

عنوان مقاله: مدیریت روستایی در ایران معاصر

نویسنده: عبدالعلی لهسایی زاده

منبع: تعاون سال بیستم شماره ۲۰۲ و ۲۰۳ اردیبهشت خرداد ۱۳۸۸. صص ۶۷-۴۹

• قدرت به عنوان وسیله‌ای در دست مدیریت روستا، پدیدهای کاملاً پویاست. تاریخ معاصر روستاهای ایران نشان می‌دهد که قدرت در نقش یک پدیده کنترل کننده امور روستایی، در سه مقطع زمانی به شکلهای مختلف اعمال شده است. در دوره پیش از اصلاحات ارضی،^{۳۴۱} قدرت در جهت حفظ منافع مالکان، به کدخدایان تفویض شد.

•

سه مقطع زمانی به شکلهای مختلف

• در واقع در این مقطع، کدخدایان ابزار حفظ نظم در روستاهای بودند. در دوران بین اصلاحات ارضی تا انقلاب اسلامی، با فروپاشی قدرت بزرگمالکان در ایران، پدیده کدخدایی کم رنگ و به شکل دهبان و نماینده‌گی دولت در روستا درآمد. دهبان در حکم یک نماینده رسمی، مجری اوامر دولت در روستا بود. پس از انقلاب اسلامی، متأثر از جو انقلابی، نهاد جدیدی در روستاهای تحت عنوان شورای اسلامی روستا به وجود آمد که کنترل نظم در روستاهای را بر مبنای قدرت مشارکت مردمی مطرح کرده است

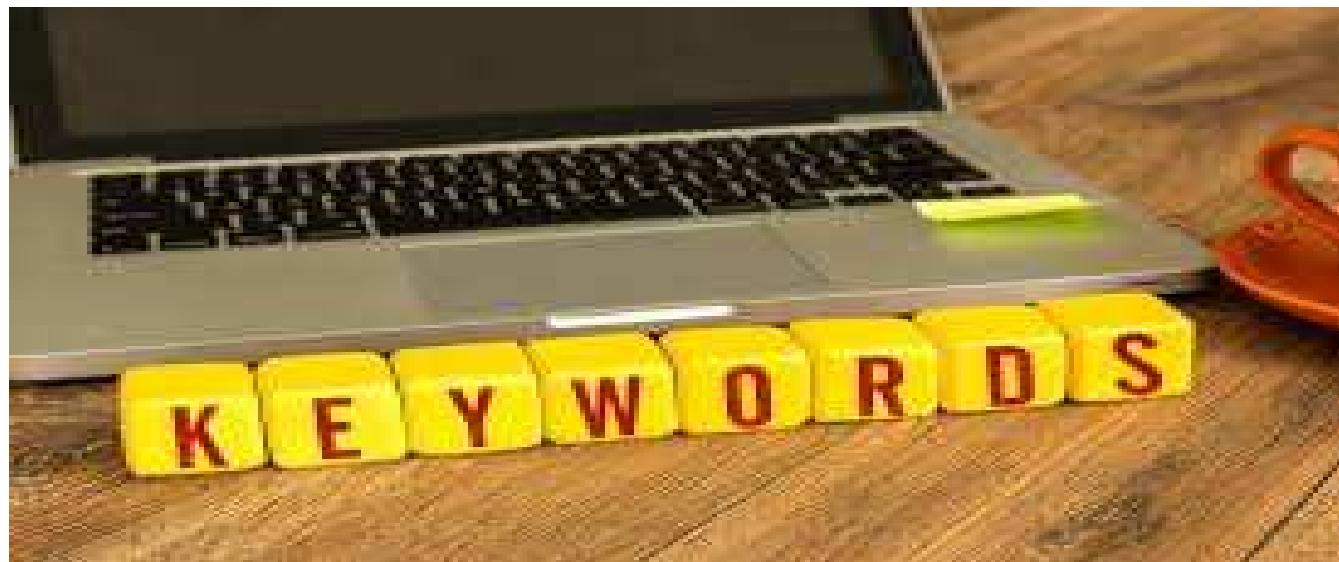
دهبان در حکم یک نماینده رسمی،
 مجری اوامر دولت در روستا بود

• مقاله حاضر به این نتیجه رسیده است که حفظ نظم روستایی در هر سه دوره مشکلات خاص خود را داشته و امروز نیز روستاهای ایران با وجود دارا بودن نهادی رسمی برای مدیریت روستا از یک خلاً مدیریتی رنج می برنند. آنچه می تواند راه حل این معضل اجتماعی باشد، پیوند زدن نهاد **کنترل روستایی مردمی** با ساختار رسمی جامعه است.



کلیدواژه‌ها:

- مدیریت روستایی، مدیریت مشارکتی، جامعه روستایی، دهیار





مقدمه

- یکی از مسائل مهم در بررسی سازمانهای اجتماعی به طور عموم و سازمانهای اجتماعی روستایی به طور اخص، مسئله قدرت و تغیرات آن و در نتیجه کنترل اجتماعی است. مطالعه جامعه روستایی بدون مطالعه سازمانبندی اجتماعی، در واقع راه به جایی نمی برد. از ابتدای تأسیس جامعه شناسی روستایی، جامعه شناسان بر این باور بوده اند که برای مطالعه تغیرات اجتماعی در روستاهای خاص را به عبارت تخصصیتر، مطالعه روند توسعه روستایی، می بایستی به مطالعه ماهیت سازمانهای اجتماعی در روستاهای پرداخت. سازمانهای اجتماعی روستایی پدیده هایی کاملاً پویا هستند و در طول تاریخ تحولات روستایی تغییر میکنند. مجموعه سازمانهای اجتماعی روستایی، نوعی کنترل خاص را در روستاهای اعمال میکنند؛

مطالعه ماهیت سازمانهای اجتماعی در
روستاهای



• پس همگام با تغییرات اجتماعی، در ساختارهای سازمانهای روستایی تحول ایجاد میشود و به دنبال آن، شکل‌العمل‌قدرت به عنوان ابزار کنترل اجتماعی، تغییر می‌کند. تاریخ معاصر روستایی ایران نشان داده است که جامعه روستایی با تغییرات سریعی روبرو بوده است. از تبعات این تغییرات سریع، بروز شکل‌های جدید کنترل اجتماعی بر جامعه روستایی بوده است. در کنترل اجتماعی روستایی، مسئله مدیریت روستایی پیش می‌آید که خود از بحث‌های اساسی جامعه شناسی توسعه روستایی است

ساختارهای سازمانهای روستایی

• اگر بخواهیم مسئله را به طور دقیقتری مورد بررسی قرار دهیم، باید به دنبال پاسخ به این سؤال باشیم که در طول تاریخ معاصر روستایی ایران، پدیده مدیریت روستایی چه روندی به خود دیده است و در آینده به چه شکل و صورتی درخواهد آمد، یا بهتر است بگوییم به چه شکلی باید در آید. هدف مقاله حاضر بررسی چگونگی تغییرات در ساختار قدرت و کنترل روستایی در ایران است. به همین منظور با توجه به تاریخ معاصر روستایی در ایران و با عنایت به دیدگاههای نظری موجود در مورد پدیده قدرت و جایگاه آن در جوامع روستایی، مسئله مدیریت روستایی واکاوی میشود تا از این طریق مشخص شود که با توجه به نیازهای امروزین جوامع روستایی در ایران، شکل بهینه و راهبردی مدیریت روستایی چگونه باید باشد

چگونگی تغییرات در ساختار
قدرت و کنترل روستایی

• مقاله در پایان پس از نتیجه گیری، **راهبردهای عملی مدیریت روستایی** را برای روستاهای ایران پیشنهاد خواهد کرد. در این زمینه سعی خواهد شد آنچه در چارچوب وضعیت موجود (اعم از امکانات اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و غیره) قابل اجراست پیشنهاد شود تا دستگاههای اجرایی کشور توانایی انجام آن را داشته باشند. بدون شک اجرای هر خطمشی توسعهای مستلزم صرف انرژی بیش از حد معمول توسط سازمانها و ارگانهای موجود است. ذل ا در این مقاله توصیه شده است هر سازمان و ارگانی به سهم خود در اجرای طرح پیشنهادی تلاش لازم و هماهنگ را بنماید



چارچوب نظری

- در مورد ساختار قدرت و در نتیجه کنترل اجتماعی در روستاهای سه دیدگاه عمدۀ در بین جامعه شناسان روستایی رواج دارد:



۱- قدرت ناشی از ساختار سنتی "است؛ .

۲- قدرت ناشی از گسترش نظام بوروکراسی در روستاهای "می باشد و

۳- «قدرت ناشی از مشارکت مردمی» است.



1

• در **دیدگاه نخست** که مبتنی بر نظریات ماکس وبر در باب قدرت سنتی است، جامعه‌شناسان روستایی بر این باورند که قدرت متضمن اجبار بعضی به وسیله بعضی دیگر است. این **اجبار** ناشی از اعتقادی است بر این مبنا که عده‌ای فرمان دادن را حق خویش بدانند



ماکس وبر

• و شهروندان نیز معتقد باشند که موظف به اطاعت از این اوامرند. در این نظام آنان که قدرت را به کار می‌گیرند همواره میکوشند تا ایمان به **مشروعیت سلطه** را به وجود آورند، لذا ارزشها یی را در جامعه روستایی رواج می‌دهند که موجب مشروعیت سلطه و **پذیرش** آن از طرف روستاییان شود (ترنر و بیگلی، ۲۶۷، ص. ۱۳۸۴)

•

• در باور طرفداران این دیدگاه، **جوهره نظام سلطه سنتی** وجود یک دستگاه اجرایی است به این معنی که مناسبات قدرتی همچجانبه را در روستاها اعمال کند و کنترل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را در دست داشته باشد و روستاییان از این منبع و اوامر آن اطاعت محض داشته باشند. در این نظام، عامل سلطه، موقعیتها و توجیه قدرت خود را در پرتو رسوم کسب میکند و فرمانها را بر حسب حوزه های صلاح‌دیدی که سنتها برایشان میگشاید صادر مینماید. توده های روستایی از فرامینی اطاعت می کنند که موقعیت رهبر سنتی را به رسمیت بشناسد

عامل سلطه، موقعیتها و توجیه قدرت
خود را در پرتو رسوم کسب میکند

• این فرایمین از مجرای رهبران محلی به روستاییان انتقال می یابد که البته به نظامهای هنجاری سلطه تعمیم داده می شود. در این شکل از اعمال قدرت، وفاداری رهبران محلی به رهبری سنتی به واسطه پاداشها و موقعیتها یی است که به آنها می رسد. رهبر محلی موقعیت خود را بر اساس سنت وفاداری به رهبر سنتی کسب و مستحکم مینماید. اطاعت، بیش از آنکه از قوانین مصوبه باشد، از فرایمین صادره شخصی است. در این نوع سلطه، جدایی میان امور خصوصی و اداره جامعه روستایی وجود ندارد

اطاعت، بیش از آنکه از قوانین مصوبه باشد، از
فرایمین صادره شخصی است

• ه طور خلاصه، این عناصر قدرت سنتی نوعا بازتاب ارزشها و الگوهای فرهنگی کنش اجتماعی است که در طی چندین سال ثبیت شده‌اند

بازتاب ارزشها و الگوهای فرهنگی کنش اجتماعی

• در دیدگاه **دوم**، بحث درباره گسترش قدرت مشروع (اقتدار) در جامعه روستایی در چارچوب نفوذ نظام بوروکراسی است. در اقتدار اداری، هر هنجار قانونی می‌تواند به وسیله تصویب صحیح دستور عملی به وجود آید و یا تغییر یابد. لذا سلطه قانونی مبتنی بر اعتقاد به دستور عملی می‌باشد، به این معنی که قوانین زمانی به وسیله مردم مشروعیت می‌یابد که آنها (مردم) در انجام آنچه به عنوان شیوه مناسب تعریف می‌شود، مجبور شوند. در باور طرفداران این دیدگاه، رهبران محلی روستایی که قوانین را انتشار می‌دهند، به نظر می‌رسد وقتی حق عمل دارند که مقام و موقعیت خود را بر اساس آن چیزی که به عنوان **شیوه‌های صحیح دستور عملی** ملاحظه می‌شود، به دست آورده باشند (برای مثال، از طریق انتخاب یا انتصاب) (همان منبع).

- در این ساختار قدرتی، قدرت عمومی عبارت از ساختار نهادی پیچیدهای است که متنضم‌ن ابزارهای تحدید و پراکندن قدرت و نیز سلسله مراتب پیچیدهای از قواعد و هنجارهایی است که قدرت را نهادینه ساخته و روابط میان شهروندان، قوانین و نهادهای دولتی را تنظیم می‌کنند

•

قواعد و هنجارها

- در این نظام، فرایمن به صورت مقررات اداری از سیستم بوروکراسی شهری به عاملان مستقر در روستا انتقال مییابد. در واقع این فرایند یک نوع اداری کردن روستاهاست. عاملان کنترل روستایی در اجرای مقررات و قوانین در روستا، عناصر شخصی را کنار میگذارند و به طور رسمی با مسائل برخورد می کنند. اداره امور روستا به طور غیر شخصی، عینی و بر اساس دانش اداری است.

غیر شخصی، عینی و بر اساس دانش اداری

به صورت مقررات اداری از
سیستم بوروکراسی شهری

- در این نظام قانونی، روستاییان با فردی تحت عنوان مدیر روستا روبه رو هستند که مجری بخشنامه‌های دولتی است و از خود و یا منبع شخصی، فرمانی برای اجرا نمی‌گیرد، نفع شخصی را نمی‌تواند در نظر بگیرد و مسائل و مشکلات روستاییان را باید از مجراهای ذیربط اداری به مراکز شهری منتقل و پیگیری نماید. چنین شخصی باید حافظ منافع عمومی روستاییان باشد و احتیاجات آنها را سازمان دهی کند و در این زمینه از مقامات اداری شهروها طلب یاری و کمک نماید. در مقابل، خواسته‌های دولتی در چارچوب مقررات از طریق این عامل به روستاییان انتقال می‌یابد و سپس در اجرای آن پیگیریهای لازم صورت می‌گیرد

از مجراهای ذیربط اداری
به مراکز شهری

3

• در دیدگاه سوم، قدرت از راه مشارکت عامه مردم در روستاها اعمال میشود. از نظر این دیدگاه معمولاً در جوامعی که مردم از کنترلهای سنتی و اداری به ستوه آمد هاند و احساس می کنند که هم در نظامهای سنتی سلطه و هم در نظامهای بوروکراسی بر آنها ظلم شده و هیچیک از این دو نظام سلطه در نهایت به نفع آنها نبوده است، اقدام به مشارکت میکنند و میکوشند تا ابتکار عمل را به دست گیرند . در این نظام قدرت عمومی به طور کلی برایند گروههای نیمه مستقل است و گروههای همبسته شده به طور جمی در کنترل اجتماعی مشارکت می کنند (همان منبع)

●
کنترلهای سنتی و اداری

• کار تعاونی و مشارکتی به مردم ایمان، خودآگاهی، اعتماد به نفس، شکیبایی و استقامت میدهد و از آنان کارکنان مسئول می‌سازد، عنصر انسانی را برای جامعه متحول تعاونی، برای جهان همراهی و مسالمت پرورش می‌دهد و نه دیار مخاصمت؛ بنابراین، دگرگونی اجتماعی - که تحت تأثیر کار تعاونی به وقوع می‌پیوندد - از همین جا آغاز می‌شود. **کار تعاونی**، در نتیجه استقرار مناسبات خاص بین فرد و مؤسسه، چنان دگرگونی به وجود می‌آورد که در مقایسه با تحولات دیگر، پابرجاتر، چشمگیرتر و نمایانتر است. بنابراین، نقش این مناسبات **در دگرگونی اجتماعی** به سادگی مشهود است



• مشارکت روستایی در مفهوم، توزیع مجدد قدرت اقتصادی و سیاسی به نفع تهییدستان روستایی است. این توزیع مجدد از طریق مشارکت در قدرت اقتصادی و افزایش دسترسی به امکانات تولیدی صورت میگیرد. ضمناً مشارکت در **قدرت سیاسی - اجتماعی** با شرکت در تصمیم گیری ها از طریق سازمانها به انتخاب خود صورت میگیرد (الغمی، ٦٠)



- - ۱- مشارکت در قدرت اقتصادی
 - ۲- افزایش دسترسی به امکانات تولیدی

• بهترین نمونه این همکاری و مشارکت را می توان در میان مردم روستاهای ایران مشاهده کرد که به صورت یک سنت پسندیده از دوران باستان تاکنون همچنان متداول بوده و می باشد. روستاییان در ایران مانند بسیاری از مردم جوامع روستایی در گوشه و کنار دنیا، در موقعی نظیر کشت، و جین، آبیاری، برداشت، درو و غیره با یکدیگر همکاری می نکند.



- این نوع همکاری اغلب جنبه زراعت جمیعی با حفظ مالکیت و انتفاع فردی از زمین بوده است که هنوز در میان روستاییان متداول و به مراتب طبیعی تر و ریشه دارتر از شرکتهای تعاونی وجود دارد. این تعاونیهای سنتی یکی از انواع برجسته مشارکت در کسب و کار و تولید و از جمله در جامعه روستایی ایران و به نامهای مختلفی مانند بنه، واره، حراثه، صحراء و غیره می باشد و در مناطق مختلف کشور از کارکردهای مختلفی برخوردار بوده است.



حفظ مالکیت و
انتفاع فردی

• در این نظام کنترلی **نظمهای اجتماعی اقتصادی** - که در گذشته اکثر روستاییان را از سهیم شدن در امر توسعه روستایی حذف کرده‌اند - باید به تدریج جای خود را به نظام نوینی بدهند که اساس آن نه تنها بر تأمین فرصت‌های لازم برای افزایش قدرت تولید و درآمد ، بلکه بیش از هر چیز بر قدرت اجتماع و رهایی از وابستگی مفرط برای بقا و حیات استوار است . در این دیدگاه فرض بر این است که میزان مشارکت تهییدستان روستایی را ایدئولوژی عملی حاکم بر هر کشور انقلابی تعیین میکند که به دو صورت تجلی می‌یابد : یا ناشی از ایدئولوژی بومی است و یا از جوامع دیگر وارد شده است

**تأمین فرصت‌های لازم برای افزایش قدرت تولید و
درآمد**

ایدئولوژی
۱- بومی
۲- وارد شده از جوامع
دیگر

• در این دیدگاه بحث اساسی بر این پایه استوار است که اگر به تهیه‌ستان روستایی فرصت‌های کافی برای سهیم شدن در نظام قدرت اقتصادی و سیاسی داده شود، بر اساس سازماندهی، سازمانهای خودجوش می‌توانند نظم جدیدی را به وجود آورند که از تمرکز ثروت و قدرت در دست عده‌ای محدود در روستاهای جلوگیری کند و به طور عمده بر پایه **عدم تمرکز اقتصادی - سیاسی** حرکت نماید.



• در ایران قدیم علاوه بر اینکه عده‌ای از مردم ممکن و خیر اندیش برای ایجاد رفاه و آسایش عمومی به یک سلسله اقدامات عمرانی از قبیل ساختن راه، پل و غیره مبادرت می‌کردند، مردم عادی نیز در این گونه موارد به نحوی با یکدیگر همکاری مینمودند. آنها اگر سرمایه‌ای نداشتند زور بازوی خود را به کار می‌انداختند. در این حالت، روابط تعاونی به افراد منزلت و مسئولیت اجتماعی جدیدی می‌دهد و تلقی آنان را نسبت به محیط اجتماعی و اقتصادی سراپا دگرگون می‌سازد و بدین طریق یک گروه اجتماعی جدید پا به عرصه وجود می‌گذارد. تعاون و مشارکت صرفاً از جنبه ظاهری خود مرکز فعالیت اقتصادی و در ورای این نمای ظاهری، تحول اجتماعی نیز نهفته است

• در این ساختار قدرتی با تکیه بر تعاون ، نه سنتها نوع سلطه را تعیین می کنند و نه قوانین دست و پاگیر اداری مانعی بر سر راه توسعه خواهند بود. در مقابل ، شوراهای خودجوش محلی و یا تعاوینیها کنترل امور روستاه را در دست می گیرند و جریان توسعه را به نفع عامه روستاییان و به خصوص تهییدستان (کم زمین ها و بی زمین های روستایی) به سوی اهداف کاهش دهنده نابرابری سوق می دهند. تعاوینیهای روستایی زمینه مشارکت گسترده روستاییان را در فرایند توسعه روستاه را فراهم و مسائل و مشکلات حرفهای روستاییان در زمینههای اقتصادی و اجتماعی را از طریق همیاری و مشارکت حل می کنند



• با توجه به اینکه کشور ما در حال حاضر با مشکلات و گرفتاریهای فراوانی همچون گرانی، تورم، بازسازی، تهاجم فرهنگی، تبلیغات سوء دشمنان و بسیاری از موارد دیگر رو به روست، بنابراین لازم است نقش تعاون و تعاونی به صورت هرچند مختصر و کوتاه در رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی روستا بررسی گردد تا هر چه بیشتر به مفهوم واقعی تعاون و روح تعاون که همانا کمک به اعضای تعاونی و غیر تعاونی برای بالا بردن رفاه و آسایش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و توسعه روستایی است، دست یابیم.



• و اما شوراهای محلی برای به وجود آوردن اعتماد روستاییان به یکدیگر و کاهش آسیب‌پذیری های فردی است.،شوراهای روستاییان را در مقابل جوامع خارج از روستا پشتیبانی میکنند . همچنین شوراهای تقاضاهای جمعی روستاییان را به مؤسسات دولتی منتقل میکنند و میکوشند روحیه خوداتکایی را در بین روستاییان رواج دهند و از روستاییان بخواهند که در امر توسعه اقتصادی (اعم از شناخت مسائل ، بیان راه حل ها و کمکهای لازم) مشارکت مؤثر داشته باشند . ضمناً چون شورا خود حاصل انتخابات مردمی است ، از شهروندان روستایی میخواهد که در انتخابات سالانه شورا به طور مؤثری شرکت نمایند و در مراحل مختلف، عملکرد شورای روستایی را کنترل کنند و مانع از انحراف آن شوند) کای، (۵

- حال با توجه به چارچوب نظری بیان شده و با عنایت به تاریخ معاصر جوامع روستایی ایران و روند تغییر و تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، بحث در سه دوره جداگانه با سه ساختار قدرتی و مدیریتی کاملاً متفاوت پیگیری می شود

قدرت مطلقه در روستاهای قبل از اصلاحات ارضی ۱۳۴۱

تا قبل از اصلاحات ارضی ۱۳۴۱، ساختار اجتماعی روستاهای ایران ساختاری سنتی و رابطه اجتماعی مسلط در آن به طور عمدۀ رابطه مالک و زارع بود، از آنجا که مالکان ایران صاحبان بیش از یک روستا بودند و اغلب در شهرها زندگی می‌کردند، لذا نمایندگانی در سطح روستا داشتند که در واقع حافظ منافع آنها بودند. معمولاً هر چند روستا تحت کنترل شخصی به نام مباشر بود اما از آنجا که مبادران نیز نمی‌توانستند مستقیماً در همه روستاهای حضور داشته باشند، از این رو در **سلسله مراتب کنترل روستا** پس از مباشر، کدخدایان قرار داشتند.



• به طور کلی مسئولیت کدخدايان در روستا بیش از مباشران بود. کدخدا بر اساس آداب و رسوم محل از طرف مالک یا ارباب از میان روستاییان نسبتاً مجرب، انتصاب می شد. کدخدا معمولاً از نظر اجتماعی- اقتصادی از افراد مرفه روستا بود. مسئولیتهای او به نوعی ایجاب میکرد تا **فردی کاملاً محافظه کار** باشد. از یک طرف او خود یک کشاورز به شمار میآمد و در منافع عمومی روستا با سایر ان سهیم بود ولی در عین حال در رابطه با منبع قدرت(عمدتاً مالک) مسئولیت حفظ نظم در روستا را به عهده داشت تا از این طریق فرایند تولید ادامه پیدا کند (لهسايزاده، ۱۳۸۴، ۱۲۶). در واقع کدخدا مجری اوامر مالک) قدرت مطلق(در روستا بود. این قدرت را قوانین مختلف در زمانهای مختلف نیز تصویب کرده بودند.



- برای روستاهای ایران، قانونگذار پدیده کدخدا را به رسمیت می‌شناخت و کدخدا میباشد مورد تأیید مردم، مالک و دولت باشد؛ اما در عمل، مالک تعین کننده بود، زیرا قدرت خود را از طریق کدخدا بر روستایان اعمال می‌کرد. به طور کلی وظایف کدخدا شامل حفظ امنیت و اموال روستاییان و ممانعت از ارتکاب جنحه و جنایت و تنبیه افراد خاطی در سطح روستا بود. جلوگیری از هنجارشکنی و زیر پا گذاردن قوانین و مقررات نیز از دیگر وظایف کدخدایان بود. بمک ود آب در روستاهای ایران، ضرورت رسیدگی به امر توزیع آن را به عهده کدخدا می‌گذاشت.

جلوگیری از هنجارشکنی و زیر پا
گذاردن قوانین و مقررات

- کدخدا برای این امر ضروری می توانست از همه نیروهای موجود در روستا استفاده کند. از طرف دیگر چون تقریباً تمامی روستاهای ایران ارباب رعیتی بودند، مسئله توزیع سالانه زمینهای زراعی از وظایف سنگینی بود که به دست کدخدایان انجام میگرفت. کدخدایان در رتق و فتق اختلافات اجتماعی حتی در سطح درون خانواده نیز دخالت می کردند و به طور غیر مستقیم مسئولیت داشتند.

مسئله توزیع سالانه زمینهای
زراعی

• در قانون آمده بود که کدخدايان بايستى امور رعيتى و فلاحتى را مطابق دستور و نظریات مالک، تحت مراقبت قرار دهند. حقوق و مزاياي کدخدايان را به طور عمدۀ مالکان میپرداختند و در مواردی مقداری از آن از سهم محصول روستاييان کسر می شد. **معمولًا کدخدا می توانست چند روزی از روستاييان برای رتق و فتق امور بیگاری بکشد.** در نتیجه درآمد کدخدايان از مقدار لازم برای يك زندگی معمولی فزونی میگرفت و همين امر باعث انباشت مقداری ثروت در دست کدخدايان می شد

۱ بررسی وضعیت کدخدایان به عنوان مدیران داخلی روستاهای ایران تا قبل از اصلاحات ارضی مشاهده می شود که ساخت قدرت به صورت سلسله مراتبی از مالک تا کدخدا یکی پس از دیگری از مجرای کدخدا به عنوان عامل داخلی روستا اعمال می شد. روستاییان کمتر نسبت به فرامین مالکان اعتراض می کردند و در واقع **کدخدا نماینده قدرت مطلقه در روستاهای بود.**

• کدخدا موقعیتی داشت که به او اجازه دخالت در کلیه امور امنیتی، حفاظتی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی شخصی افراد را میداد و این حق را از یک طرف مالک و دولت به او داده بودند و از طرف دیگر روستاییان این حق را کاملاً موجه می دیدند و لذا کمتر کسی جرئت مخالفت کردن داشت. در این باره بعضی از کدخدایان با در نظر گرفتن نفع خود، از موقعیت مدیریتی خویش سوء استفاده میکردند. پاییگاه کدخدا کاملاً در موقعیتی متضاد قرار داشت؛ زیرا بین دو قطب مالک و رعیت قرار می گرفت که هر کدام کدخدا را عاملی در جهت حفظ منافع خود در مقابل دیگری می دانستند

موقعیت مدیریتی خویش

توسعه قدرت بوروکراتیک در روستاهای اسلامی

- یکی از اهداف اصلی اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ حذف قدرت مطلقه مالکان ارضی در روستاهای اسلامی نیل به این هدف، لایحه قانونی تشکیل انجمنهای ده و اصلاح امور اجتماعی و عمرانی دهات در سال ۱۳۴۲ به تصویب دولت رسید. از همین رو به منظور بهبود امور اجتماعی و عمران دهات، اصلاح امور اجتماعی و کمک به عمران دهات به عهده انجمنهای ده گذاشته شد که تحت هدایت وزارت کشور انجام وظیفه می کردند. با تصویب این قانون، مفاهیم جدیدی از قبیل دهبان وارد فرهنگ لغات اداره روستاهای اسلامی شد. طبق قانون انجمنهای ده، دهبان فردی بود که انجام امور در سطح روستا را بر عهده و بین ۲۰ تا ۶۰ سال سن و سواد خواندن و نوشتن داشت.

لایحه قانونی تشکیل انجمنهای
ده و اصلاح امور اجتماعی و
عمرانی دهات

• دهبان به انتخاب انجمن ده و تأیید بخشدار و حکم فرماندار منصوب می شد. در این دوره دهبان در امر مدیریت روستایی مطرح و کدخدا از صحنه مدیریت روستایی حذف شد. دهبان می باستی در تمام اوقات در ده ساکن می بود و در صورتی که بنا به ضرورت برای مدت کوتاهی ناچار به ترک روستا می شد، باید این امر با اطلاع انجمن ده صورت میگرفت و در غیاب او یکی از مأموران دولتی مسئول امور دهبانی میشد. دهبان از **محل درآمدهای انجمن ده** و طبق آین نامهای که به تصویب وزارت تعاون و امور روستا رسیده بود، حقوق دریافت می کرد و در قانون برای دهبان نشان مخصوص دهبانی در نظر گرفته شده بود (وزارت جهادسازندگی

- دهبان دو دسته وظایف کلی مطابق قانون بر عهده داشت: **دسته اول** اجرای کلیه مصوبات انجمن ده که در حدود مقررات قانون به تصویب رسیده و قطعی شده بود؛ **دسته دوم** وظایفی که خود به چند شاخه زیر تقسیم می شد:
 - ۱- برقراری نظم و اطلاع بی نظمی به نزدیکترین پاسگاه ژاندارمری، تهیه و نصب علایم راهنمای مشخصات ده، اعلام فرآمین و قوانین و تصمیمات و مقررات عمومی دولت
 - ۲- همکاری با مأموران دولتی در زمینه اجرای مقررات خدمت وظیفه عمومی، پیشرفت امور شرکتهای تعاونی روستایی، تسهیل امر سپاهیان دانش، بهداشت و ترویج و آبادانی
 - ۳- داوری در روستاهایی که خانه انصاف در آنها تشکیل شده بود، از طریق ارائه راه حل‌های ریش‌سفیدانه بین اهالی روستا

• ۴- ارسال گزارش در مورد بروز حوادث و وقایع و سوانح فوق العاده به بخشداریها و فرمانداریهای شهرستان مسئول

• ۵- مراقبت از تأسیسات ساخته شده در قالب طرحهای عمرانی، حفظ و اداره اموال و داراییهای ده و سرانجام اجرای دستور عملهای سازمانهای دولتی و یا وابسته به دولت که از سوی بخشدار ابلاغ می شد.

- انجمن ده و در رأس آن دهبان، در دوران پیش از انقلاب اسلامی مشکلات و گرفتاریهای خود را داشت. اختلافات میان اعضای انجمن و نبود احساس مسئولیت میان اعضا و دهبان و عدم همکاری روستاییان با دهبان باعث بروز اختلالاتی در کار کرد انجمن و وظایف دهبان می شد. در واقع با پیاده کردن انجمن ده و قرار دادن دهبان در رأس مسئولیت اداره و مدیریت روست ، اقصد بر این بود که کنترل روستا از زیر یوق و سلطه مطلقه مالک، مباشر و کدخدای خارج شود در یک چارچوب بوروکراتیک مبتنی بر قوانین و مقررات با خطمسیهای عقلانی قرار گیرد.

• در این راستا، دولت موفق شد دهبان را جانشین کد خدا کند، اما در عمل نهادینه نشدن جریان دهبانی و عادت نداشتن مردم در **به کارگیری رابطه قانونی در امور روستا** باعث شد تا انجمن ده و دهبان در انجام وظایف خود موفق نباشند. در واقع رابطه شبه بوروکراتیک در روستا ایجاد شد، اما قادر محتوای عمل بوروکراتیک بود

- از لحاظ قانون، روستاییان باید نیازهای خود را از مجرای عامل بوروکراسی مستقر در روستا به منابع مسئول در شهرها میرسانند، اما به علت نفوذهای سنتی از قبل باقیمانده در روستاهای شبکه های غیر رسمی خویشاوندی و طایفه ای، رابطه های سنتی در مسیرهای اداری قرار می گرفت و جریان امور را به نفع افراد و گروههای خاصی منحرف می کرد. بر اثر اصلاحات ارضی قشرهایی به وجود آمدند که در انجمنهای ده و تعیین دهبان اعمال نفوذ میکردند و در این باره نیز همچون پیش از اصلاحات ارضی، طبقات و اقسام تهیید است و بیزمین در **جريان بی عدالتی اجتماعی** قرار می گرفتند و همیشه در انتظار و آرزوی یک تحول اساسی در روند زندگی خود بودند

●
 مجرای عامل بوروکراسی مستقر در
 روستا

پیدایش قدرت شوراهای اسلامی و چندگانگی کنترل در روستاها

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی از یک طرف گروههای سیاسی مختلف تمایل به شورایی کردن امور روستاها داشتند و از طرف دیگر ارتباط بوروکراتیک بین ده و شهر قطع شده بود و مضافاً اینکه روستاییان تمایل داشتند که درامور روستا رأساً دخالت کنند. در واقع می توان گفت که در ابتدای انقلاب یک سردرگمی در نظام مدیریت روستا به وجود آمد. سرانجام در تاریخ ۱۳۶۱/۶/۱۰ قانون تشکیل شوراهای اسلامی روستا به تصویب مجلس رسید و طبق این قانون، انتخاب شوراهای اسلامی روستایی توسط جهاد سازندگی و زیر نظر وزارت کشور انجام گرفت. مدت اعتبار شورای اسلامی روستا دو سال بود و بعدها به ۴ سال تبدیل شد.

قانون تشکیل شوراهای اسلامی
روستا

• از لحاظ سلسله مراتبی، شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استانها به وجود آمدند، اما بعدها شورای دهستان بین شورای روستا و بخش قرار گرفت. **هر شورا در برابر شورای مافوق خود مسئول بوده و شورا دارای شخصیت حقوقی بوده است.** انتخاب شوندگان نباید وابستگی به رژیم سابق (از قبیل کدخدا، دهبان و غیره) داشته باشد. تعداد اعضای شورای هر استان بین ۵تا ۷نفر تعیین شده است . شوراهای در روستاهایی تشکیل می شوند که حداقل ۲۰ خانوار یا ۱۰۰ نفر جمعیت داشته باشند.



- شوراهای اسلامی روستا وظایف و اختیاراتی دارند که مهمترین آنها عبارتند از:
- ۱- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارساییهای اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی حوزه انتخابیه و ارائه راه حلها به مقامات مسئول
- ۲- تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی در زمینه امور اجتماعی و ارائه آن به شورای مافوق برای برنامه‌ریزی و اطلاع به مقامات اجرایی جهت اقدامات ممکن
- ۳- نظارت دقیق بر اداره امور حوزه انتخابیه و حسن اجرای تصمیمات شورا و طرحهای مصوب
- ۴- برنامه‌ریزی و اقدام در جهت مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی (وزارت جهادسازندگی، ۱۳۷۱، ۵۹-۶۰)

- پس از گذشت بیست و هفت سال از قانون تشکیل شوراهای اسلامی روستاها به عنوان مدیریتهای مردمی روستا، این شوراهای با مسائل و مشکلاتی رو به رو هستند. روستاییان، شوراهای را به عنوان مرکزی برای طرح نیازها و خواسته‌های خود می‌بینند و فکر می‌کنند با مشارکت مؤثر در آنها از نفوذ قشرهای مرفه روستا در کنترل امور روستا جلوگیری خواهند کرد.

•

مدیریتهای مردمی روستا

• مسئولان اداری، شوراهای روستایی را به عنوان بازوهای اجرایی خود در روستاهای می بینند که در واقع این یک نگرش ابزاری به یک نهاد مدیریتی است. **شوراهای فاقد یک بودجه رسمی میباشند و بیشتر بر کمکهای مردمی قائم هستند.** در روستاهای چون مستضعفان نمی خواهند قشرهای مرffe در ساختار شوراهای اسلامی حضور داشته باشند، لذا اقشار مرffe از کمکهای مالی به شوراهای شانه خالی می کنند. در این حالت شوراهای اسلامی روستاهای از ضعف بنیه مالی رنج می برند و بسیاری از آرمانهای آنها در سطح گفته ها باقی مانده است. شوراهای خود معتقدند که عدم همکاری برخی از سازمانهای دولتی با شوراهای آنها از توان اجرایی آنها کاسته است. از همه مهمتر اینکه نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی را بازوی اجرایی خود نمی دانند

• روستاییان، شوراهای اسلامی را به عنوان نهادهایی که **موجودیت رسمی** داشته باشند، در نظر نمی‌گیرند. آنان بر این باورند که شوراهای فاقد قدرت اجرایی هستند و هیچ‌گونه نظارت بر امر نظم روستا ندارند. در واقع در این مورد احساس خلاً میکنند؛ زیرا شوراهای نه قدرت کدخدایان سابق را دارند و نه کار کرد نیروهای انتظامی را. چون شوراهای از لحاظ مالی ضعیف هستند، بنابراین، طرح هرگونه خط مشی عمرانی از طرف شوراهای به سخره گرفته میشود. همچنین چون یگانگی در ساختار شورا وجود ندارد (معمولًاً به دلیل قومیت گرایی های روستایی) کمکهای مردمی به شوراهای بسیار ضعیف است.



• در همین باره، سطح توقع روستاییان از شوراهای بیش از حد توان شوراهاست. **شوراها در فعالیتهای فرهنگی حضور فعالی ندارند.** روستاییان بر این باورند که برای اجرای امور فرهنگی باید طبق همان سنتها و روش‌های گذشته عمل کنند و نیازی به دخالت شوراهای اسلامی روستا در امور نیست



۰ توجه به مشکلات پیشگفته که از یک طرف متوجه خود شوراها و از طرف دیگر متوجه روستاییان است میتوان گفت که شوراهای اسلامی روستاهای اگرچه بر پایه یک جوانقلابی در روستاهای ایجاد شدند، اما نه اساساً ماهیت مردمی دارند و نه رسمآ شکل بوروکراتیک. به عبارت دیگر نه مشارکت مردم در پابرجا ماندن آن به شکل مؤثری است و نه از آن می‌توان به عنوان آخرین رده از سلسله مراتب اداری در روستا نام برد. همین امر باعث شده است تا در مدیریت روستاهای احساس خلاً ایجاد شود و روستاهای به حال خود رها شوند که نتیجتاً این امر باعث افزایش انحرافات اجتماعی در روستاهای شده است

نه اساساً ماهیت مردمی دارند و نه
رسمآ شکل بوروکراتیک

راه حل پیشنهادی

- با بررسی شکل‌های سه‌گانه مدیریت روستایی در سه مقطع زندگی معاصر روستاییان نتیجه می‌گیریم که هر سه شکل، مناسب و ضعیت روستاهای ایران نبوده اند. به دیگر سخن هر سه شیوه مدیریت، مشکلات و مسائل خاص خود را داشته‌اند. مدیریت روستایی باید **یک روش علمی-عملی** در جهت اهداف توسعه پایدار و عادلانه روستایی باشد.



- این مدیریت خاص باید هم مردمی و هم اداری باشد. باید ضمن تعیین کننده بودن در سطح خرد (درون روستا) قابل ارتباط با سطوح میانه (دهستان و بخش) و سطح کلان (استان و کشور) باشد. مدیریت روستایی باید **دو وجهه اساسی** داشته باشد: انتخاب مدیر روستا و اعضاي شورای روستا. در این راستا ابتدا باید شخصی به عنوان مدیر روستا در رأس مدیریت روستا قرار گیرد. برای عملی بودن مدیریت روستا، می باید رشته تحصیلی مدیریت روستایی در سطح کارданی (فوق دیپلم) در دانشگاهها راه اندازی شود و از میان افراد با استعداد و آشنا به محیط

افراد با استعداد و آشنا به محیط

• روستایی، افرادی در این رشته تربیت شوند که آماده خدمت در مناطق روستایی باشند. در این دوره کارданی باید دروس تخصصی در چهار شاخه مدیریتهای اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و بهداشتی گنجانده شود تا افراد آموزش‌های لازم را بیینند. این افراد باید به استخدام وزارت کشور درآیند و برای هر روستای بالای ۱۰۰ نفر جمعیت، یک نفر به عنوان مدیر روستا در نظر گرفته شود. مدیر روستا باید قدرت اجرایی کامل داشته باشد و در حکم یک مأمور دولت، در مقام مدیریت روستا انجام وظیفه نماید.

●
آماده خدمت در مناطق روستایی

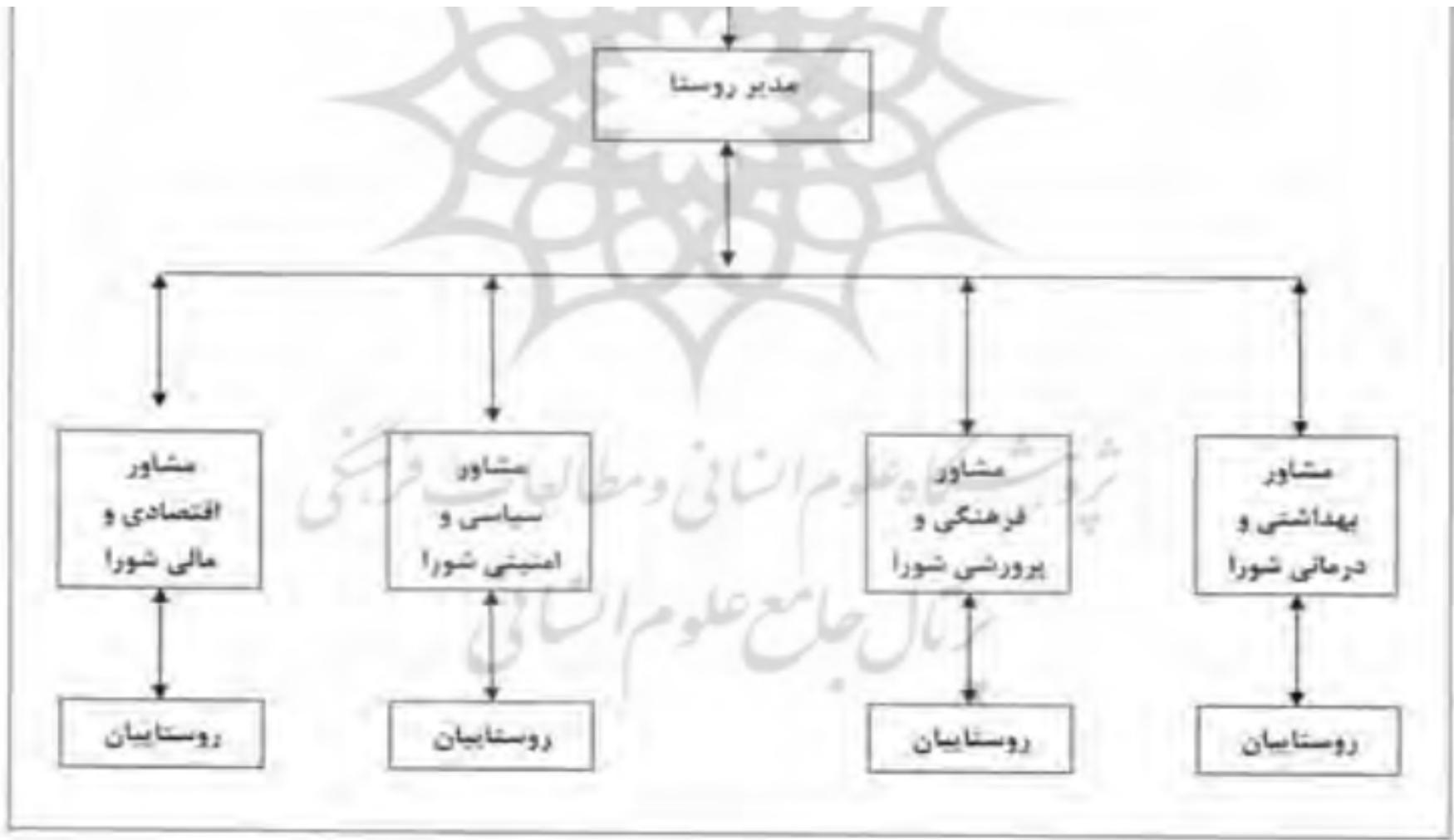
- پس از تعیین مدیر روستا، در هر روستا باید انتخابات عمومی شورای روستا صورت گیرد و **نفر** به عنوان اعضای شورای روستا انتخاب شوند. انتخابات باید کاملاً رسمی و در روستاهای سراسر ایران در یک روز انجام گیرد. اعضای شورا لازم است به صورت مشاوران اقتصادی- مالی، سیاسی- امنیتی، فرهنگی- پژوهشی و بهداشتی- درمانی مدیر روستا عمل کنند و جمعاً با مدیر روستا تشکیل شورای روستا را بدهند

• اعضای شورا باید حتماً باسواند و ضمیماً ساکن روستا باشند. این افراد برای مدت ۴ سال انتخاب شوند. روستاییان مسائل خود را با مشاوران مدیر روستا در میان بگذارند و در جلسات شورا، اعضا مدیر را در جریان مسائل و مشکلات و نیازها قرار دهند. مدیر روستا، مسائل مطرح در حوزه مدیریت خود را با مدیر دهستان در میان گذارد و مدیر دهستان مأمور انتقال مشکلات و خواسته ها به ادارات ذیربسط در چهار شاخه اصلی باشد: **شاخه اول**، ادارات جهاد کشاورزی، تعاون و بانک کشاورزی؛ **شاخه دوم**، نیروهای انتظامی و فرمانداری؛ **شاخه سوم**، ادارات فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پژوهش؛ **شاخه چهارم**، اداره بهداشت و درمان. سپس در یک رابطه معکوس، تصمیمات از ادارات فوق به مدیریت دهستان و از مدیریت دهستان به مدیر روستا و از مدیریت روستا به اعضای شورای روستا و آنگاه به روستاییان منتقل شود (نمودار).



نمودار ۱. ارتباط مدیریت روستا با روستاییان و ادارات ذیربط





- شورای روستا باید **بودجه دولتی - مردمی** داشته باشد. به دیگر سخن باید هم دارای یک بودجه رسمی باشد و هم از طرق مختلف، سهمی از درآمد روستاییان به عنوان **تأمین هزینه های شورا** به شوراهای اختصاص یابد. باید درآمد شورا به گونهای باشد که قدرت انجام بسیاری از کارهای توسعه‌های و عمرانی روستا را به صورت مستقل داشته باشد.



- از طرف دیگر، اتصال شورای روستا به نیروی انتظامی باید به گونه‌ای باشد که مدیر روستا به عنوان یک عضو نیروی انتظامی و اجرایی دولت در میان روستاییان اقتدار کامل داشته باشد و تخطی از تصمیمات او به منزله سرپیچی از یک مأمور انتظامی باشد. تنها در این صورت است که مدیر روستا می‌تواند قدرت بر حق اداری خود را بر افراد خطاكار و منحرف اعمال نماید و در واقع حافظ نظم در روستا باشد

یک عضو نیروی انتظامی و اجرایی
دولت

- شورای روستا باید از برنامه های فرهنگی، آموزشی و پرورشی روستا آگاه و تنظیم کننده این گونه برنامه ها باشد. و سرانجام شورای روستا باید بتواند بهداشت فردی و اجتماعی و روانی را در روستا رواج دهد و روستاییان را به رعایت امور بهداشتی در قالب همکاری با مأموران بهداشت و درمان، وادار کند

بهداشت فردی و اجتماعی و روانی