

طرحی برای مدیریت روستایی

Dr. Mehdi Taleb

University of Tehran

A Project for Rural Management

After the land reform in Iran, rural management was subjected to many changes. Before that event, village, that was a comprehensive socio- economic and cultural entity, was managed by the owner or his agent. Upon entrance into village of government organs such as cooperative societies or revolutionary corps, these could not manage all affairs of the village in line with the traditional systems to which the villagers were accustomed.

The present study first surveys the present day conditions prevailing in village management and then, with the study of researches taken place in Iran, proposes the following guidelines for the better management of rural issues:

- A : Determination of the limit of government responsibility in villages.
- B : Relations between government and villages must be proportional to the dimensions of population, economic capacity, natural conditions and degree of deprivity of the village
- C : Management methods can not be uniform and must be consistent with the social and cultural conditions of villages.

مقدمه

با اجرای مرحله اول اصلاحات ارضی مدیریت روستاهای کشور در ابعاد مختلف دستخوش دگرگونی شد. تا قبل از آن روستا که واحدی طبیعی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی محسوب می‌گردید، تحت نظارت کلی و با مباشرت مالک و یا منصوبینش اداره می‌شد. ورود دولت به روستا جهت پرکردن خلاء ناشی از مدیریت مالک با تأسیس سازمانهایی مثل شرکت تعاونی و سپاهیان انقلاب سفید نتوانست همه امور روستا را بر مبنای عرف و شرایط قانونی سامان دهد. این مقاله با تشریح وضع موجود و استفاده از مطالعاتی که در ایران صورت گرفته است، طرحی در جهت ساماندهی مدیریت امور روستا ارائه می‌دهد.

توسعه روستایی و مشارکت

مشارکت مردم در روند توسعه نزد صاحب نظران از چنان اعتباری برخوردار است که بعضاً توسعه را معادل مشارکت دانسته و یا مشارکت را وسیله و هدف توسعه ذکر کرده‌اند. مفهوم واژه مشارکت ظاهراً روشن است، ولی عملاً تعبیرات متفاوتی از آن کرده‌اند. زمانی مشارکت را از ابعاد سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و ... ملاحظه کرده و گاهی نیز مشارکت در اجرا را مدنظر داشته و از مشارکت در تصمیم‌گیری، ارزشیابی، نظارت و پیگیری حرفی به میان نمی‌آورند. در کشورهای جهان سوم به لحاظ وجود ساختار سیاسی متمرکز و بعضاً حکومت‌های غیرمردمی، معمولاً اگر هم بحثی از مشارکت به میان آمده صرفاً مشارکت در اجرا مدنظر بوده است؛ مانند دوره ارباب و رعیتی که تصمیم‌های اساسی را ارباب می‌گرفت و رعایا در قالب گروهی و به صورت بیگاری در اجرا فعال بودند.

شروع برنامه‌های عمرانی در این گونه کشورها از جمله ایران با سیاست «اجبار به پیشرفت» همراه بود، به این معنی که روستاییان را قاعدتاً فاقد صلاحیتهای لازم برای تصمیم‌گیری و مشارکت فعال در امور عمرانی و توسعه تشخیص می‌دادند و بر این اساس، تصمیم‌گیری راجع به پروژه‌ها و طرحها از بالا صورت می‌گرفت و روستاییان فقط به عنوان بخشی از عوامل اجرا به شمار می‌آمدند. در این فرآیند، برنامه‌ریزان، عقب ماندگی و یا توسعه نیافتگی روستاها را در مقایسه با جوامع شهری چنان گسترده ترسیم می‌کردند که فرصت کافی برای توجیه روستاییان و واداشتن خود آنها به تصمیم‌گیری و عمل در راه توسعه را دست نیافتنی می‌دیدند؛ لذا به جای آنها تصمیم می‌گرفتند و متناسب با امیال و اهداف خود اهداف و استراتژیهای توسعه را طراح می‌کردند. حتی با توسل به موضوع «تاخر فرهنگی» خصلتهای روستاییان را به عنوان یکی از عمده‌ترین موانع توسعه ذکر می‌کردند.

در چنین وضعیتی مشارکت از دید مسؤولان اجرایی و برنامه‌ریزی در عمل معنای محدودی

داشت و صرفاً پذیرش بخشی از اجرا توسط روستاییان را در بر می‌گرفت، در حالی که مشارکت یک فراگرد و جریان است که باید شامل مداخله در تصمیم‌گیری، نظارت، اجرا و پیگیری نیز باشد. لازمه این فراگرد آگاهی است که فراهم کردن اسباب و وسایل آن کار فرهنگی می‌طلبد. امروزه، توسعه شبکه‌های مختلف ارتباطی، این امر را تسهیل کرده است؛ لکن حکومتهای مبتنی بر سیاستگذاریهای متمرکز هنوز هم تصمیمات تعیین‌کننده در این زمینه را در مرکز و به دور از حضور و مساعی روستاییان اتخاذ می‌کنند.

اگر مشارکت سیاسی، یعنی شرکت مردم در تعیین سرنوشت خود امری است که از چندی پیش مطرح بوده است، مشارکت اقتصادی، مشارکت در مدیریت و مشارکت در مالکیت امری است که از فردای جنگ جهانی مطرح شده است. کورت لوین در پژوهشهای خود به این نتیجه رسید که «هرگاه مردم در کارگردانی امور مشارکت داده شوند، اندازه مقاومت و ایستادگی آنها در برابر دگرگونی و نوسازی و نوآفرینی کاهش می‌پذیرد و راه سازگاری را پیش می‌گیرند.»^۱ برخی مطالعات نشان داده است که در «فضای سازمانی که مشارکت روان است، تعارضها، ستیزه‌ها و هم‌چشمیهای سهمگین کاهش می‌یابد و درجه بردباری و شکیبایی مردمان نسبت به یکدیگر افزایش می‌پذیرد.»^۲

امر مشارکت در مدیریت و مالکیت واحدهای بهره‌بردار، بخصوص در جامعه روستایی برغم وجود زمینه‌های مختلف همیاری^۳ ضعیف است. مشارکت در مدیریت امور روستا در بین روستاییان از سابقه چندانی برخوردار نیست، زیرا وجود هرم قدرت و روابط اجتماعی عمودی مانع از دخالت روستاییان در اداره امور مربوط شده است. شیوه‌های همیاری موجود در جوامع روستایی نشانگر مشارکت میان گروههای خاصی مثل گروه خویشاوندی، همسایگی و یا... می‌باشد، حال آن که مشارکت در امور عمومی مربوط به توسعه با سازمانی مردمی و بدون دخالت قدرت موجود (مالک و بعد دولت) مسبوق به سابقه نیست و به همین علت است که فلسفه مشارکت نیز نزد روستاییان روشن نیست. مشارکت قبل از این که نمود عینی پیدا کند، پدیده‌ای ذهنی است که باید آن را در افکار، عقاید، رفتار و خلاصه در فرهنگ مردم جستجو کرد. برای جا انداختن فرهنگ مشارکت باید بسیاری از قالبهای پیش ساخته ذهنی را دگرگون ساخت و این امر بطور موثر عملی نیست، مگر با کار فرهنگی. وجود

۱- نگاه کنید به دیدگاههای فریزر (و دیگران) در کتاب جامعه‌شناسی توسعه، ... از دکتر ازکیا، انتشارات اطلاعات، ۱۳۶۵.

۲- محمدعلی طوسی (گردآورنده)، مشارکت (مدیریت و مالکیت)، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰.

۳- مثل همکاری در لایروبی انهار و قنوات، کارگروهی معاضدت در نشاء و جین، درو محصول و ...

چنین زمینه‌های ذهنی در روستاهای کشور ما موجب شد که روستاییان تا مدت‌ها سرپرست تعاونی روستایی را (که بعد از اصطلاحات ارضی به عنوان نماینده دولت برای تقویت سازمان مشارکت مردم روستا به ده آمده بود) به عنوان جانشین قدرت قبلی بشناسند و او را مرجع خود قرار دهند و یا در انتخابات انجام شده برای مجلس تعداد زیادی از مأموران اصلاحات ارضی را به جای مالکان به مجلس شورای ملی بفرستند.

دولتی شدن امور پس از حذف قدرت سیاسی مالک از روستاها بود. همه چیز را از دولت خواستن، «مرکز باید تصمیم بگیرد» و «امور در اختیار دولت است»، من جمله اجرای قانون اصلاحات ارضی و ... از نکاتی است که با فرهنگ مشارکت سازگاری زیادی ندارد. زیرا «... برخی از نظامهای سیاسی و دیوانسالاری بزرگ و متمرکز نیز به دلایل گوناگون اختیار تصمیم‌گیری را سخت متمرکز کرده، و مشارکت مردم را محدود و ناممکن ساخته‌اند».^۴

مفهوم مشارکت به ترتیبی که در غرب پدید آمد با خود نکاتی را مطرح می‌کند که پذیرش اصل برابری مردم یکی از آنهاست. صاحب‌نظران معتقدند: «مردمان هرگاه در پیوند با یکدیگر از اهمیت و وزن برابر برخوردار شوند» آن‌گاه مشارکت میان آنان می‌تواند به «برخاستن و خیز برداشتن» یاری دهد. در یک جامعه سنتی پای این استدلال چوبین است و سلسله مراتب اجتماعی که در مواردی متأثر از سلسله مراتب اقتصادی است و گاهی نیز از مسائلی مثل سن و سال، انتساب به خانواده‌ای خاص (سید بودن و...) تأثیر می‌پذیرد، مانع عمده برابر انگاری مردم روستایی است. گاهی بزرگ فامیل و زمانی رؤسای چند خانواده عمده در روستا نقش لیدر (رهبری محلی) را ایفا می‌نمایند و لذا اظهار نظر آنان مورد قبول و اتباع سایرین است. به این ترتیب، سه عامل سواد، سن و وضعیت اقتصادی به عنوان عوامل عمده مؤثر در برابر انگاری مردم در جوامع روستایی هنوز مطرح است. اگر مشارکت را به مشارکت سنتی و مشارکت نوین تقسیم کنیم، در آن صورت مشارکت سنتی حالت عمدتاً طبیعی دارد، یعنی هر فرد در گروه‌های مختلف اجتماعی از خانواده گرفته تا طایفه و محله و روستا عضویت دارد و این عضویت، نقشها یا کارکردهایی را بر عهده او قرار می‌دهد که کارکردهای مزبور در رابطه با جنس، سن و ... متفاوت است؛ در حالی که در مشارکت رسمی (نوین) که فرق عمده‌اش با مشارکت سنتی، عضویت ارادی و داوطلبانه افراد در آن است، افراد متناسب با منافع و مصالح خود در آن شرکت می‌جویند.

همان طور که اشاره شد، سیاستهای اجرایی مبتنی بر «اجبار به پیشرفت» موجب شده است تا

بدون تمهید مقدمات امر و بدون آگاهی یافتن مردم از کم و کیف و ضرورت مشارکت، به شیوه‌های مختلف اقدام به ایجاد سازمانهای مشارکتی شود. عوامل انگیزش مشارکت از بیرون جامعه روستایی یا به زور متوسل شده‌اند (مثل اربابها) یا به منابع و انگیزشهای اقتصادی (مثل عضویت در شرکتهای تعاونی) به عنوان پیش شرط دریافت زمین و دریافت کارگر مجانی و پول مثلاً برای رساندن برق به روستا و ... متکی بوده‌اند.

معمولاً به مشارکت به عنوان یک وسیله برای رسیدن به هدفی مشخص نگاه شده است. در حالی که در روند توسعه، مشارکت خود یک هدف است و باید به آن همانند یک جریان یا فراگرد نگریست. نگرش به مشارکت، به صورت کمی آن چنان مطمح نظر قرار گرفته که به چگونگی آن و تأثیری که این فراگرد در بالندگی و رشد شخصیت انسان دارد کمتر توجه شده است.^۵ از دیگر مزایای مشارکت در مدیریت امور، «فراگرد نیرومندسازی» است که در ارتباط با این مفهوم سه ارزش اساسی مطرح می‌شود:

۱- سهیم کردن مردم در قدرت و اختیار؛

۲- راه دادن مردم به نظارت بر سرنوشت خویشان؛ و

۳- بازگشودن فرصتهای پیشرفت به روی مردم «رده‌های پایین جامعه».

نمی‌توان شاهد مشارکت روستاییان در مدیریت امور مربوط گردید، مگر این که از یک طرف انگیزشهای درونی لازم پدید آمده باشد و از طرف دیگر فرصت چنین مشارکتهایی به آنان داده شود. وجود سیاست تمرکز و علاقه به حفظ و گسترش این سیاست، خود از عمده‌ترین مشکلات در راه مشارکت به حساب می‌آید. در عمل، بعد سیاسی مشارکت چنان مورد توجه و تأکید قرار گرفته که سایر ابعاد آن را تحت الشعاع خود قرار داده است. علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

تجربه مشارکت

تجربه مشارکت بعد از انقلاب اسلامی حاوی نکات جالبی است؛ زیرا برغم شور و شوق فراوان جهادگران و سایر سربازان انقلاب اسلامی مثل کارکنان هیأت‌های هفت نفره احیا و واگذاری زمین نسبت به عمران و آبادی روستاها و زدودن آثار قرن‌ها محرومیت، بعد از مدتی شرایطی پدید آمد که نشانگر رکود و یا انحلال برخی از شوراهای اسلامی روستایی گردید. از یک طرف، میل و گرایش روستاییان به اتکا و اتصال به نیرویی قدرتمند یعنی دولت و از طرف دیگر اشتیاق فراوان مأموران دولت جهت فعالیت و کوشش در محرومیت‌زدایی، موجب گردید که مشارکت حول محور جهادگر و یا مأمور دولتی شکل بگیرد و به

محض محدودیت فعالیت این افراد، مشارکت روستاییان یا بهتر است گفته شود فعالیت شوراهای کمرنگتر شود. برخی از صاحب نظران^۶ عدم علاقه مأموران دولت در سطوح پایین اجرایی به واگذاری کارها به مردم را یکی از موانع عمده مشارکت و توسعه روستایی به شمار آورده‌اند. این رده از کارکنان دولت با استفاده از روحیه اطاعت روستاییان از یک طرف و شور و اشتیاق فراوان این رده از مأموران اعم از انتظامی (مثل ژاندارمری در گذشته) و یا سایر مأموران حتی مأموران ثبت احوال^۷ به قدرت نمایی و خود را نماینده دولت دانستن و توقع تسلیم و تکریم داشتن از روستاییان از طرف دیگر، این رشته را محکمتر کرده است. اولین و مهمترین شرط لازم برای مشارکت روستاییان، برخورداری از میدان فعالیت و امکان کار کردن است. زمانی که سیاست گسترده‌تر کردن پایه هرم نظارت سیاسی، با نصب دهمدار (به عنوان مقامی دولتی) در سطح دهستان باشد، بدیهی است که میدان مشارکت محدود می‌شود. تعدد و پراکندگی روستاهای کشور، دخالت و قبول نقش خود روستاییان را می‌طلبد و از آن جا که قریب سی سال از بروز تحولات اساسی در جامعه روستایی می‌گذرد با تمهیداتی که انقلاب اسلامی فراهم آورده است، زمینه مشارکت و قبول مسؤلیت و اختیار روستاییان بیشتر از هر زمان دیگر مهیاست.

عدم هماهنگی

«بخشی عمل کردن» در برنامه ریزیهای کشور یکی دیگر از مشکلات توسعه روستایی در ایران است. علاوه بر این که در پنج برنامه عمرانی گذشته و برنامه اول جمهوری اسلامی به روستاها سهمی کمتر از سهم جامعه شهری اختصاص داده‌اند، مع هذا اعتبار تعیین شده نیز در چارچوب برنامه‌های هماهنگ و متوازن توزیع و هزینه نشده است.

توازی و تداخل وظایف دستگاههای مختلف دولتی در برخی از امور از یک طرف و به زمین ماندن برخی دیگر از امور از طرف دیگر، مشکلات عدیده‌ای را پیش آورده است. به طور مثال، برخی از

۶- از جمله مابکل تودارو در کتاب توسعه اقتصادی. دیدگاه مؤلفان کتاب برنامه‌ریزی در سطح محلی و توسعه روستایی از انتشارات سازمان برنامه و بودجه نیز گویای این نظر است.

۷- شخصی که دوره خدمت سربازی خود را در سپاه بهداشت در دهه ۱۳۴۰ گذارنده بود نقل می‌کرد؛ روزی که برای سرکشی به درمانگاه سپاه بهداشت به روستایی از روستاهای استان مرکزی مراجعه کرده بود، در مقابل حمایت از پیرزنی روستایی که تقاضای تجویز آمپول توسط پزشک درمانگاه را داشت، پیرزن از او (که تحصیلات دکتری داشت) تشکر کرده و به جانش دعا می‌کرد و بالاخره قبل از ترک درمانگاه رو به حامی خود کرد و گفت: آقای دکتر شما که این قدر خوب هستید و به حال من می‌رسید، چرا بیشتر درس نخواندی که رئیس پاسگاه ما باشید.

اقدامات در جهت احداث ساختمانها و خدمات عمومی مثل حمام و یا شبکه برق شده است، در حالی که روستاییان به خاطر نداشتن آب زراعی و یا محدودیت امکانات تولیدی روستا را ترک کرده‌اند. هماهنگ کردن کار وزارتخانه‌های مختلف مثل وزارت راه، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، وزارت نیرو، کشاورزی، جهادسازندگی و ... در سطح روستا و یا حتی بخش و شهرستان دشوار و در حد غیرممکن است. صاحب‌نظران و مسؤولان امروزه به اهمیت برخورد جامع با منطقه عنایت دارند و امید می‌رود دیدی منطقه‌ای نسبت به برنامه‌ریزی هماهنگ در سطح منطقه روستایی بتواند محور طرحها و پروژه‌های برنامه‌های توسعه در جمهوری اسلامی قرار گیرد.

نتایج مطالعات میدانی

شیوه‌های مختلفی که روستاییان برای تنظیم امور روستاها و بالاخص برای اجرای طرحهای هادی روستایی بکار برده‌اند در ۲۰ روستا از ۸ استان کشور مورد بررسی قرار گرفته است که نتایج به دست آمده در زمینه مدیریت روستایی به شرح زیر است.^۸

– در تعدادی از روستاهای مورد مطالعه، شورای اسلامی روستا به فعالیت مشغول بوده و در کنار آن شرکت تعاونی روستایی و پایگاه مقاومت بسیج نیز فعالیت داشته‌اند.

– در برخی دیگر از روستاها برغم وجود شورای اسلامی روستا، گروه دیگری تحت عنوان هیأت امنا یا معتمدین روستا به رتق و فتق امور می‌پردازند، در مواردی برخی از اعضای شورای اسلامی روستا نیز عضو این هیأت هستند.

– در روستاهای عشایری یا نیمه عشایری که از زمان اسکان عشایر پدید آمده‌اند یا در سالهای اخیر به دلایل مختلف ایجاد شده و یا گسترش یافته‌اند، بزرگان و معتمدین طایفه و عشیره به حل و فصل امور می‌پردازند و در مواردی که چند طایفه در یک روستا ساکن هستند دارای بیش از یک کدخدا می‌باشند، یعنی هر طایفه کدخدای خود را دارد.

– در روستاهایی که چند طایفه یا فامیل بزرگ زندگی می‌کنند، علاوه بر شورای اسلامی، شورای محلی نیز وجود دارد که متشکل از نمایندگان محلات مختلف روستا یا طایفه‌های ساکن در روستا می‌باشند. هر اقدامی در روستا اگر مورد موافقت این شورا قرار نگیرد، امکان اجرا پیدا نمی‌کند.

– در برخی از روستاها اگر ظاهراً کدخداهای و یا رؤسای خانه‌های انصاف و انجمن ده، عضو

۸- گزارش مطالعه مزبور در فاز دوم مطالعه مدیریت روستایی در ایران صورت گرفته که نتایج مربوطه توسط بنیاد

مسکن انقلاب اسلامی در سال ۱۳۷۰ منتشر شده است.

شورای اسلامی نیستند، ولی فرزندان یا بستگان درجه یک آنها عضو شورای اسلامی هستند، لذا شورا از اقتدار لازم برخوردار است.

– در بسیاری از روستاهای مورد مطالعه، آموزگاران و یا افراد باسواد در کنار افراد سالخورده اداره امور را بر عهده دارند.

– در غالب روستاهای مورد مطالعه فردی را جهت انجام امور اجرایی روستا مثل جمع‌آوری هزینه‌های آب و برق مصرفی و نگهداری شبکه آب و برق به استخدام در آورده‌اند. حتی در برخی از روستاها افرادی را جهت جمع‌آوری زباله‌ها مأمور کرده‌اند.

– در روستاهای مرزی و در نقاطی که دارای اهمیت نظامی و استراتژیک هستند، دولت کلیه امور را از طریق بخشداری و دهداری در اختیار دارد.

خدمات موردنیاز روستاییان امروزه متنوع‌تر شده و رابطه دولت و روستا از مجاری مختلفی در جریان است، لذا مؤسسات یا گروهها و حتی افراد مختلف هر یک در رابطه با امری خاص با دولت ارتباط دارند که این امر عملاً امکان تمرکز کلیه امور روستا در دست یک نفر یا یک شورا را دشوار ساخته است.

بررسیهای انجام شده نشان دهنده تفاوت‌های اساسی در کارکردهای اقتصادی و اجتماعی روستاهاست. برخی از روستاها دارای کارکردی عمدتاً صنعتی، برخی کشاورزی و در مواردی سکونتگاهی و یا اداری می‌باشند. نیازهای هر یک از این روستاها متفاوت و شیوه‌های اداره امور آنها نیز مختلف است. تنوع کارکردهای روستاها به لحاظ سکونتگاهی بودن یا تولیدی بودن و یا جنبه اداری داشتن و ... ایجاب می‌کند که ترتیبات کم و بیش متفاوتی برای اداره روستاها قائل شویم. علاوه بر این وظیفه و نقش دولت در روستاها باید دقیقاً تعریف شده و سهم و نقش مردم و مشارکت آنها در اداره امور مربوط نیز معلوم شود. دولتها برغم تخصیص مبالغی کمتر از سهم شهرها به روستاها مایل هستند دخالت خود را در امور روستایی تا پایتترین سطح گسترش دهند؛ در نتیجه به تقویت نهادها و مؤسسات مشارکتی روستاییان کمتر تأکید می‌ورزند.

ارائه خدمات موردنیاز روستاییان ایجاب می‌کند که بسیاری از امور به خود آنان واگذار شود. به عبارت دیگر به لحاظ نظری می‌توان تشکیلاتی همانند شهرداریها در روستاها نیز پدید آورد.^۹

۹- شهرداری به معنای انتخاب افرادی از شهروندان توسط شهرنشینان و با رأی مستقیم آنها که این افراد شورای شهر را تشکیل داده، اقدام به انتخاب شهردار نموده و با وضع عوارض به تنظیم بودجه و اداره امور شهر اقدام می‌کنند.

روستاها بر خلاف شهرهای بزرگ امکان و توانایی انتخاب معتمدین خود را داشته و برخی از روستاهای دارای بیش از هزار نفر جمعیت، توان تأمین مالی برخی از پروژه‌های ضروری را دارند. علاوه بر این، می‌توان از طریق اخذ مالیات از برخی از اهالی روستا که به نقاط دیگر مهاجرت کرده‌اند و یا تخصیص اعتبارات دولتی مثلاً معادل مبالغی که خود افراد جمع‌آوری می‌نمایند، به آنها کمک کرد.

دربارهٔ رابطهٔ دولت و روستاها در مطالعات انجام شده توسط کارشناسان سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به این نکته تأکید شده که توجه دولتها به شهرها و مراکز صنعتی موجب تشدید فاصله بین جوامع شهری و روستایی شده است. در ایران طبق آمار سرشماری سال ۱۳۶۵ قریب نیمی از جمعیت کشور در روستاها زندگی می‌کنند. براساس آمار از حدود ۶۰ هزار روستا در کشور باستثنای مزارع و مکانهای متصل و تابع؛ حدود ۶۷/۵ درصد دارای جمعیتی کمتر از ۲۵۰ نفر، حدود ۱۷/۵ درصد دارای جمعیتی بین ۲۵۰ تا ۵۰۰ نفر و ۱۲ درصد دارای جمعیتی بین ۵۰۰ تا ۱۵۰۰ نفر می‌باشند و تنها ۱/۷ درصد از روستاها جمعیتی بین ۱۵۰۰ تا ۳۰۰۰ نفر دارند و ۳ درصد روستاها دارای ۳ تا ۵ هزار نفر جمعیت هستند. با این دیدگاه که نه تنها نظام مؤثری برای توسعه و رشد روستاها تدوین نشده، بلکه نظامات سنتی ادارهٔ روستاها نیز تضعیف و حتی منهدم شده است. سیاست مبتنی بر افزایش نرخ شهرنشینی غالباً با تراکم جمعیت در شهرهای موجود همراه گردیده و لذا بسیاری از روستاها را در معرض نابودی و خالی از سکنه شدن قرار داده است.

سیاست مبتنی بر آمایش سرزمین و امکان استفاده از منابع بالقوهٔ طبیعی موجبات توزیع متناسب جمعیت در سرزمین را فراهم می‌آورد، ولی متأسفانه هنوز سیاستی مبتنی بر تقویت امکانات طبیعی موجود و افزایش توان مناطق پراکنده روستایی برای جذب اضافه جمعیت روستایی به مرحلهٔ اجرا درنیامده است و طرح چنین دیدگاهی به لحاظ وجود نظریه‌های مخالف به آسانی ممکن نیست؛ زیرا برخی از مسؤولان و حتی صاحب‌نظران وجود حدود ۶۰ هزار روستا را یکی از نقاط ضعف اقتصادی و اجتماعی جامعه به حساب می‌آورند.

کارشناسان سازمان مزبور می‌افزایند: «... به نظر می‌رسد که نظام ارائه خدمات دولتی می‌بایست تقریباً نیمی از ظرفیت و توان خویش را به برآورد نیازهای این قشر اجتماعی معطوف دارد تا بتواند نقش و مسؤولیتی را که به عهدهٔ آن محوّل شده است به انجام رساند. در این راستا ساخت اجرایی نظام ارائهٔ خدمات دولتی به لحاظ پراکندگی جمعیت روستایی ضرورتاً می‌بایست متضمن تجمع فعالیت‌های خدمت‌رسانی دولت در مرکزیتی باشد که امکان دسترسی آحاد جامعهٔ روستایی تحت پوشش به آن

امکان پذیر باشد.^{۱۰}

علی‌رغم این نقش و رسالت عمده و عظیم دولت مکانیزم ارائه خدمات دولتی به روستاها؛ بخصوص از بُعد تشکیلاتی آن با مشکلات عدیده‌ای مواجه است که به عمده‌ترین آنها اشاره می‌شود.

مشکلات خدمات رسانی دولت

الف) همه دستگاههای خدمت‌رسان، خدمات خود را تا یک سطح معین ارائه نمی‌دهند. برخی از سازمانها مثل آموزش و پرورش، دبستان را در سطح روستا دایر می‌کند و برخی در سطح شهرستان خدمت ارائه می‌دهند.

ب) در برخی از کشورها از جمله در ایران الگوی دیگری سوای الگوی ارائه خدمات شهری را در نظر نگرفته‌اند. عدم آشنایی روستاییان با شیوه‌های پیچیده اداری و شناختن سلسله مراتب، خود یکی از موانع است. روستاییان کم و کیف وظایف مسؤولان اداری را به خوبی نمی‌شناسند، دلیل امر هم روشن است؛ زیرا در گذشته سپاه دانش و یا معلم و مدیر مدرسه در غالب امور دخالت می‌کردند. یا مثلاً کدخدا که در این اواخر منصوب دولت بود از مسائل مربوط به صدور شناسنامه تا سرپازگیری و ... را به عهده داشت.

تغییر و تحوّل سریع وظایف برخی از سازمانها مثل شرکت تعاونی روستایی، مرکز خدمات کشاورزی و عشایری، جهاد دهستان و ... مانع از شناخت تفکیکی وظایف این سازمانها شده است.

پ) تداخل وظایف سازمانها و عدم تفکیک آنها و نیز وجود خدماتی که هیچ یک از سازمانها مسؤولیت آن را نمی‌پذیرند، خود مشکل دیگری در زمینه ارتباط مؤسسات دولتی و روستاییان است. یک خانوار زارع معمولاً به فعالیتهای زراعی، باغداری و صنایع دستی می‌پردازد، در حال حاضر امور مربوط به هر فعالیت را سازمانی جدا بر عهده دارد. افزون بر آن نهادهای مربوط به هر دسته از فعالیتها را نیز سازمانهای متعددی عرضه می‌نمایند.

فکر وحدت بخشیدن به خدمات موردنیاز روستاییان از مدتها قبل مطرح بوده است و در غالب کشورهای جهان سوم؛ بویژه کشورهای سوسیالیستی یا کشورهای مرتبط با آنها، برای وحدت بخشی شرکتیهای تعاونی را به صورت چند منظوره در نظر گرفته‌اند.

در سالهای قبل از اصلاحات ارضی که به دلیل وجود و نفوذ مالک وحدت مدیریت وجود داشت، هر روستایی امور مختلف را در رابطه با مالک یا نماینده او حل و فصل می‌کرد، ولی پس از واگذاری

زمینها به روستاییان اگرچه ظاهراً تعاونیهای روستایی را با وظایف متنوع و متعدد برای جانشینی مالک و حفظ وحدت مدیریت ایجاد کردند ولی شرکتها به دلیل کمبود سرمایه و نداشتن نیروهای کارآمد و عدم پذیرش توسط مردم و ... از ادای وظایف مربوط بازماندند و فقط وحدت مدیریت و وظایف مردمی روی کاغذ و در اساسنامه‌ها باقی ماند. در سالهای بعد از انقلاب اسلامی وزارت کشاورزی طرح مراکز خدمات کشاورزی و عشایری را ریخت و پیش‌بینی کرد که مراکز مزبور می‌توانند ارائه دهنده کلیه خدمات مورد نیاز جامعه روستایی باشند. از تهیه نهاده‌هایی چون بذر، کود، ماشین‌آلات و ... تا بازاریابی، بسته‌بندی و فروش محصولات و همچنین مهندسی زراعی، ترویج و ... همه در چارچوب وظایف این مراکز پیش‌بینی شده بود؛ ولی نتیجه این عمل از یک طرف توزیع پرسنل و وسائل مربوط به چند واحد کوچکتر و ناتوانتر بود و از طرف دیگر روزی دو سه ساعت وقت کارمندان شهرنشین برای رفت و آمد به مرکز خدمات صرف می‌شد. وضعیت جهادسازندگی نیز به همین ترتیب بود و در بسیاری از مناطق دو سازمان مزبور با تمام کمبودها به طور موازی عمل می‌کردند.

طرح اخیر سازمان امور اداری و استخدامی برای تمرکز اداری در سطح دهستان نیز ضمن این که صرفاً تمرکز فیزیکی را لحاظ کرده است، به سهولت امکان جایگزینی افراد شاغل در واحد خدمات رسانی دهستان را مطرح نموده است؛ در حالی که مراکزی مثل جهاد دهستان یا مراکز خدمات کشاورزی در سطوح تخصصی حتی امکان جابجایی نیرو را در داخل سازمان خود ندارند.

ن) نکته اساسی دیگری که در مقدمه طرح سازمان امور اداری و استخدامی کشور آمده است موضوع تفویض اختیار به واحدهای خارج از مرکز و واحدهای اجرایی کوچکتر است. در گزارش مربوط آمده است: «... از آن جا که اختیارات برای انجام امور پشتیبانی ندرتاً و به صورت محدود تفویض می‌شود و از طرف دیگر نیز در بسیاری از موارد، اجرای عملیات موکول به تأمین برخی از امکانات و تجهیزات از مرکز و یا سطح سازمانی بالاتر است، عملاً اختیارات تخصصی و اجرایی تفویض شده خنثی و بلااثر می‌شود». علاوه بر اینها کارکنان دولتی در رده‌های اجرایی پایتتر رغبت چندانی به واگذاری اختیارات خود به دیگری ندارند و چه بسا مواردی وجود دارد که مشارکت مردم می‌تواند مشکلی را مرتفع کند، ولی مأمور اداری با دخالت خود مایل است بر اعتبار و اهمیت خود بیفزاید.

ث) کارشناسان فقدان مکانیزم مشارکتی توسط روستاییان را به عنوان یکی دیگر از مشکلات ذکر کرده‌اند. ضمن تأیید این مطلب باید افزود؛ نظام مشارکتی در دوره قبل از اصلاحات ارضی که رابطه دولت با روستا محدود بوده و مدیریت همه جانبه مالک وجود داشته است، همکاری نیروی کار و فعالیت‌های دیگر از جمله پرداخت جنسی و تأمین هزینه‌های خدمات دریافتی (دشتبان، داروغه،

حمّامی، سلمانی، نجّاری، آهنگری و ...) را شکل می‌بخشیده است. بعد از اصلاحات ارضی دولت اولاً هیچ‌گاه خواستار مشارکت و یا میدان دادن به سازمانهای مشارکت مردمی نبوده است و ثانیاً اشاعه الگوی خدمات‌رسانی شهری به جامعه روستایی چنین مشارکتی را نمی‌طلبیده است. لذا در آن بخش از خدمات که دولت دخالت نکرده، مکانیزم مشارکتی مربوط فعال است؛ مثل مشارکت در احداث و تعمیر مسجد، برگزاری مراسم عزاداری ائمه اطهار، نگهداری و تعمیر حمّام و ... در صورتی که دولت خواستار مشارکت جدی روستاییان باشد، فرهنگ و زمینه اجتماعی آن تا حدودی موجود است. ضرورت دارد تشکیلات دولت تحمّل پذیرش بیشتر این گونه مشارکتها را پیدا کند.

از گذشته محدودیت فعالیتهای و توازی آنها و نیز کم جمعیت بودن روستاها را پایه فعالیت‌های چند منظوره عنوان می‌کردند. به این ترتیب که در هم تنیدگی فعالیت‌های روستاییان (عمدتاً کشاورزی) مکانیزم مشارکتی واحدی را می‌طلبید و لذا تعاونیها معمولاً چند منظوره‌اند و یا انجمن ده یا شورای اسلامی وظایف متنوع و متعددی را به عهده دارد.

ضرورت طبقه‌بندی روستاها

تولید محصولات کشاورزی اساسیترین وجه از کارکردهای اقتصادی هر روستا یا منطقه روستایی را تشکیل می‌دهد. البته تولید صنعتی و اخیراً جنبه سکونتگاهی و خدماتی روستاها ابعاد دیگری از کارکردهای اقتصادی روستاها به حساب می‌آید. این کارکردها در هر روستا می‌تواند پایه دسته‌بندی آنها قرار گیرد. پدیده شهرنشینی و بسط آن در سالهای اخیر موجب شده است که الگوی تولید و مصرف شهری دگرگونی‌هایی در رفتار و حتی ارزشهای جامعه روستایی ایجاد کند؛ مع‌ذالک این تغییرات در همه روستاها یکسان نبوده، بلکه میزان نفوذ و رسوخ شهرنشینی در پاره‌ای از روستاها، نسبت به روستاهای دور افتاده‌تر خود به عنوان یکی از عوامل عمده در تنوع روستاها مطرح است.

برخی از محققان؛ از جمله بادوئن^{۱۱} با تکیه بر دیدگاه مزبور روستاها را به چهارگروه عمده تقسیم می‌کند:

- ۱- روستاهای واقع در حوزه نفوذ شهرها که کم و بیش در شهرها ادغام شده‌اند.
- ۲- روستاهایی که به موازات حفظ فعالیت‌های سنتی، اقدام به فعالیت‌های دیگری (عمدتاً صنعتی) کرده‌اند.
- ۳- روستاهای دارای کارکرد توریستی که در برخی اوقات در طول سال یا فصل و یا روزهای آخر

هفته پذیرای افراد ساکن در نقاط دیگر می‌باشند.

۴- روستاهای کشاورزی که همراه با افزایش تولید محصولات کشاورزی با کاهش جمعیت مواجه هستند.

طبیعی است که همه روستاهای یک کشور را نمی‌توان در چهار گروه مزبور جای داد. چرا که به انواع بینابینی از این گروهها نیز برخورد می‌شود. با لحاظ کردن ماهیت تولیدات و جریانهای درآمدی روستاها و بُعد اداری آن، روستاهای کشور را می‌توان به شش نوع تقسیم کرد. با عنایت به این که کارکرد اساسی روستا در مدیریت روستایی تأثیری بسزا دارد، در همین راستا، مطالعات انجام شده در برخی روستاهای استان همدان، مازندران، ایلام، کرمان، باختران و لرستان نشان می‌دهد که تفاوت کارکرد ویژگیهای قومی و اجتماعی، در چگونگی اداره امور روستا موثر می‌باشد.

طبقه‌بندی مزبور را می‌توان به شرح زیر ارائه داد:

روستاهای کشاورزی، روستاهای عشایری، روستاهای اقماری شهرها، روستاهای گردشگاهی (توریستی)، روستاهای اداری و بالاخره روستاهای سکونتگاهی.

۱- روستاهای کشاورزی

عمده‌ترین فعالیت روستاها در گذشته، فعالیت کشاورزی (زراعت، باغداری، دامداری، صید و شکار و صنایع دستی) بوده است. رشد اقتصادی و تغییرات اقتصادی و اجتماعی تأثیرات متفاوتی بر روستاهای مختلف داشته است. برخی از این تفاوتها ملموستر است، مثل تولید محصولات تجاری که با افزایش میزان محصول و درآمد همراه بوده است. طبیعی است که ویژگیهای روستاهای کشاورزی که بیشتر فعالیت سنتی دارند با روستاهای دارای مزارع بزرگ و مکانیزه، متفاوت است. ویژگیهای نسبتاً عمومی این گروه از روستاها عبارت است از؛ رشد منفی جمعیت، میزان مهاجرت نسبتاً بالا، معیشت اقتصادی مبتنی بر زراعت، کاهش جمعیت فعال، میزان مهاجرت روزانه رو به کاهش و حتی کاهش تعداد ساختمانهای مسکونی.

روند تغییرات متغیرهای مورد اشاره در همه روستاهای کشاورزی یکسان نیست؛ زیرا برغم کاهش جمعیت روستا همراه با رشد محصولات کشاورزی و مکانیزاسیون در برخی از روستاها، روند گسترش تولیدات کشاورزی تجاری و افزایش بازده و گسترش دامنه استفاده از ماشین، افراد فعال روستا به فعالیتهای دیگر اقتصادی در داخل روستا پرداخته و یا از بعد خوابگاهی روستاها استفاده کرده‌اند. در مقابل، بسیاری از روستاهای مبتنی بر تولید زراعی خصوصاً زراعت دیم در چند دهه اخیر خالی از سکنه شده‌اند.

۲- روستاهای عشایری

برخی از مناطق که محل قشلاق و ییلاق و بعضاً ییلاق دامداران متحرک به حساب می‌آمدند، تحت تأثیر عوامل مختلف، محل اسکان و اقامت آنان قرار گرفته‌اند. دامداری در این گونه روستاها به صورت نیمه کوچرو تداوم پیدا کرده، برخی از اهالی با تأمین علوفه از طریق کشت آن در ایامی که دامها به ییلاق نمی‌روند، آنها را در روستا نگهداری می‌کنند. این قبیل روستاها که دارای اقتصادی عمدتاً مبتنی بر دامداری و تهیه فرآورده‌های دامی هستند، جنبه طایفه‌ای و ایلی دارند. در این گونه روستاها، نظام رهبری و مدیریت تابعی از نظام ایلی است. روستاهای زیادی در مناطق فارس، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، سیستان و بلوچستان، کرمانشاهان، کردستان، ایلام و ... به صورت روستاهای عشایری اداره می‌شوند. تحکیم و قوت رسوم و سنتهای محلی از یک طرف و روحیه اطاعت از رؤسای قوم، موجب شده‌است که نظام و مقررات کمتر اداری با فرهنگ قومی امکان همسویی و فعالیت داشته باشد.

۳- روستاهای اقماری یا واقع در حوزه نفوذ شهرها

گسترش و رشد شهرها در دهه‌های اخیر موجب شده است تا محدوده شهرها توسعه پیدا کرده و بسیاری از روستاهای اقماری در محدوده اداری و خدماتی شهرها قرار گیرند. برخی از این روستاها به صورت محلات شهر درآمد و نام آنها به عنوان روستا از نقشه‌های سیاسی حذف شده‌اند. در بسیاری از موارد این گونه روستاها در عین ادغام در شهرها، استقلال نسبی خود را حفظ کرده‌اند و در اداره امور مربوط، اغلب به شیوه‌های سنتی متوسل می‌شوند. یکی از عوارض گسترش شهرها، فاصله افتادن بین محل کار و محل زندگی است، معمولاً در موارد عدیده‌ای محل کار در مرکز شهر و محل زندگی در روستاها یا مناطق اطراف شهر است. در این نوع روستاها از یک طرف از طریق کار و فعالیت افراد شاغل در شهر و ساکن در روستا یک جریان درآمدی مطرح می‌شود که به دنبال خود نیاز به خدمات و کالاهای خاص را مطرح می‌سازد و از طرف دیگر بالا رفتن قیمت زمین موجب پدید آمدن نوعی مهاجرت کشاورزی می‌شود.

۴- روستاهای گردشگاهی یا توریستی

برخی از روستاها به دلیل وجود بناهای تاریخی، مذهبی و یا برخی ویژگیهای طبیعی و فرهنگی مورد مراجعه افراد از نقاط دیگر قرار می‌گیرند. گاهی مراجعات در تمام طول سال صورت می‌گیرد و زمانی به صورت فصلی. بطور مثال روستاهای کوهستانی اطراف تهران یا شهرهای دیگر در تابستان مورد مراجعه شهرنشینان قرار گرفته و از هوای خنک و پاکیزه آن بهره می‌گیرند. در روستاهای ساحلی و

یا کوهستانی، برخی از گروه‌های شهرنشین نسبتاً مرفه اقدام به احداث مسکن ثانویه (اصطلاحاً ویلا) نموده و در طول فصول مناسب و یا در تعطیلات آخر هفته از آن استفاده می‌کنند. اداره امور این روستاها در رابطه با سایر کارکردهای مربوط صورت می‌گیرد. مدیریت امور در این گونه روستاها، خصوصاً روستاهایی که دارای مسکن ثانویه هستند، از طریق ترتیبات مناسب توسط ساکنان روستا به انجام می‌رسد. در مواردی بخش خصوصی اقدام به لوله‌کشی آب، احداث حمام و ... نموده و هزینه مربوط را از ساکنان دریافت می‌کند.

۵- روستاهای اداری

برخی از روستاهای واقع در کنار جاده‌های ارتباطی یا روستاهایی که از گذشته موقعیت مناسبی نسبت به سایر روستاها داشته‌اند، محل ارائه برخی خدمات اداری بوده‌اند. مثلاً مراکز دهستانها از زمره روستاهای خدماتی خصوصاً خدمات اداری هستند. تغییر مراکز دهستانها در تقسیمات کشوری اخیر از یک طرف و عدم امکان دسترسی ساکنان روستاهای اطراف موجب شده است که این گونه روستاها، ظاهراً مراکز ارائه خدمات شوند، ولی روستاهای دیگری که امکان برقراری رابطه بهتری دارند، عملاً مورد مراجعه روستاییان قرار گیرند. در این گونه روستاها وجود دهمدار و سایر مأموران اداری امکان دخالت زیادی به روستاییان نمی‌دهد و دهمدار علاقه‌مند است حتی نسبت به جمع‌آوری قبوض برق و آب هم دخالت نماید و یا اوقات خود را صرف توزیع سیمان و ... کند.

۶- روستاهای سکونتگاهی

در برخی از روستاهای کشور تناسبی بین درآمدهای حاصل از فعالیتهای کشاورزی و هزینه خانوارهای ساکن وجود ندارد. در برخی از مناطق روستایی در فاصله نه چندان دور از مراکز شهری یا مراکز فعالیت، مردان اقدام به مهاجرت‌های روزانه یا فصلی یا دوره‌ای می‌نمایند و روستا بیشتر جنبه خوابگاهی یا محل استقرار اعضای خانواده را دارد. بطور مثال در غالب روستاهای بخش جنوبی کشور، گروه قابل ملاحظه‌ای از مردان برای کار کردن عازم کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس می‌شوند. در روستاهای یزد مهاجرت حداقل ۶ ماهه مردان به مناطق جیرفت، برای انجام فعالیت کشاورزی امری معمول است. همچنین در روستاهای اطراف خلخال و ... مهاجرت پاییزی و زمستانی گروه قابل ملاحظه‌ای از مردان روستایی برای کار در جنگل و یا مشارکت در صید متداول است. حجم درآمدهای به دست آمده از بیرون ده خیلی بیشتر از درآمدی است که در ده عاید می‌گردد. اداره این گونه روستاها که بیشتر نیاز به فعالیتهای خدماتی دارند و تردد مردان به سایر نقاط سطح توقعات آنها را بالا برده است، وضع دیگری دارد. به این ترتیب که انتظار انجام تمام امور و تأمین کلیه خدمات توسط دولت در این

روستاها بیشتر بوده و لذا مشارکت و معاضدت روستاییان در مدیریت روستاهایشان ضعیفتر است. علاوه بر این، این مهاجرتها موجب برهم خوردن سلسله مراتب اجتماعی - اقتصادی روستا شده؛ بطوری که روستاییان کمتر به نظام سنتی اجتماعی پایبندی دارند و میل به گریز از فرهنگ و سنن روستایی در آنها رو به افزایش است.

الگوهای سازمانی برای ارائه خدمات به روستاها

در کشورهای مختلف، روستاها معمولاً به اشکال زیر اداره می‌شوند:

۱- الگوی سازمانها یا دولتهای محلی روستایی که در کشورهای نظیر هندوستان، پاکستان، استرالیا، ژاپن، مالزی، نپال، بنگلادش و فیلیپین وجود دارند.^{۱۲}

سازمانهای مزبور با مشارکت مردم در جهت توسعه روستایی فعالیت می‌نمایند و در زمینه تأمین حوائج مصرفی و ارائه نهادهای زراعی و کشاورزی لازم، ارائه امکانات رفاهی جهت ارتقای سطح زندگی روستاییان، فراهم آوردن امکانات لازم و تشویق روستاییان به مشارکت در تصمیم‌گیریهای محلی و اداره امور مربوط فعالیت دارند. علل عمده در ایجاد و تقویت این گونه سازمانها که عمدتاً به شکل شرکتها و اتحادیه‌های تعاونی مطرحند، عبارتند از؛ واگذاری کار به مردم، کاهش هزینه‌ها و دخالتهای دولت در اموری که روستاییان خود به خوبی از عهده آنها برمی‌آیند، شناخت بهتر روستاییان از نیازها و امکانات منطقه خود، اعتقاد به خود اتکایی، جلب و جذب مشارکت مردم و ...

۲- الگوی متعدد سازمانی در ارائه خدمات که در واقع همان شیوه بخشی عمل کردن است. به عبارت دیگر هر وزارتخانه وظایف خود را تا پایینترین رده ارائه می‌دهد. اشکالات متعددی به این شیوه وارد است، از جمله عدم هماهنگی سطوح مختلف تا سطح روستا. این شیوه مورد استفاده ایران و کشور هندوراس است.

ناهماهنگی در اجرا، عدم رعایت اصل مساوات در تخصیص بودجه به مناطق مختلف، گستردگی و پیچیدگی سازمانی و عدم امکان صرفه‌جویی در این الگو از مسائل حاصل از انتخاب این الگو به شمار می‌رود. علاوه بر اینها هر یک از سازمانها سعی می‌کنند نمایندگان خود را تا پایین‌ترین رده یعنی روستاها گسیل دارند که این امر سواي مشکل ایجاد ناهماهنگی و ایجاد اشکال در خودگردانی و مشارکت محلی، بوروکراسی دست و پاگیری را ایجاد می‌کند.

۱۲- شورای عالی اداری، ریاست جمهوری، مجتمعهای خدمات دهستان، سازمان امور اداری و استخدامی کشور و نیز نظام خدمات عمومی روستایی در کشورهای هندوراس، مکزیک، نیجریه، بخش اول و دوم.

۳- الگوی دیگر را وحدت در برنامه‌ریزی و کثرت در اجرا خوانده‌اند. این الگو سعی در ایجاد هماهنگی در فعالیتهای سازمانهای مختلف اجرایی دارد و نمونه این الگو در مکزیک متداول است. این شیوه مشکلاتی را در اجرا پدید می‌آورد و ورود نظرات و علائق شخصی گاهی اجرای برنامه را با مشکل مواجه می‌نماید، ولی در هر صورت از شیوه بخشی عمل کردن مطلوبتر است. البته این الگو به علت عدم مشارکت مردمی با ایراداتی همراه است.

۴- الگوی استفاده از خدمات بخش خصوصی در خدمت‌رسانی روستایی، مساعدتهای دولت در جهت حمایت اساسی از فعالیت بخش خصوصی متمرکز است، هر چند مطابق این الگو، سودجویی بخش خصوصی احتمال عدم اجرای کامل برنامه‌های موردنظر را قوت می‌بخشد.

طبق نظر کارشناسان شورای عالی اداری، کشور در حال حاضر دارای الگوی تعدد سازمانی در ارائه خدمات دولتی می‌باشد. هر یک از وزارتخانه‌ها که وظایف کامل تعمیم و تعمیق تا سطح روستا را دارند موظفند خدمات مزبور را به جامعه روستایی ارائه دهند. علاوه بر مشکلاتی که معمولاً از اتخاذ چنین مکانیزمی در خدمت‌رسانی به روستاها پدید می‌آید، می‌توان از ناهماهنگی در برنامه‌ریزی و اجرا و در نتیجه تداخل وظایف، بالا رفتن هزینه‌های اداری و سایر مشکلاتی که قبلاً به آن اشاره شد، نام برد. در کشور ما تعدد دستگاههای درگیر در فعالیت اصلی و اساسی روستاییان یعنی زراعت و دامداری نیز خود مزید بر علت شده و ضرورت هماهنگی را مطرح کرده است. می‌توان دستورالعملهای متفاوتی برای نقاط مختلف کشور تدوین کرد.

طرح پیشنهادی

براساس مطالب مطروحه، طرح پیشنهادی مستلزم سه پیش فرض به شرح زیر است:

(الف) تعیین حد مسؤولیت دولت در قبال روستاها. به عبارت دیگر تعیین سهم مردم و سهم دولت در تأمین خدمات.

(ب) حد رابطه دولت و روستاها با توجه به ابعاد جمعیت، کارکرد اقتصادی، وضعیت طبیعی، درجه محرومیت و ... تفاوت کند.

(پ) شیوه‌های مدیریت و یا نوع رابطه دولت و روستا با عنایت به وضعیت فرهنگی و اجتماعی روستاها متفاوت باشد.

در حال حاضر الگوهای سازمانی ارائه خدمات به روستاها دارای نظام متمرکز و براساس فعالیتهای بخشی است؛ به این ترتیب که هر وزارتخانه ارائه خدمات و انجام وظایف خود را تا پایینترین سطح یعنی روستاها، رأساً به عهده دارد، ایجاد تغییر در این نظام از ضرورتی بنیادی برخوردار است.

شیوه موجود لاقبل پنج اشکال اساسی دارد که عبارتند از:

- ۱- هماهنگی بین فعالیتهای وجود ندارد و اگر در سطح بالا و ستادی در مرکز احیاناً هماهنگی باشد، در سطوح پایینتر وجود ندارد.
 - ۲- با توجه به پراکندگی روستاها و کوچکی غالب آنها، وزارتخانه‌ها نیازمند کادر پرسنلی زیادی بوده و به همین دلیل همواره با کاهش نیرو مواجه هستند. این در حالی است که تعداد کارمندان دولت در ایران از حد معمول بیشتر است، ولی کارمندان دولت غالباً حاضر به زندگی در ده نیستند.
 - ۳- به دلیل مشکلات پرسنلی و محدودیت بودجه، برخی از سازمانها نمی‌توانند خدمات خود را در سطح روستا، ارائه دهند، و بناچار در مواردی به سطح شهرستان بسنده می‌کنند.
 - ۴- هر سازمان مکانیسم مشارکتی خاصی را طراحی کرده که در مجموع مشارکت روستاییان را کاهش می‌دهد. به عنوان مثال؛ وزارت کشاورزی برای مراکز خدمات کشاورزی، شورای کشاورزی تشکیل می‌دهد؛ سازمان تعاون روستایی هیأت مدیره انتخاب می‌کند و ...
 - ۵- انجام فعالیتهای فراروستایی (در سطح دهستان یا بخش) کمتر میسر است؛ زیرا فقدان مکانیسم مشارکتی از یک طرف و عدم توافق روستاییان در تعیین مکان و نوع فعالیت مانع انجام کار هماهنگ می‌شود.
- بدون این که به تشریح الگوهای دیگر بپردازیم (زیرا تغییر این الگو اراده مسئولان را می‌طلبد و بعید به نظر می‌رسد آمادگی تغییر نظام بخشی عجلتاً وجود داشته باشد)، صرفاً به این نکته اشاره می‌شود که مسائل مربوط به عمران و خدمات روستایی بهتر است در سطح منطقه‌ای با برنامه‌ریزی و مدیریت واحد به مرحله اجرا درآید.
- با عنایت به وضع موجود و نقش سازمانهای مختلف در اداره امور روستاها و سیاست بخشی عمل کردن و ... توصیه می‌شود امور مربوط به روستا در چهارگروه فعالیتی زیر مورد توجه قرار گیرد:
- اول: فعالیتهای کشاورزی به معنای اعم**
- فعالیتهای مربوط به کشاورزی؛ شامل زراعت، باغداری، صنایع دستی، صید و شکار و ...، در حال حاضر در حیطه فعالیت دو وزارتخانه کشاورزی و جهادسازندگی قرار دارد. از آن جا که هر یک از وزارتخانه‌های مزبور دارای سازمانهای مختلفی هستند، لذا ارتباط این وزارتخانه‌ها با روستاییان به صورت زیر است:
- ۱- مراکز خدمات کشاورزی و عشایری: ظاهراً برای ادغام فعالیتهایی که بر عهده وزارت کشاورزی بود، در سالهای بعد از انقلاب قانون این مراکز به تصویب رسید و مقرر شد که فعالیتهای

مربوط به ترویج کشاورزی، مهندسی زراعی، دفع آفات، دامپزشکی و ارائه نهادهای زراعی جملگی در این مراکز و در سطح دهستان به روستاییان کشاورز ارائه شود. البته این ادغام بطور کامل صورت نگرفت و برغم تهیه مسکن برای کارکنان این مراکز، آنان در روستا ساکن نشدند و بعد از چندی تشکیلاتی مشابه تحت عنوان جهاد دهستان بطور تقریباً موازی با مراکز مزبور تشکیل شد و ظاهراً برخی تقسیم وظایف بین آنها صورت گرفت که موجب سردرگمی بیشتر روستاییان گردید. در مراکز خدمات کشاورزی شورایی تحت عنوان شورای کشاورزی پیش‌بینی شده بود که جزئیات مربوط به چگونگی انتخاب اعضای این شورا دقیقاً مشخص نشد، زیرا تشکیلات وزارت کشاورزی و مرکز خدمات کشاورزی عادت به مشاوره با روستاییان نداشتند؛ لذا تشکیل شوراهای مزبور، صرفاً در حد نوشته‌ای در قانون مربوط باقی ماند.

۲- مراکز جهاد دهستان: طراحان مراکز جهاد دهستان، برای برقراری ارتباط با روستاییان سازمان مشارکتی خاصی را در نظر نگرفتند، زیرا وجود شوراهای اسلامی روستایی که طبق قانون قبلی، توسط جهادسازندگی تشکیل و سرپرستی می‌شد، ظاهراً نیاز مشورتی آنان با روستاییان را تأمین می‌کرد.

۳- هیأت‌های هفت نفره: احیا و واگذاری زمین نیز در آغاز به دلیل ضرورت قانونی که هیأت را موظف به استفاده از نظرات دو نفر از روستاییان کرده بود، اقدام به تشکیل شوراهایی در روستاها کرده بعداً در قالب شوراهای اسلامی روستا سازمان یافتند. البته اغلب تصمیمات در شوراهای پنج نفره و بدون دخالت دو نفر دیگر که نمایندگان روستاییان بودند صورت گرفت.

۴- سازمان مرکزی تعاون روستایی: این سازمان سرپرستی تعاونی روستایی را برعهده داشته و دارد. در این راستا از طریق انتخاب نماینده‌ای از هر روستا اقدام به تشکیل هیأت مدیره و مجمع عمومی شرکتهای تعاونی روستایی نمودند، ولی به دلیل وجود سرپرستان تعاونی که از کارکنان دولت بوده و هر کدام، یک یا چند شرکت را اداره می‌کردند، انتخاب و یا نمایندگی این روستاییان، نقش زیادی در اداره امور شرکت نداشته و این هیأتها بیشتر به صورت ظاهری تشکیل شدند.

۵- سازمانهای دیگر: سازمانهایی مثل سازمان پنبه و دانه‌های روغنی، شرکت دخانیات، شرکت سهامی شیلات، بانک کشاورزی و ... نیز هر یک مستقیماً و از سطح شهرستان با روستاها در ارتباط هستند. آنها بدون این که هماهنگی لازم را با یکدیگر داشته باشند، با وجود تعدد سازمانهای مستقل تحت نظر وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی اخیراً پا جای وزارت کشاورزی گذاشته و از طریق سازمانهای جداگانه و نسبتاً مستقل، مثل سازمان جنگلها و مراتع، سازمان دامپزشکی، سازمان دامپروری و ... با روستاها ارتباط برقرار کرده‌اند.

در مواردی روستاییان برای برقراری ارتباط با سازمانهای زیرنظر این دو وزارتخانه دچار مشکل می‌شوند و دقیقاً نمی‌دانند برای چه کاری به چه سازمانی مراجعه کنند. به نظر می‌رسد که این وزارتخانه‌ها برای حمایت از تولید کشاورزی و تأمین نهاده‌های کشاورزی، به شورایی منتخب از تولیدکنندگان کشاورزی در سطح روستا و دهستان نیاز دارند تا امکان برنامه‌ریزی برای کشاورزی فراهم آید، با این تشکل، از یک طرف امکان فعالیت خود کشاورزان و از طرف دیگر امکان مشاوره جهت انجام پروژه‌هایی که نیاز به کمک دولت دارد و اقدامات زیربنایی که علی‌الاصول بر عهده دولت است، فراهم می‌آید. بهترین سازمان مشارکتی مردمی برای انجام این فعالیت‌های تعاونی چند منظوره است؛ مشروط بر این که از حیطة نظارت و دخالت یک سازمان دولتی خاص خارج شود.

دوم: فعالیت‌های سیاسی - اجتماعی

اموری از جمله برگزاری انتخابات، حفظ انتظام روستا، مسائل مربوط به ثبت وقایع چهارگانه (تولد، ازدواج، طلاق، وفات) و مانند آن را که بیشتر در حیطة وظایف بخشدارها و دهداریهاست، می‌توان از طریق تعیین فردی از روستاییان با انتخاب مستقیم مردم انجام داد. به این فرد می‌توان عنوان دهبان، دهیار و ... داد. این فرد در ارتباط با دهدار یا بخشدار می‌تواند مجری نظرات دولت در ده بوده و اطلاعات لازم و ضروری را به مقامات سیاسی و انتظامی گزارش دهد و حتی در نقش ضابط و یا همکار دستگاه‌های انتظامی و قضایی در روستا انجام وظیفه نماید.

سوم: امور عمرانی و بهسازی

اموری مثل احداث و یا تعریض معابر، حمل زباله‌ها، اجرای طرح هادی و کاربریهای اراضی، احداث و نگهداری و مدیریت حمامها، غسالخانه، شبکه آب لوله‌کشی، توزیع برخی از امکانات و مصالح دولتی برای ساخت و ساز، احداث، نگهداری، مرمت و ... شبکه برق روستا، نگهداری و مرمت مدرسه، تلفنخانه، راههای روستایی و ... از جمله اموری است که در شهرها در حوزه فعالیت شهرداریها، وزارت بهداشت، وزارت مسکن و وزارت کشور است. برای انجام این امور که فاقد بعد سیاسی و یا کشاورزی است، روستاییان می‌توانند شورایی تحت عنوان شورای عمران، کمیته عمران و یا همیاران روستا تشکیل داده و شرایطی توسط دولت (استانداری) جهت انتخاب شوندگان قائل شوند؛ شرایطی مانند داشتن سواد، ساکن ده بودن، از یک فامیل یا طایفه نبودن (برای جلب مشارکت همه گروهها و طوایف) و ...

وقتی این شورا که عامترین و شاملترین شورا یا انجمن است، با رأی مستقیم مردم تشکیل شد، می‌تواند فردی را (شرایط این گونه افراد را می‌توان مشخص کرد، ساکن در ده بودن، سواد داشتن و ...) به

عنوان دهبان، دهیار، مسؤول فنی، دهدار مردمی و ... انتخاب کند و این فرد وظایفی همانند شهرداران بر عهده خواهد گرفت.

چهارم: امور مربوط به اختلافات و دعاوی حقوقی میان روستاییان و بین زوجین

این امور معمولاً از گذشته‌های دور توسط معمرین، ریش سفیدان، روحانیون و افراد قابل قبول و مورد اعتماد روستاییان حل و فصل می‌شده است. از اولین قوانین و مقرراتی که دولتها در ایران راجع به مسائل روستایی تدوین و تصویب کرده‌اند، این امور (دعای حقوقی) را به روستاییان واگذار نموده‌اند. زمانی تحت عنوان خانه انصاف اقدام به انتخاب عده‌ای از ریش سفیدان و افراد مورد قبول مردم می‌کردند. در حال حاضر این امور بعضاً توسط شوراهای اسلامی (در نقاطی که اعضای شورا از ریش سفیدان و یا روحانیون محل هستند) انجام می‌شود، ولی در مواردی هم مشکلاتی در این زمینه وجود دارد. براین اساس، پیشنهاد می‌شود، دستگاههای قضایی پس از بررسیهای لازم و احراز شرایط صاحب نفوذان و رهبران محلی روستایی، سه تا پنج نفر را به عنوان حکم و با مسؤولیتهای محدود مثلاً دعاوی تا ده هزار تومان و یا اختلافات زن و شوهری و ... تعیین نمایند تا اولاً مراجعات به دستگاههای قضایی کمتر شود و ثانیاً طبق عرف و سنن روستا، مسائل با داوری و حکمیت توسط معتمدین محلی حل و فصل شود.

آیا شوراهای اسلامی روستا قادر به انجام این امور نیستند؟

در پاسخ به این سؤال لازم است اشاره شود که وظایف شوراهای اسلامی ابعاد مختلفی دارد. یعنی علاوه بر این که مسائل مختلفی را در حیطه وظایف شوراهای اسلامی قرار داده‌اند که برای هر بعد نیاز به افرادی آشنا و مسلط به امور در شورا وجود دارد، خود وظایف هم ماهیتاً با هم سازگار نیستند، مثلاً در برخی موارد جنبه تصویبی دارد، در مواردی جنبه نظارتی دارد، در مواردی جنبه اجرایی دارد و ... به این ترتیب به این شوراها وظایف مرتبطی واگذار نشده است. این مجموعه از امور گوناگون که در یک شورا جمع شده‌اند، عملاً اجرای همه را سوای بعد اجرایی با اشکال مواجه کرده است. این شورای چند بعدی باید مورد مراجعه کلیه روستاییان و همه دستگاههای اجرایی قرار گیرد، در صورتی که نه بودجه‌ای در اختیار دارد و نه فرصت لازم برای انجام امور اجرایی دارد. لذا اگر امور مختلف روستا را ماهیتاً تفکیک کرده و هر کدام را به افراد مربوط واگذار کنیم، امکان عملی اجرای امور بیشتر می‌شود.