

Public Organizations Management

ORIGINAL ARTICLE

A Theoretical Framework for Mobilizing Social Structures with the Purpose of Supporting Development Policies in Iran's Rural Areas

Sepideh Qolipour¹, Ali Asghar Pourezat^{2*}, Jabar Babashahi³, Reza Tahmasabi⁴

¹. Ph.D Student, Department of Management, University of Tehran Ares International Campus, Jolfa, Iran.

². Professor, Department of Public Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

³. Assistant Professor, Department of Management, Farabi Campus, University of Tehran, Qom, Iran.

⁴. Assistant Professor, Department of Management, Farabi Campus, University of Tehran, Qom, Iran.

Correspondence

Ali Asghar Pourezat
Email: Pourezat@ut.ac.ir

How to cite

Qolipour, S., Pourezat, A. A., Babashahi, J., & Tahmasabi (2023). A Theoretical Framework for Mobilizing Social Structures with the Purpose of Supporting Development Policies in Iran's Rural Areas. *Public Organizations Management*, 11(3), 153-168.

ABSTRACT

Addressing the issue of establishing development-oriented structures, governments might face either of the following situations: they find themselves capable of engaging target society in programs and projects or they fail in doing so which would lead to independent actions by people themselves. Complex social problems and meanwhile population growth, would inevitably make primary governmental structures inefficient in achieving development objectives thoroughly, as a result governments should take active steps towards empowering and enlightening people in a way that they become capable of organizing their efforts in accordance with development objectives, public goods and public benefits. When underdeveloped societies find out about the influential role of non-governmental structures in the development process, governments would have two options: facilitating the engagement process for the society, or witnessing local societies authentically establishing bottom-up planning and implementation structures. Noticing the importance of organization and engagement seem much more crucial in case of villages, where in comparison with urban areas, suffer from deficiencies in engagement structures. This paper based on Hermeneutic analysis approach, takes advantage of literature study and two case studies of rural development policy making and implementation (European Union and Pakistan), in suggesting a theoretical framework for mobilizing social structures with the purpose of supporting development policies in Iran's rural areas.

KEYWORDS

Rural Development, Human Capital, Social Capital, Policy Package, Non-Governmental Organization.

نشریه علمی

مدیریت سازمان‌های دولتی

«مقاله پژوهشی-توصیفی»

ارائه الگوی نظری تقویت ساختارهای اجتماعی برای حمایت از خطمشی‌های توسعه مناطق روستایی ایران

سپیده قلی‌پور^۱، علی اصغر پورعزت^{۲*}، جبار باباشاهی^۳ و رضا طهماسبی^۴

چکیده

حکومت‌ها در تلاش برای ایجاد ساختارهای توسعه محور، با دو وضعیت مواجه خواهند بود: یا در جلب مشارکت جامعه هدف در برنامه‌ها و پروژه‌ها و سازمان‌دهی موفق عمل می‌کنند یا قادر به جلب مشارکت نیستند و در نتیجه، مردم خود برای سازمان‌دهی تلاش‌ها وارد عمل می‌شوند. به نظر می‌رسد که با پیچیده‌تر شدن مشکلات پیش روی جوامع و هم‌چنین رشد جمعیت، به‌صورت اجتناب‌ناپذیری، حکومت‌ها به‌تنهایی قادر به پیشبرد همه اهداف خود از مسیر ساختارهای حکومتی اولیه نخواهند بود و می‌بایست آحاد جامعه را چنان آگاه و توانمند نمایند که خود قادر به شناسایی مسیرهای لازم برای سازمان‌دهی تلاش‌ها در جهت اهداف توسعه، مصالح و منافع عمومی باشند. بدین ترتیب یا حکومت‌ها آگاهانه این مسیر را برای جامعه تسهیل می‌نمایند یا جوامع، با مشاهده نیازمندی‌ها و هم‌چنین مشاهده ساختارهای اجتماعی مردم‌نهاد مؤثر در امر توسعه در کشورهای توسعه‌یافته، به این نتیجه می‌رسند که خود این ساختارها را شکل دهند. سازمان‌دهی مؤثر و جلب مشارکت، خصوصاً در روستاهایی که ساختارهای مشارکت اجتماعی آنان در امر توسعه در مقایسه با مناطق شهری از درجه پایین‌تری از توسعه‌یافتگی برخوردار است و عموماً از آن‌ها با عنوان «مناطق محروم» یاد می‌گردد، اهمیت بیشتری می‌یابد. در مقاله حاضر بر اساس رویکرد تحلیل هرمنوتیکی با مطالعه اسنادی و تحلیل دو برنامه توسعه، یکی در اتحادیه اروپا و دیگری در پاکستان، «الگوی نظری تقویت ساختارهای اجتماعی برای حمایت از خطمشی‌های توسعه مناطق روستایی ایران» ارائه می‌گردد.

واژه‌های کلیدی

توسعه روستایی، سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی، بسته خطمشی، سازمان مردم‌نهاد.

^۱. دانشجوی دکتری، گروه مدیریت، پردیس بین‌المللی ارس دانشگاه تهران، جلفا، ایران.
^۲. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
^۳. استادیار، گروه مدیریت، دانشکدگان فارابی (پردیس فارابی) دانشگاه تهران، قم، ایران.
^۴. استادیار، گروه مدیریت، دانشکدگان فارابی (پردیس فارابی) دانشگاه تهران، قم، ایران.

نویسنده مسئول:

علی اصغر پورعزت

رایانامه: Pourezat@ut.ac.ir

استناد به این مقاله:

قلی‌پور، سپیده؛ پورعزت، علی اصغر؛ باباشاهی، جبار و طهماسبی، رضا (۱۴۰۲). ارائه الگوی نظری تقویت ساختارهای اجتماعی برای حمایت از خطمشی‌های توسعه مناطق روستایی ایران. فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۱(۳)، ۱۶۸-۱۵۳.

مقدمه

توسعه از سمت توده مردم و به دست مردم اتفاق می‌افتد، یا این حکومت‌ها هستند که راهبری امر توسعه را در دست گرفته و مردم را در مسیر توسعه هدایت می‌کنند؟ وقتی از توسعه صحبت می‌کنیم، این مفهوم، مفهومی برساخته اجتماعی و ادراک شده در میان عموم جامعه است یا مفهومی است که می‌بایست آن را با اعداد و ارقام شناخت و ارزیابی نمود؟

پرسش‌هایی از این دست، ما را به وجود دو رویکرد در شناسایی مفهوم و همچنین برنامه اقدام رهنمون می‌شوند. به نظر می‌رسد که این دو رویکرد را می‌توان در دو انتهای یک پیوستار در نظر گرفت که در یک‌سر آن، فقط مردم متولیان توسعه‌اند و در سر دیگر آن، فقط حکومت متولی توسعه فرض می‌شود.

این دیدگاه علاوه بر تجلی در ادبیات عامه مردم و حکمرانان، در خطمشی‌های حکومت‌ها و اقدامات مردم نیز بازتاب دارد. آنگاه که مردم، حکمرانان را فاقد توانمندی لازم در جهت خطمشی‌گذاری توسعه می‌یابند، خود دست به کار شده، از طریق ظرفیت‌های موجود یا تلاش برای ظرفیت‌سازی از طریق سازمان‌های با حداقل وابستگی یا بدون وابستگی حکومتی، در پی راهکارهایی برای توسعه می‌گردند و آنگاه که حکمرانان، مردم را فاقد آگاهی و توانمندی لازم جهت مشارکت در توسعه ارزیابی نمایند، آن‌ها را از گردونه خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری خارج نموده و فقط از مسیر مقامات بالادستی سازمان‌های حکومتی، اقدام به خطمشی‌گذاری و طراحی برنامه اقدام می‌نمایند.

اینکه خطمشی توسعه به کدام‌یک از دو سر پیوستار متمایل باشد، ممکن است به سطح بلوغ حکومت و جامعه و رابطهٔ بالغ این دو، مرتبط باشد. شاید بتوان نظریهٔ اریک برن^۱ را این بار در سطحی وسیع‌تر به جامعه و حکومت و روابط این دو تعمیم داد. بر این اساس، رابطهٔ بالغ بین حکومت و جامعه، برحسب شرایط گوناگون تعریف می‌شود. بدیهی است که این مشارکت دوجانبه، بر روش‌های خطمشی‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا اثرگذار است و نتایج ناشی از آن، ممکن است به حمایت دوجانبه از توسعه و پیشرفت و یا وانهادن این امر به دیگران و متعاقب آن، شکل‌گیری فضای عدم اعتماد و اقدامات موازی و منفرد در هریک از طرفین، منجر گردد.

این امر خصوصاً در روستاها و درزمینهٔ توسعهٔ روستایی و روش‌های پیاده‌سازی و جلب مشارکت در حمایت از خطمشی‌های توسعه، اهمیتی دوچندان دارد. زیرا این مناطق،

اغلب به دلیل گرفتار آمدن در وضعیت استمرار رشدنیافتگی و دور ماندن از امکانات مرکزی، به‌منزله مناطقی فاقد قدرت خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری در خصوص شرایط مطلوب خود، در نظر گرفته می‌شوند. گاه، خطمشی‌های اجرا شده با رویکرد مذکور در این مناطق، سبب افزایش آشفتگی‌های ارتباطی شده، موجب ابتر ماندن سرمایه‌گذاری‌ها و ایجاد زیرساخت‌های بلااستفاده می‌شوند. چنین دیدگاهی، گاهی حتی مردم را از تغییرات معنادار در جهت بهبود شرایط ناشی از مداخله دستگاه‌های حکومتی ناامید نموده، به سمت ترک محل زندگی خود سوق می‌دهد. در پژوهش حاضر، ضمن تحلیل رفتار متقابل خطمشی‌گذاران توسعه و جامعه هدف آن‌ها، الگویی نمادین از رفتار متقابل با دو کرانه، ارائه می‌گردد و نتایج حاصل از تمایل به هریک از دو کرانه، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مبانی نظری

اگر حکومت خود را در مقام قیّم توسعه فرض کند و تنها متولی آن بداند، قدرت خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری از مردم محلی سلب می‌گردد؛ به طوری که قادر به مشارکت در امر توسعه نخواهند بود و این امر، خود به تضعیف خطمشی‌ها و برنامه‌های توسعه معرفی شده از سوی حکومت منجر خواهد شد. زیرا در نهایت، این مردم هر منطقه‌اند که می‌بایست اقدامات برنامه‌ریزی‌شده را به انجام رسانده، ارزیابی نمایند و جهت اصلاح و بهبود آن‌ها، بازخور ارائه دهند. در حالی که اگر از ابتدا، این نقش برای آنان تصویرپردازی نشده باشد و فقط مصرف‌کننده برنامه‌های بالادستی محسوب گردند، قادر نخواهند بود یاری‌رسانندگان مفیدی برای حکومت، در امر توسعه باشند و چون قادر نیستند نقش خود را در فراگرد تعریف شده از بالا دریابند، مستأصل از عدم امکان نقش‌آفرینی در بهبود وضعیت خود و جامعه گشته، ممکن است راه‌های گریز از وضعیت موجود را بدون هدف و آینده‌بینی خاص و فقط به‌اقتضای شرایط، برگزینند. این امر همبستگی اجتماعی جوامع را به‌شدت تهدید نموده و قدرت عمل و اقدام مشترک هدفمند را از آنان سلب می‌نماید.

ارزشیابی عملکرد الگوهای توسعه در کشورهای در حال توسعه جهان، بازگوی آن است که برخورد ابزاری، مانع از جلب و جذب مردم به فراگرد توسعه و نیز مانع شکل‌گیری مشارکت‌های جمعی و در نتیجه سازمان‌یابی مناسب مردم برای همکاری‌های معطوف به تحقق هدف‌های توسعه است (زاهدی، ۱۳۸۸: ۱۴۹). بنابراین، ضعف حکومت‌ها در

این زنان نماید. اگر هر دو در یک منطقه و بی‌خبر از هم فعال باشند، حتی ممکن است که فعالیت‌هایشان تداخل زمانی پیدا کند، اگر هم در مناطق متفاوتی فعال باشند که ممکن است آثار یک طرح اشتغال‌زایی، زودتر در زندگی جامعه هدف بروز یابد و همین امر، اهمیت نتایج آموزش‌های بلندمدت طرح بعدی را تحت تأثیر قرار دهد. در حالی که بر فرض، اگر این دو طرح هم‌سو می‌شدند، ممکن بود نتوانند نتایج هم‌افزای خوبی برای جامعه هدف به بار آورند و با تجمیع منابع، از صرفه‌جویی در مقیاس بهره ببرند.

به این ترتیب، در دست گرفتن امور جامعه از پایین و طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه، صرفاً توسط سازمان‌های مردم‌نهاد، ممکن است به‌نوعی آشفتگی و بی‌نظمی در تشخیص مشکل، تعریف مسئله، برنامه‌ریزی و تدوین راهکار و در نهایت اجرا منجر گردد و از آنجا که فعالیت این سازمان‌ها، عام‌المنفعه و با نیت و اهداف خیرخواهانه تلقی می‌گردد و با سرمایه خصوصی اداره می‌شوند، مرجع ارزیابی مشخصی برای ارزیابی نتایج و آثار فعالیت‌هایشان وجود ندارد. حتی ممکن است آثار سوء احتمالی فعالیت‌های آن‌ها، هیچ‌گاه مورد بررسی و موشکافی قرار نگیرند. همچنین بدان سبب که کارکنان آن‌ها معمولاً داوطلب‌اند، لزوماً بر اساس تخصص و نیازمندی لازم جذب نمی‌شوند و به‌صورت دائم و بلندمدت، در اختیار سازمان نیستند که این موضوع، خود انجام کارهای تخصصی دوربرد را دچار مشکل می‌نماید. از سویی نمی‌توان به فرض برنامه‌ریزی صحیح نیز کاملاً امیدوار بود که کارکنان کافی برای انجام امور، در دسترس خواهند بود یا تا پایان اجرای برنامه، همراه خواهند بود تا بتوان عملکرد آن‌ها و نتایج و آثار مترتب بر حضورشان را ارزیابی کرد.

بنابراین، می‌توان گفت در هر دو سوی انتهای پیوستار، گسیختگی حکومت و ملت از یکدیگر را نمایش می‌دهند، تدوین و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌ها، بدون آگاهی یا با حداقل آگاهی نسبت به برنامه‌ها و پروژه‌های طرف دیگر (حکومت یا مردم) صورت می‌گیرد. در یک‌سویه، حکومت قادر به جلب مشارکت عامه مردم نیست و سازوکاری برای این موضوع نیاندیشیده است و همین امر، سبب بی‌نتیجه ماندن برنامه‌های توسعه می‌گردد. با ادامه این وضعیت و اجرایی نشدن برنامه‌ها، احتمالاً مردم خود به کمک یکدیگر می‌شتابند و انواع سازمان‌های رسمی و غیررسمی تأمین رفاه عمومی، بدون پیوند قوی با حکومت شکل می‌گیرند که خود به طراحی، تدوین، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه می‌پردازند و احتمالاً فعالیت‌های آن‌ها، پراکنده، بخشی‌نگر و عمدتاً بدون دید بلندمدت، معطوف به مشکلات شناسایی شده در یک مقطع زمانی مشخص، خواهند بود؛ ضمن این‌که از

خطمشی‌گذاری توسعه، فقط معطوف به ضعف در تخصیص بودجه عمرانی نیست، بلکه از آن مهم‌تر به ضعف در جلب مشارکت عامه مردم در فراگرد توسعه می‌انجامد؛ به نحوی که قادر نخواهند بود آن‌ها را به شکلی هدفمند در مسیر همبستگی برای تحقق اهداف توسعه قرار دهند. اما پرسش اساسی اینجا است که یک خطمشی حکومتی معطوف به توسعه، چگونه ممکن است همبستگی و مشارکت اجتماعی را جلب نماید؟

پیش از پرداختن به این پرسش، مقتضی است که احتمال دیگر مسئله نیز بررسی شود: اگر صرفاً مردم، متولی اجرای برنامه‌های توسعه فرض شوند و حکومت فقط نقش حاکمیتی و توزیع پول برای خود قائل شود، در چه وضعیتی قرار خواهیم گرفت؟ ابتدا می‌خواهیم به این نکته پردازیم که اصولاً چرا ممکن است چنین دیدگاهی شکل بگیرد؟ در ادامه جنبه اول، مردم مستأصلی را در نظر بگیرید که به شرایط بد خود و اطرافیان‌شان آگاه شده‌اند و مایل‌اند برای بهبود این شرایط کاری انجام دهند، اما استطاعت خود را از دست داده‌اند؛ فرض کنید گروه‌های دیگری از مردم که از استطاعت بیشتری برخوردارند و از استیصال گروه اول آگاه شده‌اند، به کمکشان می‌روند.

در ابتدا این کمک‌ها ممکن است غیر سازمان‌یافته و موردی صورت گیرند. اما گاهی، مردم در می‌یابند که ساختارهای حکومتی موجود که اهداف اصلی و ماهیت وجودی آن‌ها پرداختن به بهبود وضعیت جامعه است، از ایفای رسالت اصلی خود عاجز است؛ پس نتیجه می‌گیرند که باید مجموعه‌هایی مردمی، خارج از ساختار حکومتی، تشکیل گردند تا عهده‌دار امور توسعه شوند. اینجاست که سازمان‌های متولی امور رفاه و توسعه عمومی، این بار نه با اراده حاکمیت، بلکه به سبب احساس نیاز از سوی توده مردم دغدغه‌مند توسعه، شکل می‌گیرند تا امور هم‌نوعان خویش را سامان بخشند. در حالی که می‌توان هر سازمان بخش خصوصی را به‌نوعی هم‌سو با این هدف در نظر گرفت، سازمان‌های مردم‌نهاد، نوعی از سازمان‌های ساخته عامه مردم‌اند که هدف اولیه از تشکیل آن‌ها به صورت عام، بهبود وضعیت جامعه است.

با این حال، این سازمان‌ها عمدتاً بخشی‌نگر و معطوف به مسائل جزئی و منفرد از یکدیگر وارد عمل می‌شوند و حتی گاهی ممکن است که چند سازمان، به‌صورت هم‌زمان روی یک موضوع مشترک کار کنند یا فعالیت‌های متداخل انجام دهند و فعالیت‌های یکدیگر را تحت‌الشعاع قرار داده یا دچار اختلال نمایند. برای مثال، یک سمن ممکن است تصمیم بگیرد که روی توانمندسازی زنان سرپرست خانوار کار کند؛ در حالی که دیگری تصمیم بگیرد که سرمایه خود را صرف آموزش سواد دیجیتال به

است که در آن، بخش‌ها یا مرحله‌های گوناگون، نه تنها با هم در یک تعامل پویا قرار دارند، بلکه تحلیل‌گر همواره بین یا میان آن‌ها در حرکت است تا از طریق تعدیل‌ها و انعطاف‌های تحلیلی خود، بتواند به معنی اصلی پدیده راه یابد (میرزایی، ۱۳۹۵: ۱۱۸۶).

در مقاله حاضر، با اتخاذ راهبرد مطالعه تطبیقی در رویکرد هرمنوتیک، دو نمونه برنامه‌ریزی توسعه روستایی در اتحادیه اروپا و پاکستان مورد تحلیل فردنگرانه قرار گرفته‌اند تا در نهایت، با ترکیب یافته‌های حاصل از آن‌ها، به تحلیلی قاعده‌نگر در خصوص تقویت ساختارهای اجتماعی، دست یافته شود. جهت اطمینان از معتبر بودن نتیجه‌گیری‌های حاصل، از روش کنترل چندجانبه (مثلث‌سازی) (میرزایی، ۱۳۹۵: ۱۱۹۱)، استفاده شده است.

بررسی دو نمونه خطمشی‌گذاری توسعه روستایی:

نمونه اول) خطمشی توسعه روستایی اروپا

اگر نگاهی به خطمشی‌های کلان توسعه روستایی در نمونه انتخابی اتحادیه اروپا داشته باشیم، در می‌یابیم که تخصیص منابع مالی در این اتحادیه، مبتنی بر خطمشی کشاورزی مشترک^۲ (بین کشورهای اروپایی) با برنامه و سنجه‌های معین و مشخص در راستای توسعه هلدینگ‌های بزرگ کشاورزی (و نه کسب‌وکارهای خرد) بوده است.

روش‌های توسعه منابع انسانی (رسولی: ۱۴۰۱) و انتقال دانش نیز مبتنی بر همین راهبرد و با سنجه‌های کلان تعیین می‌گردند. وظیفه عملیاتی کردن این خطمشی‌های کلی، بر عهده کشورهای عضو است تا با جلب مشارکت عامه و سازمان‌دهی اجتماعی گروه‌های هدف از روستاییان و کشاورزان، بتوانند به تحقق این خطمشی‌ها یاری رسانند. در خطمشی توسعه روستایی اروپا، بر ضرورت تقویت سرمایه انسانی از مسیر دانش‌افزایی کشاورزان و صاحبان هلدینگ‌های کشاورزی و دامپروری و صنایع وابسته، تأکید می‌شود؛ با این ملاحظه که کاهش سرمایه اجتماعی اثر بسیار فروکاهنده‌ای دارد (کاویانی، ۱۴۰۲).

خطمشی توسعه روستایی اروپا، بخش دوم خطمشی کشاورزی مشترک است و سیستم پرداخت‌های مستقیم به کشاورزان و سنجه‌های مدیریت بازارهای کشاورزی، بخش اول را شکل می‌دهد.

خطمشی‌های توسعه روستایی اروپا، مناطق روستایی را برای عبور از گستره وسیعی از چالش‌های اقتصادی، محیطی و اجتماعی قرن بیست‌ویک، مورد حمایت قرار می‌دهند. هدف این خطمشی‌ها، دستیابی به اهداف راهبردی زیر است:

احتمال انسجام عمل و پایداری در اجرا و به انتها رساندن برنامه‌ها، به سبب ماهیت داوطلبانه بودن عضویت در آن‌ها، کاسته می‌شود. به این ترتیب، این‌طور استدلال می‌شود که ضعف حکومت در تدوین گونه‌ای از بسته‌های خطمشی که بتواند مشارکت عامه مردم را در همه مراحل (از طراحی تا ارزیابی) جلب نماید، نهایتاً منجر به شکل‌گیری جامعه سازمانی مردم‌نهاد بی‌نظم و پراکنده‌ای خواهد شد که علی‌رغم اهداف خیرخواهانه، قادر به ایفای نقش مطلوب نخواهد بود. این امر، به هیچ‌وجه بدان معنا نیست که چنین سازمان‌هایی از اساس فاقد قابلیت ایجاد تغییرات مثبت‌اند، بلکه بدین معنا است که ضعف حکومت در تدوین خطمشی انسجام‌بخش، نه فقط فعالیت‌های توسعه‌ای حکومت‌محور، بلکه فعالیت‌های مردمی را نیز بی‌نتیجه می‌گذارد.

این وضعیت، موقعیتی مسئله‌زا (چکلند و پولتر، ۱۳۹۳) را در هر دو ساحت برنامه‌ریزی و اجرا پدید می‌آورد که طی آن، نتیجه و اثر هیچ‌یک از برنامه‌ها یا اقدامات، بر دیگری قابل‌ردیابی، اندازه‌گیری و ارزیابی نخواهد بود. آنچه در اینجا، اقدامی در جهت بهبود موقعیت تلقی می‌گردد، تدوین یک بسته خطمشی است که ناظر بر فعالیت هدفمند دوسویه حکومت و جامعه هدف، در جهت تحقق اهداف توسعه باشد.

بسته خطمشی، بسته‌ای یکپارچه و منسجم، مشتمل بر مجموعه‌ای از خطمشی‌های گسست‌ناپذیر مرتبط است که ساختاری هم‌افزا داشته، ضمن رعایت ترتیبی سامان‌مند در اجرا، دستیابی به اهداف مجموعه خطمشی‌ها و اهداف کل سیستم را تسهیل می‌نماید (پورعزت و رحمانی، ۱۳۹۶: ۵۵).

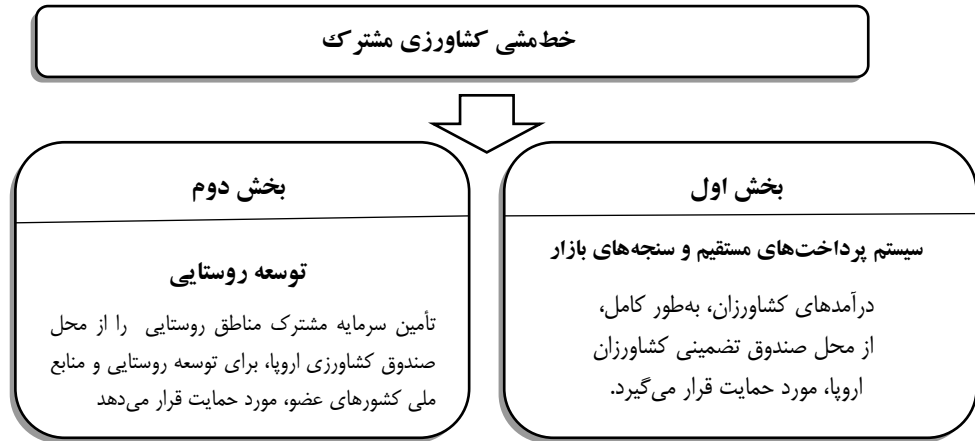
روش‌شناسی پژوهش

مجموعه اهداف اجتماعی محدود نبوده، ثابت نیز نیستند؛ یعنی به‌طور مستمر بر تعداد اهداف مردم در هر جامعه افزوده می‌شود و ماهیت و کیفیت آن‌ها دچار تحول و تطور می‌گردد. بنابراین استفاده از نوعی سیستم برنامه‌ریزی پویا ضرورت می‌یابد (پورعزت، ۱۳۹۳: ۱۹)؛ برنامه‌های توسعه علاوه بر محیط‌محور بودن، کاملاً تحت تأثیر دیدگاه‌ها و رویکردهای افراد، تدوین و هم‌چنین تفسیر می‌گردند. بنابراین برای بررسی مفهومی با این ویژگی‌ها و ارائه الگوی برنامه‌ریزی، نیاز به روشی است که همه این پیچیدگی‌ها در آن لحاظ گردد. به همین منظور در پژوهش حاضر، از تحلیل هرمنوتیک بهره گرفته شده است.

هرمنوتیک، یک تحلیل پویا است که بیشتر مبتنی بر شم یا شهود تحلیل‌گر است تا پیگیری مرحله‌به‌مرحله‌ای فراگرد تحلیل خطی. در واقع، فراگرد تحلیل هرمنوتیک یک فراگردی چرخه‌ای

الف) ارتقای رقابت‌پذیری در کشاورزی؛
 ب) حصول اطمینان از مدیریت پایدار منابع طبیعی و لحاظ‌پذیری در مداخلات اقلیمی؛

پ) دستیابی به توسعه منطقه‌ای متوازن اقتصادها و جوامع روستایی، شامل ایجاد و حفظ اشتغال.



شکل ۱. ستون‌های دوگانه خطمشی کشاورزی مشترک اروپا

Figure 1. The Dual Pillars of the European Common Agricultural Policy

۲) مقامات مدیریت برنامه توسعه روستایی و تأمین‌کنندگان پرداخت‌ها؛

۳) گروه‌های اقدام محلی؛

۴) ارائه‌دهندگان خدمات مشاوره کشاورزی؛

۵) پژوهشگران کشاورزی و روستایی؛

۶) و سایر سازمان‌ها و افراد علاقه‌مند به توسعه روستایی.

اهداف این سازمان در دوره برنامه ۲۰۲۰-۲۰۱۴ عبارت‌اند از:

۱. افزایش مشارکت ذی‌نفعان در توسعه روستایی؛

۲. بهبود کیفیت برنامه‌های توسعه روستایی؛

۳. اطلاع‌رسانی بهتر در خصوص مزایای خطمشی توسعه روستایی؛

۴. حمایت از ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی.

ENRD با تولید و تسهیم دانش، به‌ویژه از مسیر تسهیل تبادل اطلاعات و همکاری در میان مناطق روستایی اروپا، از اجرای برنامه‌های توسعه روستایی کشورهای عضو، حمایت می‌کند.

نمونه دوم) برنامه حمایت ملی روستایی پاکستان^۳

در پاکستان، خطمشی‌های توسعه روستایی، بر تقویت سرمایه اجتماعی از مسیر ایجاد سازمان‌های اجتماعی تأکید دارند. سرمایه لازم برای اختصاص وام‌های خرد و کلان، بر اساس اندازه سازمان‌های اجتماعی و سلسله‌مراتبی از سازمان‌های

اهداف کلی خطمشی توسعه روستایی، در قالب شش اولویت طرح‌ریزی می‌شوند که مبنایی برای اجرای آن خطمشی فراهم می‌آورند:

اولویت ۱: انتقال دانش و نوآوری؛

اولویت ۲: رقابت‌پذیری و بازدهی مزرعه؛

اولویت ۳: سازمان‌دهی زنجیره غذا و مدیریت مخاطره؛

اولویت ۴: بازیابی، حفظ و ارتقای اکوسیستم‌ها؛

اولویت ۵: اقتصاد مبتنی بر کارایی منابع، متناسب با اقلیم آب و هوایی؛

اولویت ۶: یادگیری اجتماعی و توسعه اقتصادی.

اتحادیه اروپا، یک شبکه توسعه روستایی اروپا^۱ دارد که همانند نوعی هاب^۲ شکل‌گرفت است که برای تبادل اطلاعات در این باره که خطمشی‌ها، برنامه‌ها، پروژه‌ها و سایر ابتکار عمل‌ها، در عمل چگونه پیش می‌روند و چگونه می‌توانند پیش بروند که دستاوردهای بیشتری داشته باشند، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

شبکه توسعه روستایی، یک سازمان دارای اعضا نبوده، هدف آن به‌کارگیری و جذب هر کسی است که نفع و تعهدی نسبت به توسعه روستایی در اروپا دارد.

ذی‌نفعان اصلی آن عبارت‌اند از:

۱) شبکه‌های روستایی ملی؛

1. The European Network for Rural Development (ENRD)

2. Hub

3. NRSP (National Rural Support Programme)

همان‌گونه که در مأموریت این سازمان مشاهده می‌شود، به تسهیل امور در مراحل ایجاد و توانمندسازی ساختار اجتماعات محلی می‌پردازد.

گام‌ها و فراگردهای برنامه حمایت ملی روستایی پاکستان

الف) تحلیل موقعیت و ارزیابی سطح فقر منطقه؛
ب) ارائه پیشنهاد همکاری به جامعه محلی، خصوصاً به افراد فقیر، از طریق برگزاری سلسله گفت‌وگوهایی درباره برنامه؛
ج) کاهش هزینه‌های سربار و دستیابی به صرفه حاصل از مقیاس از طریق تجمیع منابع و سازمان‌دهی اجتماعات علاقه‌مند در محلات و سکونت‌گاه‌ها، در قالب سازمان‌های اجتماعی^۱؛

د) تجمیع سازمان‌های اجتماعی در یک روستا برای تشکیل سازمان‌های روستایی^۲ و تجمیع سازمان‌های روستایی برای توسعه سازمان‌های حمایتگر محلی^۳؛

ه) شناسایی کنشگران^۴ حقیقی و مسئولان منابع اجتماعی^۵، از درون گروه‌های محلی علاقه‌مند؛ با این ملاحظه که فقط افراد محلی می‌توانند ظرفیت مردم خود را آزاد سازند؛

و) شناسایی و اولویت‌بندی آنچه مردم مایل‌اند انجام دهند، در قالب فرصت‌ها و نیازمندی‌ها (نه صرفاً خواسته‌ها) و حمایت از برنامه‌های سرمایه‌گذاری خرد و برنامه‌های توسعه روستایی، بر مبنای این مرحله؛

ز) امکان‌سنجی فرصت‌ها و نیازمندی‌های شناسایی‌شده در قالب معیارهایی نظیر ظرفیت مردم، تمایلات، برابری، پایداری، امنیت و به ویژه امنیت غذایی (Jonsdottir & Gisladotti, 2023)، قابلیت دسترسی و نیاز به منابع؛

ح) تسهیل جریان دسترسی اجتماع به منابع موردنیاز؛
ط) نظارت، لابی‌گری و ایجاد روابط میان اجتماعات و سایر عوامل توسعه، از طریق اداره‌های حکومتی و خیرین.

به این ترتیب، برنامه حمایت ملی روستایی پاکستان، از طریق سازمانی خصوصی و غیرانتفاعی انجام می‌شود. در این امتداد، ضمن سازمان‌دهی ساختارهای اجتماعات محلی و ایجاد امکان برقراری ارتباط آن‌ها با مراکز تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده روستاییان را در مناطق تحت پوشش و سازمان‌های اجتماعی گوناگون، ارتقا می‌دهد؛

مشکل از خانوارها گرفته تا کل روستا و مجموعه‌ای از روستاها، اعطاء می‌گردد. مأموریت تخصیص وام با سازمان اجتماعی است. به این ترتیب، تخصیص سرمایه به انسجام و قدرت یافتن سازمان‌های محلی و زیرمجموعه‌های آن‌ها کمک خواهد نمود و آن‌ها، بر اساس مأموریت خود، به‌طور پایدار به تقویت سرمایه انسانی و اجتماعی محلی، می‌پردازند.

در مسیر توسعه برنامه حمایت ملی روستایی پاکستان، چنین مقرر گردید که:

الف) سازمانی خصوصی به‌منزله شرکتی تحت بند ۴۲ قانون شرکت‌ها (۱۹۸۴)، در پاکستان ثبت شود؛

ب) حکومت پاکستان در سال ۱۹۹۲، سرمایه اولیه لازم برای تأسیس NRSP را فراهم نماید؛

ج) عملیات اصلی آن، با استفاده از کمک هزینه، مدیریت - گردد؛

د) سازمان مذکور، غیرانتفاعی باشد؛

ه) سازمان مذکور، خودگردان و مستقل باشد؛

و) شکلی از پیش تعیین شده، برای ارائه خدمات یا محصولات مدنظر نباشد؛

ز) سازمان مذکور، با توجه ویژه به الزامات عدالت جنسیتی فعالیت کند؛

ح) سازمان مذکور، هیچ‌گونه سوگیری سیاسی نداشته باشد.

چشم‌انداز NRSP: به‌منظور کاهش فقر و توسعه پایدار، همه خانوارهای روستایی کشور در مؤسسات چالاک و فراگیر، سازمان‌دهی خواهند شد.

اهداف و بیانیه مأموریت NRSP: هدف اصلی NRSP

ایجاد شبکه‌ای سراسری از سازمان‌های مردمی است که به اجتماعات روستایی در امور برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت فعالیت‌ها و برنامه‌های توسعه، با هدف حصول اطمینان از اشتغال مولد، از میان رفتن فقر و بهبود کیفیت زندگی مساعدت نماید.

راهبرد NRSP: برانگیختن ظرفیت بالقوه مردم برای کمک به خودشان است؛ به‌ویژه در اموری چون:

۱. سازمان‌دهی خانوارها؛

۲. برنامه‌ریزی برای هر خانوار؛

۳. تدارک سرمایه؛

۴. بهبود مهارت‌ها؛

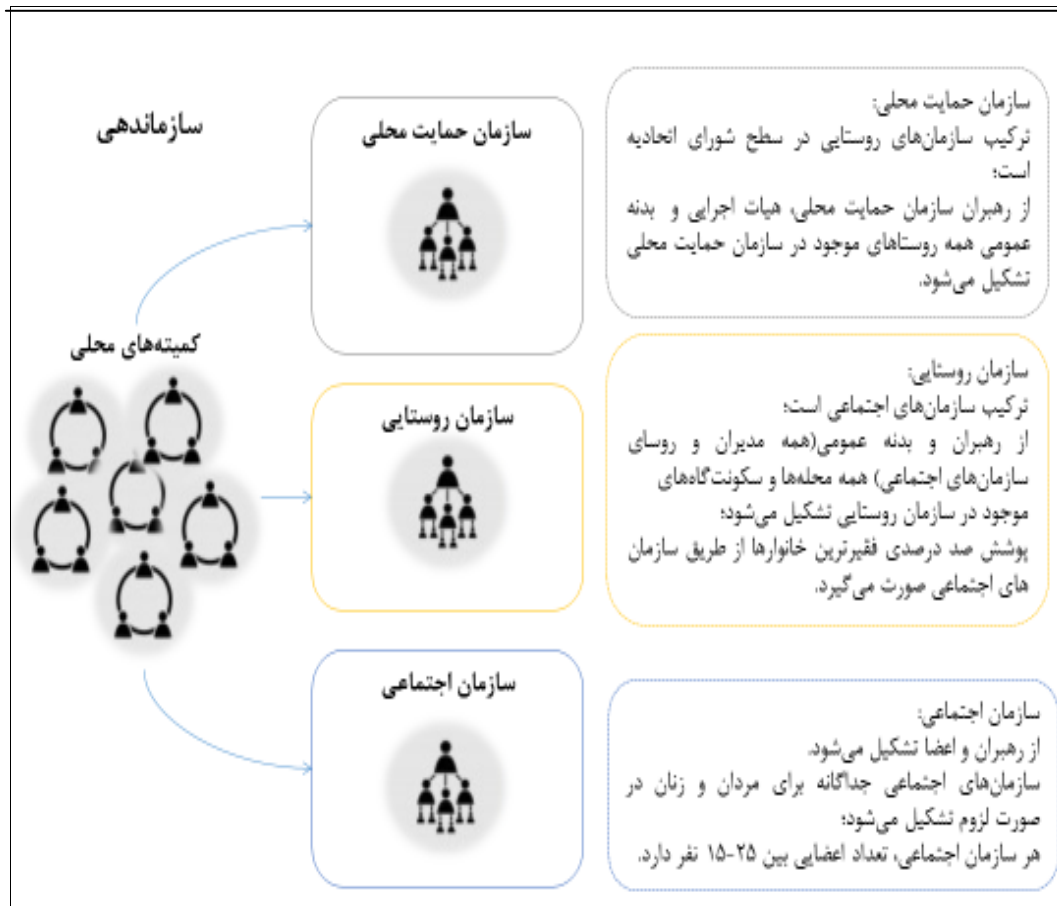
۵. شبکه‌سازی؛

۶. بهبود ارتباطات با حکومت و ارائه‌دهندگان خدمت.

1. Community Organization(CO)
2. Village Organization(VO)
3. Local Support Organization(LSO)
4. Activists
5. Community Resource Persons

برنامه‌ریزی می‌نماید. در نمودار ۲، شمایی کلی از فراگرد سازمان‌دهی اجتماعات محلی، با برداشت آزاد از مراحل اجرایی برنامه حمایت ملی روستایی پاکستان ارائه گردیده است.

بنابراین، تشکیل سازمان‌های اجتماعی، روستایی و حمایت محلی، با تجمیع تلاش‌ها و حمایت افراد محلی، به تقویت سرمایه اجتماعی آن‌ها در یک جامعه روستایی کمک می‌کند؛ ضمن این‌که مهارت‌ها و توانمندی‌های موردنیاز را بر اساس نیازمندی‌های مردم شناسایی کرده، برای تحقق آن‌ها



شکل ۲. شمایی کلی از فراگرد سازمان‌دهی اجتماعات محلی برگرفته از برنامه حمایت ملی توسعه روستایی پاکستان

Figure 2. A General Pictuac oF Organnezing Local Communities Besedon National Rural Development Support Program of Pakistan

تحلیل قاعده‌نگر و ترسیم سازوکارهای ممکن برای جلب و تداوم مشارکت اجتماعی در فراگرد توسعه پایدار گاهی رشد اقتصادی و توسعه در سطح کلان، با بهبود کیفیت زندگی عامه و مفهوم توسعه انسانی به‌شدت پیوند می‌خورد. به‌منزله یک نمونه معاصر، می‌توان به اندونزی اشاره کرد که توانست رشد اقتصادی خود را با بهبود کیفیت و ارتقای سطح درآمد فقرا توأم سازد. «خطمشی‌های فقرزدایی در اندونزی از اواخر دهه ۱۹۶۰ تا اواسط دهه ۱۹۹۰ و بر یک راهبرد خردمندانه مبتنی شد که رشد سریع اقتصادی را با سرمایه‌گذاری‌ها و خطمشی‌هایی که متضمن رسیدن عایدات رشد به فقرا بودند، ترکیب می‌کرد» (بزلی و کورد، ۱۳۸۹: ۵۷). بنابراین، اندونزی مسیر از بالا به پایین را برای طراحی انتخاب نمود تا بتواند بسته خطمشی هماهنگ‌کننده و

برنامه حمایت ملی توسعه روستایی پاکستان، در مراوده نزدیک با حکومت‌های ایالتی و ملی پاکستان و همچنین سازمان‌های تأمین منابع مالی، به تسهیل برقراری جریان منابع به سمت مناطق کمتر توسعه‌یافته، کمک می‌نماید؛ این مهم از طریق ایجاد ساختارهایی در جوامع محلی که امکان ارتباط ساختارهای رسمی اداره را فراهم می‌سازند، محقق می‌گردد. این سازمان غیرحکومتی را می‌توان، به‌منزله نماینده در دموکراسی سطح دو در نظر گرفت که جوامع محلی را از درون توانمند نموده و با سازمان‌دهی اجتماعی، لابی‌گری و نظارت، برقراری ارتباط آن‌ها را با ساختار خطمشی‌گذاری کلان، به‌منظور مشارکت در تصمیم‌گیری، خطمشی‌گذاری و اجرا تسهیل می‌نماید.

فعالیت بر عهده می‌گیرد، شکل‌گیری این سازمان‌ها و فعالیت آن‌ها، معطوف به رفع مشکلات بخشی و مقطعی و اهداف ناپایدار خواهد شد و احتمالاً از منافع و مصالح بلندمدت بازخواهد ماند؛ بنابراین، درست به همین دلیل که هم‌سویی با اهداف کلان روشن نیست، امکان ارزیابی نتایج و آثار فعالیت‌ها بر حال و آینده جامعه هدف و در مقیاس بزرگ‌تر کل جامعه، میسر نخواهد شد. با وجود این، حتی در این حالت نیز در صورتی که حکومت‌ها قادر باشند تا برنامه واضح و مشخصی برای مراد به سازمان‌های مردم‌نهاد، جهت مشارکت آن‌ها در فراگرد خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری تدوین نمایند، قابلیت بهره‌برداری از این ظرفیت وجود خواهد داشت. بنابراین گویا باید درباره روابط میان حکومت و سازمان‌های مردم‌نهاد، با ملاحظه اهداف بلندمدت توسعه، تجدیدنظر کرد و آن را بازپردازی نمود.

براساس مراتب سازمان‌یافتگی حکومتی و مردمی و شکل ارتباط متقابل آن‌ها در خط‌مشی‌گذاری توسعه و اجرای آن، الگوی چهارگانه در نمودار ۳ ارائه گردیده است؛ در حالتی که خط‌مشی حکومتی مشخصی وجود ندارد و ساختارهای اجتماعی نیز فاقد توان برنامه‌ریزی و اقدام در جهت بهبود وضعیت‌اند، وضعیتی نابسامان و فاقد متولی مشخص در امر توسعه، شکل می‌گیرد که تبعیت از «الگوی آشوبناک» در توسعه، نام‌گذاری می‌شود؛ هنگامی که نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و مردم، به دلیل فقدان توانمندی حکومت در به سرانجام رساندن برنامه‌های توسعه، حالتی محوری و کلیدی به خود می‌گیرد، «الگوی مردم‌محور» توسعه پدید می‌آید. در این الگو، سازمان‌یافتگی مردمی افزایش یافته، دخالت حکومت کاهش می‌یابد. در حالتی که به دلیل تسلط طولانی حکومت‌ها بر تولید برنامه‌ریزی و اجرا و فقدان امکان مشارکت، سازمان‌های اجتماعی و محلی برای بسیج منابع، این سازمان‌ها از سطح بلوغ مناسبی برخوردار نمی‌شوند؛ بنابراین در عمل الگوی الگویی حکومت‌محور شکل می‌گیرد. نهایتاً در حالتی که حکومت و مردم هر دو، در نتیجه رابطه‌ای بالغ-بالغ با سازمان‌یافتگی مناسبی در امر توسعه مشارکت می‌کنند، الگوی رفتار متقابل حکومت-مردم در امر توسعه، «الگوی تعاملی» نامیده می‌شود.

در هر حالت، این حکومت است که می‌بایست نقش هدایت‌گر توسعه را برای جامعه ایفا نماید؛ در غیر این صورت، منابع و تلاش‌ها در دور پراکندگی و عدم انسجام گرفتار خواهند شد و هیچ‌کس قادر نخواهد بود تا دقیقاً نتایج تلاش‌های معطوف به توسعه را (چه در سطح حکومتی و چه در سطح سازمان‌های مردم‌نهاد)، به‌درستی ارزیابی نماید.

انسجام‌بخشی را تدوین نماید که رشد، جلب و تداوم مشارکت و فقرزدایی را توأمان رصد نماید.

توسعه پایدار در صورتی قابل شکل‌گیری است که افق بلندمدت توسعه ترسیم شده باشد، برنامه‌ها متناسب با اهداف طراحی شده باشند و جامعه هدف، از سازوکار مشارکت خود در آن‌ها آگاه باشد و در راستای تحقق آن‌ها هدایت گردد. جامعه حکومت‌گرای افراطی، جامعه سازمانی مردم‌نهاد افراطی را در پی خواهد داشت. نه اولی و نه دومی، هیچ‌یک به‌تنهایی متولیان خوبی برای امر توسعه نخواهند بود؛ زیرا اولی قادر به نفوذ در متن جامعه و جلب مشارکت نیست و دومی نیز قادر به ترسیم افق بلندمدت و ایجاد انسجام کلی و ایجاد هماهنگی در فعالیت‌ها نیست.

شکل‌گیری نوعی سامانه همکاری مشخص بین این دو جامعه سازمانی، ظرفیتی ایجاد می‌کند که برنامه‌های توسعه را معنادارتر و قابل‌اجراتر می‌سازند. این امر، جز با تدوین خط‌مشی مشخص از سوی حکومت ممکن نخواهد بود. اگر حکومت نقش یکپارچه‌سازی و هدایت فعالیت‌های پراکنده را بر عهده نگیرد، بعید به نظر می‌رسد که این فعالیت‌ها، در یک هم‌افزایی مؤثر، اثری پایدار و بلندمدت بر جوامع هدف خود داشته باشند و در نهایت، احتمالاً به فعالیت‌های نوع‌دوستانه و بخشی‌نگر مقطعی، محدود خواهند ماند. در حالی که شکل‌گیری این سازمان‌ها در بدو امر، ناشی از نوعی شکاف و فاصله میان خواست و نیازمندی مردم و اهداف برنامه‌های حکومت بوده است. در ادامه با بهره‌گیری صحیح از ظرفیت ایجاد شده و اندیشیدن راهکاری مناسب برای منسجم کردن و هدایت آن در راستای افقی بلندمدت، ممکن است بتوان مشارکت سامان‌مندتر و قدرتمندتری را نسبت به حالتی که هدف، صرفاً معطوف به جلب مشارکت توده پراکنده مردم است، سازمان‌دهی کرد. به این ترتیب، می‌توان بسیاری از امور سازمان‌دهی، هدایت و کنترل را به ساختارهای پایدارتری به نام سازمان‌های مردم‌نهاد تفویض کرد، بدان شرط که اهداف مشارکت و نقش آنان در امر توسعه، به‌درستی ترسیم و پیش‌بینی گردد. به‌علاوه، تداوم کارکرد این نوع سازمان‌ها در نظام توسعه، مستلزم تعریف چارچوبی منسجم برای جذب، آموزش و پرورش منابع انسانی درگیر توسعه (اعم از کارکنان حکومت، داوطلبان سازمان‌های مردم‌نهاد و کنشگران محلی) است.

در حالتی که مشارکت سمن‌ها با تسهیل‌گری حکومت همراه است، حکومت‌ها قادر می‌شوند که با صرف کمترین هزینه، از ظرفیت مالی و اجتماعی سطح جامعه، در جهت اهداف کلان کشورشان، بهره‌برداری نمایند. اما در حالتی که حکومت نقشی در تسهیل و روشن کردن مسیر هم‌افزایی حکومت و سازمان مردم‌نهاد ایفا نموده یا صرفاً نقشی حداقلی در حد اعطای مجوز



شکل ۳. الگوهای چهارگانه مراتب سازمان‌یافتگی حکومتی و مردمی در خطمشی‌گذاری توسعه و اجرای آن

Figure 3. Form hiera Chical Models of Stste and Peoples Organizational Patterns in the Development and Implementation of Policy Making

خطمشی‌گذاری توسعه و تدوین و اجرای بسته خطمشی را به‌صراحت بر عهده گیرد.

مثلت‌سازی نظریه‌ای: بررسی رابطه تقویت سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی با افزایش امکان جلب و تداوم مشارکت اجتماعی در توسعه

این واقعیت که توسعه نیازمند اهداف مشخص و برنامه‌ریزی معین برای نیل به اهداف است تا حد زیادی ضرورت ساختارمندی و متشابه‌سازی را ترویج می‌نماید؛ ضمن این‌که توسعه امری اقتضائی و وابسته به محیط است که ممکن است در هر منطقه، طراحی و اجرای روش‌هایی کاملاً متفاوت و مختص همان منطقه را برای نیل به توسعه ایجاد نماید؛ حکومت‌ها می‌بایست روش‌های مناسبی را برای پرورش منابع انسانی براساس اهداف و شاخص‌های خطمشی‌های توسعه، اتخاذ نمایند تا جامعه هدف بتواند در تدوین و اجرای بسته‌های خطمشی، مشارکت کند. به عبارت دیگر، هم افراد و هم ساختارهای اجتماعی و مردمی، می‌بایست به‌گونه‌ای تقویت گردند که از قابلیت حمایت از خطمشی‌های توسعه، هم در زمان حال و هم معطوف به اهداف آینده جامعه، برخوردار باشند. نوعی نگاه آینده‌نگرانه به تقویت توانمندی اجتماع در مشارکت مدنظر است.

با توسعه سیستم‌های پشتیبان خطمشی^۱ و سیستم‌های پشتیبان تصمیم و مدیریت دانش، می‌توان ظرفیت سیستم را برای اخذ مستمر آرا و دیدگاه‌های مردم و جلب مشارکت

هر فراگرد مداخله عاقلانه در موقعیت‌های دنیای واقعی برای ایجاد «بهبود»، باید ایده‌هایی یا نظریه‌هایی درباره ماهیت واقعیت اجتماعی داشته باشد؛ خواه آن را آشکار کند یا نکند. باید نظریه‌هایی وجود داشته باشند که هرگونه فراگرد مداخله انتخاب شده را «عاقلانه» جلوه دهند (چکلند و پولتر، ۱۳۹۳: ۱۹۴). حکومت‌ها به‌منزله صاحبان (چکلند و پولتر، ۱۳۹۳) فراگردهای بهبود، با ایجاد امکان خاتمه این فراگردها، نقشی محوری در شکل دادن و ترویج ایده‌های مبتی ایفا نموده، می‌بایست سمت و سوی خطمشی‌گذاری توسعه و اجرای آن را متناسب با وضعیت جامعه هدف، تعیین نمایند.

عدم یکپارچگی و عدم انسجام بسته خطمشی، امکان اجراپذیری آن را کاهش می‌دهد و گسست بسته خطمشی، موجب اجرای خطمشی‌های متضاد و متناقض و هم‌نیروگاهی نتایج می‌شود (پورعزت و رحمانی، ۱۳۹۶: ۵۴). بنا براین، سازمان‌یافتگی حکومتی در خطمشی‌گذاری توسعه، می‌بایست به سمت تدوین آن دسته از بسته‌های خطمشی باشد که برنامه‌ها و پروژه‌های پراکنده توسعه را نیز با اهداف اصلی، هم‌سو می‌سازند.

براساس سطح برخورداری جامعه هدف از بلوغ در مشارکت که می‌توان آن را بر اساس میزان سازمان‌یافتگی فعالیت‌های مردمی معطوف به توسعه ارزیابی نمود، ممکن است مداخله‌های حکومت و ساختارهای اجتماعی، شکل دوسویه داشته یا با گرتنه‌برداری از "تحلیل روابط متقابل اریک برن"، شکل "بالغ-بالغ" داشته باشد؛ البته در صورت پایین بودن سطح بلوغ در مشارکت، ممکن است حکومت در نقش والد ظاهر شود و امور

نگردد؛ برنامه‌ها می‌بایست با جوامع محلی همگن‌سازی شده و بر اساس عوامل اثرگذار متفاوتی، چون ذی‌نفعان و محیط، متناسب‌سازی گردند. به عبارت دیگر، خطمشی‌های کلان مرکزی، می‌بایست به زبان جوامع محلی ترجمه گردند. هنگامی که از ترجمه به زبان جامعه محلی سخن می‌گوییم، منظور آن است که کلیه عوامل اثرگذار بر ستون‌های نهادی سه‌گانه^۳ (اسکات، ۲۰۱۳)، یعنی فرهنگی‌شناختی، هنجاری و تنظیمی (اسکات، ۲۰۱۳)، نظیر جهان‌بینی، فرهنگ، مقررات اقتصادی و روش‌های معیشت غالب را مدنظر قرار دهند. به عبارت بهتر، باید روشی کاملاً زمینه‌محور برای برنامه‌ریزی محلی اتخاذ گردد. اما آنچه کاملاً مشخص است، این است که سازمان‌دهی اجتماعی و در عین حال مجموعه انسان‌های توانمند برای ایفای نقش در این سازمان‌دهی، ضرورت دارد؛ بنابراین باید دو نقطه‌متمرکز یا اهرمی را در طراحی هر برنامه توسعه محلی، مدنظر قرار داد: یک) تقویت سرمایه انسانی؛ دو) تقویت سرمایه اجتماعی. نکته جالب این که این دو، ارتباط دوسویه‌ای با یکدیگر دارند و تقویت یکی، موجب تقویت دیگری نیز می‌شود. اما این نکته نیز باید مدنظر قرار گیرد که نقطه شروع، مبتنی بر در اختیار قرار دادن دانش و اطلاعات لازم است و فقط زمانی که افراد از آگاهی و توانمندی کافی برای نقش‌آفرینی در اجتماع برخوردار گردند، امکان تقویت هدفمند سرمایه اجتماعی در راستای اهداف توسعه فراهم می‌گردد. در غیر این صورت، وجود سرمایه اجتماعی، به‌تنهایی نمی‌تواند جامعه را در راستای اهداف توسعه قرار دهد.

اهمیت تقویت سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی در توسعه

روستایی

هدف نهایی تقویت سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی، دستیابی به ظرفیتی است که جامعه را در مسیر رشد اقتصادی و در نهایت، مسیر توسعه قرار دهد. همان‌گونه که اشاره شد، اهداف کلان رشد اقتصادی و توسعه، اهدافی بالادستی بوده، آنچه چگونگی تدوین و اجرای خطمشی‌ها را تعیین می‌کند، رویکرد حکومت و همچنین سطح بلوغ جامعه است. در این مسیر، تقویت سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی، به ارتقاء سطح بلوغ اجتماعی و در نتیجه، تسهیل روند تدوین و اجرای خطمشی توسعه کمک خواهد کرد.

سرمایه انسانی، فقط به دانش و مهارت اطلاق نمی‌گردد و فقط از راه آموزش و تحصیل حاصل نمی‌گردد، بلکه ارتباطی تنگاتنگ با محیط، انگیزه‌ها و توانایی‌های افراد در جنبه‌های متفاوت زندگی دارد که در یک زندگی اجتماعی، بخش مهمی از آن در ارتباط با جامعه شکل می‌گیرد و نمود می‌یابد. تومر (۲۰۱۶)،

اثربخش عامه توسعه داد و نقش مردم را در تدوین و اجرای برنامه‌های ملی، پررنگ‌تر نمود (پورعزت، ۱۳۹۳: ۱۱۳). هدف نهایی «توسعه منابع انسانی» علاوه بر ارتقای استقلال اقتصادی و اجتماعی، دستیابی به راه‌هایی قابل بررسی، جهت استفاده از استعداد‌های انسانی در همه افراد است (جوان، ۱۳۷۳).

مفهوم توسعه، دال بر گذار از وضع موجود به وضع مطلوب است (اسماعیل‌نیا و پالوجر، ۱۳۷۹). توسعه بر نوعی عمل و رفتار دلالت دارد که می‌تواند وضعیت موجود پدیده‌های موردنظر را تغییر دهد؛ ضمن این‌که این عمل در فراگردی مستمر، روند تغییر پدیده‌ها را هدایت می‌کند (میرزایی اهرنجانی و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۷). بنابراین، وقتی صحبت از توسعه به میان می‌آید، درصدد تغییر یا حرکت از وضعیتی موجود، به سمت وضعیتی مطلوبیم. تأکید بر این نکته مهم است که هر تلاشی در مسیر توسعه، از مسیر انسان‌ها و برای انسان‌ها، تحقق می‌یابد. بنابراین، لازم است که اهداف توسعه، به‌درستی در جهت بهبود کیفیت زندگی انسان تعیین شوند و در راستای تحقق این اهداف، از کوشش مؤثر و پایدار انسان‌ها، بهره‌برداری گردد.

از آنجا که توسعه یک جامعه، به معنای تحقق یافتن اهدافی است که مصالح و منافع جمعی آن جامعه را تأمین می‌نمایند و از مسیر تلاش جمعی آن جامعه حاصل می‌گردند، مفاهیم اجتماع‌سازی^۱ و بازسازماندهی^۲ در این مسیر، از اهمیت به‌سزایی برخوردارند. همان‌گونه که اشاره شد، لازمه تحقق پایداری، هدفمندی و مشارکت در امر توسعه، آن است که سازمان‌های حکومتی و مردم نهاد، در تلاشی هماهنگ برای بهبود وضعیت، با یکدیگر همکاری نمایند؛ اما نکته مهم این است که حکومت با چه ابزار و از چه مسیری، تحقق خطمشی‌های کلان خود در جوامع محلی را تسهیل خواهد نمود و سازمان‌های مردم نهاد، چگونه سازمان‌های حکومتی را در این امر، کمک خواهند کرد.

جلب مشارکت، در تعریف عملیاتی، به معنای طراحی و ایجاد سازمان‌دهی، تعریف نقش‌ها و سپس توانمندسازی جامعه محلی، در جهت ایفای نقش مؤثر در ساختار است. به عبارت بهتر، می‌بایست زیرساخت‌های لازم جهت ایجاد فرصت و در کنار آن، توانمندسازی لازم جهت بهره‌برداری از فرصت ایجاد شده برای جامعه محلی، فراهم گردد. این مسیری است که حکومت از طریق تدوین برنامه‌های توسعه و تخصیص هدفمند بودجه برای جامعه محلی، هموار می‌سازد. اما ایجاد زیرساخت و تخصیص بودجه، ممکن است لزوماً به جلب مشارکت جامعه محلی منجر

1. Community building

2. Reorganization

بخش مهمی از شکل‌گیری سرمایه انسانی در راستای توسعه را دارای ماهیتی غیرشناختی و شامل ابعاد روان‌شناختی، اجتماعی و احساسی می‌داند و معتقد است که اگر افراد بتوانند قابلیت‌های غیرشناختی سرمایه انسانی خود را به‌خوبی توسعه دهند، برای رفتار و بهره‌وری اقتصادی، بسیار حائز اهمیت است (تومر، ۲۰۱۶: ۱۷).

به این ترتیب، پرداختن به تقویت سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی مستلزم متقدم و متأخر دانستن یکی نسبت به دیگری نیست، بلکه این هر دو، مقوم یکدیگرند. سرمایه اجتماعی با تقویت نظام تصمیم‌گیری از پایین به بالا و از سطح شبکه‌های اجتماعی کوچک به سمت حکومت‌های محلی و ارکان اداره سطوح بالاتر، فرصت‌های نقش و همچنین امکانات و زیرساخت‌های بهتری را برای افراد عضو جامعه فراهم می‌نماید. در عین حال، هرچه افراد از نظر دانش، مهارت و ویژگی‌های روان‌شناختی و شخصیتی قوی‌تر باشند، مشارک‌های مفیدتر و پربازده‌تری را با یکدیگر و سایر جوامع شکل می‌دهند.

روستاها دارای ساختاری غیررسمی نسبتاً منسجم درونی بوده، به دلیل وابستگی‌های درازمدت و فامیلی اعضای جامعه از ظرفیت بالقوه بالایی برای تقویت سرمایه اجتماعی درونی برخوردارند؛ اما آنچه می‌تواند آن‌ها را به جریان تدوین و اجرای خطمشی‌ها در سطوح کلان و در نتیجه آن، بهره‌مندی از امکانات و زیرساخت‌های لازم برای رشد و توسعه پیوند دهد، برقراری ارتباط با سایر جوامع محلی و همچنین ساختارهای حکومتی است. هالپرن^۱ (۲۰۰۵)، معتقد است که «توازن میان انواع اشکال سرمایه‌های اجتماعی در جامعه ضروری است و این امر، برای داشتن حکمرانی موفق در سطح خرد^۲ نیز مهم است. جوامعی که به لحاظ اجتماعی منزوی باشند، اغلب از سرمایه اجتماعی پیونددهنده^۳ خوبی برخوردارند، اما از سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده^۴ کم‌بهره می‌مانند. پیوندهای محکمی که روستاییان نسبت به خانواده، مزرعه و اجتماع خود احساس می‌کنند و ترک محل زندگی را برایشان دشوار می‌کند، ممکن است در مقیاس بزرگ‌تر، از منظر زمینه سیاسی، به ضرر جامعه باشد، اما جایی که عوامل قابلیت‌دار^۵ حضور می‌یابند، هم پیوندهای درونی و هم پیوندهای بیرونی سرمایه اجتماعی را تقویت می‌کنند» (برگرفته از هالپرن، ۲۰۰۵: ۱۷۳).

بحث و نتیجه‌گیری

بررسی و نوع‌شناسی پیشینه رابطه حکومت با جامعه محلی برای بهره‌برداری از ظرفیت آن در راستای پشتیبانی از خطمشی‌های توسعه روستایی، مفید است. بررسی موارد مربوط به خطمشی‌گذاری عمومی در حوزه توسعه روستایی، در داخل کشور، نشان از آن دارد که خطمشی‌های کلان، عمدتاً بر ایجاد صندوق‌های توسعه روستایی (صندوق اشتغال روستایی و صندوق تأمین مالی خرد روستایی) و در مصوبه مهم حکومت، دال بر تأمین مالی از طریق صندوق توسعه ملی برای مشاغل خرد و خانگی^۶ متمرکزند و با اعطاء وام‌های کوچک، برای کمک به توسعه از پایین به بالا تلاش می‌کنند.

۶ براساس مصوبه شماره ۳۷۵۹۷ مورخ ۳۱/۳/۹۶ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و در راستای اجرای ماده ۵ تصویب نامه کارگروه منتخب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و ابلاغیه شماره ۳/۱۳۹۰۰۳/۹۶ مورخ ۸/۵/۹۶ بانک مرکزی ج.ا.ایران مبنی بر ارائه تسهیلات به طرح‌های اشتغال‌زای ذیل برنامه اشتغال فراگیر از منابع بانک‌های عامل منتخب و همچنین بر اساس بند (ب) مواد ۸ و ۹ تصویب نامه شماره ۱۰۳۸۹۸/ت/۵۴۶۹۱ مورخ ۲۱/۸/۹۶ هیئت محترم وزیران، موضوع آیین نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، سامانه کارا به‌منظور تسهیل فراگرد ارائه تسهیلات، در اختیار سرمایه‌گذاران و کارآفرینان قرار می‌گیرد.

روستاها دارای ساختاری غیررسمی نسبتاً منسجم درونی بوده، به دلیل وابستگی‌های درازمدت و فامیلی اعضای جامعه از ظرفیت بالقوه بالایی برای تقویت سرمایه اجتماعی درونی برخوردارند؛ اما آنچه می‌تواند آن‌ها را به جریان تدوین و اجرای خطمشی‌ها در سطوح کلان و در نتیجه آن، بهره‌مندی از امکانات و زیرساخت‌های لازم برای رشد و توسعه پیوند دهد، برقراری ارتباط با سایر جوامع محلی و همچنین ساختارهای حکومتی است. هالپرن^۱ (۲۰۰۵)، معتقد است که «توازن میان انواع اشکال سرمایه‌های اجتماعی در جامعه ضروری است و این امر، برای داشتن حکمرانی موفق در سطح خرد^۲ نیز مهم است. جوامعی که به لحاظ اجتماعی منزوی باشند، اغلب از سرمایه اجتماعی پیونددهنده^۳ خوبی برخوردارند، اما از سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده^۴ کم‌بهره می‌مانند. پیوندهای محکمی که روستاییان نسبت به خانواده، مزرعه و اجتماع خود احساس می‌کنند و ترک محل زندگی را برایشان دشوار می‌کند، ممکن است در مقیاس بزرگ‌تر، از منظر زمینه سیاسی، به ضرر جامعه باشد، اما جایی که عوامل قابلیت‌دار^۵ حضور می‌یابند، هم پیوندهای درونی و هم پیوندهای بیرونی سرمایه اجتماعی را تقویت می‌کنند» (برگرفته از هالپرن، ۲۰۰۵: ۱۷۳).

روستاها دارای ساختاری غیررسمی نسبتاً منسجم درونی بوده، به دلیل وابستگی‌های درازمدت و فامیلی اعضای جامعه از ظرفیت بالقوه بالایی برای تقویت سرمایه اجتماعی درونی برخوردارند؛ اما آنچه می‌تواند آن‌ها را به جریان تدوین و اجرای خطمشی‌ها در سطوح کلان و در نتیجه آن، بهره‌مندی از امکانات و زیرساخت‌های لازم برای رشد و توسعه پیوند دهد، برقراری ارتباط با سایر جوامع محلی و همچنین ساختارهای حکومتی است. هالپرن^۱ (۲۰۰۵)، معتقد است که «توازن میان انواع اشکال سرمایه‌های اجتماعی در جامعه ضروری است و این امر، برای داشتن حکمرانی موفق در سطح خرد^۲ نیز مهم است. جوامعی که به لحاظ اجتماعی منزوی باشند، اغلب از سرمایه اجتماعی پیونددهنده^۳ خوبی برخوردارند، اما از سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده^۴ کم‌بهره می‌مانند. پیوندهای محکمی که روستاییان نسبت به خانواده، مزرعه و اجتماع خود احساس می‌کنند و ترک محل زندگی را برایشان دشوار می‌کند، ممکن است در مقیاس بزرگ‌تر، از منظر زمینه سیاسی، به ضرر جامعه باشد، اما جایی که عوامل قابلیت‌دار^۵ حضور می‌یابند، هم پیوندهای درونی و هم پیوندهای بیرونی سرمایه اجتماعی را تقویت می‌کنند» (برگرفته از هالپرن، ۲۰۰۵: ۱۷۳).

روستاها دارای ساختاری غیررسمی نسبتاً منسجم درونی بوده، به دلیل وابستگی‌های درازمدت و فامیلی اعضای جامعه از ظرفیت بالقوه بالایی برای تقویت سرمایه اجتماعی درونی برخوردارند؛ اما آنچه می‌تواند آن‌ها را به جریان تدوین و اجرای خطمشی‌ها در سطوح کلان و در نتیجه آن، بهره‌مندی از امکانات و زیرساخت‌های لازم برای رشد و توسعه پیوند دهد، برقراری ارتباط با سایر جوامع محلی و همچنین ساختارهای حکومتی است. هالپرن^۱ (۲۰۰۵)، معتقد است که «توازن میان انواع اشکال سرمایه‌های اجتماعی در جامعه ضروری است و این امر، برای داشتن حکمرانی موفق در سطح خرد^۲ نیز مهم است. جوامعی که به لحاظ اجتماعی منزوی باشند، اغلب از سرمایه اجتماعی پیونددهنده^۳ خوبی برخوردارند، اما از سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده^۴ کم‌بهره می‌مانند. پیوندهای محکمی که روستاییان نسبت به خانواده، مزرعه و اجتماع خود احساس می‌کنند و ترک محل زندگی را برایشان دشوار می‌کند، ممکن است در مقیاس بزرگ‌تر، از منظر زمینه سیاسی، به ضرر جامعه باشد، اما جایی که عوامل قابلیت‌دار^۵ حضور می‌یابند، هم پیوندهای درونی و هم پیوندهای بیرونی سرمایه اجتماعی را تقویت می‌کنند» (برگرفته از هالپرن، ۲۰۰۵: ۱۷۳).

روستاها دارای ساختاری غیررسمی نسبتاً منسجم درونی بوده، به دلیل وابستگی‌های درازمدت و فامیلی اعضای جامعه از ظرفیت بالقوه بالایی برای تقویت سرمایه اجتماعی درونی برخوردارند؛ اما آنچه می‌تواند آن‌ها را به جریان تدوین و اجرای خطمشی‌ها در سطوح کلان و در نتیجه آن، بهره‌مندی از امکانات و زیرساخت‌های لازم برای رشد و توسعه پیوند دهد، برقراری ارتباط با سایر جوامع محلی و همچنین ساختارهای حکومتی است. هالپرن^۱ (۲۰۰۵)، معتقد است که «توازن میان انواع اشکال سرمایه‌های اجتماعی در جامعه ضروری است و این امر، برای داشتن حکمرانی موفق در سطح خرد^۲ نیز مهم است. جوامعی که به لحاظ اجتماعی منزوی باشند، اغلب از سرمایه اجتماعی پیونددهنده^۳ خوبی برخوردارند، اما از سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده^۴ کم‌بهره می‌مانند. پیوندهای محکمی که روستاییان نسبت به خانواده، مزرعه و اجتماع خود احساس می‌کنند و ترک محل زندگی را برایشان دشوار می‌کند، ممکن است در مقیاس بزرگ‌تر، از منظر زمینه سیاسی، به ضرر جامعه باشد، اما جایی که عوامل قابلیت‌دار^۵ حضور می‌یابند، هم پیوندهای درونی و هم پیوندهای بیرونی سرمایه اجتماعی را تقویت می‌کنند» (برگرفته از هالپرن، ۲۰۰۵: ۱۷۳).

روستاها دارای ساختاری غیررسمی نسبتاً منسجم درونی بوده، به دلیل وابستگی‌های درازمدت و فامیلی اعضای جامعه از ظرفیت بالقوه بالایی برای تقویت سرمایه اجتماعی درونی برخوردارند؛ اما آنچه می‌تواند آن‌ها را به جریان تدوین و اجرای خطمشی‌ها در سطوح کلان و در نتیجه آن، بهره‌مندی از امکانات و زیرساخت‌های لازم برای رشد و توسعه پیوند دهد، برقراری ارتباط با سایر جوامع محلی و همچنین ساختارهای حکومتی است. هالپرن^۱ (۲۰۰۵)، معتقد است که «توازن میان انواع اشکال سرمایه‌های اجتماعی در جامعه ضروری است و این امر، برای داشتن حکمرانی موفق در سطح خرد^۲ نیز مهم است. جوامعی که به لحاظ اجتماعی منزوی باشند، اغلب از سرمایه اجتماعی پیونددهنده^۳ خوبی برخوردارند، اما از سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده^۴ کم‌بهره می‌مانند. پیوندهای محکمی که روستاییان نسبت به خانواده، مزرعه و اجتماع خود احساس می‌کنند و ترک محل زندگی را برایشان دشوار می‌کند، ممکن است در مقیاس بزرگ‌تر، از منظر زمینه سیاسی، به ضرر جامعه باشد، اما جایی که عوامل قابلیت‌دار^۵ حضور می‌یابند، هم پیوندهای درونی و هم پیوندهای بیرونی سرمایه اجتماعی را تقویت می‌کنند» (برگرفته از هالپرن، ۲۰۰۵: ۱۷۳).

1. Halpern
2. Micro-governance
3. Bonding social capital
4. Bridging social capital
5. Capable agents

ظرفیت‌های توسعه، طراحی کند و سپس با ایجاد، تقویت یا بازپردازی ساختارها و اختصاص بودجه متناسب با برنامه، سرمایه انسانی را از مسیر ایجاد زیرساخت و فراهم نمودن امکانات انتقال دانش و همچنین ایجاد و توسعه فرصت‌های لازم برای کاربردی ساختن دانش، تقویت نماید. در ادامه با نقش‌آفرینی سمن‌ها در فراخوان مشارکت اجتماعی و تقویت پیوندها و روابط مبتنی بر اهداف توسعه، ممکن است تقویت سرمایه انسانی نیز در بلندمدت به جامعه‌ای که از پایین در راستای اهداف توسعه انسجام‌یافته است، تفویض گردد.

«دموکراسی سطح یک^۲ (یا مستقیم)، به گروهی از مردم اشاره دارد که به‌خوبی یکدیگر را می‌شناسند، درست مانند یک اجتماع کوچک که در آن، همه برای تصمیم‌گیری دور هم جمع می‌شوند. دموکراسی سطح دو^۳ (یا غیرمستقیم)، به سیستم‌های سیاسی مبتنی بر نمایندگی گفته می‌شود. در دموکراسی غیرمستقیم، نوعی تخصص‌گرایی و تقسیم‌کار دیده می‌شود که مبتنی بر اعتماد مردم به فرد دیگری است که به نمایندگی از آن‌ها، رأی خود را ابراز می‌نماید. سومین سطح دموکراسی^۴ یا دموکراسی مطلق^۵ به روشی گفته می‌شود که اجتماعات خیلی بزرگ، خود را سازمان‌دهی می‌نمایند.

این تقسیم‌بندی، در مفهوم حکمرانی، بیانگر سطوح خرد (مایکرو)^۶، میان‌برد (مزو)^۷ و کلان (ماکرو)^۸ است که تفاوت میان روش حکمرانی در اجتماعات کوچک را با حکومت‌های ملی و حتی تقسیم‌بندی‌های بزرگ‌تر آشکار می‌نماید (هالپرن، ۲۰۰۵: ۱۷۱).

هالپرن بر آن است که در سطوح خرد و حکومت‌های محلی، نظیر اداره روستاها، هم سرمایه اجتماعی پیونددهنده در درون اجتماع و هم سرمایه ارتباط‌دهنده میان اجتماع موردنظر با سایر جوامع و ساختارهای اداره کلان، نقش مهمی را در بقا، دوام و ارتقاء کیفیت زندگی جامعه، بر عهده دارد.

برای عاملان خارجی آسان نیست که در فراگرد ایجاد سرمایه اجتماعی مشارکت نمایند. فراهم نمودن منابع مالی برای گروه‌ها یا جمعیت‌ها، ممکن است آثار پیچیده‌ای بر سرمایه اجتماعی درونی داشته باشد، ولی احتمالاً برای ایجاد ارتباطات خارجی مفید خواهد بود (گروثاерт و باستلیئر، ۲۰۰۱). به این ترتیب، حکومت قادر خواهد بود سرمایه‌گذاری و ساختاردهی مناسب توسعه را برای جوامع محلی فراهم آورد تا ارتباطات این جوامع با سایر جوامع و

در حالی که بررسی نتایج حاصل از این خطمشی، حاکی از آنند که وام‌های کوچک در اغلب مواقع، به توسعه‌یافتگی مناطق محروم (خصوصاً روستایی) کمکی نموده‌اند؛ به طوری که همچنان در ساختار و برنامه‌های توسعه کشور، از مناطق روستایی، با عنوان «مناطق محروم» نام برده می‌شود.

با بررسی آمار ۴۰ ساله هزینه و درآمد خانوارهای روستایی به این نتیجه می‌رسیم که همواره درآمد روستاییان توانسته فقط قسمتی از هزینه‌های زندگی ایشان را تأمین نماید و دخل و خرج روستایی، هیچ‌گاه برابر نبوده و کفه هزینه‌ها معمولاً بالاتر از کفه درآمد ایشان بوده است (معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور، ۱۳۹۳: ۵). در یک مطالعه موردی، پاسبان (۱۳۸۶) ضمن بررسی عملکرد صندوق توسعه اشتغال روستایی در جهت توسعه فرصت‌های شغلی در روستاهای استان خراسان، برنامه‌های آموزشی (همگانی و تخصصی) را به‌منظور توسعه مشاغل در روستاهای استان خراسان، در کنار خطمشی‌های اعطای وام و تسهیلات اشتغال‌زا، ضروری دانسته است؛ با این تأکید که اعطای وام باید با آموزش کافی همراه باشد.

سرمایه‌گذاری حکومت در زمینه‌های آموزشی، برای روستاها و تأمین نیروی انسانی موردنیاز جهت تحقق بخشیدن به اهداف فرهنگی آنان، در توسعه کالبدی روستاها و عمران و آبادانی آن‌ها، چندان تأثیری نداشته است؛ زیرا نیروی انسانی آموزش‌دیده روستایی، مهارت‌های کسب‌شده خود را عمدتاً در شهرها به کار می‌گیرند و از کار و فعالیت در روستا امتناع می‌ورزند (رضوانی، ۱۳۸۸: ۱۴۱). این امر نشانگر آن است که در آموزش‌های روستایی، مهارت و انگیزه پرورش داده شده، با فرصت‌های موجود تناسبی نداشته، فرصت‌ها متناسب با آموزش‌ها طراحی نمی‌شوند.

روابط پیونددهنده و یکپارچه‌ساز در داخل گروه اتفاق می‌افتند و تعامل و اقدام جمعی را در آن تسهیل می‌نمایند. روابط متقابل یا ارتباط‌دهنده نیز ارتباطات بین گروه و سازمان‌های دیگر را تقویت می‌کنند. این روابط خارجی هم‌چنین، عنصر مهمی در تحریک این نوع سرمایه اجتماعی توسط اشخاص ثالث، مانند سازمان‌های مردم‌نهاد یا حکومت‌اند (گروثاерт و باستلیئر^۱، ۲۰۰۱).

آنچه حکومت‌ها قادر به خطمشی‌گذاری مؤثر در خصوص تقویت آنند، سرمایه انسانی است و آنچه سمن‌ها قادر به نقش‌آفرینی مؤثر در تقویت پایدار آنند، سرمایه اجتماعی است. حکومت می‌تواند بر اساس برنامه‌ریزی‌های کلان آموزش و اشتغال، برنامه‌های توسعه سرمایه انسانی در هر منطقه را فراخور اطلاعات حاصل از مشخصات جمعیت‌شناختی، آمایش سرزمین و نیازسنجی‌های انجام شده برای شناسایی این قابلیت‌ها و

2. Primary democracy
3. Secondary democracy
4. Tertiary democracy
5. Abstract democracy
6. Micro
7. Meso
8. Macro

1. Grothaert & Bastelier

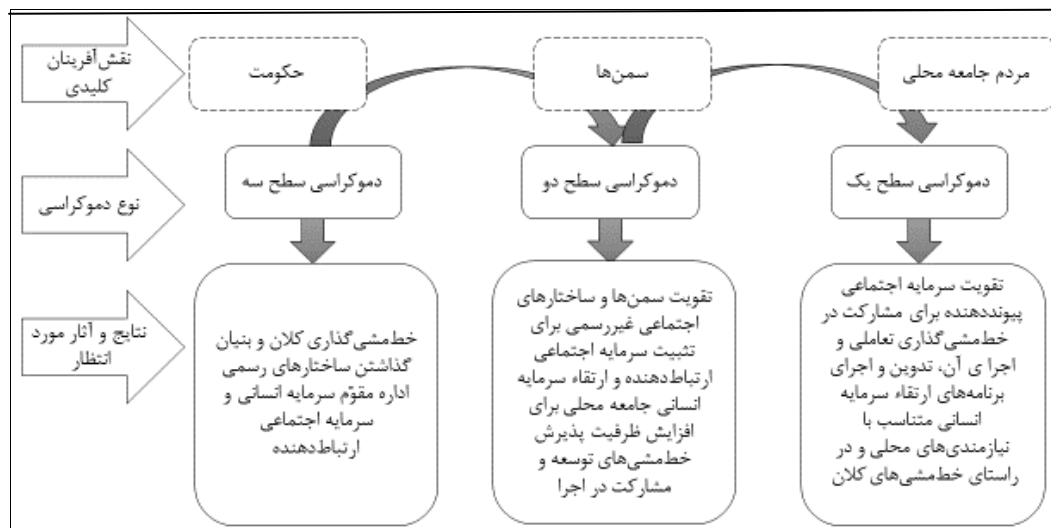
هدف نهایی از تقویت سرمایه انسانی و اجتماعی ارتباط‌دهنده آن است که ساختارهای جوامع محلی، به اندازه‌ای از سرمایه اجتماعی پیونددهنده برخوردار گردند که امکان توسعه دموکراسی سطح یک در آن‌ها شکل گرفته، خودشان بتوانند در امر اداره امور جامعه محلی، از طریق برقراری ارتباط مؤثر با سایر جوامع روستایی و شهری، توانمند گردند. به عبارت بهتر، سطح سه دموکراسی (سطح کلان)، از طریق تدوین بسته خطمشی برای کلیه جوامع روستایی، با تقویت سرمایه انسانی از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد و حکومت، در واقع سطح دوم دموکراسی و نمایندگی جامعه محلی را فعال می‌نماید تا در نتیجه شکل‌گیری ساختارهای مناسب و افراد توانمند، دموکراسی سطح یک در جوامع محلی نهادینه گردد.

در صورتی که جامعه محلی، بتواند از دموکراسی واسطه و نمایندگی سازمان‌های مردم‌نهاد عبور نماید و به یک دموکراسی سطح یک برسد، مردم محلی قادر خواهند بود با آزاد کردن ظرفیت سرمایه انسانی و ساختارهای مشارکتی خود، زمینه مشارکت هدفمند در تدوین برنامه‌های توسعه را به صورت مستقل، فراهم آورند. نمودار ۲، شمایی کلی از مسیر تشکیل دموکراسی سطح یک و توانمندسازی جامعه محلی روستایی را در راستای دستیابی به الگوی خطمشی‌گذاری تعاملی، با تقویت سرمایه انسانی و اجتماعی، از طریق اقدامات مؤثر دموکراسی‌های سطح سه و دو، ارائه می‌دهد.

ساختارهای اداری، تسهیل شود و سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده تقویت گردد.

در جایی که هر دو این سرمایه‌ها در معرض مخاطره قرار گرفته‌اند، تصمیم‌گیری در سطوح خرد قادر به ارتقای سطح کیفی زندگی نیست؛ زیرا احتمالاً افراد جامعه، از توانمندی و دانش کافی برای اتخاذ تصمیم‌هایی که آن‌ها را به شکلی بهینه، به ساختار اداری کلان و سایر جوامع متصل می‌نماید، برخوردار نخواهند بود. در واقع در اینجا، مداخله حکومت از سطحی کلان‌تر مورد نیاز است و آنچه در این پژوهش پیشنهاد می‌گردد نیز بر ضرورت مداخله حکومت از مسیر سازمان‌های مردم‌نهاد تأکید دارد؛ به نحوی که فعالیت‌های این سازمان‌ها، در راستای خطمشی کلان تجمیع و هدایت گردند. این سازمان‌ها به سبک‌های ویژه رهبری نیاز دارند (ارجمندی اکرم و نژادحاجی علی ایرانی، ۱۴۰۱).

به عبارت دیگر، خطمشی‌گذاری در سطح کلان صورت می‌پذیرد و اجرای آن، از مسیر سازمان‌های مردم‌نهاد صورت می‌گیرد. سازمان‌های مردم‌نهاد، براساس اقتضات جامعه محلی، توانمندی تقویت سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی پیونددهنده را در اختیار جامعه محلی قرار می‌دهند و ساختارهای اداری حکومت، به گونه‌ای طراحی می‌گردند تا انعطاف‌پذیری لازم را برای تقویت سرمایه اجتماعی ارتباط‌دهنده در میان جوامع محلی روستایی و شهری، با یکدیگر و با سطوح بالاتر اداره، فراهم نمایند.



شکل ۴. شمایی کلی از مسیر تشکیل دموکراسی سطح یک و توانمندسازی جامعه محلی روستایی در راستای دستیابی به الگوی خطمشی‌گذاری تعاملی

Figure 4. An Overview of the Road Map to Establish Democracy and Empowering Local Rural Community to Achieve the Interactive Model of Policy Making

روستایی است؛ وابستگی اولیه جوامع مذکور به سازمان‌های حکومتی و مردم‌نهاد، فقط یک مرحله گذار تلقی می‌شود و نه

در واقع هدف از تقویت مشارکت حکومت با سازمان‌های مردم‌نهاد نیز همین افزایش سطح استقلال در جوامع محلی و

می‌گیرند، می‌توانند با سازمان‌دهی اجتماعی و اجتماع‌سازی، به حمایت از خطمشی‌های توسعه حکومت بپردازند. سازمان‌های مردم‌نهاد، با ایجاد هم‌سویی میان برنامه‌های کلان حکومت (و منابع تخصیص‌یافته برای تحقق آن‌ها) و نیروهای پیشران و حمایت‌کننده جامعه محلی، قادر خواهند بود به هم‌افزایی اقدامات حکومت و جوامع محلی کمک کنند؛ چنان‌که برنامه ملی حمایت توسعه روستایی پاکستان نیز با ایجاد فراگرد سازمان‌دهی مشخص، به برانگیختن ظرفیت جوامع محلی و تنظیم روابط آن‌ها با ساختارهای رسمی حکومتی و تخصیص منابع، کمک کرد.

در کشور ما، گاهی وام‌های خرد از طریق صندوق‌های توسعه روستایی به کشاورزان و کسب‌وکارهای خانگی اختصاص داده می‌شوند، بی‌آنکه هدف مشخصی برای تقویت سرمایه انسانی یا سرمایه اجتماعی در این روش توزیع اعتبار، مدنظر قرار گرفته باشد. در واقع، گویا یک خطمشی کلی و مشخص برای تقویت صنایع و هلدینگ‌های بزرگ و تجمیع فعالیت کسب‌وکارهای خرد، وجود ندارد و سازمان‌های اجتماعی با هدف تقویت سرمایه‌های اجتماعی شکل نگرفته‌اند. ده‌یاری‌ها و شوراهای اسلامی شهر و روستا، عملاً در تعیین برنامه‌های توسعه روستایی، نقش چندانی ایفا نمی‌نمایند و نقش ساختارهای ایجاد شده نیز اغلب مشورتی بوده، در قالب کارگروه‌هایی است که معمولاً ذیل معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها تشکیل می‌گردند. به بیان دیگر، نه برنامه‌ای مدون جهت تقویت سرمایه انسانی مدنظر است و نه ساختاری مشخص برای تقویت سرمایه اجتماعی شکل گرفته است. آنچه مشاهده می‌گردد صرفاً برنامه تخصیص وام خرد، جهت بهبود سطح معیشت در دوره‌های کوتاه‌مدت و به صورت مقطعی است!

این وام‌ها اغلب با هدف توسعه کسب‌وکار فعلی یا انتخابی روستاییان به آن‌ها اهداء می‌گردند. به عبارت دیگر، حکومت تصویر روشنی از نقشه اشتغال حال و آینده در هر منطقه، متناسب با نیازمندی‌ها و توانمندی‌های آن ترسیم نمی‌کند، بلکه هدف، کمک به مردم برای گذران زندگی‌شان، به روش فعلی، از طریق تزریق منابع مالی است! این روش، حتی ممکن است در صورت عدم موفقیت، به مقروض شدن بیشتر دریافت‌کنندگان وام و افت بیشتر سطح کیفیت زندگی ایشان نیز منجر گردد!

به این ترتیب، ضروری است "بسته خطمشی توسعه"، به‌نحوی تنظیم گردد که جایگاه توسعه روستایی در ارتباط با خطمشی‌های دیگر و هم‌چنین در امتداد خطمشی‌های سطوح بالاتر، به‌وضوح روشن شود. نکته این است که یک خطمشی توسعه روستایی

دائمی. اینجا است که تفاوت خیریه با سازمان مردم‌نهاد، به دقت بارز می‌شود. هدف نهایی این سازمان‌ها، رفع وابستگی و کمک به شکل‌گیری استقلال در مراحل تصمیم‌گیری و اجرای خطمشی در جوامع روستایی است.

در هر دو گونه خطمشی‌های توسعه روستایی بررسی شده در پژوهش حاضر، نوعی ساختار غیرحکومتی واسط، جهت سازمان‌دهی و ساختاردهی مشترک به تلاش‌های ملی (در مورد اتحادیه اروپا) یا اجتماعات محلی (در مورد پاکستان)، شکل گرفته است. شبکه توسعه روستایی اروپا، نقش پیونددهنده برنامه‌های توسعه در سطح ملی (کشورهای مستقل) را با خطمشی کلان مشترک بین اعضای اتحادیه اروپا ایفا می‌نماید. در بررسی موردی اتحادیه اروپا، چگونگی ایفای نقش دموکراسی سطح سه در خطمشی‌گذاری کلان مدنظر قرار می‌گیرد و اتحادیه اروپا شبکه‌ای ایجاد می‌کند که به‌منزله واسط تسهیم دانش توسعه روستایی بین کشورهای عضو، ایفای نقش می‌کند. در مورد پاکستان، دموکراسی سطح دو، برنامه حمایت ملی روستایی و چگونگی کمک آن را سامان‌دهی کرده، در قالب دموکراسی سطح یک، به‌سوی اخذ تصمیم در اجتماعات محلی هدف، رهنمون می‌گردد.

پیشنهاد‌های پژوهش

بنا به استدلال‌های مطرح شده، پیشنهاد می‌گردد که خطمشی‌گذاری تقویت سرمایه انسانی، به‌منظور ایجاد انسجام و یکپارچگی در سطح ملی، از بالا به پایین و در راستای اهداف کلان آموزش و اشتغال کشور صورت گیرد و اجرای آن، بنا به اقتضائات محلی هر جامعه هدف و سطح بلوغ آن، با طراحی برنامه اقدام کلی، از بالا به پایین، همراه با برنامه‌های اقتضایی محلی، از پایین به بالا صورت گیرد. در عین حال، همان‌گونه که استدلال شد خطمشی‌گذاری تقویت سرمایه اجتماعی برای حمایت از خطمشی‌های کلان، باید از پایین به بالا صورت گیرد؛ زیرا این امر کاملاً به شرایط و اقتضائات زمینه اجتماعی و محیطی جامعه هدف وابسته است و نمی‌توان حکمی کلان و عمومی را برای تقویت آن صادر کرد. در عین حال، حکومت‌ها جز با تسهیل سازمان‌دهی اجتماعی، ابزاری برای مداخله جامعه محلی در امر مشارکت پایدار و پویا برای طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه، در اختیار ندارند. مشارکت امری انتخابی است نه دستوری؛ بنابراین، می‌بایست سازوکاری اندیشیده شود که انتخاب‌های افراد جوامع محلی را منسجم و هم‌سو نماید. همان‌گونه که استدلال شد، سازمان‌های مردم‌نهاد که معمولاً برای جبران ضعف حکومت‌ها در تأمین رفاه اجتماعی شکل

خوب، نمی‌تواند منفصل از سایر برنامه‌ها یا پروژه‌های توسعه در سطح کلان، طرح‌ریزی و اجرا شود. بنابراین، در هنگام طراحی بسته خطمشی، باید رویکردی کل‌نگر و فرازمانی و فرامکانی اتخاذ نمود و روستا را در میان محله، منطقه، استان، کشور و سامانه بین‌الملل، تصور کرد.

References

- Arjmandiakram, T., & Nejadhajiali Irani, F. (2022). Investigating the Situation of New Leadership Functions in Government Organizations of West Azerbaijan Province and Presenting an Appropriate Model for Developing the Current Situation. *Public Organizations Management*, 10(3), 103-122. (In Persian)
- Besley, T., & Kord, L. (2009). *pro-poor growth*. Translation: Abbas Shakri and Amin Maliki, Tehran: Ni. (In Persian)
- ENRD (2016). *Connecting Rural Europe (2014-2020)*. what is rural networking. Available at <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-enrd-booklet-2016-en-digital.pdf> (Retrieved at 17 October 2017).
- Grootaert, C., & Van Bastelaer, T. (2001). Understanding and measuring social capital: A synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative (Vol. 24). World Bank. *Social Development Family, Environmentally and Socially Sustainable Development Network*.
- Halpern, D. (2005). *Social capital*. Polity.
- Ismailnia, H., & Paloj, M. (2000). The function of rural development in solving the challenge of national development. *The first biennial conference of Iran's economy*, the basic challenges of Iran's economy in the 1380s
- Javan, J. (1994). *Population and Human Resources*. kelk Azar, No. 57, 123-113. (In Persian)
- Jónsdóttir, S., & Gísladóttir, G. (2023). Land use planning, sustainable food production and rural development: A literature analysis. *Geography and Sustainability*, 4, 391-403.
- Kaviani, Z. (2023). *The state of poverty and the characteristics of the poor*. Bureau of Economic Studies: Department of Macroeconomics and Modeling. Islamic Council Research Center. (In Persian)
- Mirzaei Ahranjani, H., Pourezat, A. A., & Saadabadi, A. A. (2012). *Rural Development Management: Transition to Electronic Village*. Tehran: Maidanchi. (In Persian)
- Mirzaei, Kh. (2015). *Qualitative research, research, researcher and research paper writing*. The second volume. Tehran: Fojhun. (In Persian)
- NRSP (2016). 22nd Annual Progress Report 2015-2016: Making the Communities Climate and Disaster Resilient. Available at <http://www.nrsp.org.pk/Documents/NRSP-Annual-Report-2015-16.pdf> (Retrieved at 25 June 2017)
- Poulter, J., Checkland, P. (2014). *Learning for action: (a short definitive account of soft) systems methodology and its use for practitioner*. Translation: Mohammad Reza Mehrgan, Mahmoud Dehghan, Mohammad Reza Akhwan and Kamiar Raisifar. Tehran: Mehraban Pub. (In Persian)
- Pourezat, A. A. (2014). *The strategic management of Asar Madar: a future-oriented approach to public interests*. second edition. Tehran: Imam Sadiq University (AS). (In Persian)
- Pourezat, A. A., Rahmani, F. (2016). *Policy Package; From Design to Editing*. Tehran: Maidanchi. (In Persian)
- Rasouli, S. N. (2022). Presenting the 4.0 Generation Human Capital Development Model in Tehran Municipality with a Mixed Approach. *Public Organizations Management*, 10(4), 115-134. (In Persian)
- Rizvani, A. A. (2008). *Mutual relations between the city and the village (with emphasis on Iran)*. Tehran: Payam Noor. (In Persian)
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage publications.
- Tomer, J. F. (2016). *Integrating human capital with human development: The path to a more productive and humane economy*. Palgrave Macmillan.
- Yang, W., Li, W., & Wang, L. C. (2023). How should rural development be chosen? The mechanism narration of rural regional function: A case study of Gansu Province, China. *Heliyon*, 9, 1-24.
- Zahedi, M. J. (2009). *The role of non-governmental organizations in sustainable development*. Tehran: Maziar. (In Persian)