

نقش شوراهای اسلامی در مدیریت و توسعه روستایی

حمید کریمی جشنی^۱

چکیده

با توجه به سومین دور انتخابات شورا بر آن شدیم تا به طور اجمال نقش شوراهای اسلامی روستایی را در مدیریت و توسعه بررسی کنیم. لازم به ذکر است اگر چه توسعه مفهوم بسیار گسترده دارد و از دیدگاه های مختلف قابل بحث می باشد ولی در این بحث مفهوم توسعه بیشتر به افزایش خدمات عمرانی- اقتصادی- فرهنگی و امنیتی بر می گردد که در حقیق به عنوان مراحل اولیه توسعه در نظر گرفته شده است.

با نگاهی مختصر به آمارهای رسمی دیده می شود که جمعیت روستایی در طی 50 سال گذشته (1335-1385) روند نزولی داشته، یعنی از 67/6 درصد جمعیت کشور در سال 1335 به حدود 31/5 درصد جمعیت در سال 1385 رسیده است. آن هم جمعیتی فعال که در کلیه تحولات اقتصادی- سیاسی و اجتماعی کشور تاثیر می گذارد، زیرا روستا دارای مشخصات جغرافیایی- تاریخی- فرهنگی- اجتماعی- اقتصادی- جمعیتی و سیاسی خاص خود می باشد و لذا لازم است که مختصری درباره تاریخچه سیاسی و توسعه ای و مدیریت آن بحث شود.

الف- تاریخچه سیاسی

شناخت ده یا روستا به عنوان یک واحد سیستم حکومتی، به آغاز مشروطیت و قانون تشکیل ایالات و ولایات برمی گردد که کدخدایان که نمایندگان مالک و برگزیده آنان بودند اداره ده را بر عهده گرفته و در پاره ای از امور با ماموران دولتی همکاری داشتند. ولی آغاز مشارکت روستائیان در امور روستاها به سال 1342 و تشکیل انجمن ده بر می گردد که این انجمن ها اداره امور دهات را برعهده گرفتند.

کلمات کلیدی: مدیریت، توسعه روستایی، نقش شورا، امور زیربنایی، امور امنیتی، امور اقتصادی

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران علاوه بر تشکیل نهادهای انقلابی جهت عمران و توسعه روستایی، اداره امور روستاها بر مبنای قانون اساسی به عهده شوراهای اسلامی روستا که از طرف مردم انتخاب می شدند واگذار گردید. تعداد اعضای این شوراها با توجه به جمعیت روستاها بین 4 الی 7 نفر بوده و در روستاهای زیر بیست خانوار نیز یک نفر به عنوان نماینده شورا انتخاب می شد.

ب- تاریخچه توسعه روستایی

قدم های اولیه توسعه روستایی در ایران به انقلاب مشروطیت برمی گردد، که در آن زمان انقلابیون بیشتر به تغییر ساخت سیاسی کشور توجه داشتند. به همین دلیل تغییر عمده ای در شئون اقتصادی و اجتماعی روستاها صورت نگرفت. در نهضت جنگل که توسط میرزا کوچک خان برپا شده بود املاک وسیعی توسط انقلابیون به تصرف درآمد. عوارض فئودال ممنوع شد و کمیته هایی برای رسیدگی به شکایات رعایا تشکیل گردید. اما عاقبت این نهضت توسط حکومت مرکزی سرکوب گردید. اصلاحات اراضی که در سال 1341 به اجرا درآمد نتوانست تغییراتی عمده ای که باعث توسعه روستایی شود ایجاد کند و در دهه چهل اختلاف میان رشد بخش های مختلف اقتصادی سبب افزایش نابرابری بین درآمد در شهر و روستا و حتی شهرهای بزرگ و کوچک شد و همچنین نابرابری های در زمینه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در درون روستاها بوجود آمد.

با پیروزی انقلاب اسلامی، اهداف محرومیت زدایی که از ویژگی ای این انقلاب بود در روستاها نیز مورد توجه قرار گرفت. اگر چه تا سال 1367 به دلیل وقوع جنگ، برنامه توسعه ای مشخصی برای کشور تعیین نشده بود ولی کارشناسان معتقدند بیشترین تلاش در زمینه توسعه روستایی طی همین سال ها انجام شده است. در برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه جمهوری اسلامی موارد متعددی در زمینه توسعه روستایی از جمله اولویت دادن به مناطق محروم، عمران و صنایع روستایی، بهبود شرایط زندگی در روستا، حفظ محیط زیست و گسترش مشارکت مردم به چشم می خورد که بسیاری از آن ها انجام شده یا در حال انجام می باشد، که به بررسی جداگانه ای نیاز دارد.

ج- مدیریت روستایی

در بررسی سیر تاریخی مدیریت روستایی دیده می شود که قبل از انقلاب مشروطه در هر روستا نسق یا نظام فواید اراضی چگونگی استفاده از عوامل تولید را مشخص می کرده است و هر مالک به عنوان سرنسق یا مدیر کل روستا محسوب می شد و امور مختلف ده توسط عواملی مانند نماینده، مباشر، کدخدا و داروغه اداره می شد و هزینه روستا را عمدتاً روستاییان می پرداختند. بعد از انقلاب مشروطیت تا اصلاحات اراضی با تصویب قانون ایالات و ولایات، امور ده به عهده کدخدا واگذار شد.

مواردی از قانون کدخدا می بایست به مرحله اجرا گذارد عبارت بود از:

حفظ امنیت و احوال روستاییان، دستگیر کردن فراریان نظامی و اشخاص خاطی، کمک برای جلوگیری از امراض مسری و مطلع نمودن ماموران انتظامی از وقوع حوادث و اتفاقات خارق العاده.

اصلاحات ارضی باعث بروز تغییراتی در جامعه روستایی ایران گردید که از آن جمله می توان به ورود دولت به جای مالک در ده اشاره کرد. در سال 1342 لایحه قانونی تشکیل انجمن های ده به تصویب رسید که بر اساس آن اداره امور روستا به عهده یک هیات 5 نفره تحت عنوان انجمن ده واگذار گردید که وظایف آن عبارت بود از:

ایجاد هماهنگی بین برنامه های عمرانی ده، تشویق کارکنان ده به مشارکت در اجرای آبادانی ده و نگهداری و بهره برداری از تاسیسات عمرانی، همکاری با ماموران ثبت احوال و نیروهای امنیتی و تشویق روستاییان به طرح های درختکاری، دامداری اصلاح نژاد دام و

قانون مربوط به امور روستاها در دهه 40 دائما در حال تغییر بود و تقریبا هر سه سال یک بار قانونی در این زمینه به تصویب می رسید، به عنوان نمونه در سال 1354 قانون تشکیل ده و دهبان به تصویب رسید که در این قانون دهبان به جای کدخدا وظائف زیر را عهده دار گردید:

اجرای کلیه مصوبات انجمن ده، حفظ نظم، همکاری با ماموریت دولتی، داوری و ارسال گزارش به مراجع ذیربط، که البته به جز مواردی محدود این قانون به اجرا در نیامد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی دگرگونی در سطح جامعه روستایی به وجود آمد و باعث تغییراتی در شیوه اداره روستا گردید و شوراها که عمدتا از جوانان پرشور انقلابی تشکیل شده بودند، جایگزین کدخدا شدند.

در سال 1361 با استناد به قانون اساسی، طرح شوراهاى اسلامى روستایی به تصویب مجلس رسید و تشکیل آن به جهادسازندگی واگذار گردید، از همان سال جهادسازندگی نسبت به تشکیل واحدی تحت عنوان هماهنگی امور شوراهاى روستایی اقدام و شورای اسلامی روستایی یکی پس از دیگری در مناطق روستایی تشکیل شد که بر اساس قانون، وظایف زیر را عهده دار گردید:

- بررسی و شناخت کمبودها و نیازها و نارسائی های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی روستا

- اجرا و نظارت بر تصمیمات شورا

- برنامه ریزی و اقدام در جهت مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و ...

- ایجاد روحیه همکاری مردم با مسئولان در جهت تداوم انقلاب

- بررسی برنامه های پیشنهادی ارگان های اجرایی در زمینه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و فرهنگی جهت جلوگیری از تبعیض بین مناطق مختلف و گزارش نارسهائی ها به شوراهاى بالاتر و مراجع ذیربط

- تشکیل انجمن ها و نهادهای اجتماعی، دامداری، ارشادی و تعاونی تولید، توزیع و مصرف با مشارکت مردم

- نظارت و همکاری با مسئولین اجرایی، تامین بهداشت، همکاری و هماهنگی با نهادهای اجرایی

- امور مربوط به جلوگیری از فرسایش خاک، حفظ و عمران مراتع و اماکن عمومی و راه های روستایی

- تشویق اهالی به کارهای دستی و توسعه صنایع روستایی و امر سوادآموزی
با توجه به سیر تحولات مدیریت و توسعه روستایی، برای بررسی بیشتر وظایف شوراها و امور مربوط به توسعه روستاها، شاخص های زیر را می توان در نظر گرفت.

الف- شاخص های امور زیربنایی شامل

- 1- بررسی و شناخت کمبودها و نیازهای عمرانی روستا
- 2- انعکاس نیازهای عمرانی و پیگیری تصویب آن ها
- 3- ایجاد زمینه مناسب جهت مشارکت مردم و جذب خودیاری
- 4- ایجاد زمینه مناسب جهت همکاری با شوراها و مسئولین امور عمرانی
- 5- امانت داری شوراها در اجرای پروژه های عمرانی و پیگیری نظارت بر اجرای پروژه ها
- 6- نظارت بر اجرای تصمیمات متخذه شورا و نظارت بر نگهداری پروژه های عمرانی

ب- شاخص های امور اقتصادی شامل

- 1- بررسی و شناخت و انعکاس مشکلات کشاورزی، دامپروری و صنایع روستایی
- 2- تشکیل تعاونی های تولید و پیگیری حل مشکلات کشاورزی و صنایع روستایی
- 3- هدایت تعاونی ها در رفع نیازهای اهالی و جلب همکاری مردم و مسئولین در امور تولیدی
- 4- حفظ مراتع حوزه روستا و جلب مشارکت مردم در اصلاح و احیای آن
- 5- نظارت بر توزیع عادلانه نهاده های کشاورزی

ج- شاخص های امور فرهنگی و اجتماعی

- 1- بررسی و شناخت نیازهای فرهنگی و اجتماعی و انعکاس آن به مسئولین ذیربط
- 2- جلب خودیاری مردمی در امور فرهنگی و پیگیری تصویب پروژه های فرهنگی و اجتماعی
- 3- تشکیل هیات های فرهنگی و مذهبی و حل مشکلات اجرایی
- 4- جلب همکاری مردم با خانه های بهداشت و اجرای قوانین بهداشتی
- 5- جلب همکاری مردم با مدرسه و نظارت بر انجمن اولیا و مربیان
- 6- نظارت بر امور فرهنگی و دینی و پیگیری برای حضور روحانی در روستا

د- شاخص های امور سیاسی و امنیتی شامل

- 1- بررسی و شناخت مشکلات سیاسی و امنیتی روستا و پیگیری در حل آن ها
- 2- بسیج مردم در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه و جمع آوری کمک های مردمی

3- جلب همکاری مردم با نیروهای نظامی و انتظامی و همکای جهت تشکیل واحد بسیج در روستا

4- نظارت بر حفظ امنیت در روستا و تلاش جهت افزایش اطلاعات سیاسی مردم

5- حل اختلافات محلی و قبیله ای

با توجه به شاخص هایی که برای وظایف شوراها در نظر گرفته شد، موفقیت یا عدم موفقیت شوراها در روستاها متفاوت می باشد. دلایل موفقیت یا عدم موفقیت به عوامل گوناگونی از جمله عوامل داخلی روستا و عوامل خارجی آن بر می گردد.

عوامل داخلی روستا مانند میزان جمعیت، وضع اقتصادی و درآمدی روستا، سطح سواد و شایستگی اعضای شورا را می توان برشمرد.

عوامل خارج از روستا مانند همکاری ارگان های دولتی خصوصا سازمان هایی که مستقیما در امور تصمیم گیری و اجرایی روستا دخالت دارند مانند فرمانداری ها، بخشداری ها، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، جهاد کشاورزی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، سازمان تبلیغات، بسیج سپاه، امکان دسترسی روستا به مرکز شهرستان و خشکسالی را می توان نام برد.

در تحقیقی که در سال 1374 درباره عملکرد شوراهای اسلامی استان فارس توسط مدیریت ترویج انجام شد بررسی ها نشان می داد که پیشنهاد دهنده 90 درصد طرح های گوناگونی که در روستاها انجام گرفته شوراهای اسلامی بوده اند. همچنین بر اساس همین تحقیق شوراها تقریبا در 85 درصد طرح های انجام گرفته دخالت مستقیم داشته اند. حتی شوراها مجری برخی از طرح ها نیز بوده اند. همچنین این بررسی نشان می داد که عواملی مانند جوان بودن اعضای شورای اسلامی، نداشتن سوابق مدیریتی و کمبود درآمد، در زمینه عدم موفقیت شوراها تاثیر داشته است.

در تحقیقی که در سال 1380 توسط عبدالرضا توحیدیان فر درباره موفقیت یا عدم موفقیت رهبران محلی (شوراها) در شهرستان فسا از استان فارس انجام گرفته در خصوص وظایف امور زیربنایی نشان می دهد که 49 درصد از پاسخ دهندگان بیان داشته اند که موفقیت شورا متوسط، زیاد و خیلی زیاد بوده است. در بین مجموعه وظایف، نظارت بر تصمیمات متخذه توسط شورا با 56 درصد بیشترین میزان موفقیت و انعکاس مشکلات و نیازهای عمرانی روستا به مسئولین با 45/5 درصد کمترین میزان موفقیت بیان شده است.

در زمینه موفقیت شوراها در توسعه امور اقتصادی، 41 درصد پاسخ دهندگان بیان داشته اند که موفقیت شوراها متوسط، زیاد و خیلی زیاد بوده که در بین این دسته وظایف، نظارت بر توزیع عادلانه نهاده های کشاورزی با 47 درصد بیشترین و تشکیل تعاونی های تولید با 29/9 درصد، کمترین موفقیت نشان می دهد.

در زمینه موفقیت شوراها در توسعه امور فرهنگی و اجتماعی، 57 درصد پاسخ دهندگان اظهار داشته اند که موفقیت شوراها متوسط، زیاد و خیلی زیاد بوده که در بین این دسته وظایف، تلاش در

جهت حضور روحانی و نظارت بر امور فرهنگی با 75/8 درصد بیشترین و تلاش در زمینه تامین بودجه پروژه های فرهنگی با 38/7 درصد کمترین موفقیت را نشان می دهد.

در زمینه موفقیت شوراها در امور سیاسی و امنیتی روستا، 58 درصد پاسخ دهندگان موفقیت شورا را متوسط، زیاد و خیلی زیاد بیان کرده اند که در این دسته وظایف، جمع آوری کمک برای حوادث غیرمترقبه با 66/1 درصد بیشترین و پیگیری حل مشکلات ایمنی روستا با 47/7 درصد کمترین موفقیت را نشان داد.

نتیجه بررسی های فوق موید این موضوع است که شوراها در برخی زمینه ها موفق و در برخی زمینه ها ناموفق بوده اند.

نتیجه گیری

با توجه به مطلب مذکور و وظایفی که شوراها انجام می دهند وظایفی مدیریتی است که عمدتاً به امور روستا مربوط است و وظایفی است که به توسعه روستاها منجر خواهد شد و همانطور که بیان شد در برخی زمینه ها موفق و در برخی زمینه ها موفقیت کمی داشته اند. پیشنهادات زیر می تواند در موفقیت شوراها تاثیر مثبتی بر جای گذارد:

1- به روستاها باید به یک دید کلی و سیستمی نگریست زیرا در این دیدگاه تمامی اجزاء و عناصر و عوامل روستا و ارتباط بین اجزا و عناصر در نظر گرفته می شود.

2- توسعه روستا بدون مشارکت روستاییان امکان ندارد و مشارکت باید در اموری مانند تصمیم گیری، برنامه ریزی و دیگر زمینه ها متجلی شود. بنابراین عواملی که سبب عدم مشارکت می شود باید حذف گردد.

3- شوراها باید از حمایت قانونی و مالی لازم و شفاف برخوردار باشند و لذا ضروری است با توجه به تغییرات و تحولات، در وظایف شوراها در منابع درآمدی، ارتباط منطقی شوراها با دستگاه های محلی و دولتی بازنگری شود.

4- تدوین یک نظام نظارتی و ارزشیابی از فعالیت شوراها در افزایش انگیزه شوراها موثر بوده و کمک موثری به مسئولین در هدایت و نظارت بر شوراها خواهد داشت.

5- در جهت ایجاد و تقویت روابط صمیمانه بین اعضا شوراها و روابط بین فردی بین اعضا شوراها و روستاییان باید تلاش شود و ارائه گزارش عملکرد شوراها به مردم در این زمینه موثر خواهد بود.

6- چون روستاها نیازهای مختلفی دارند، وجود یک نیروی اجرایی (دهیار) زیر نظر شوراها برای اجرای برخی امور به ویژه امور عمرانی از ضروریات مدیریت در روستا می باشد.

در پایان یادآوری می شود که روستا جامعه ای کوچک از کشور است اما نیازهای گوناگون و متفاوت را در خود دارا می باشد.

منابع

- 1- الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی نشر نی، تهران 1370
- 2- ازکیا، مصطفی، مقدمه ای بر توسعه جامعه روستایی، انتشارات اطلاعات، تهران 1370
- 3- تقوی، نعمت الله، جامعه شناسی روستایی، انتشارات دانشگاه پیام نور، تهران 1374
- 4- توحیدیانفر، عبدالرضا، نقش رهبران محلی در مدیریت روستایی شهرستان فسا (پایان نامه)، شیراز 1380
- 5- سرشماری نفوس و مسکن، 1385 آخرین آمار ملی از جمعیت ایران
- 6- شهبازی، اسماعیل، توسعه و ترویج روستایی، انتشارات دانشگاه تهران 1372
- 7- طالب، مهدی، مدیریت روستایی در ایران، دانشگاه تهران 1371
- 8- قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب 1375
- 9- کریمی، حمید، سازماندهی و مدیریت در روستا، مجموعه مقالات بنیاد مسکن شیراز 1375
- 10- مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن 1375
- 11- مزینی، منوچهر، مدیریت شهری و روستایی در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی
- 12- مدیریت ترویج و مشارکت مردمی جهاد سازندگی استان فارس، بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شیراز 1374
- 13- لهسایی زاده، عبدالعلی، تحولات اجتماعی در روستاهای ایران، انتشارات نوید شیراز 1369
- 14- وثوقی، منصور، جامعه شناسی روستایی، انتشارات کیهان تهران 1368