

تعاون، سال بیستم، شماره ۲۰۲ و ۲۰۳، اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۸

مدیریت روستایی در ایران معاصر

دکتر عبدالعلی لهسایی زاده^۱

چکیده

قدرت به عنوان وسیله‌ای در دست مدیریت روستا، پدیده‌ای کاملاً پویاست. تاریخ معاصر روستاهای ایران نشان می‌دهد که قدرت در نقش یک پدیده کنترل‌کننده 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. در واقع در این مقطع، کدخدایان ابزار حفظ نظم در روستاها بودند. در دوران بین اصلاحات ارضی تا انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، با فروپاشی قدرت بزرگ‌مالکان در ایران، پدیده کدخدایی کم‌رنگ و به شکل دهبان و نمایندگی 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 روستاها تحت عنوان شورای اسلامی روستا به وجود آمد که کنترل نظم در روستاها را بر مبنای قدرت مشارکت مردمی مطرح کرده است.

۱. استاد بخش جامعه‌شناسی دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی دانشگاه شیراز
e-mail: lahsaei@rose.shirazu.ac.ir

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 خلأ مدیریتی رنج می‌برند. آنچه می‌تواند 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 تغییرات آن و در نتیجه کنترل اجتماعی است. مطالعه جامعه روستایی بدون مطالعه سازمانبندی اجتماعی، در واقع راه به جایی نمی‌برد. از ابتدای تأسیس جامعه شناسی روستایی، جامعه شناسان بر این باور بوده‌اند که برای مطالعه تغییرات اجتماعی در روستاها و یا به عبارت تخصصی‌تر، مطالعه روند توسعه روستایی، می‌بایستی به مطالعه ماهیت سازمانهای اجتماعی در روستاها پرداخت.

سازمانهای اجتماعی روستایی پدیده‌هایی کاملاً پویا هستند و در طول تاریخ تحولات روستایی تغییر می‌کنند. مجموعه سازمانهای اجتماعی روستایی، نوعی کنترل خاص را در روستاها اعمال می‌کنند؛ پس همگام با تغییرات اجتماعی، در ساختارهای سازمانهای روستایی تحول ایجاد می‌شود و به دنبال آن، شکل اعمال قدرت به عنوان ابزار کنترل اجتماعی، تغییر می‌کند.

تاریخ معاصر روستایی ایران نشان داده است که جامعه روستایی با تغییرات سریعی روبه‌رو 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 جامعه‌شناسی توسعه روستایی است. 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 در خواهد 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 و اکاوی می شود تا از این طریق مشخص شود که با توجه به نیازهای امروزی جوامع روستایی در ایران، شکل بهینه و راهبردی مدیریت روستایی چگونه باید باشد.

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. لذا 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 روستاها سه دیدگاه عمده در بین جامعه شناسان روستایی رواج دارد:

۱. "قدرت ناشی از ساختار سنتی" است؛ ۲. "قدرت ناشی از گسترش نظام بوروکراسی در روستاها" می باشد و ۳. "قدرت ناشی از مشارکت مردمی" است.

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 عده ای فرمان دادن را حق خویش بدانند

و شهروندان نیز معتقد باشند که موظف به اطاعت از این اوامرنند. در این نظام آنان که قدرت را به کار می گیرند همواره می کوشند تا ایمان به مشروعیت سلطه را به وجود آورند، لذا ارزشهایی را در جامعه روستایی رواج می دهند 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 همه جانبه 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 می کند و فرمانها را بر حسب حوزه های صلاح دینی که سنتها برایشان می گشاید صادر می نماید. توده های روستایی از فرامینی اطاعت می کنند که موقعیت رهبر سنتی را به رسمیت بشناسد.

این فرامین 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 موقعیتهایی است که به آنها می رسد. رهبر محلی موقعیت خود را بر اساس سنت وفاداری به رهبر سنتی کسب و مستحکم می نماید. اطاعت، بیش از آنکه از قوانین مصوبه باشد، از فرامین صادره شخصی است. در این نوع سلطه، جدایی میان امور خصوصی و اداره جامعه روستایی وجود ندارد. به طور خلاصه، این عناصر قدرت سنتی نوعاً بازتاب ارزشها و الگوهای فرهنگی کنش اجتماعی است که در طی چندین سال تثبیت شده اند. در دیدگاه دوم، بحث درباره گسترش قدرت مشروع (اقتدار) در جامعه روستایی در چارچوب نفوذ نظام بوروکراسی است. در اقتدار اداری، هر هنجار قانونی می تواند به وسیله تصویب صحیح دستور عملی به وجود آید و یا تغییر یابد. لذا سلطه قانونی مبتنی بر اعتقاد به دستور عملی می باشد، به این معنی که قوانین زمانی به وسیله مردم مشروعیت می یابد که آنها (مردم) در انجام آنچه به عنوان شیوه مناسب تعریف می شود، مجبور شوند. در باور طرفداران

این دیدگاه، رهبران محلی روستایی که قوانین را انتشار می دهند، به نظر می رسد وقتی حق عمل دارند که مقام و موقعیت خود را بر اساس آن چیزی که به عنوان شیوه‌های صحیح دستور عملی ملاحظه می شود، 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 متضمن 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 می کنند.

در این نظام، فرامین به صورت مقررات اداری از سیستم بوروکراسی شهری به عاملان مستقر در روستا انتقال می یابد. در واقع این فرایند یک نوع اداری کردن روستاهاست. عاملان کنترل روستایی در اجرای مقررات و قوانین در روستا، عناصر شخصی را کنار می گذارند و به طور رسمی با مسائل برخورد می کنند. اداره امور روستا به طور غیر شخصی، عینی و بر اساس دانش اداری است. 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 نمی گیرد، نفع شخصی را نمی تواند در نظر بگیرد و مسائل و مشکلات روستاییان را باید از مجراهای ذریبط 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 شهرها طلب یاری و کمک نماید. در مقابل، خواسته های دولتی در چارچوب مقررات از طریق این عامل به روستاییان انتقال می یابد و سپس در اجرای آن پیگیریهای لازم صورت می گیرد.

در دیدگاه سوم، قدرت از راه مشارکت عامه مردم در روستاها اعمال می شود. از نظر این دیدگاه معمولاً در جوامعی که مردم از کنترل‌های سنتی و اداری به ستوه آمده‌اند 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 برآیند گروه‌های نیمه مستقل است و گروه‌های همبسته شده به طور جمعی در کنترل اجتماعی مشارکت می‌کنند (همان منبع).

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 تهیدستان 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 تصمیم‌گیری‌ها از طریق سازمانها به انتخاب خود صورت می‌گیرد (الغنی، ۱۳۷۲، ۶۰).

بهترین نمونه این همکاری و مشارکت را می‌توان در میان مردم روستاهای ایران مشاهده کرد که به صورت یک سنت پسندیده از دوران باستان تاکنون همچنان متداول بوده و می‌باشد. روستاییان در ایران مانند بسیاری از مردم جوامع روستایی در گوشه و کنار دنیا، در مواقعی نظیر کشت، وجین، آبیاری، برداشت، درو و غیره با یکدیگر همکاری می‌کنند. این نوع همکاری اغلب جنبه زراعت جمعی با حفظ مالکیت و انتفاع فردی از زمین بوده است که هنوز در میان روستاییان متداول و به مراتب طبیعی‌تر 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، صحرا و غیره می باشد و در مناطق مختلف کشور از کارکردهای مختلفی برخوردار بوده است.

در این نظام کنترلی، نظامهای اجتماعی اقتصادی - که در گذشته اکثر روستاییان را از سهم 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 تهیدستان روستایی را ایدئولوژی عملی حاکم بر هر کشور انقلابی تعیین می کند که به دو صورت تجلی می یابد: یا ناشی از ایدئولوژی بومی است و یا از جوامع دیگر وارد شده است.

در این دیدگاه بحث اساسی بر این پایه استوار است که اگر به تهیدستان روستایی فرصتهای کافی برای سهم شدن در نظام قدرت اقتصادی و سیاسی داده شود، بر اساس سازماندهی، سازمانهای خودجوش می توانند نظم جدیدی را به وجود آورند که از تمرکز ثروت و قدرت در دست عده‌ای محدود در روستاها جلوگیری کند و به طور عمده بر پایه عدم تمرکز اقتصادی - سیاسی حرکت نماید. در ایران قدیم علاوه بر اینکه عده ای از مردم متمکن و خیر اندیش برای ایجاد رفاه و آسایش عمومی به یک سلسله اقدامات عمرانی از قبیل ساختن راه، پل و غیره مبادرت می کردند، مردم عادی نیز در این گونه موارد به نحوی با یکدیگر همکاری می نمودند. آنها اگر سرمایه‌ای نداشتند زور بازوی خود را به کار می انداختند. در این حالت، روابط تعاونی به افراد منزلت و مسئولیت اجتماعی جدیدی می دهد و تلقی آنان را نسبت به محیط اجتماعی و اقتصادی سراپا دگرگون می سازد و بدین طریق یک گروه اجتماعی جدید پا به عرصه وجود می گذارد. 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 تعاونیها کنترل امور روستاها را در دست می گیرند و جریان توسعه را به نفع عامه روستاییان و به خصوص تهیدستان (کم زمین ها و بی زمین های روستایی) به سوی اهداف کاهش دهنده نابرابری سوق می دهند. تعاونیهای روستایی زمینه مشارکت گسترده روستاییان را در فرایند توسعه روستاها 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 شوراها محلی برای به وجود آوردن اعتماد روستاییان به یکدیگر و کاهش آسیب‌پذیری های فردی است. شوراها، روستاییان را در مقابل جوامع خارج از روستا پشتیبانی می کنند. همچنین شوراها تقاضاهای جمعی روستاییان را به مؤسسات دولتی منتقل می کنند و می کوشند 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 می خواهد 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، ۱۳۷۱، ۵۷).

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 روستاها 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 عمده رابطه مالک و زارع بود، از آنجا که مالکان ایران صاحبان بیش از یک روستا بودند و اغلب در شهرها زندگی می کردند، 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 مباشران نیز نمی توانستند مستقیماً در همه روستاها حضور داشته باشند، از این رو در سلسله مراتب کنترل روستا پس از مباشر، کدخدایان قرار داشتند.

به طور کلی مسئولیت کدخدایان 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 می کرد تا فردی کاملاً محافظه کار باشد. از یک طرف او خود یک کشاورز به شمار می آمد و در منافع عمومی روستا با سایرین 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 (لهسایی زاده، 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 می شناخت و کدخدا می بایستی مورد تأیید مردم، مالک و دولت باشد؛ اما در عمل، مالک تعیین کننده بود، زیرا قدرت خود را از طریق کدخدا بر روستاییان اعمال می کرد.

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 گذاشتن قوانین و مقررات نیز از دیگر وظایف کدخدایان بود. کمبود آب در روستاهای ایران، ضرورت رسیدگی به امر توزیع آن را به عهده کدخدا می گذاشت. 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 می گرفت. کدخدایان در رتق و فتق اختلافات اجتماعی حتی در سطح درون خانواده نیز دخالت می کردند و به طور غیر مستقیم مسئولیت داشتند. در قانون آمده بود که کدخدایان بایستی امور رعیتی و فلاحی را مطابق دستور و نظریات مالک، تحت مراقبت قرار دهند.

حقوق و مزایای کدخدایان را به طور عمده مالکان می پرداختند و در مواردی مقداری از آن از سهم محصول روستاییان کسر می شد. معمولاً کدخدا می توانست چند روزی از روستاییان برای رتق و فتق امور بیگاری بکشد. در نتیجه درآمد کدخدایان از مقدار لازم برای یک زندگی معمولی فزونی می گرفت و همین امر باعث انباشت مقداری ثروت در دست کدخدایان می شد.

با 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 روستاها بود. کدخدا موقعیتی داشت که به او اجازه دخالت در کلیه امور امنیتی، حفاظتی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی شخصی افراد را می داد 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 می کردند. پایگاه 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.

توسعه قدرت بوروکراتیک در روستاها

یکی از اهداف اصلی اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ حذف قدرت مطلقه مالکان ارضی در روستاها بود. برای 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 روستاها شد.

طبق قانون انجمنهای ده، دهبان فردی بود که انجام امور در سطح روستا را بر عهده و بین ۲۲ تا ۶۰ سال سن و سواد خواندن و نوشتن داشت. 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 بایستی 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 می گرفت و در غیاب او یکی از مأموران دولتی مسئول امور دهبانی می شد. دهبان از محل درآمدهای انجمن ده و طبق آیین 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، ۱۳۷۱، ۵۰).

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 علائم راهنما و مشخصات ده، اعلام فرامین 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 راه‌حل‌های ریش‌سفیدانه بین اهالی روستا
۴. ارسال گزارش در مورد بروز حوادث و وقایع و سوانح فوق‌العاده به بخشداریه‌ها و فرمانداریهای شهرستان مسئول
۵. مراقبت از تأسیسات ساخته شده در قالب طرحهای عمرانی، حفظ و اداره اموال و داراییهای ده و سرانجام اجرای دستورعمل‌های سازمانهای دولتی و یا وابسته به دولت که از سوی بخشدار ابلاغ می‌شد.
- 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 کارکرد انجمن و وظایف دهبان می‌شد. در واقع با پیاده کردن انجمن ده و قرار دادن دهبان در رأس مسئولیت اداره و مدیریت روستا، قصد بر این بود که کنترل روستا از زیر یوق و سلطه مطلقه مالک، مباشر و کدخدا خارج شود و در یک چارچوب بوروکراتیک مبتنی بر قوانین و مقررات با خط‌مشی‌های عقلانی قرار گیرد. در این راستا، دولت موفق شد دهبان را جانشین کدخدا 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 شبه‌بوروکراتیک در روستا ایجاد شد، اما فاقد محتوای عمل بوروکراتیک بود.
- از لحاظ قانونی، 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 روستاها، شبکه‌های غیر رسمی خویشاوندی و طایفه‌ای، رابطه‌های سنتی در مسیرهای اداری قرار می‌گرفت و جریان امور را به نفع افراد و گروههای خاصی منحرف می‌کرد. 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 اقشار تهیدست و بی‌زمین در جریان بی‌عدالتی اجتماعی قرار می‌گرفتند و همیشه در انتظار و آرزوی یک تحول اساسی در روند زندگی خود بودند.

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 در امور روستا رأساً دخالت کنند. در واقع می‌توان 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.

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 باشند. تعداد اعضای شورای هر استان بین ۵ تا ۷ نفر تعیین شده است. شوراها در روستاهایی تشکیل می‌شوند 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. مسئولان اداری، شوراهای روستایی را به عنوان بازوهای اجرایی خود در روستاها می‌بینند 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 روستاها چون مستضعفان نمی‌خواهند قشرهای مرفه در ساختار شوراهای اسلامی حضور داشته باشند، لذا اقشار مرفه از کمکهای مالی به شوراهای شانه خالی می‌کنند. در این حالت شوراهای اسلامی روستاها از ضعف بنیه مالی رنج می‌برند و بسیاری از آرمانهای آنها در سطح گفته‌ها باقی مانده است. شوراهای خود معتقدند که عدم همکاری برخی از سازمانهای دولتی با شوراهای از توان اجرایی آنها کاسته است. از همه مهمتر اینکه نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی را بازوی اجرایی خود نمی‌دانند. 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 هیچ گونه نظارت بر امر نظم روستا ندارند. در واقع در این مورد احساس خلأ می‌کنند؛ زیرا شوراهای نه قدرت کدخدایان سابق را دارند و نه کارکرد 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 (معمولاً به دلیل قومیت‌گرایی

های روستایی) کمکهای مردمی به شوراها بسیار ضعیف است. در همین باره، سطح توقع روستاییان از شوراها 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 شوراهاى اسلامى روستا در امور نیست.

با توجه به مشکلات پیشگفته که از یک طرف متوجه خود شوراها و از طرف دیگر متوجه روستاییان است می‌توان گفت که شوراهاى اسلامى روستاها اگر چه بر پایه یک جوانقلابی در روستاها ایجاد شدند، اما نه اساساً ماهیت مردمی دارند و نه رسماً 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 روستاها احساس خلأ ایجاد شود و روستاها به حال خود رها شوند که نتیجتاً این امر باعث افزایش انحرافات اجتماعی در روستاها شده است.

راه حل پیشنهادی

با بررسی شکلهای سه‌گانه مدیریت روستایی در سه مقطع زندگی معاصر روستاییان نتیجه می‌گیریم که هر سه شکل، مناسب وضعیت روستاهای ایران نبوده‌اند. 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.

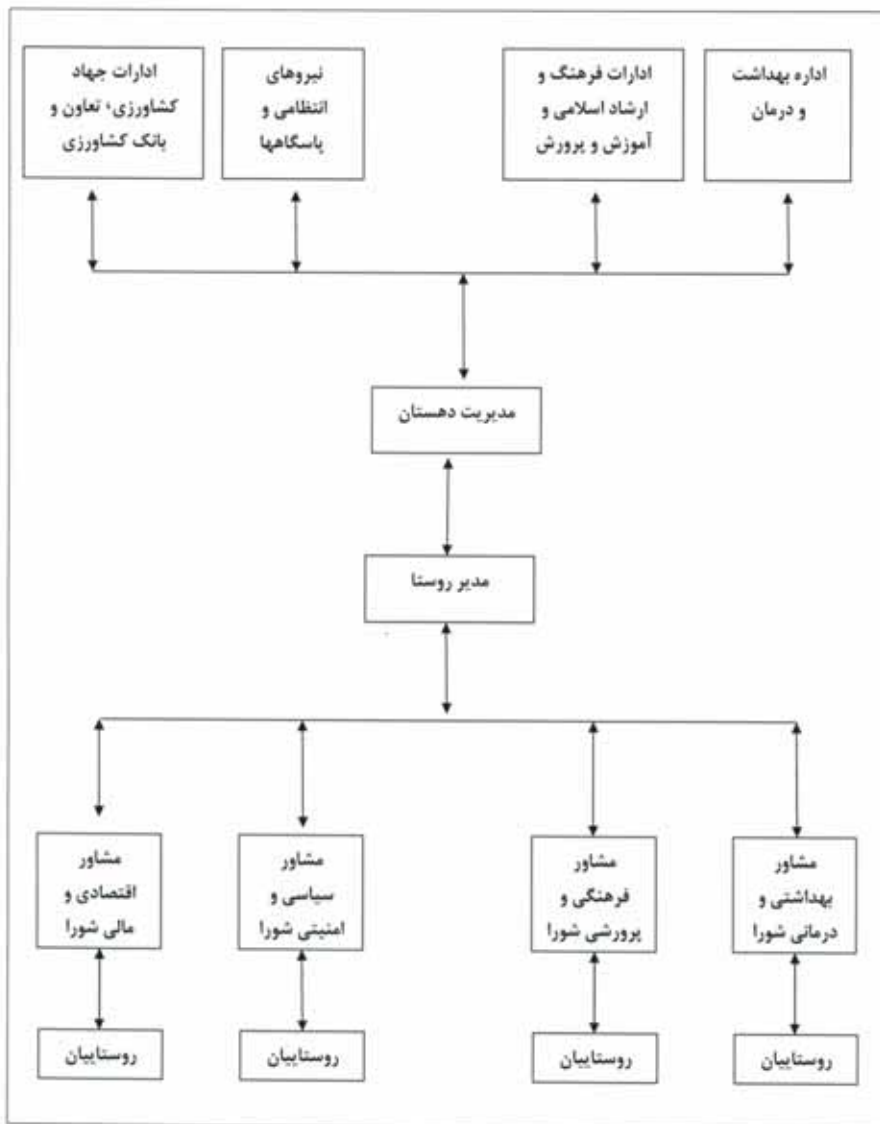
مدیریت روستایی باید دو وجه اساسی داشته باشد: انتخاب مدیر روستا و اعضای شورای روستا. در این راستا ابتدا باید شخصی به عنوان مدیر روستا در رأس مدیریت روستا قرار گیرد. برای عملی بودن مدیریت روستا، می‌باید رشته تحصیلی مدیریت روستایی در سطح کاردانی (فوق دیپلم) در دانشگاهها راه اندازی شود و از میان افراد با استعداد و آشنا به محیط

روستایی، افرادی در این رشته تربیت شوند که آماده خدمت در مناطق روستایی باشند. در این دوره کاردانی باید دروس تخصصی در چهار شاخه مدیریتهای اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و بهداشتی گنجانده شود تا افراد آموزشهای لازم را ببینند. 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.

پس از تعیین مدیر روستا، در هر روستا باید انتخابات عمومی شورای روستا صورت گیرد و ۴ 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 - پرورشی و بهداشتی - درمانی مدیر روستا عمل کنند و جمعاً با مدیر روستا تشکیل شورای روستا را بدهند.

اعضای شورا باید حتماً باسواد و ضمناً 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 ذیربط 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 پرورش؛ 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 ۱).

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 هزینه‌های شورا به شوراها اختصاص یابد. باید درآمد شورا به گونه‌ای باشد که قدرت انجام بسیاری از کارهای توسعه‌ای 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 خطاکار و منحرف اعمال نماید و در واقع حافظ نظم در روستا باشد.

شورای روستا باید از برنامه‌های فرهنگی، آموزشی و پرورشی روستا آگاه و تنظیم‌کننده این گونه برنامه‌ها 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.

منابع

۱. الغنمی، ام، آر (۱۳۷۲)، بحران فقر روستایی: آیا مشارکت می‌تواند آن را از میان بردارد؟ ترجمه ناصر اوکتایی، روستا و توسعه، شماره ۵، شهریور ماه ۱۳۷۲.
۲. ترنر، جانانان و ال. بیگلی (۱۳۸۴)، پیدایش نظریه جامعه‌شناختی، عبدالعلی لهسایی زاده، انتشارات نوید، شیراز.
۳. کای، دارام (۱۳۷۱)، توسعه مشارکتی: چشم‌اندازهایی از تجربه‌های توده‌های روستایی، ترجمه مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی جهاد سازندگی، روستا و توسعه، شماره ۴، مهرماه ۱۳۷۱.

۴. لهسایی زاده، عبدالعلی (۱۳۸۴)، تحولات اجتماعی در روستاهای ایران، انتشارات نوید، شیراز.
۵. وزارت جهاد سازندگی (۱۳۷۱)، طرح بررسی عملکرد و اثرات اقتصادی- اجتماعی خانه‌های همیار روستایی، دفتر برنامه‌ریزی و تحقیقات معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی، تهران.