موارد پرداخته شود.

اعتماد فردی به معنای اعتماد به صلاحیت‌ها و مقاصد افراد است (نوتیوم، ۲۰۰۲) که به‌طور عمده بر مبنای روابط شخصی و ارتباطات چهره‌به‌چهره و آشنایی طولانی شکل گرفته است (بهار و سمت، ۱۹۹۹: ۵۳^۲). ترتیبات نهادی در ساختار حکمرانی نیز از طریق بازیگرانی شکل گرفته که در جستجوی فعالیت‌های هماهنگ هستند که امکان دارد به‌صورت رسمی و غیررسمی همچنین کوتاه مدت و بلند مدت باشند (پولمن، ۲۰۰۲: ۷). ترتیبات نهادی متضمن و ایجاد کننده نظم‌اند، زیرا آنها ساختارهای نسبتاً ثابتی هستند. با افزایش نظم، افزایش اعتماد نیز پیش‌بینی‌پذیر است (لاهمن، ۱۹۷۹^۳). برای مثال، دیوانسالاری‌ها می‌تواند اعتماد ایجاد کنند، به این خاطر که به‌طور رسمی و عینی بدون تعصبات

1 Eshuis and Van Woerkum

2 Bähre and Smets

3 Luhmann

شخصی می‌تواند مورد عمل قرار گیرد: آنها اعتقاد دارند که فرایند مدیریت در نتیجه تصمیمات درست است (بیند اشیوس و ون ورکیوم، ۲۰۰۳).

ترتیبات نهادی در روستاها عجین شده‌اند که شامل قوانین رسمی و غیررسمی نظیر قوانین، مقررات، هنجارهای اجتماعی و دستورالعمل‌های هدایتی است؛ این اشکال از قوانین در ایجاد و به‌کار انداختن ترتیبات نهادی نقش دارند (ویلیامسون، ۱۹۹۸). اعتماد به قوانین بر مبنای این حقیقت است که قوانین نمی‌خواهد تغییر یابد یا به‌طور ناگهانی از بین رود. به‌علاوه، قوانین از طریق سازمان‌دادن رفتار بازگیران و بدین‌سان افزایش پیش‌بینی پذیری و نظم باعث ایجاد اعتماد می‌گردد.

کنترل به فرایندی از مقررات و نظارت برای دستیابی به موفقیت اهداف اشاره دارد (دس و تنگ، ۲۰۰۱: ۲۵۸). هدف از کنترل در فرایندهای سیاستی این است که پیش‌بینی بیشتری برای موفقیت اهداف ایجاد شود، (دس و تنگ، ۲۰۰۱: ۲۵۸). به دو رویکرد عمده در موضوع کنترل اشاره دارند. اولی کنترل بر مبنای مقیاس بیرونی، که بر روی قوانین رسمی، شیوه‌ها و سیاست‌های نظارتی و پاداش اشاره دارد که باعث ایجاد عملکرد مطلوبی گردد؛ در حالیکه دومی بر روی هنجارها، ارزش‌ها، فرهنگ و اهداف درونی تأکید دارد تا باعث تشویق شکل‌گیری پیامدها و رفتار مطلوب گردند (دس و تنگ، ۲۰۰۱: ۲۵۹). با توجه به توضیحات بالا سعی شده است که بر حسب منابع موجود به شرح و تحلیل اعتماد روستاییان به اعضای تعاونی روستایی، اعتماد به ترتیبات نهادی و اعتماد به محیط نهادی پرداخته گردد. با توجه به اینکه اعتماد و کنترل رابطه یکسویه‌ایی با هم دارند به بررسی کنترل بیرونی و درونی نیز در طی سیر تحول تعاونی‌های روستایی مبادرت ورزیده شده است. در اینجا سعی کرده‌ایم که از سال ۱۳۰۰ شمسی تا ۱۳۹۰ شمسی به تحلیل سیر تحول تعاونی‌های روستایی در ایران بر حسب هماهنگی بین آن با دولت؛ و شکل‌گیری و تحول اعتماد و کنترل بین تعاونی‌های روستایی و دولت از دیدگاه حکمرانی روستایی پرداخته شود. از اینرو سعی کرده‌ایم که در جداول زیر به تحلیل و بررسی تعاونی روستایی و حکمرانی روستایی در ایران بپردازیم.

1 Williamson
2 Das and Teng
3 Das and Teng

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

جدول (۱) سیر تحول تعاونی‌های روستایی در ایران بر حسب هماهنگی، اعتماد و کنترل بین آنها با دولت از دیدگاه حکمرانی روستایی

دهه	وضیعت تعاونی‌های روستایی	رابطه تعاونی‌های روستایی با دولت	تحلیل هماهنگی، اعتماد و کنترل بین آنها با دولت از دیدگاه حکمرانی روستایی			
از ۱۳۰۰ تا ۱۳۱۰ شمسی	آغاز تعاون رسمی در ایران را می‌توان از حیث عنوان موادی در قانون تجارت سال ۱۳۰۳ شمسی دانست.	موادی از این قانون به بحث در مورد تعاونی‌های تولید و مصرف پرداخته است.	اصل دموکراسی: شکل‌گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.			
			هماهنگی: بحث هماهنگی جایی از اعراب ندارد.			
			اعتماد:	کنترل:		
			اعتماد به افراد:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به محیط نهادی:	کنترل بیرونی:
			در قالب مدیریت مالک به ترتیبات نهادی تعاونی‌های سنتی اعتماد داشتند.	-	از طریق قوانین رسمی و قواعدی که مالک منصوب کرده بود.	شکل نگرفته بود.
از ۱۳۱۰ تا ۱۳۲۰ شمسی	از لحاظ تشکیل و ثبت و فعالیت رسمی می‌توان سال ۱۳۱۴ را آغاز فعالیت تعاونی‌ها در ایران دانست.	دولت اقدام به تشکیل نخستین شرکت تعاونی روستایی در منطقه داود آباد گرمسار گردید.	اصل دموکراسی: شکل‌گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.			
			هماهنگی: اشاعه تعاونی‌ها و دادن آگاهی به مردم نسبت به اهمیت تعاونی‌ها.			
			اعتماد:	کنترل:		
			اعتماد به افراد:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به محیط نهادی:	کنترل بیرونی:
			مردم واکنش خاصی به آن نشان ندادند چون توسط دولت و بدون دخالت آنها ایجاد گردیده است	از طریق قوانین رسمی	شکل نگرفته بود.	

توسعه روستایی، دوره چهارم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۱

اصل دموکراسی: شکل‌گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.					از آنجا که این صندوق‌ها در مراکز شهرها قرار داشتند نتوانستند به‌طور شایسته به روستاییان خدمت نمایند. در ضمن مقنن وظایفی را برای صندوق‌های تعاون در نظر گرفته بود که بسیاری از آنها در حال حاضر هم غیر عملی است.	تشکیل صندوق‌های تعاون روستایی در مراکز شهرها توسط بانک کشاورزی	از ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۰ شمسی
هماهنگی: کمک به کشاورزان و بهبود حال خرده مالکین							
کنترل:		اعتماد:					
کنترل درونی:	کنترل بیرونی:	اعتماد به محیط نهادی:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به افراد:			
مردم واکنش خاصی به آن نشان ندادند چون توسط دولت و بدون دخالت آنها ایجاد گردیده بود.							
اصل دموکراسی: شکل‌گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.					اجرای برنامه‌های اصلاحات ارضی. از این رو شرکت‌های تعاونی با سرعت فزاینده‌ای رو به ازدیاد گذاشتند.	تشکیل شرکت‌های تعاونی روستایی	از ۱۳۳۰ تا ۱۳۴۰ شمسی
هماهنگی: وجود دستگاه‌های مختلف و متفرق اعتبار دهنده و توزیع اعتبارات تعاونی از مجراهای متعدد مانع پیشرفت و توفیق تعاونی‌ها شده است.							
کنترل:		اعتماد:					
کنترل درونی:	کنترل بیرونی:	اعتماد به محیط نهادی:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به افراد:			
در غالب روستاها نقش عمده‌ای جز توزیع مبلغ ناچیزی وام کوتاه مدت سالانه بر عهده نداشتند که آن نیز در حد بخور نمیر به دست مردم می‌رسید، لذا اعتمادشان نیز اکثراً در این رابطه بوده است.							
اصل دموکراسی: شکل‌گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.					بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۶۵ قانون مربوط به اصلاحات ارضی، کشاورزانی که زمین دریافت می‌داشتند ناچار بودند قبلاً عضویت شرکت تعاونی روستایی را بپذیرند. در واقع یک نوع اجبار در قبول عضویت بود.	گسترش تشکیل شرکت‌های تعاونی روستایی و اعلام سال ۱۳۴۶ به عنوان سال تعاون .	از ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰ شمسی
هماهنگی: بحث هماهنگی جایی از اِعراب ندارد.							
کنترل:		اعتماد:					
کنترل درونی:	کنترل بیرونی:	اعتماد به محیط نهادی:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به افراد:			
با توجه به وجود کنترل بیرونی زیاد بالطبع اعتمادی نیز شکل نگرفته بود. در کمتر موردی یکی از روستاییان به نمایندگی همه و بدون تفیذ مالک یا عامل بیرونی به آنها مدیریت کرده است. یعنی اعتمادی وجود نداشت.							

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

اصل دموکراسی: شکل‌گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.					بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون مربوط به اصلاحات ارضی، کشاورزانی که زمین دریافت می‌داشتند ناچار بودند قبلاً عضویت شرکت تعاونی روستایی را بپذیرند.	ادامه گسترش شرکت‌های تعاونی روستایی.	از ۱۳۵۰ تا ۱۳۶۰ شمسی
هماهنگی: تصمیم‌گیری‌های اساسی در ادارات دولتی و به صورت متمرکز اتخاذ می‌گردید و مشارکت در سازمان‌های محلی مثل شرکت تعاونی فرصت و امکانی برای تأثیرگذاری بر رهبری ده و اداره امور آن به دست روستاییان نمی‌داد.							
کنترل:		اعتماد:					
کنترل درونی:	کنترل بیرونی:	اعتماد به محیط نهادی:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به افراد:			
شکل نگرفته بود.	از طریق قوانین رسمی.	نبود و ندادن فرصت و امکانات؛ و عدم حمایت مسئولین از انجمنهای محلی در جمع‌آوری عوارض و ... دست روستاییانی را هم که می‌خواستند در این زمینه منشاء اثری باشند، بسته بود. لذا روستاییان اعتمادی به شرایط موجود نداشتند. یعنی شرایط اجتماعی اجازه این را نمی‌داد.					
اصل دموکراسی: شکل‌گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.					شرکت تعاونی روستایی به دلیل ماهیت کارش و ارتباط اقتصادی که روستاییان با آن داشتند بعد از انقلاب اسلامی کمتر مورد تغییر و یا آسیب قرار گرفت و در زمینه خرید گندم و توزیع سوبسید و اجناس دیگر به کمک دولت در روستاها آمدند.	گسترش شرکت‌های تعاونی روستایی.	از ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۰ شمسی
هماهنگی: شرکت‌های تعاونی روستایی ارتباط اقتصادی با روستاییان داشتند و کمتر از طرف دولت مورد تغییر قرار گرفت.							
کنترل:		اعتماد:					
کنترل درونی:	کنترل بیرونی:	اعتماد به محیط نهادی:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به افراد:			
به دلیل ماهیت شرکت‌های تعاونی روستایی و ارتباط اقتصادی که با آن داشتند تا حدودی باعث شکل‌گیری پیامدها و رفتار مطلوب در آنها شده بود.	از طریق قوانین رسمی.	اعتماد محدودی به افراد و ترتیبات نهادی و محیط نهادی شرکت‌های تعاونی روستایی شکل گرفته بود که بیشتر ناشی از شرایط اقتصادی روستاییان بود.					

توسعه روستایی، دوره چهارم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۱

اصل دموکراسی: شکل گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.					تعاونی‌های روستایی چند منظوره بوده و به فعالیت‌های مختلف خدماتی، تولیدی، بازرگانی و ترویجی می‌پردازند. تعاونی‌های روستایی از طریق سازمان مرکزی تعاون روستایی با دولت در ارتباط هستند.	ادامه روند شرکت‌های تعاونی روستایی.	از ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۰ شمسی
هماهنگی: تعاونی روستایی بیشتر از طریق سلسله مراتب عمودی توسط سازمان مرکزی تعاون روستایی با دولت هماهنگی دارند.							
کنترل:		اعتماد:					
کنترل درونی:	کنترل بیرونی:	اعتماد به محیط نهادی:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به افراد:			
به دلیل اهمیت شرکت‌های تعاونی برای روستاییان، تا حدودی باعث شکل‌گیری پیامدها و رفتار مطلوب در آنها شده بود.	از طریق قوانین رسمی.	روستاییان دارای قدرت و اختیارات کافی جهت تحقق بخشیدن به خواسته‌های خود از طریق تعاونی‌های روستایی نیستند. در حالی که ظرفیت‌های بسیاری در این زمینه در روستاها موجود است.					
اصل دموکراسی: شکل گیری برحسب حاکمیت از بالا به پایین، و سلسله مراتب عمودی.					تعاونی‌های روستایی چند منظوره بوده و به فعالیت‌های مختلف خدماتی، تولیدی، بازرگانی و ترویجی می‌پردازند. تعاونی‌های روستایی از طریق سازمان مرکزی تعاون روستایی با دولت در ارتباط هستند.	ادامه روند شرکت‌های تعاونی روستایی.	از ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ شمسی
هماهنگی: تعاونی روستایی بیشتر از طریق سلسله مراتب عمودی توسط سازمان مرکزی تعاون روستایی با دولت هماهنگی دارند.							
کنترل:		اعتماد:					
کنترل درونی:	کنترل بیرونی:	اعتماد به محیط نهادی:	اعتماد به ترتیبات نهادی:	اعتماد به افراد:			
با توجه به اهمیت شرکت‌های تعاونی برای روستاییان، در این دهه نیز تا حدودی باعث شکل‌گیری پیامدها و رفتار مطلوب در آنها شده بود.	از طریق قوانین رسمی.	روستاییان به افراد و ترتیبات نهادی و محیط نهادی تعاونی‌های روستایی اعتماد دارند، لیکن دارای قدرت و اختیارات کافی جهت تحقق بخشیدن به خواسته‌های خود از طریق تعاونی‌های روستایی نیستند. در حالی که ظرفیت‌های بسیاری در این زمینه در روستاها موجود است.					

منابع: ازکیا، ۱۳۷۸؛ طالب، بخشی زاده، ۱۳۸۸؛ طالب، الف و ب ۱۳۷۶؛ سایت سازمان مرکزی تعاون روستایی، ۱۳۸۷؛ ربیعی، ۱۳۶۰؛ Cheshire, L., Higgins, V. and Lawrence, G. (eds) (2007)

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

نتیجه‌گیری

شناخت ویژگی‌های اجتماعی افراد در جامعه روستایی زمینه‌ساز تحقق سیاست‌هایی است که در جهت ایجاد تغییر و فراهم کردن زمینه‌های لازم برای توسعه به کار گرفته می‌شوند. تعاون و همکاری در ایران ریشه‌ایی طولانی دارند و با ایجاد اشکال مدرن تعاونی نیز به روند خودشان ادامه داده‌اند لیکن با توجه به پیچیدگی‌های جامعه مدرن اهمیت آنها نسبتاً کم‌رنگ‌تر شده است که امیدواریم با تحقق ظرفیت‌های تعاونی‌های روستایی، تعاون و همکاری‌ایی که از گذشته‌های دور در روستاهای ایران رایج بوده به مدد توسعه و حکمرانی روستایی در ایران برسد.

از لحاظ حکمرانی، شرکت‌های تعاونی روستایی می‌توانند در سیاست‌های قانون-محور و سیاست‌های تغییر-قانون درگیر شوند. سیاست‌های قانون-محور به این معنی است که آنها مجموعه اهداف سیاستی که توسط عواملان دولتی تعیین می‌شود را قبول و تصدیق می‌کنند. سیاست‌های تغییر-قانون نیز به این معنی است که شرکت‌های تعاونی هنگامی که اعضاءشان احساس کنند که نحوه‌ی تحقق دستورالعمل‌های اهداف سیاستی دولت از لحاظ محلی مناسب نیستند لذا درباره آنها نظرات متفاوتی را ارائه می‌کنند، که منجر به تغییر سیاست‌های دولتی می‌گردد. یعنی ارتباط و همکاری میان روستاییان و دولت لازم است. در هر حال، باید گفت که تعاونی روستایی در ایران در طول تقریباً سده اخیر هدف‌شان سیاست‌های تغییر-قانون نبوده، لیکن به‌خاطر سیاست‌های قانون-محور خودشان را در محدودیت دیده‌اند. همکاری آنها با دولت، یک شکل مشروط قانونی از حکمرانی را نشان می‌دهد، که غالباً از طریق تقابل‌ها و میثاق‌ها تنظیم گشته است.

برخی مقامات رسمی احساس می‌کنند که شرکت‌های تعاونی روستایی به‌عنوان یک روش جدیدی برای مانع‌تراشی در جلوی سیاست‌های دولتی هستند، و شک‌شان درباره اعضای شرکت‌های تعاونی که واقعاً سیاست‌ها را اجرا کنند زیاد شده است. با این حال خیلی‌ها اعتقاد دارند که اهداف واقعی شرکت‌های تعاونی در جهت اجرا و بهبود سیاست‌های حکومتی است. آنها اعتقاد دارند که شرکت‌های تعاونی کارایی و سودمندی سیاست‌ها را افزایش می‌دهند. اعضای شرکت‌های تعاونی احساس نامشخصی درباره اهداف حکومتی و دوام برنامه‌های حکومتی دارند. ابهام و نامعلومی در میان مقامات رسمی و کشاورزان موضوع اعتماد و کنترل را به‌نحو برجسته‌ای مطرح کرده است.

روستاییان، شرکت‌های تعاونی روستایی و متولیان دولتی فرصتی ندارند که کار هر یک را برای دیگری شرح دهند. لذا، آنها از فعالیت یکدیگر آگاهی‌ایی ندارند: بی‌اعتمادی یک پیامد ناخواسته نیست. برای روستاییان، این فرایند به عدم شفافیت و عدم تفویض اختیار و نداشتن قدرت وابسته است. آنها به این نتیجه رسیدند که بسیاری از سیاست‌های تعاونی غیر قابل پیش‌بینی است. در هر حال، آنها غالباً نشان داده‌اند که کارشان به‌طور آشکار ارائه نشده، زیرا تقاضاهای آنها مشکل است که به نتیجه برسد و در واقع تنها بی‌اعتماد شده‌اند.

سیستم نظارتی‌ایی که با روش از بالا-به-پایین طراحی و اجرایی شده، فقدان اعتمادی که پیش از این بین حکومت و روستاییان وجود داشت را تشدیدتر می‌کند. به‌طور کلی گفته می‌شود که دولت سعی می‌کند که کنترل خود را بر فرایندهای حکمرانی از طریق رویه‌های رسمی و ساختارهای اداری ادامه دهد. همان‌طور که نشان داده شد، در هر حال این مقررات منجر به بی‌اعتمادی در میان روستاییان می‌شود. اعتماد به ترتیبات نهادی، متغیرند. برخی از مقامات رسمی در سطح ملی در اعتماد به شرکت‌های تعاونی روستایی شک دارند. آنها فاقد اعتماد به این ترتیبات نهادی هستند و بسیاری از فعالیت‌هایی که آنها می‌توانند در روستاها انجام دهند را به سازمان‌های محلی دیگری در روستاها داده‌اند یا در شهرها در دست سازمان‌ها متعدد بدون هیچ کارایی‌ایی قرار گرفته‌اند.

به‌طور کلی در طول چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب، دولت‌ها از ظرفیت‌های تعاونی‌های روستایی استفاده مؤثری ننموده‌اند و نقش آنها در تحقق حکمرانی روستایی نادیده گرفته شده است. توسعه روستایی در ایران با تعاونی‌های روستایی به تحقق می‌پیوندد. مسئله‌ایی که بسیاری از جامعه‌شناسان روستایی در ایران نظیر مصطفی ازکیا، مهدی طالب، منصور وثوقی و اسماعیل شهبازی در نوشته‌های خود به آن اشاره نموده‌اند. امیدواریم که یافته‌های این تحقیق راهگشایی برای تحقیقات بیشتر در این زمینه باشد.

منابع

- ابراهیم زاده، عیسی و بریمانی، فرامرز (۱۳۸۴)، بررسی تطبیقی تعاون و جایگاه آن در نظام‌های اقتصادی-اجتماعی، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۷۹
- ازکیا، مصطفی (۱۳۷۸). جامعه‌شناسی توسعه و توسعه نیافتگی روستایی ایران. تهران: انتشارات اطلاعات.

تعاونی‌های روستایی و حکمرانی روستایی در ایران

- ربیعی، مجتبی (۱۳۶۰). بررسی نقش اعتبارات در تولیدات کشاورزی، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی، مجتمع دانشگاهی علوم اداری و بازرگانی، استاد راهنما: دکتر شاهرخ محتشمی، اساتید مشاور: دکتر مهدی طالب و دکتر منوچهر تهرانی.
- سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران (۱۳۸۷). *سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران*. سایت سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران www.corc.ir.
- طالب، مهدی (۱۳۷۲). *نگاهی جامعه‌شناسانه به مسائل اعتبارات روستایی در ایران*، تهران: انتشارات معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی.
- طالب، مهدی (الف ۱۳۷۶). *مدیریت روستایی در ایران*. انتشارات دانشگاه تهران.
- طالب، مهدی (ب ۱۳۷۶). *اصول و اندیشه‌های تعاونی*، انتشارات دانشگاه تهران.
- طالب، مهدی؛ حسن بخشی زاده (۱۳۸۸). *سازمان‌های متولی توسعه روستایی در ایران*. تهران: انتشارات پیوند مهر.
- غفاری، غلامرضا، نیازی، محسن (۱۳۸۶). *جامعه‌شناسی مشارکت*، تهران: نشر نزدیک.
- فرهادی، مرتضی (۱۳۸۷). *گونه‌شناسی یاریگری‌ها و تعاونی‌های سنتی در ایران*، پژوهشنامه‌ی علوم انسانی و اجتماعی «ویژه‌نامه‌ی پژوهش‌های اجتماعی»، نیمه دوم سال ۱۳۸۷
- مهاجرانی، مصطفی (۱۳۸۶). *پیش‌گفتار: سیر تطور نظام تعاونی روستایی در ایران*، فصلنامه روستا و توسعه زمستان ۱۳۸۶؛ سال ۱۰ (شماره ۴): ۱-۱۳.
- میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). *حکمرانی خوب بنیانی برای توسعه*، تهران: انتشارات بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- Bähre, E. and Smets, P. (1999) 'Counting on people: trust and control in ROSCAs', in P. Smets, H. Wels and J. van Loon (eds) *Trust and Cooperation: Symbolic Exchange and Moral Economies in an Age of Cultural Differentiation*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Cheshire, L., Higgins, V. and Lawrence, G. (Eds) (2007) **Rural Governance: International Perspectives**, Abingdon: Routledge.
- Das, T. and Teng, B. (2001) 'Trust, control, and risk in strategic alliances: an integrated framework', *Organization Studies*, 22, 2: 251-83.
- Eshuis, J. and Van Woerkum, C. (2003) 'Trust and monitoring in governance processes: lessons from landscape management by farmers in a Dutch municipality', *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5, 4: 379-96.
- Kickert, W. (1993) 'Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management', in J. Kooiman (ed.) *Modern Governance*, London: Sage.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*, London: Sage.
- Luhmann, N. (1979) *Trust and Power*, Chichester: Wiley.
- McAllister, D. (1995) 'Affect - and cognition based trust as foundations for interpersonal cooperation in organisations', *Academy of Management Journal*, 38, 1: 24-59.
- Nooteboom, B. (2002) *Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Polman, N. (2002) *Institutional Economics Analysis of Contractual Arrangements; Managing Wildlife and Landscape on Dutch Farms*, Published PhD Dissertation,

- Renting, H. and Van der Ploeg, J. (2001) 'Reconnecting nature, farming and society: environmental cooperatives in the Netherlands as institutional arrangements for creating coherence', *Journal of Environmental Policy and Planning*, 3, 2: 85-102.
- Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Slangen, L. and Polman, N. (2002) 'Environmental cooperatives: a new institutional arrangement of farmers', in K. Hagedorn (ed.) *Environmental Cooperation and Institutional Change*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Stoker, G. (1998) 'Governance as theory: Five propositions', *International Social Science Journal*, 50, 155: 17-28.
- Van Meegeren, P. (2001) 'Blue bags or refuse tourism: social acceptance of closed policymaking', *Society and Natural Resources*, 14, 1: 77-86.
- Wageningen: Wageningen University.
- Williamson, O. (1998) 'Transaction cost economics: how it works; where it is headed', *The Economist*, 146: 23-58.
- Wiskerke, J., Bock, B., Stuiver, M. and Renting, H. (2003) 'Environmental cooperatives as a new mode of rural governance', *NJA-Wageningen Journal of Life Sciences*, 51, 1/2: 9-25.