

بررسی زمینه‌های تاریخی و چالش‌های ساختاری

مدیریت روستایی در ایران

دکتر محسن علی‌بی

چکیده

مدیریت روستایی در ایران از گذشته دور تاکنون با چالش‌های ساختاری و مسائل و مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. از یک سو، با توجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمانی، دیگر ساختار سنتی اعمال مدیریت در مناطق روستایی قادر به حل و فصل مشکلات این جامعه تولیدکننده نبود و از دیگر سو، ساختار جدید مدیریت روستایی که مبتنی بر مشارکت مردم در امور و برنامه‌ریزی از پایین به بالا است به دلایل متعدد از جمله غیر بومی بودن و ریشه در بطن جامعه ایرانی نداشتن نتوانست جایگاه خود را پیدا کند.

این امر چالش و رویارویی دو شیوه سنتی و مدرن اعمال مدیریت روستایی را به همراه داشت و جامعه را با نوعی سردرگمی و بی‌هنجاری روبه‌رو می‌ساخت. در جستار کنونی ضمن بررسی ریشه‌های این تعارض از لحاظ تاریخی روند تحولات در مدیریت روستایی کشور ارزیابی می‌شود. این بررسی در چهار دوره تاریخی شامل قبل از مشروطیت، از انقلاب مشروطیت تا اصلاحات ارضی، از اصلاحات ارضی تا پیروزی انقلاب اسلامی و دوران پس از انقلاب اسلامی صورت گرفته است. در هر دوره تاریخی نیز زمینه‌های اقتصادی-اجتماعی و سیاسی، ساختار مدیریت کلان کشور، وضعیت جامعه روستایی و ساختار مدیریت روستایی منظور شده است.

واژه‌های کلیدی: روستا، جامعه روستایی، مدیریت روستایی، چالش‌های مدیریت روستایی.

مقدمه

طی دهه‌های گذشته جامعه روستایی کشور به سان جامعه‌ای انسانی و تأمین‌کننده مواد غذایی کشور با فراز و نشیب‌هایی به‌ویژه در خصوص تحولات جمعیتی روبه‌رو بوده است، به طوری که سهم جمعیت روستایی از ۳/۵۹ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۵/۳۱ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵) و متوسط نرخ رشد سالیانه جمعیت روستایی از ۲/۳ درصد در دهه ۱۳۵۵-۶۵ به ۰/۳ درصد در دهه ۱۳۶۵-۷۵ تقلیل یافته است. این روند نزولی شدید در نرخ رشد جمعیت روستاهای کشور بیانگر نوعی ناپایداری اقتصادی و وجود معضلات و مشکلاتی متعدد در نقاط روستایی کشور نظیر ساختار سنتی تولید که مانع اصلی افزایش بهره‌وری منابع است، نااطمینانی در تولید محصولات روستایی کشور نظیر ساختار سنتی تولید که مانع اصلی افزایش بهره‌وری منابع است، نااطمینانی در تولید محصولات کشاورزی و دامی، غلبه نظام کشاورزی معیشتی، نرخ بالای رشد طبیعی جمعیت، نبود نظام‌های حمایتی گسترده، محدودیت امکانات رفاهی و زیربنایی در این مناطق، نرخ بالای مهاجرت، فقر و درآمد سرانه اندک، وجود رابطه سلطه بین شهر و روستا و... است (مرکز تحقیقات روستایی ۱۳۷۹: ۴۴-۴۵).

بر اساس ویژگی‌های مطروحه و با توجه به اهمیت جامعه روستایی در نظام تولید کشاورزی کشور، ضرورت‌های انکارناپذیری ما را وامی‌دارد تا در چارچوب توسعه ملی به مقوله روستا و توسعه روستایی جدیتر و عمیقتر بیندیشیم، چرا که تأمین مواد غذایی و خودکفایی نسبی جز از طریق متحول ساختن روستاهای کشور میسر نیست. این تحول باید افزون بر افزایش درآمد روستاییان، بهره‌مندی از خدمات و شرایط مناسب زندگی را نیز برای آنها فراهم آورد. این مهم جز از طریق اعمال مدیریت شایسته و کارآمد در این مناطق و بهره‌گیری از شیوه‌های مدیریت مشارکتی مبتنی بر حضور مردم در فرایند توسعه امکان‌پذیر نیست.

اما مدیریت در مناطق روستایی کشور از گذشته دور تاکنون با بحران جدی روبه‌رو بوده است. خاصه در دهه‌های اخیر به دلیل فروپاشی نظام سنتی مدیریت در این مناطق و جایگزینی شیوه‌های شبه دموکراتیک که ریشه در بطن جامعه ایرانی نداشت این نظام نیمه - کارآمد به شدت آسیب‌پذیرتر و نوعی بی‌هنجاری بر نظام مدیریت روستایی کشور حاکم شد. برای بررسی این پدیده و ریشه‌های اجتماعی آن به ناگزیر باید به بررسی تاریخی تکیه

کرد چراکه ریشه بسیاری از معضلات کنونی ما در گذشته تاریخی کشور نهفته است و بدون شناختی دقیق و واقع‌بینانه از این گذشته امکان خروج از بن‌بست‌های کنونی میسر نخواهد بود.

از سوی دیگر، ما بدون شناخت سطوح کلان تصمیم‌گیری، اعمال قدرت و مدیریت، در کشور قادر به تحلیل درست و واقع‌بینانه‌ای از شرایط روستایی و وضعیت خرد مدیریت روستا نیستیم. زیرا ساختار خرد جامعه روستایی کشور و اعمال قدرت در این جامعه همواره تحت تأثیر سطوح میانی، یعنی تغییر و تحولات ساختار سازمانی مرتبط با جامعه روستایی ایران است و این سطوح میانی نیز متأثر از ساختار کلان جامعه ما را احاطه کرده است. از این رو ناگزیر برای شناخت سطوح خرد و میانی مدیریت توسعه روستایی در کشور باید سطح کلان مدیریت و اعمال قدرت در ایران را که قدمتی چند هزار ساله دارد بشناسیم.

شناخت روند واقعی و وضعیت موجود مدیریت روستایی در کشور و جمع‌بندی تنگناها و مسائل و مشکلات مدیریت روستایی سیاست‌گذاران و برنامه ریزان این حوزه را برای ترسیم چشم‌انداز مطلوب یاری می‌کند و راه را برای ارائه طریق و پیشنهادهای راهبردی در این زمینه هموار می‌سازد.

بررسی پیشینه تاریخی نظام مدیریت روستایی در ایران

دوره یکم: قبل از مشروطیت

زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی: این دوره که از آغاز شکل‌گیری اجتماعات انسانی در ایران تا انقلاب مشروطیت را شامل می‌شود فرایند اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کند، تند و گاه نیز بازگشت به دوره‌های پیشین را داشته است. این دوره به چند مرحله تقسیم می‌شود: ۱. مرحله گردآوری خوراک که تا پیش از ورود آریاییها به فلات ایران وجود داشت و شیوه مسلط زندگی اجتماعی اقتصادی این مرحله را تشکیل می‌داده است. ۲. مرحله شبانی که با آغاز یورش آریاییها به فلات ایران اوج گرفت و شیوه مسلط زندگی اجتماعی - اقتصادی این مرحله شد. ۳. مرحله کشاورزی معیشتی که از زمان اسکان آریاییها آغاز و تا شروع انقلاب مشروطه شیوه مسلط زندگی اجتماعی - اقتصادی این مرحله شد. در این مرحله که طولانیترین مرحله شکل‌بندی اقتصادی - اجتماعی در ایران است، اشکال



گونگون و گاه آشفته‌ای از شیوه‌های زندگی اقتصادی، اجتماعی و کشاورزی دیده می‌شود (سیف‌اللهی ۱۳۷۴: ۱۶۴-۱۶۳).

تا پیش از ظهور اسلام ایران امپراتوری عظیمی بود که گستره وسیعی از مناطق جهان را در بر می‌گرفت. کم‌آبی نقش اساسی در شکل دادن به ساختار اقتصاد سیاسی ایران داشت، زیرا نخست اینکه کم‌آبی موجب واحدهای روستایی تولیدی می‌شد که از هم جدا افتاده و مستقل بودند ولی هیچ یک از آنها چنان مازادی تولید نمی‌کرد که مبنایی برای قدرت فئودالی شود. دوم اینکه با توجه به گستردگی خاک ایران، مازاد جمعی تمامی یا بیشتر این روستاهای از هم جدا افتاده چنان عظیم بود که وقتی به دست یک نیروی خارجی می‌افتاد می‌توانست به‌سان بنیان اقتصادی تشکیل یک دولت یا امپراتوری خودکامه کشورگستر به کار آید (کاتوزیان ۱۳۷۷: ۴۲).

حمله اعراب به ایران در قرن یکم هجری جامعه ایرانی را از حالت بسته به حالت باز منتقل می‌کند و دیوارهایی که جامعه ایرانی را در حصار گرفته بود فرو می‌ریزد و ساختارهای جامعه‌ای محدود و بسته را که در دوره ساسانی شکل گرفته بود در هم می‌شکند. قرنهای یکم و دوم هجری دوران سکوت یا شورش خوانده می‌شود، یعنی از لحاظ علم و فرهنگ دو قرن سکوت و از نظر نظامی و سیاسی دو قرن شورش است (شریعتی ۱۳۶۹: ۳۸-۳۶).

پیدایش اسلام و حمله اعراب به ایران گرچه از یک سو ساختارهای بسته اجتماعی و طبقاتی را در جامعه ایرانی فرو می‌ریزد از دیگر سو، موجب نوعی هرج و مرج و تزلزل در ساختار سیاسی ایران می‌شود، حکومت‌های مقتدر و سلسله‌های قدرتمند پیشین دیگر وجود ندارند و جای خود را به حکومت‌های محلی و حاکمیت‌های ملوک‌الطوایفی می‌دهند. قدرت مرکزی به شدت تضعیف شده و بجز موارد خاص و استثنایی در ایران شکل نمی‌گیرد. در این دوران فقط سلسله‌ای که عمری نسبتاً طولانی داشت و توانست اقتدار مرکزی را به حاکمیت ایران بازگرداند سلسله صفویه بود. از ظهور اسلام تا انقلاب مشروطیت نفوذ فرهنگ ایلی و عشیره‌ای را در جامعه شهری و روستایی کشور می‌بینیم و اغلب سلسله‌های محلی از عشایر بودند. این فرهنگ با حمله مغولها به ایران و تداوم حضور آنها در کشور تقویت شد. (فوران ۱۳۷۸: ۷۵)

ساختار مدیریت کلان کشور: تا قبل از ظهور اسلام سلسله‌های قدرتمندی بر ایران

حکومت می‌کردند و امپراتوری عظیم پارس در اقصی نقاط عالم نفوذ و اعتبار داشت. در دوره شاهنشاهی پارس ایران شامل ۲۰ ایالت یا خشر پاون به یونانی، ساتراپ‌نشین بود (ویل دورانت ۱۳۶۷:۴۱۲). در این مناطق یک ساتراپ و یک فرماندار نظامی حکومت می‌کردند که مستقیماً شاه آنان را انتخاب می‌کرد و مأموران مخفی شاه به‌طور مداوم آنها را زیر نظر داشتند.

ساختار قدرت صورتی متراکم داشت و برای قدرت منشأیی الهی و ماورایی در نظر گرفته می‌شد. روابط بین مردم و دولتمردان در قالب رابطه نوکر / ولی نعمت تنظیم می‌شد. در این دوره تاریخی دیدگاه ابن خلدون در خصوص سلطه قبایل و بادیه نشینان بر جوامع شهری و روستایی تأیید می‌شود. به عبارت دیگر ساختار قدرت سیاسی بیشتر تابع نظام قدرت عشیره‌ای و ایلی بود و اعطای امتیازات و مناصب نیز بر اساس میزان دوری یا نزدیکی افراد به صاحبان قدرت صورت می‌پذیرفت.

مادها، فارسها (هخامنشیان)، یونانیان (سلوکیه)، پارتها (اشکانیان) ساسانیان پارسی، اعراب مسلمان، ترکان سلجوقی، ایلخانان مغول، ترکان تیموری، ترکمنهای صفوی، لر - پارسیان زند، و ترکمنهای قاجار (کاتوزیان ۱۳۷۷:۴۳) همگی ریشه‌ای عشایری و ایلاتی داشتند.

در این دوران و به‌ویژه پس از حمله اعراب به ایران حکومت‌های محلی بیشتری ظهور کردند و رابطه مناطق گوناگون با دولت مرکزی ضعیف شد. به عبارت دیگر، در این دوره تاریخی بجز موارد استثنایی کشور به صورت ملوک الطوائفی اداره می‌شده است و تلاش حاکمان محلی برای بسط حوزه نفوذ خود جدال‌های سهمگین می‌آفرید. همچنین در این دوره عمده مالکیت‌های بزرگ اراضی در انحصار دولت مرکزی یا حکومت‌های محلی بود.

وضعیت جامعه روستایی کشور: ساختار اجتماعی جامعه ایران طی این دوره تاریخی مرکب از جامعه عشایری، جامعه روستایی و جامعه شهری بود اما میزان و نسبت سهم هر یک از این جوامع در ساختار اجتماعی طی دوره‌های مختلف متفاوت بوده است. اما در اواخر دوره حدود ۵۵٪ جمعیت کشور روستایی، ۲۵٪ عشایری و ۲۰٪ شهری بودند (آبراهامیان ۱۳۷۸:۱۱). همچنین جمعیت روستایی طی این دوره بین ۵۵ - ۴۵٪، جمعیت عشایری بین ۴۰ - ۲۵٪ و جمعیت شهری بین ۲۰ - ۱۰٪ در نوسان بوده است (فوران ۱۳۷۸:۵۵).



در این دوره بالغ بر ده هزار روستا در کشور وجود داشته است، روستا واحدی خودگردان و منزوی به حساب می‌آمد. جامعه روستایی به شدت تحت استثمار و ستم مالکان بزرگ بود و فقر و تنگدستی یکی از ویژگیهای بارز جامعه روستایی کشور تلقی می‌شد. برخی از روستاها در اختیار سران عشایر و ایلات، تیولداران و بنیادهای مذهبی و دولت بودند و کشمکشهای طایفه‌ای و روستا / ایلی به شدت وجود داشت.

انواع بهره‌بردارها با اندک تفاوتی در دوره‌های گوناگون از این قرار بودند:

۱. املاک خالصه متعلق به دولت و شامل املاک دیوانی، مصادره‌ای و انتقالی؛ ۲. املاک تیول و اقطاع (واگذاری امتیازی)؛ ۳. املاک وقفی؛ ۴. املاک اربابی؛ ۵. املاک مستقل و خرده مالکی به صورت بسیار ضعیف (لمتون، ۱۳۷۷)

طی این دوره طولانی تاریخی و در زیر دوره‌های گوناگون آن کشاورزی مهمترین منبع در آمد دولت بود. کشاورزی اساس دارایی طبقه حاکم و وسیله امرار معاش اکثر مردم بود. از آنجا که زراعت و حیات روستایی زیر سیطره عرف بود چندان مجال برای انحراف فردی یا تجربه او باقی نمی ماند از این گذشته چون دولت و جامعه به طور کلی وابسته به کشاورزی بودند و کشاورزی به نوبه خود وابسته به نظام آبیاری بود که در اصل آسیب پذیر است، از این رو طرز تفکر کسانی که معیشت آنان وابسته به زراعت بود هم در مورد ساختار کشاورزی و هم در مورد شرایط زمینداری محتاطانه بود. و به طور کلی آنان در تغییرات مربوط به امور سیاسی و اقتصادی احتیاط به خرج می دادند (همانجا).

مدیریت توسعه روستایی: در این دوره تاریخی دولت مرکزی و یا حکومت‌های محلی در اصل دو نوع ارتباط با جامعه روستایی داشتند: ۱. اخذ مالیات و کمکهای مالی به بهانه‌های مختلف ۲. سربازگیری در هنگام جنگها و برای حفظ مرزها و... در حقیقت هیچ سازمان و نهادی که یگراست با جامعه روستایی ارتباط داشته باشد در این دوره وجود نداشت و جامعه روستایی ارتباطی یکسویه با حکومت داشت و این رابطه از بالا به پایین تنظیم شده بود و در مجموع دولت و حکومت هیچ‌گونه وظیفه‌ای در قبال مردم روستایی برای خود قائل نبود (ویل دورانت ۱۳۶۷؛ آبراهامیان ۱۳۷۸؛ لمتون ۱۳۷۷).

دهقانان افزون بر پرداخت سهم مالکانه از محصول برداشت شده باید انواع مالیاتها را پرداخت می‌کردند و برای مالک بیگاری می‌کردند. زندگی دهقانان ایران در سطح معیشتی بخور و نمیر بود، چون اینها منبع عمده درآمد دولت و پشتوانه مالی ارتش، اکثریت

روحانیان و زمینداران خصوصی به حساب می‌آمدند. البته در این دوران شرایط کشاورزان یکجانشین به مراتب از شرایط چادرنشینان بهتر بود (فوران، ۵۸-۵۹).

مدیریت روستا: روستاها به منزله نخستین واحدهای اجتماعی و مرکز استقرار و اسکان انسانها سازمان اجتماعی و مدیریت داشته‌اند لیکن مدیریتی با مفهوم گسترده‌تر و متفاوت‌تر با آنچه امروزه تحت عنوان علم مدیریت مطرح است. در این تلقی مدیریت ابعاد گسترده‌تری نظیر وجوه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، اداری و... را شامل می‌شود. از این منظر مدیریت عبارت است از تلفیق و تنظیم عوامل مختلف طبیعی، انسانی، اقتصادی و... در جامعه روستایی که تا پیش از مشروطیت و حتی تا چند دهه پیش اساس اقتصاد کشور و تأمین کننده عمده منابع خزانه کشور بود.

بر این اساس در این دوره تاریخی مدیریت روستا ویژگیهای زیر را داشت: (طالب

۱۳۷۶: ۶-۵)

۱. اداره واحدهای تولیدی زراعی، باغداری، دامداری،... و حتی تجاری در سطح هر یک از آنها و در سطح کلی از لحاظ ایجاد هماهنگی بین واحدهای مختلف یکی از ابعاد مدیریت روستا بوده است که طبق تقسیم‌کاری ابتدایی و با رعایت سلسله مراتب متناسب با نوع فعالیتها معمولاً بر عهده مالکان و عوامل و ایادی آنان بوده است.

۲. رسیدگی، تعمیر و نگهداری منابع آب زراعی که معمولاً محدود نیز بود از وظایف مالک روستا بود که افرادی با عناوین میراب، آبیار و... و با بهره‌گیری از نیروی کار همه روستاییان بالاخص زارعین اداره می‌کرده‌اند.

۳. مسائل حفاظتی در برابر عوامل نامساعد طبیعی مثل سیل و مسائل امنیتی و دفاعی برای تأمین بخشیدن به روستاییان از دیگر وظایف مدیر ده بوده که افراد مختلف و با سازمان بخشیدن به تمامی روستاییان در موارد ضروری به مرحله عمل در می‌آوردند.

۴. مسائل اجتماعی، ارتباط با سایر روستاها و حتی شهرها، ارتباط با سازمانهای اداری دولتی از دیگر ابعاد مدیریت روستا بوده است.

۵. امور مختلف ده یا روستا تحت ریاست کلی و گاه از دور در مورد مالکان غایب و عواملی مثل نماینده، مباشر، کدخدا، دشتبان، داروغه و... اداره می‌شده است.

در این دوره تاریخی اداره کلی روستا از جهات مختلف با مالک بود، مالکان نیز با حکومت رابطه‌ای دو سویه داشتند. شاه در مقام مالک عمده با واگذاری تیول و اقطاع به



درباریان و نزدیکان قدرت، اعمال مدیریت را به آنان واگذار می‌کرد. مالکان نیز از طریق مباشران خود یا رأساً با انتصاب کدخدایان امور مختلف روستا را رتق و فتق می‌کردند. مالک حامی و پشتیبان کدخدا بود و از این‌رو کدخدا با اینکه خود از روستاییان بود با بهره‌گیری از قدرت مالک مقتدرانه به اداره ده می‌پرداخت.

در این دوره قشریندی اجتماعی در جامعه روستایی بدین ترتیب بود: حکومت، یعنی دولت، مالک یعنی بزرگ مالک، مباشر، کدخدا، داروغه، سربنه، زارعان صاحب نسق و خوش‌نشینان (همان ۱۳۷۹).

دوره دوم: از مشروطیت تا اصلاحات ارضی

زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی: دولت متمرکز، متراکم و افسارگسیخته مرکزی با انقلاب مشروطیت به چالشی عظیم فراخوانده شد و مردم تحت تأثیر عوامل گوناگون خواهان تغییر و دگرگونی‌های اساسی و ساختاری در نظام حکومت و اعمال مدیریت در جامعه ایران شدند. تلاش مردم در این دوره معطوف به استقرار نظامی بود که مشارکت مردم را جدیتر تلقی کند. بر این اساس زمینه‌های پیدایش انقلاب مشروطیت را می‌توان این‌گونه مطرح کرد:

۱. تأثیر فرهنگ و تمدن غرب و ایجاد چالشی نظری با غرب سبب شد که جامعه ایرانی با مقایسه خود با دنیای غرب احساس عقب‌ماندگی شدید کند و این خود سبب و محرک نارضایتی مردم شد. ۲. رشد طبقات متوسط شهری و سنتی در جامعه ایران باعث افزایش نارضایتی‌های فزاینده و زمینه ساز قدرت انقلابی در جامعه شهری شد؛ ۳. ظهور روشنفکران و تشکیل احزاب و انجمنهای مخفی سبب تعمیق آگاهی‌های اجتماعی و گسترش مطالبات اجتماعی و در نتیجه مهیاکننده شرایط انقلاب شد؛ ۴. وجود بی‌عدالتی و ظلم و ستم بسیار نسبت به مردم سبب نارضایتی‌های اجتماعی گسترده گردید؛ ۵. فقر شدید و نابرابری میان طبقات اجتماعی از علتهای دیگر بود؛ ۶. ضعف قدرت مرکزی و تلاش برای مهار زدن به قدرت افسارگسیخته را نیز می‌توان از زمینه‌های دیگر این پدیده به حساب آورد. (فرستخواه ۱۳۷۲؛ آبراهامیان ۱۳۷۸؛ فوران ۱۳۷۸؛ کسروی ۱۳۶۹؛ حائری ۱۳۶۷؛ زیباکلام ۱۳۷۷).

در این شرایط شاهد بروز ناآرامیها و درگیریهای متعدد در تهران و تبریز و برخی نقاط

دیگر کشور هستیم. مردم برای رسیدن به خواسته‌های خود به‌طور یکپارچه بر ضد ستم و جور حکومت وارد عمل شدند و حاکمیت در برابر این انسجام اجتماعی بی‌سابقه به مرور عقب نشینی کرد و در برابر خواست عمومی که خواهان تحول اساسی در تمامی زمینه‌ها بود سر تسلیم فرود آورد.

با مرگ مظفرالدین شاه که فرمان مشروطیت را امضا کرده و به آن گردن نهاده بود و ظهور محمد علی‌شاه کار مشروطه خواهان دشوار شد و به سرعت با احیا شدن حکومت اقتدارگرا شرایط نامساعدی بر کشور حاکم شد. به مرور جنگ داخلی در گرفت و بخشهای مختلف کشور درگیر این جنگ شدند. در زمان احمد شاه قاجار نیز این وضعیت دشوار ادامه یافت و تزلزل در ساختار امنیتی کشور و قدرت مرکزی سرانجام زمینه را برای ظهور رضاخان در کشور فراهم کرد. تبدیل رضاخان به رضاشاه آهسته اما بی‌وقفه صورت گرفت. او با سرکوب جنبشهای انقلابی در خوزستان، گیلان، آذربایجان و سایر نقاط کشور نظمی آهنین را ایجاد کرد (آبراهامیان ۱۳۷۸: ۱۰۷-۹۲؛ کسروی ۱۳۶۹: ۲۵۸-۱۹۸؛ غنی نژاد ۱۳۷۷: ۴۲-۳۹).

با ظهور رضاخان شرایط ناامن و از هم گسیخته کشور بمرور سامان مجدد یافت و فعالیتهایی با هدف نوسازی کشور صورت پذیرفت. در این دوره نظام اقتصادی - اجتماعی تحت تأثیر سیاستهای اقتصادی سرمایه‌داری غرب آماده پذیرش شرایط جدید شد. از ویژگیهای این دوره استقرار امنیت سیاسی - پلیسی و شکل‌گیری مدیریت سیاسی غیرقومی و متمرکز در ایران است. اما این دوره نیز چندان دوام نیاورد و با کناره‌گیری اجباری رضاشاه آشفتنگی و نا به سامانی مجدداً در عرصه ایران ظهور کرد. با تولد دولت ملی دکتر محمد مصدق زمینه برای رجعت دوباره به سوی آرمانهای مشروطه و تأسیس نهادهای مدنی، ملی شدن صنعت نفت، تلاش برای استقلال از قدرتهای خارجی و نوسازی اساسی ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور فراهم شد و با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ روند توسعه اقتصادی - اجتماعی ایران در مسیر تازه‌ای قرار گرفت و موجبات شکوفایی نظام سرمایه‌داری پیرامونی در کشور را فراهم ساخت (سیف‌اللهی ۱۳۷۴: ۱۶۸-۱۶۶؛ کدی ۱۳۶۹: فصول ۵ و ۶).

ساختار کلان مدیریت کشور: همان‌طور که اشاره شد با مشروطه ساختار قدرت مطلقه و مهار نشدنی به چالشی عظیم فراخوانده شد و ساختار متمرکز قدرت اندکی



به‌سوی عدم تمرکز حرکت کرد و قدرت واحد و بلامنزاع حکومت در سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه متکثرتر شد. نهادهای مدنی، مطبوعات و احزاب شکل گرفت و کوشیدند تا حاکمیت را در چارچوب قانون مهار کنند. در این دوره به دلیل کشمکشهای متعدد دولت مرکزی بشدت ضعیف و آسیب پذیر شد. همچنین در این دوره شاهد نوسانات بسیار در شکل و نوع اعمال قدرت و حاکمیت در جامعه هستیم، ظهور و سقوط محمد علیشاه، ظهور و افول رضاخان، حوادث شهریور ۱۳۲۰، تولد و سقوط دولت ملی دکتر محمد مصدق و روی کار آمدن دولت کودتا از جمله حوادث مربوط به مدیریت سیاسی در کشور در این دوره است (کسروی ۱۳۶۹؛ فوران ۱۳۷۸؛ کدی ۱۳۶۹؛ کاتوزیان ۱۳۶۶).

وضعیت جامعه روستایی: در این دوران جامعه روستایی کشور به دلیل فقر شدید و فقدان قدرت نتوانست در عرصه انقلاب مشروطه و تحولات بعدی نقشی مؤثر داشته باشد و این تحولات بیش از همه دستاورد پیشه‌وران و روشنفکران و طبقات متوسط شهری بود که با دربار، قدرتهای خارجی و زمینداران بزرگ مبارزه می‌کردند.

جامعه روستایی بیش از ۷۰٪ جمعیت کشور را شامل می‌شد که این جمعیت در بالغ بر ۴۵۰۰۰ روستا پراکنده بودند. مشروطیت تیولداری را لغو کرد اما مالکیت دولتی به مرور جایگزین شیوه تیولداری شد. در این دوره انواع مالکیت اراضی عبارت بود از: ۱. خالصه (دولتی)؛ ۲. سلطنتی؛ ۳. وقفی؛ ۴. خصوصی (املاک اربابی شش دانگی / مالکیت‌های متوسط دانگی / املاک دهقانی یا خرده مالکی) یعنی نظام بهره‌برداری مبتنی بر مزارعه سهم‌بری و اجاره داری بود. عمده‌ترین عوامل تولید شامل زمین، آب، بذر، سرمایه و نیروی شخم در اختیار بزرگ مالکان بود و دهقانان به عمده فقط صاحب نیروی کار بودند و معمولاً بخش ناچیزی از حاصل کار نصیب آنها می‌شد (لمتون ۱۳۷۷؛ فصول ۸، ۱۳، ۱۴ و ۱۷؛ کدی ۱۳۶۹؛ فصول ۵ و ۶؛ کاتوزیان ۱۳۶۸؛ فصل ۱۵).

در این دوره محصولات کشاورزی به‌طور متوسط ۶۵٪ اقلام صادراتی ایران را شکل می‌داد و فعالیتهای دامداری در اقتصاد روستایی نقش عمده‌ای داشت به‌طوری که بالغ بر ۳۷٪ ارزش محصولات کشاورزی را به خود اختصاص می‌داد (رزاقی ۱۳۷۸: ۱۲۲). در این دوره جامعه روستایی ایران جامعه‌ای به نسبت فقیر و آسیب پذیر و قشر بندی اجتماعی در جامعه روستایی به شرح زیر بود:

۱. بزرگ مالک (حاضر و غائب)؛ ۲. مباحران؛ ۳. مستأجران؛ ۴. خرده مالکان؛ ۵.

زارعان صاحب نسق، (گاویندان، کشاورزان و...) ۶. خوش‌نشینها. از دیگر سوی شیوه و روش سنتی تولید جمعی بود. جامعه دهقانی در ایران در نقاط مختلف نامهای مختلفی داشت که رایجترین آنها بنه و صحرا بوده است و این نامگذاری بیانگر استحکام مناسبات اشتراکی در میان انواع گوناگون تولید جمعی در دهات کشور است. شیوه و روش سنتی توزیع تولید بر اساس سهم چهارگانه از محصول قرار داشت که از لحاظ نظری بر پایه چهار عامل تولیدی یعنی زمین، آب، نیروی کار و سهم سرمایه؛ (بذر و گاو) به صاحبان آنها یعنی مالک، زارع یا گاو بند تعلق می‌گرفت. البته در عمل شیوه توزیع با این ترتیب نظری تفاوت داشت و دهقانان باید از سهم خود مبالغی را برای مالیات، وجوهات مذهبی و باز پرداخت وامهایشان بپردازند (کاتوزیان ۱۳۶۸: فصل ۱۵؛ رزاقی ۱۳۷۸: ۱۲۲).

مدیریت توسعه روستایی: تحولاتی که در ساختار قدرت پس از مشروطیت روی داد و دولت را به سوی پاسخگویی به مردم هدایت کرد موجب شد که به مرور دولت از حالت بی‌اعتنایی و ارتباط یک سو با روستائیان، در اخذ مالیات و سرباز خارج شده و برای بسط نفوذ خود در مناطق روستایی در این حوزه سرمایه‌گذاری جدی کند.

نخستین قانونی که در قلمرو جامعه روستایی کشور به تصویب رسید قانون تشکیل ایالات و ولایات در مجلس دوره اول (۱۲۸۴ هـ ش) است که حاوی این موارد بود:

۱. پدیده کدخدا که از قرن‌ها قبل وجود داشت تأیید شد؛ ۲. ده به عنوان کوچکترین واحد سیاسی و کدخدا در مقام نماینده دولت در روستا شناخته شد؛ ۳. نظر مردم در انتخاب کدخدا شرط بود و کدخدا منتخب مردم و مورد تأیید مالک و دولت بود؛ ۴. وظایف کدخدا تدوین شد. در تکمیل این قانون سه سال بعد قانون کدخدایی به تصویب رسید که بر اساس آن وظایف کدخدا عبارت از حل و فصل مسائل حقوقی، قضایی، مسائل مربوط به ثبت احوال، مسائل مربوط به نظام وظیفه، مسائل مربوط به معارف و اوقاف، مسائل مربوط به امور انتظامی و مسائل مربوط به امور کشاورزی بود (طالب ۱۳۷۶: ۷-۱۲).

دولت به‌ویژه پس از ظهور رضاخان کوشید تا از طریق کدخدایان نفوذ خود را در مناطق روستایی افزایش دهد. در ۱۳۱۶ نخستین قانون عمران روستایی در مجلس وقت به تصویب رسید که بر اساس آن و برای توسعه و عمران مناطق روستایی و بخش کشاورزی روستاییان در امور عمرانی دخیل شده و مالکان موظف به تلاش در جهت بهبود وضعیت



روستاها شدند. همچنین مقرر شد از زارعان و مالکان که افزایش محصول و فعالیتهای عمرانی قابل قبول داشتند با اعطای جوایز تقدیر شود. از دیگر سو، همه فعالیتهای عمرانی و کشاورزی در روستاها باید به تأیید شورای بخش می‌رسید و این شورا براساس قانون مرکب از مسؤلان اداری منطقه و چند نفر از روستاییان به انتخاب فرماندار بود. همچنین در ادامه این سیاستها در سال ۱۳۲۵ قانونی در زمینه ایجاد صندوقهای تعاونی روستایی به تصویب رسید (لمتون ۱۳۷۷: فصول ۸ و ۹؛ طالب ۱۳۷۶: ۱۶-۱۳).

دولت ملی دکتر محمد مصدق در زمان تصدی خود ابتدا قانون بنگاه عمرانی کشور را تصویب کرد و سپس برای تأمین مالی این بنگاه قانون ازدیاد سهم کشاورزان را به تصویب رسانید. بنگاه عمران دارای استقلال مالی و شخصیت حقوقی بود و زیر نظر وزارت کشور فعالیت می‌کرد. هدف این بنگاه عمران و آبادی قراء و بالا بردن سطح زندگی کشاورزان بود و برای نخستین بار می‌کوشید فعالیتهای دولت در سطح روستاها را هماهنگ سازد. قانون ازدیاد سهم کشاورزان که برای تأمین مالی قانون بنگاه عمران تصویب شد، سهم مالکان از پرداخت عوارض را افزایش و سهم زارعان را کاهش داد. براساس این قانون عوارضی که از هر قریه اخذ می‌شد صرف امور عمرانی همان قریه می‌شد و نیز مردم موظف به مشارکت در فعالیتهای عمرانی بودند (لمتون ۱۳۷۷: ۷۲۰-۷۱۲؛ طالب ۱۳۷۶: ۲۱-۱۷).

برای ساماندهی فعالیتهای کشاورزی و عمران و توسعه مناطق روستایی در سال ۱۳۰۱ برای نخستین بار از ادغام دو وزارتخانه «تجارت و صناعت» و «فوائد عامه»، وزارت «فلاحت، تجارت و فوائد عامه» به وجود آمد. تصویب قانون الغاء عوارض در دهات نیز که برای اولین بار به نفع زارعین مقرراتی را اعلام می‌کرد گام دیگری در جهت بهبود شرایط روستاییان به حساب می‌آید (مرکز تحقیقات روستایی ۱۳۷۹: ۲۴۷؛ کاتوزیان ۱۳۶۸: فصل ۱۵).

مدیریت روستا: در این دوره کدخدا افزون بر اینکه مورد تأیید مالک بود به نماینده دولت در روستا نیز تبدیل شد. اداره کل روستا با مالک بود اما تشکیلات دولتی سلسله مراتبی پیدا کرده بود و مأموران دولتی تا رده بخشداری به امور روستایی می‌پرداختند.

بر اساس قانون عمران روستایی مصوب ۱۳۱۶ دولت اعمال حاکمیت خود در روستا را به کدخدا که نماینده مالک هم بود واگذار کرد. روستاییان همانند گذشته در تعیین کدخدا نقشی نداشتند لیکن در این دوره بر خلاف گذشته روستاییان امکان عرض حال به مقامات

دولتی را داشتند. بخشی از وظایف نیروهای انتظامی، وزارت دادگستری، وزارت کشور، وزارت آموزش و پرورش، وزارت راه، وزارت کشاورزی و... به کدخدا واگذار شد و کدخدا در نهایت باید تعادل بین منافع مالک، خواست دولت و مصالح روستاییان را برقرار می‌کرد (طالب ۱۳۷۶: ۸۲-۸۰).

بدین ترتیب به مرور تمرکز مدیریت روستایی از میان رفت و هر یک از سازمانهای دولتی نقشی در روستا یافتند و همچنین نوعی ناهماهنگی و توازی در فعالیتهای سازمانها در ارتباط با جامعه روستایی بروز کرد. در مجموع قدرت مالکان در اداره روستاها اندکی کاهش یافت و نقش دولت در جامعه روستایی پررنگتر شد. همچنین در این دوره تأسیس انجمن ده و ظهور دهبان که مجری تصمیمات انجمن ده و نیز مأمور دولت بود اندکی ساختار اعمال مدیریت روستایی را به سوی عدم تمرکز و نیز مشارکتی کردن فرایند انتخاب انجمن و دهبان سوق داد.

دوره سوم: از اصلاحات ارضی تا پیروزی انقلاب اسلامی

زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی: سقوط حکومت ملی دکتر محمد مصدق در مرداد ۱۳۳۲ ه. ش با کودتای امریکایی - انگلیسی وضعیت ایران بعد از جنگ را از چند جهت عمده تغییر داد: اولاً امریکا نقش سنتی انگلیس و روس را در ایران بر عهده گرفت و به تنها قدرت خارجی حاکم بر ایران تبدیل شد. سهم بسیار زیاد امریکاییها در کنسرسیوم جدید نفتی (۴۰٪) و سهم بسیار زیاد آنان در تأمین لوازم و مشاوران تسلیحاتی بیانگر این موضوع است. ثانیاً حمایت امریکا از دولت شاه که به دیکتاتوری روی آورده بود در میان مردم امید به حمایت امریکاییها از استقرار دولتی مردمی‌تر در ایران را تضعیف می‌کرد. ثالثاً شاه علاقه روز افزونی به نوسازی اقتصاد و جامعه ایرانی، تقویت بنیه نظامی کشور و نزدیک کردن آن به کشورهای غربی از خود نشان می‌داد و این بلندپروازیه‌ها و تمایل به پروژه‌های عظیم نمایشی ایران را بیش از پیش به کشورهای غربی و امریکا وابسته می‌کرد. رابعاً در ارتباط با مخالفان، شاه راه سرکوب و ارباب را در پیش گرفته بود و کمتر به سوی جلب مشارکت مردم در اتخاذ تصمیمات مملکتی تمایل نشان می‌داد و بر این اساس آزادی بیان به شدت محدود شده بود و شرایط خفقان آوری بر کشور حاکم بود. تشکیل ساواک، یعنی سازمان اطلاعات و امنیت کشور و فشار بیش از حد مخالفان و منتقدان دولت خشم و نفرت مردم را بیشتر بر می‌انگیخت (کدی ۱۳۶۹: ۲۲۲-۲۱۷).



دورهٔ میان کودتای سال ۱۳۳۲ که شاه را به سلطنت باز گردانید تا آستانهٔ انقلابی که برای همیشه او را از کشور بیرون کرد فصل تازه‌ای در ساختار اجتماعی در حال تغییر ایران گشود که فصل گذار از کشاورزی ماقبل سرمایه‌داری و صنعتی شدن سریع بخش شهری به یاری درآمدهای عظیم نفتی بود. این تحولات نمایان در اقتصاد ایران صحنه را برای انقلاب سال ۱۳۵۷ آماده ساخت. در این دوره عمده‌ترین نهادهای دیکتاتوری سلطنتی پهلوی به ترتیب اهمیت عبارت بودند از درآمدهای نفتی، ماشین سرکوب، دیوان سالاری و نظام حزبی و در مجموع همه این نهادها در راستای منافع نظام یعنی شاه، خاندان سلطنتی و دربار عمل می‌کردند (فوران ۱۳۷۸: ۴۶۲-۴۵۹).

در اواخر دههٔ چهل هجری شمسی بحران اقتصادی و اجتماعی در ایران به اوج خود رسید و مدیریت سیاسی و نیز اقتصاد جهانی را به شدت نگران ساخت. فشار و اختناق سیاسی، تورم و رکود اقتصادی، کاهش قدرت خرید مردم، افزایش تعارضات و درگیریهای منطقه‌ای به خاطر جانبداری ایران از سیاستهای امریکا و... مدیریت سیاسی در ایران را در گردابی عمیق فرو برد. رهبری اقتصاد جهانی مدیریت سیاسی را به اصلاحات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی وا داشت و بدین ترتیب برنامهٔ اصلاحات اجتماعی و اقتصادی با عنوان «انقلاب سفید شاه و مردم» به اجرا گذاشته شد. تدوین و اجرای این طرح اوضاع اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ایران را به شدت دگرگون ساخت و راه را برای گسترش و توسعهٔ روابط و مناسبات سرمایه‌داری پیرامونی به‌طور کامل هموار کرد (سیف‌اللهی ۱۳۷۴: ۸۳-۸۲).

در سالهای بعد افزایش قیمت نفت و سرازیر شدن دلارهای نفتی به کشور از یک سو تا حدودی شرایط اقتصادی کشور را بهبود بخشید و از سوی دیگر به دلیل بهره‌مندی بخشی از حاکمیت و وابستگان به آن از این منافع ایجاد شده نابرابریهای اجتماعی تشدید شد و این امر به نارضایتی مردم انجامید. همچنین دلارهای نفتی وضعیت اقتصادی را به گونه‌ای تغییر داد که بر اساس آن طبقات متوسط شهری و روشنفکران زمینه‌های انقلاب سال ۱۳۵۷ را فراهم نمودند (کاتوزیان ۱۳۶۸: فصول ۱۱، ۱۲ و ۱۳؛ آبراهامیان ۱۳۷۸: فصل ۹؛ کدی ۱۳۶۹: فصل ۷؛ فوران ۱۳۷۸: فصل ۸).

از جمله محورهای مورد توجه دولت شاه صنعت‌گرایی بود. در بخش صنعت در این دوره با برنامه‌ها و طرحهای گسترده‌ای که از طرف اقتصاد جهانی ارائه می‌شد، کارخانه‌های

مصرفی، واسطه‌ای سرمایه‌بر و سنگین یکی پس از دیگری در قطبهای صنعتی و اقتصادی کشور تأسیس شد و نیروی انسانی ماهر و غیر ماهر شهری و مهاجران روستایی را جذب کرد و بازارهای داخلی به مصرف کالاهای تولید داخل کشور و کالاهای وارداتی اختصاص یافت. اتخاذ چنین سیاستهایی به گسترش سریع شهرهای کوچک و بزرگ و فعالیتهای شهری انجامید. افزایش درآمدها و مصرف در شهر، زوال کشاورزی و روستانشینی را به دنبال داشت و به مهاجرت جمعی روستاییان به شهرها منجر شد (سیف‌اللهی ۱۳۷۴: ۹۰-۸۷؛ کاتوزیان ۱۳۶۸: فصل ۱۴).

ساختار کلان مدیریت کشور: با سقوط دولت ملی مصدق حاکمیت از شرایط دموکراتیک دوباره به سوی دولتی اقتدارگرا رجعت پیدا کرد نظام شاهنشاهی تثبیت و تحکیم شد. رهبران کودتا در مقامهای حساس حکومتی به کار گرفته شدند، برای مثال سرلشگر زاهدی نخست وزیر، سرلشگر بختیار فرماندار نظامی تهران و سرلشگر هدایت رئیس ستاد مشترک شدند. قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه که پس از انقلاب مشروطه به تکرر قدرت کمک کرده بودند و در دوران مصدق نیز این سه قوه به صورت نهادینه فعالیتهای خود را دنبال می‌کردند به‌طور کامل در انحصار دولت خودکامه در آمدند، در این دوران قدرت مرکزی نسبت به دوره‌های قبلی از اقتدار بیشتری برخوردار شد. بعدها با تصویب لایحه‌ای اختیارات استانداران اندکی افزایش یافت و ساختار قدرت اندکی به سوی عدم تمرکز حرکت کرد (آبراهامیان ۱۳۷۸: فصل ۹؛ کدی ۱۳۶۹: فصل ۷؛ کاتوزیان ۱۳۶۸: فصول ۱۲ و ۱۳).

در این دوران مرز میان دولت و شاه کم‌رنگتر شد. خاندان سلطنتی عمده‌ترین کسانی بودند که از درآمدهای نفتی سرشار بهره می‌بردند و بدین ترتیب نظام حکومتی به مرور فاسدتر از گذشته شد و درباریان در همه فعالیتهای اقتصادی سودهای خاصی را دنبال کردند به طوری که بر اساس شواهد و مدارک بین سالهای ۵۵ - ۱۳۵۲ مقامهای دولتی حداقل یک میلیارد دلار کمیسیون از فعالیتهای مختلف اقتصادی گرفته بودند. این نوع توزیع مازاد اقتصادی و تخصیص آن به بلندپایگان جامعه ایرانی بخشی از شالوده مادی قدرت شاه را تشکیل می‌داد و وفاداری این افراد و وابستگانشان به دولت و شخص شاه را تقویت می‌کرد (فوران ۱۳۷۸: ۴۶۴).

از نظر ساختار حکومتی شاه تمایل چندانی به تفویض اختیار و قدرت نداشت و

می‌کوشید همه تصمیمات بزرگ را شخصاً بگیرد بی‌آنکه اطلاعات چندانی در زمینه‌های تصمیم‌گیری کسب کرده باشد یا از خدمات مشاوران استفاده کند. از نظر طبقاتی دولت شاه در ارتباط با طبقه‌های مسلط استقلال داشت، یعنی دولت با بخشی از طبقه حاکم به‌طور مستقیم تلفیق شده بود، همان خانواده سلطنتی و به همین سبب با بقیه طبقه حاکم، یعنی صاحبان صنایع، ملاکان، دیوان‌سالاران، رده‌های بالا و سران ارتش رابطه ناهمواری داشت. شاه آن چنان هویت خود را به دولت گره زده بود که او و دولت نماینده بخش متفوق طبقه حاکم به حساب می‌آمدند. (فوران ۱۳۷۸: ۴۷۰-۴۶۶؛ آبراهامیان فصل ۹؛ کدی، ۱۳۶۹ فصل ۷).

وضعیت جامعه روستایی: بالغ بر ۶۰٪ جمعیت کشور در این دوره تاریخی هنوز در مناطق روستایی سکونت داشتند. در این دوره یک سلسله تغییرات اساسی در جامعه روستایی روی داد، از جمله مهمترین تغییرات، تغییر در نظام اجتماعی روستا بود که فروپاشی نظام تولید جمعی سنتی، ارتقای قشر زارع سهم بر، محور قشر بزرگ مالک، مباشر و اجاره دار و منزوی شدن خوش نشینان را به دنبال داشت. همچنین دگرگونی‌هایی در ساختار بهره برداری زراعی روی داد که مهمترین این تغییرات عبارت است از: افزایش واحدهای خرد و تقویت نظام خرده مالکی، یعنی افزایش واحدهای کوچک غیر اقتصادی و افزایش تعداد بهره‌برداریهای بزرگ و مکانیزه (فوران ۱۳۷۸: ۴۷۲ - ۴۷۰؛ آبراهامیان ۱۳۷۸: ۳۸۸-۳۸۶).

در این دوره انواع بهره برداریهای زراعی عبارت بودند از: ۱. بهره برداریهای خرده مالکی؛ ۲. شرکتهای سهامی زراعی؛ ۳. واحدهای کشت و صنعت؛ ۴. واحدهای تعاونی تولید؛ ۵. واحدهای مکانیزه مبتنی بر سرمایه داری ارضی. از دستاوردهای عمده اصلاحات ارضی از میان برداشتن روابط سنتی ارباب - رعیتی و تبدیل رعایای سهم بر به دهقانان خرده مالک و حفظ و حمایت از بهره‌برداریهای مکانیزه بود. با این اقدامات زمینه برای انواع بهره برداریهای دهقانی و توسعه بهره‌برداریهای تجاری مهیا شد و انبوه کشاورزان بی‌زمین به حال خود رها شدند (کاتوزیان ۱۳۶۶: فصل ۱۵؛ کدی ۱۳۶۹: فصل ۷).

با اصلاحات ارضی در ایران روابط و مناسبات کهنه ارباب - رعیتی به صورتی ناموزون از هم پاشید و اقتصاد کشاورزی ایران در جهت اقتصاد سرمایه داری قرار گرفت. ایجاد روابط و مناسبات سرمایه‌داری در بخش کشاورزی، گرایش کشاورزی ایران به سوی

تولیدات خاص که بی‌ارتباط با نیازهای اقتصاد جهانی نبود، وابستگی بخش کشاورزی و کاهش تولید و تثبیت مالکیت ارضی و سرانجام مهاجرت دهقانان از روستاها به شهرها و اختصاص زمینهای زراعی به فعالیتهای غیر کشاورزی از جمله پیامدهای این امر بودند. در چنین وضعیتی ساختار طبقاتی و قومی و فرهنگی روستایی نیز از هم پاشید و روابط و مناسبات سرمایه‌داری پیرامونی بر آن حاکم شد، همچنین این شرایط قشرهای گوناگون اجتماعی را رو در روی هم قرار داد و فصلی تازه از درگیریهای اجتماعی - اقتصادی در روابط دهقانی پدید آورد. در این دوره تاریخی قشربندی اجتماعی شامل: بهره‌برداران بزرگ، متوسط و کوچک تجاری، دهقانان مرفه و خرده سرمایه داران، دهقانان کم زمین، کشاورزان بی‌زمین و خوش نشینان بود (سیف‌اللهی ۱۳۷۴: ۸۶-۸۳؛ فوران ۱۳۷۸: ۴۷۴-۴۷۰).

مدیریت توسعه روستایی: در این دوره مهمترین اقدام دولت در خصوص جامعه روستایی و بخش کشاورزی اجرای برنامه اصلاحات ارضی بود. این برنامه که از ۱۳۴۰ آغاز و تا ۱۳۵۳ ادامه یافت در چهار مرحله صورت گرفت: ۱. لغو نظام ارباب - رعیتی؛ ۲. لغو شیوه مزارعه؛ ۳. لغو شیوه اجاره داری؛ ۴. گرفتن تصمیماتی در مورد زمینهای وقفی و باغات و پایان دادن به نظام اجاره‌داری وقفی (کاتوزیان ۱۳۶۶: ۲۲۴-۲۲۲).

مهمترین هدفهای اصلاحات ارضی عبارت بود از: ۱. هدفهای سیاسی شامل: ۱. خلع سلاح مخالفان و اذعان به اینکه دولت حامی زحمتکشان است، ۲. تسلط بیشتر بر خانها و مالکان بزرگ؛ ۳. نفوذ دولت در مناطق روستایی؛ ب) هدفهای اقتصادی شامل: ۱. بالا بردن قدرت خرید زارعان؛ ۲. بازاریابی برای تولیدات صنایع شهری؛ ۳. افزایش محصولات کشاورزی؛ ۴. بهره‌گیری از نیروی اضافی روستاییان در صنایع رو به رشد شهری؛ ۵. گسترش سطح زیر کشت و توسعه کشاورزی تجاری. ج) هدفهای اجتماعی شامل: ۱. از میان بردن مالکان بزرگ؛ ۲. ایجاد طبقه دهقان ثروتمند صاحب زمین و گسترش طبقه کارگر روستایی؛ ۳. تأمین عدالت اجتماعی از طریق الغای نظام ارباب - رعیتی؛ ۴. استقرار نظام دموکراتیک از طریق بیرون کشیدن دهقانان از زیر نفوذ مالکان (رزاقی ۱۳۷۸: ۲۳-۲۲؛ آبراهامیان ۱۳۷۸: ۳۸۹-۳۸۶؛ کاتوزیان ۱۳۷۸: ۱۳۶۸؛ فصل ۱۵؛ فوران ۴۷۴-۴۷۲؛ عظیمی ۱۳۷۱: ۳۶۲-۳۴۵).

در همین دوران سیاست تأسیس شرکتهای تعاونی روستایی، بانک کشاورزی و



شرکتهای سهامی زراعی برای پر کردن خلأ ناشی از حذف مالکان در پیش گرفته شد. همچنین برای اصلاح ساختار اداری بخش کشاورزی و حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های اصلاحات ارضی چهار وزارتخانه اصلاحات ارضی، تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی، منابع طبیعی و کشاورزی در ۱۳۴۶ تأسیس شد. دولت برای حمایت از سرمایه داری کردن بخش کشاورزی همچنین در ۱۳۴۸ بانک توسعه کشاورزی را تأسیس کرد.

در برنامه‌های عمرانی این دوره نیز تلاشهایی برای عمران مناطق روستایی و ایجاد زیرساختهای اساسی در این مناطق صورت گرفت. به‌ویژه از برنامه سوم این اقدامات مورد توجه گروه مشاوران هاروارد که با سازمان برنامه و بودجه ایران همکاری می‌کردند قرار گرفت (رک. مک لئود ۱۳۷۷). اما این اقدامات طی برنامه چهارم به صورت اساسیتری دنبال شد به طوری که در این برنامه (۱۳۵۱ - ۱۳۴۷) فصل جداگانه‌ای تحت عنوان عمران و نوسازی دهات به تصویب رسید. در این برنامه‌ها تأکید اساسی بر ازدیاد قطبهای کشاورزی و کشت و صنعتها، مکانیزه کردن بخش کشاورزی بود. همچنین طبق ماده ۶ قانون عمران و نوسازی دهات مصوب ۱۳۵۱ وزارت تعاون و امور روستاها، سازمانی به نام عمران و نوسازی روستاها را باید تشکیل می‌داد که مسؤول اجرای وظایف و نوسازی روستاها بود (فوران ۴۸۰ - ۴۷۲؛ کدی ۱۳۶۹: فصل ۷؛ آبراهامیان ۱۳۷۸: فصل ۹).

مدیریت روستا: در این دوران تاریخی دولت جای پای محکمتری در جامعه روستایی یافت و به‌طور کلی جایگزین مالکان در ده شد. بر اثر حذف مالکان یکپارچگی و به هم پیوستگی ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی روستا از میان رفت و نوعی آشفتگی در ساختار مدیریت روستا بروز کرد. دولت در این سالها کوشید با گسترش شرکتهای تعاونی، این نهادها را جایگزین مدیریت قبلی کند. کدخدا به دهبان تغییر نام داد و منشأ قدرت دهبان نیز از لحاظ صوری به روستاییان انتقال یافت. اگرچه قانون اجازه می‌داد که مردم از طریق انجمن ده در تعیین کدخدا دخیل باشند اما نفوذ دولت امکان مشارکت را از مردم می‌گرفت. بدین ترتیب مدیریت روستا تجزیه شد و بخشهای موازی و متداخل در اداره امور روستاها ظهور کرد. سازمانهای متعددی نظیر انجمن ده، خانه انصاف، خانه فرهنگ، تعاونیهای تولید و... به وجود آمد. مالکان مرفه نیز به مرور در این سازمانها از طریق عضویت در هیئت مدیره نفوذ کردند و به مرور در رأس هرم قدرت سیاسی ده قرار گرفتند (کدی ۱۳۶۹: فصل هفتم؛ طالب ۱۳۷۶: ۴۸ - ۴۴).

همچنین در این دوره نیروهای دولتی متعدد نظیر سپاه دانش، سپاه ترویج و آبادانی، سپاه بهداشت، سپاه عدالت و... به روستا گسیل شدند تا با ترویج ایده‌های جدید ساختارهای بخش کشاورزی و جامعه روستایی را دستخوش تغییر کنند. همچنین برخورد بخشی از دولت سبب شد تا همه وزارتخانه‌ها و سازمانها به نوعی با جامعه روستایی و بخش کشاورزی ارتباط برقرار کنند و همین امر سبب آشفتنی در مدیریت روستا شد و موازی کاری سازمانهای متعدد متولی توسعه روستایی را افزایش داد.

دوره چهارم: پس از پیروزی انقلاب اسلامی

زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی و سیاسی: افزایش تضادهای طبقاتی و نارضایتی مردم از شرایط اقتصادی - اجتماعی و سیاسی سرانجام سبب فروپاشی نظام سلطنتی و پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ شد. با پیروزی انقلاب اسلامی شیرازه نظام اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مدیریت سیاسی شاه از هم پاشید و فصل تازه‌ای در تاریخ توسعه اقتصادی ایران گشوده شد. در این سالها تنشهای سیاسی و اجتماعی متعددی بروز کرد که اوج این درگیریها و تضادها را در ۱۳۶۰ شاهد هستیم (سیف‌اللهی ۱۳۷۴: ۹۲؛ کدی ۱۳۶۹: فصل ۹).

شرایط انقلاب سبب شد که امنیت سرمایه‌گذاری برهم خورده و فرار سرمایه داران و نیز مهاجرت نیروی انسانی کارآمد تشدید شود. از سوی دیگر دولت انقلابی صنایع و واحدهای کشاورزی بزرگ مقیاس را ملی اعلام کرد. ارتباط سیاسی - اقتصادی ایران و امریکا بر اثر تنش روابط قطع شد و درآمدهای نفتی به مرور کاهش یافت و به‌ویژه در دوران جنگ هشت ساله این میزان به پایینترین حد خود رسید. هنوز تنشهای سیاسی در ایران آرام نگرفته بود که با حمله عراق به ایران جنگی هشت ساله آغاز شد که منجر به آسیب دیدگی جدی صنایع و ساختار اقتصادی کشور شد (فوران ۱۳۷۸: فصل ۹؛ آبراهامیان ۱۳۷۸: فصل ۱۱).

با از هم گسیختگی ساختار اقتصادی و تزلزل ساختار امنیتی، بخش خصوصی در زمینه مالکیت و آینده سرمایه‌گذاری دچار تردیدی جدی شد. در این سالها همچنین به دلیل رهاکردن سیاستهای تنظیم خانواده که از سالهای پیش از انقلاب مورد توجه قرار گرفته بود افزایش رشد جمعیت و بالا رفتن ضریب جوانی جمعیت را شاهدیم. ملی کردن بانکها،



شرکتهای بیمه، برخی صنایع بزرگ و واگذاری مالکیت واحدهای صنعتی، کشاورزی و خدماتی گروهی از بزرگ سرمایه داران به نهادهای انقلابی، سازمان صنایع ملی ایران و... هر چند که ضربه‌هایی محکم بود اما در ساخت وابسته اقتصاد ایران دگرگونی بنیادین پدید نیاورد. همچنین دگرگونی در سیاستهای نفتی نیز ساخت وابسته صنعت نفت کشور را نتوانست تغییر تعیین‌کننده دهد (رزاقی ۱۳۷۸: ۲۴-۲۳؛ عظیمی ۱۳۷۱: ۱۳۹-۱۳۵).

از سال ۱۳۶۸ سیاست تعدیل اقتصادی از راه خصوصی سازی اقتصاد کشور، آزاد سازی نرخ ارز، درهای باز تجاری، اخذ وام از خارج، کاهش ارزش پول به‌طور غیر مستقیم و تثبیت نسبی مزد و حقوق به اجرا گذاشته و پی‌گیری شد. با وجود موفقیت نسبی نخستین، این سیاست تحت تأثیر واردات شدید حدود ۵۰ میلیارد دلاری، اخذ وام خارجی حدود ۳۰ میلیارد دلاری، شدت گرفتن تورم که در سال ۱۳۷۴ به حدود ۶۰٪ رسید مورد تجدید نظر قرار گرفت (رزاقی ۱۳۷۸: ۲۵-۲۴).

ساختار مدیریت کلان کشور: در ساختار سیاسی برای نخستین بار شاهد فروپاشی نظام شاهنشاهی و ظهور نظام جمهوری هستیم. در یک دوره کوتاه، حاکمیت دولت موقت و لایه‌ای از روشنفکران را شاهدیم اما این دوره مدیریت به سرعت افول می‌کند و راه را برای انقلابیون چپ رو فراهم می‌سازد و رادیکالها قدرت را به دست می‌گیرند. در این شرایط ساختار اقتدارگرا در قالبی جدید دنبال می‌شود. در سالهای اولیه انقلاب نوعی نظام مدیریت مبتنی بر ارزش‌مداری، تقدم تعهد بر تخصص، در کشور ظهور می‌کند و بخشی از فرودستان اجتماعی شاید برای اولین بار به هیئت حاکمه راه می‌یابند (فوران ۱۳۷۸: فصل ۹؛ آبراهامیان ۱۳۷۸: فصل ۱۱).

در این دوره همچنین شاهد آنیم که به مرور و خاصه پس از به قدرت رسیدن جناح محافظه‌کار و آغاز دوران سازندگی تزریق پول و انگیزه‌های مالی به مدیران ارشد نظام زمینه را برای ظهور نسلی از مدیران منفعت طلب مهیا کرد و برخی از مدیران ارشد جامعه با بهره‌گیری از موقعیت و مقام خویش در عرصه‌های اقتصادی وارد شدند. در این شرایط توجه کمتری به نظام شایسته‌سالاری در عرصه مدیریت کشور مبذول شد و نوعی سیاست‌زدگی سطحی، جناحی عمل کردن، بر نظام مدیریت سایه افکند (فوران ۱۳۷۸: ۵۸۵-۵۹۰؛ کدی ۱۳۶۹: فصل ۹).

در مجموع در این دوره می‌توان چهار زیر دوره را تشخیص داد: ۱. دوران حاکمیت

دولت موقت؛ ۲. دوران به قدرت رسیدن رادیکال‌های چپ رو (۶۸ - ۱۳۵۸)؛ ۳. دوران رجعت به اقتدارگرایی و حاکمیت محافظه‌کارانه (۷۶ - ۱۳۶۸)؛ ۴. دوران جهش مردم سالارانه (از دوم خرداد ۱۳۷۶). در این دوران به دلیل تجربه اندک در حوزه دموکراسی تنشهای متعددی روی داد و به همین سبب ساختار قدرت همچنان میل به تمرکز پیدا کرد. نوعی تعارض و ناهماهنگی بین سه قوه به دلیل نبود تعریف دقیق جایگاه‌های اجتماعی و قانونی بروز کرد. به‌رغم شعارهای نظام انقلابی سازوکار دقیقی برای اعمال شایسته سالاری در نظام مدیریت کشور تعبیه نشد و نیز سازوکارهای مؤثر و کارایی برای اعمال نظارت بر هیئت حاکمه پیش‌بینی نگردید.

وضعیت جامعه روستایی: سهم جمعیت روستایی کشور در سال ۱۳۸۵ به ۳۱/۵٪ (مرکز آمار ایران ۱۳۸۵) رسید که نسبت به دو دهه قبل کاهش شدیدی را نشان می‌دهد. متوسط نرخ رشد سالیانه جمعیت روستایی کشور از ۲/۳ درصد در دهه ۶۵ - ۱۳۵۵ به ۰/۳٪ در دهه ۷۵ - ۱۳۶۵ تقلیل یافت (مرکز تحقیقات روستایی ۱۳۷۹: ۴۵).

با پیروزی انقلاب جنبشهای روستایی بر ضد روابط استثمارگری گذشته در بسیاری از مناطق کشور به وجود آمد و برخی از اشکال مالکیت از هم پاشید و نیز املاک مالکان بزرگ و وابستگان به رژیم گذشته مصادره شد و قدرتمندان محلی دهقانان مرفه (که از ثمرات اصلاحات ارضی بهره مند شده بودند) پایگاه اجتماعی خود را از دست دادند. نهادهای روستایی نظیر خانه اصناف، انجمن ده، سپاه دانش و... برچیده شدند و به جای آنها شوراهای اسلامی و بسیج ظهور کردند. از نظر بهره برداری نظام کشاورزی دهقانی بر سایر نظامهای بهره برداری تسلط پیدا کرد و با از میان رفتن مالکان بزرگ و واحدهای عظیم کشت و صنعت موقعیت دهقانان متوسط و خرده مالکان تحکیم یافت. در این شرایط واحدهای تولیدی نیمه دولتی در نتیجه مصادره مالکیت‌های بزرگ تأسیس و گسترش یافتند و بخشی از واحدهای کوچک غیراقتصادی تعطیل و بهره‌برداران آن به حاشیه شهرها مهاجرت کردند و پدیده خوش نشینی به سرعت گسترش یافت (کدی ۱۳۶۹: فصل ۹ ۱۳۷۸: رزاقی، فصل ۷).

در این دوران انواع بهره‌بردارها عبارت‌اند از: ۱. نظام مستقل دهقانی؛ ۲. تعاونیهای تولید روستایی؛ ۳. شرکتهای سهامی زراعی به صورت محدود ۷ شرکت و انحلال ۸۸ شرکت؛ ۴. واحدهای کشت و صنعت دولتی - مصادره‌ای؛ ۵. نظام بهره برداری مشاعی؛



۶. سهم بری و اجاره داری؛ ۷. نظام سرمایه داری انفرادی. همچنین پس از انقلاب به دلیل توجه ویژه به مناطق روستایی و ایجاد زیر ساخت‌های عمرانی، برنامه‌ها و اقدامات اساسی در زمینه توسعه روستایی صورت گرفت و بدین ترتیب چهره کالبدی روستاهای ما اساساً دگرگون شد (رک. مرکز تحقیقات روستایی ۱۳۷۹).

مدیریت توسعه روستایی: دولت انقلابی با هدف محرومیت زدایی از مناطق روستایی کشور اقداماتی اساسی را سامان داد. نخستین اقدام نظام انقلابی تأسیس نهاد جهاد سازندگی با هدف محرومیت زدایی از روستاها و ایجاد زیرساخت‌های اساسی در مناطق روستایی در سال ۱۳۵۹ بود، همچنین در همین سال قانون واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسید و نیز ایجاد هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین با هدف ساماندهی واگذاری اراضی مصادره‌ای به روستاییان وجه همت قرار گرفت. فعالیتهای جهاد سازندگی و هیئت‌های هفت نفره موجب بسط نفوذ جمهوری اسلامی در نقاط روستایی شد (شیرازی ۱۳۷۵: فصل هفتم).

در این سالها تشکیل شوراهای اسلامی روستایی را وزارت جهاد سازندگی مورد توجه قرار داد و این شوراها به منزله بازوی اجرایی دولت در مناطق روستایی عمل کردند. همچنین در این سالها بند «ج» قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی به دلیل مخالفت‌های زمین‌داران مشمول قانون که در شوراهای کشاورزی نفوذ کرده بودند و نیز برخی از روحانیون که اجرای این بند را مطابق موازین شرعی نمی‌دانستند متوقف شد. به مرور حوزه نفوذ جهاد سازندگی بسط یافت و این نهاد در ۱۳۶۲ به وزارتخانه تبدیل شد. همچنین در ۱۳۶۹ برای جلوگیری از موازی کاری بین دو وزارتخانه جهاد سازندگی و کشاورزی تفکیک وظایف تخصصی صورت گرفت و در نهایت برای حذف تداخل وظایف و یکی کردن متولیان بخش کشاورزی در سال ۱۳۷۹ قانون ادغام دو وزارتخانه به تصویب رسید (شیرازی ۱۳۷۵: فصل هفتم؛ مرکز تحقیقات روستایی ۱۳۷۹: ۶۷-۲۴۳).

طی برنامه اول و دوم توسعه توجهی به مقوله توسعه روستایی نشده و سرفصل جداگانه‌ای بدان اختصاص نیافته بود، اما فعالیتهای عمرانی و زیربنایی در قالب‌های مختلف در نظر گرفته شده بود. در برنامه سوم توسعه ماده‌ای (۱۳۷) با عنوان عمران شهری و توسعه و عمران روستایی به تصویب رسید که مبتنی بود بر حذف موازی کاری از

دستگاههای مرتبط با بخش کشاورزی و توسعه روستایی و کارآمد کردن این مجموعه در زمینه توسعه و عمران مناطق روستایی کشور. این ماده در برنامه سوم زمینه ادغام دو وزارتخانه را فراهم کرد و شرایط را برای توجه ویژه به بخش کشاورزی و توسعه روستایی به وجود آورد (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸).

مدیریت روستا: مدیریت روستا پس از انقلاب متحول شد و نهادهای جدیدی وارد مناطق روستایی شدند. اما مهمترین اقدام در این زمینه ایجاد شوراهای اسلامی در روستاها بود که جایگزین کدخدا و دهبان در این مناطق می شدند. شوراهای اسلامی در حقیقت نماینده دولت و نهادهای انقلابی در جامعه روستایی بودند. منشأ قدرت در انتخاب اعضای شوراها مردم بودند اما تا سالهای اخیر نظر نهادهای انقلابی و از جمله جهاد سازندگی در تعیین اعضای شورا تعیین کننده بود و به همین سبب به مرور و با قطع حمایتهای جهاد از شوراها این نهادها نقش و کارکرد خود را در روستاها تا حدودی از دست دادند. در مدیریت شورایی نوعی جوان گرایی رواج داشت که این امر گاهی نیز با پشت پا زدن به تجربه کهنسالان صورت می گرفت (طالب ۱۳۷۶: ۴۸-۷۲؛ شیرازی ۱۳۷۵: فصول ۷ و ۱۱).

به خلاف شعارهای مطرح شده و به رغم اینکه تقویت و توسعه شوراهای اسلامی می توانست به مردمی ساختن روند مدیریت روستایی کمک کند حضور دولت در مناطق روستایی کمترنگر نشد و بلکه این شوراها بیشتر از آنچه هدف اولیه بود به سان بازوی اجرایی دولت و نهادهای انقلابی در جامعه روستایی عمل کردند. از سوی دیگر، انسجام و هماهنگی مدیریت پیشین با حضور مالکان در این مناطق از میان رفت و نوعی ناهماهنگی و آشفتگی در عرصه مدیریت روستا ظهور کرد. شوراهای اسلامی بدون ارتباطی نظام مند با سایر شوراهایی که باید ایجاد می شدند نظیر شورای دهستان، شورای بخش، شورای شهرستان و شورای استان عمل می کرد و بدین ترتیب یک حلقه از سلسله ای بود که هرگز تکمیل نشده بود و لذا در نهایت این شوراها نتوانستند مشارکت نهادینه مردم در فعالیتهای آنها را تحقق بخشند (شیرازی ۱۳۷۵ فصل ۱۱؛ طالب ۱۳۷۶: ۸۶-۹۸).

ازکجا در یکی از پژوهشهای خود با احتیاط از نوعی نبود تناسب میان ترکیب اجتماعی روستاها و ترکیب اجتماعی شوراهای اسلامی روستاها خبر می دهد و اذعان می دارد که



اعضای شوراها از حدود وظایف و مسؤولیت‌های خودآگاهی کافی ندارند و در برخی از موارد نسبت به امور کشاورزی بیگانه‌اند و پایگاه اجتماعی والایی نیز در سطح ده ندارند (شیرازی ۱۳۷۵: ۳۲-۳۳).

اما در مجموع پس از پیروزی انقلاب تمرکز نسبی مدیریت روستایی از بین رفت و مدیریت روستا به صورت نامتمرکز در شکل‌های دولتی و مردمی به وجود آمد. در حوزه مدیریت دولتی دستگاه‌های اجرایی متعددی نظیر وزارت جهاد کشاورزی، (جهاد سازندگی و کشاورزی پیشین) وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، بنیاد مسکن و... وظایف مرتبط با توسعه روستایی را به عهده داشته‌اند. در حوزه مدیریت مردمی نیز بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی شوراها اسلامی روستایی عهده‌دار اداره امور داخلی روستاها هستند و در حال حاضر این شوراها با انتخاب روستاییان انجام وظیفه می‌کنند.

مدیریت روستایی در برنامه‌های توسعه‌ای کشور

در اصل ۴۸ قانون اساسی بر ایجاد تعادل منطقه‌ای و توزیع فعالیت میان مناطق به فراخور نیاز و استعدادها تأکید شده است. شعار کشاورزی محور اصلی توسعه بر پایه حفظ استقلال کشور با خودکفایی در تولید محصولات غذایی از ابتدای پیروزی انقلاب مطرح بود هر چند در مقاطعی با اولویت یافتن نیازهای جنگ و کمبود سرمایه حرکت‌های موازی و متفاوتی برای استفاده از حداکثر ظرفیت موجود صورت گرفت که به نوعی تداوم عدم تعادل‌های گذشته را تشدید کرد.

لایحه برنامه اول جمهوری اسلامی (۱۳۶۶ - ۱۳۶۲) به دلایل شرایط جنگی کشور تصویب نشد ولی در سالهایی که کشور فاقد برنامه توسعه میان‌مدت بود در قانون‌های بودجه سالیانه به مناطق روستایی از طریق تبصره‌ها (تخصیص اعتبارات محرومیت زدایی) توجه شد.

در این دوران به سبب هدف انقلاب اسلامی در ایجاد عدالت اجتماعی و وجود دیدگاه‌های چپ و رادیکال، نظریه‌های توسعه وابستگی، در حاکمیت نظام به وجه برقراری عدالت اجتماعی، توزیع مناسب و توجه به نواحی محروم از طریق دخالت مستقیم دولت توجه شد.

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸) پس از جنگ به تصویب رسید. بهرغم تأکید این برنامه بر سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیتهای متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه، از لحاظ شرایط ناشی از بازسازی اقتصاد بعد از جنگ، سیاست رشد اقتصادی و افزایش تولید ناخالص ملی (G.N.P) از طریق توجه به صنایع بیشتر تأکید شد که البته حاکمیت دیدگاه‌های نوسازی نیز مزید بر علت بود (ضابطیان ۱۳۸۲: ۹).

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸ - ۱۳۷۴) با فاصله یک سال پس از پایان برنامه اول با تعدیل سیاست‌های رشد اقتصادی آغاز شد. به سبب تحقق نیافتن نرخ رشد پیش بینی شده در برنامه و همچنین در زیر مجموعه هدف‌های کلان عدالت اجتماعی، تقسیم بهینه منابع و عنایت به مناطق محروم و روستایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای افزایش نقش استانها و مناطق در برنامه تحقق نیافت. در بحث مدیریتی نیز دولت موظف به اجرای سیاست‌های تمرکز زدایی و افزایش نقش استانها و مناطق در امر تصویب و اجرای برنامه‌ها شد و در واقع گام‌های اولیه در انتقال وظایف اجرایی به سطوح پایین‌تر محلی در جهت تقویت مشارکت مردمی برداشته شد (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۴).

در مجموع می‌توان گفت در برنامه اول و دوم توجهی مستقل به مقوله توسعه روستایی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای نشده و سر فصل جداگانه بدان اختصاص نیافته بود و فعالیتهای عمرانی و زیر بنایی در قالب‌های مختلف با تسلط دیدگاه بخشی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای به جای دیدگاه فضایی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای شکل گرفت. با این حال به نظر می‌آید تعداد و پراکندگی طرح‌های استانی دوران سازندگی در صورت همراهی با سیاست‌های اجتماعی مانند عدالت در دسترسی همگان، ارتقای مشارکتهای محلی و... سبب کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای کشور می‌شدند.

در برنامه سوم جمهوری اسلامی (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) با درک بیشتر از واقعیت‌های جامعه روستایی ماده‌ای تحت عنوان عمران شهری و توسعه و عمران روستایی به تصویب رسید و در سند برنامه حضور متعدد دستگاه‌های اجرایی در روستا، دوگانگی ساختار اقتصادی مناطق شهری و روستایی از اهم چالش‌های عمران روستایی مطرح شد و سیاست‌های اجرایی برای غلبه بر این مشکلات به شرح ذیل ارائه شد:

۱. ایجاد سازوکارهای مناسب برای جلب مشارکت روستاییان و نبود تمرکز در حوزه



فعالیت‌های عمران روستایی از طریق واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی دولت به شوراهای اسلامی، دستگاه‌های محلی و شرکتهای غیر دولتی در روستاها.

۲. اصلاح ساختار و تمرکز فعالیت‌های مربوط به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در بخش عمران روستایی بر پایه نگرش یکپارچه شهری و روستایی از طریق تعیین نقش و قلمرو و تعیین وظایف وزارت جهاد کشاورزی.

۳. تهیه برنامه‌های توسعه هماهنگ و موزون، توسعه یکپارچه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی در محیط روستایی و حمایت از اجرای آن با توجه به سطح‌بندی و ارائه خدمات در مناطق روستایی (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۸).

در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۸۸-۱۳۸۴) و در ماده ۱۵۵ قانون برنامه به مقوله توسعه روستایی توجه ویژه‌ای مبذول شد و در جهت تحقق موضوع بند (ح) ماده ۱۵۵ سند فرابخشی توسعه روستایی با هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های اجرایی و صاحب‌نظران دانشگاهی تدوین و تصویب شد.

این سند شامل مقدمه، بررسی و تبیین وضع موجود (نظام اکولوژیک، نظام اجتماعی، نظام اقتصادی، و نظام نهادی و سیاسی)، قابلیت‌ها و ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل فرصت‌های اساسی محیط طبیعی، اجتماعی و فرهنگی، نظام اقتصادی و نظام مدیریت نهادی، الزامات اساسی و مبانی روش‌شناختی توسعه روستایی، چشم‌انداز آینده توسعه روستایی و هدفها، سیاست‌های راهبردی و سیاست‌های اجرایی توسعه روستایی است. (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۳۸۵)

در این سند محدودیتها و مسائل اساسی نظام مدیریت نهادی در خصوص جامعه روستایی به شرح زیر برشمرده شده‌اند:

۱. نبود ساختار یکپارچه مدیریت و راهبری توسعه روستایی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی

۲. نبود راهبرد پایه، قوانین و مقررات لازم برای تحقق امر تمرکززدایی

۳. نبود چارچوب مفهومی و راهبردی مشخص در خصوص جلب مشارکت مردمی و نهادهای محلی در فرایند برنامه‌ریزی

۴. نبود مشارکت مؤثر روستاییان در فرایند توسعه محلی

۵. ضعف در شکل‌گیری تشکلهای صنفی (تولیدی و پشتیبانی) و نهادهای محلی مردمی و سازمانهای غیردولتی در محیطهای روستایی

۶. کمبود نیروی انسانی کارآمد و تسهیلگر در نهادهای مرتبط با جوامع روستایی به ویژه در سطوح محلی

۷. ضعف و کم تجربگی اعضای شورای اسلامی روستایی در فرایند توسعه روستایی

۸. ضعف و کم تجربگی دهیاران در امور اجتماعی محلی

۹. ناکافی بودن تحقیقات بنیادی و کاربردی در حوزه مدیریت و برنامه ریزی توسعه روستایی

۱۰. ناکارآمدی نظام مدیریت داده‌ها، اطلاعات و اطلاع رسانی روستایی

۱۱. فقدان زمینه‌های مناسب قانونی، مقررات و ضوابط برای مدیریت توسعه روستاهای کوچک و پراکنده

۱۲. تحقق نیافتن تمرکززدایی و تفویض اختیار برای واگذاری برخی از وظایف اجرایی دستگاه‌های دولتی به شوراهای اسلامی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۵)

در این سند فربخشی همچنین فرصت‌های اساسی نظام مدیریت نهادی مرتبط با جامعه روستایی به شرح زیر برشمرده شده است:

ا) وجود سابقه و تجربه در عرصه مدیریت و برنامه ریزی توسعه روستایی

ب) وجود سوابق دیرینه برای مشارکت مردم در تعیین امور مربوط به خود

ج) وجود شوراهای اسلامی روستایی، دهیارها و قوانین و ضوابط مصوب

د) توجه ویژه به توسعه روستایی در سند چشم‌انداز بلندمدت توسعه ملی و سیاست‌های

کلی نظام و برنامه چهارم توسعه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۵).

تحلیل مدیریت توسعه روستایی در سایه رهیافت مشارکت

جهت‌گیری جدید برنامه چهارم و توجه کلیدی و اساسی به مقوله مشارکت نهادینه روستاییان و جوامع محلی در تعیین سرنوشت خود و واگذاری بخشی از اختیارات و وظایف دستگاه‌های اجرایی به نهادهای محلی و شوراهای اسلامی فرصت مغتنمی را فراهم کرده است تا به توانمندسازی جامعه روستایی برای پذیرش مسؤلیت‌های اجتماعی و اجرایی جدید توجه ویژه‌ای معطوف شود.

این امر با دیدگاهها و نظریه‌های جدید مشارکتی همخوانی نسبی دارد. در این تلقی



مشارکت و توسعه روستایی به مثابه ابزار یا استراتژی جای خود را به توجه به مشارکت به مثابه هدف توسعه داده است. بر این اساس اگر مردم محلی وارد گود شوند و به طور فعالانه در طرحها مشارکت داشته باشند، موفقیت بیشتری با هزینه کمتر حتی از لحاظ مالی به دست خواهد آمد. (رهنما ۱۳۷۷:۱۱۷) در رهیافت مشارکتی، الگوی بهینه توسعه روستایی باید سه عنصر اساسی داشته باشد: رشد ظرفیتها و استعدادهای انسانی، تغییر ساختاری و نوسازی اقتصادی و کاهش فزاینده محرومیتها و نابرابری، این عناصر سه گانه دارای ارتباط متقابل و تقویت کننده‌ای هستند. (گای ۱۳۷۱:۵۶)

رابرت چمبرز از نظریه پردازان دیدگاه مشارکتی جدید معتقد است که توسعه روستایی واقعی نیازمند فروپاشی بسیاری از ایده‌ها، باورها، ارزشها و تصورات حاکم بر این موضوع است. از نظر او حل موانع توسعه روستایی در گرو تمرکز زدایی، تشویق و حمایت از تنوع، تأکید بر انسانها و نه اشیا و اولویت بخشی به روستاییان در فرایند تحقیق و طراحی پروژه‌های توسعه‌ای است. (چمبرز ۱۳۷۶)

از این رو فرایندهای مشارکتی شامل فهرستی از فعالیتهایی می‌شوند که در صدد رفع موانع موجود بوده‌اند.

تعبیری چون:

۱. وظیفه‌مند کردن که عبارت است از فرایند آزاد کردن نیروهای خلاق مردم از طریق فرایند نظام یافته تحقیق، تفکر و تحلیل به وسیله خود مردم و در نتیجه خود سازماندهی و ابتکارات جمعی؛

۲. تحقیقات مشارکتی معطوف به عمل؛
 ۳. وجدانی کردن که شامل فرایندهای آموزش غیررسمی بوده و هدف آن بیدارسازی وجدان دهقانان به گونه‌ای است که قادر به بیان، فهم و تفسیر ناتوانیها و توسعه نیافتگیشان باشند؛

۴. تعلیم و ترفیق فلسفه بنیادین توسعه؛

۵. القای انضباط؛

۶. پرورش توانمندیهای انتقادی و تحلیلی؛

۷. ایجاد حساسیت و هوشیاری؛

۸. ارتقای همبستگیهای گروهی و دموکراتیک؛

۹. توانمندسازی که در واقع فرایندی برای افزایش نظارت و قدرت مردم در شکل‌دهی به سرنوشت اجتماعی و سیاسی خود و افزایش توانایی آنها در دستیابی به منابع و اهداف توسعه‌ای که خود بر اساس نیازهایشان ترسیم کرده‌اند. (مرکز تحقیقات روستایی ۱۳۸۰:۷۹).

رهیافت نوین توسعه روستایی برای غلبه بر هدفهای متعارض برنامه‌ریزی مرسوم از یک سو و تحقق برآورد شده‌ی رهیافتهای سنتی توسعه روستایی از دیگر سو، توانمندسازی^۱ اجتماعات محلی را برای کنترل بر روندها و نیروهای تعیین‌کننده روستایی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی و غلبه بر چالشهای در پیش‌رو، اساس و پایه جهت‌گیریهای راهبردی و عملیاتی قرار می‌دهد.

توانمندسازی برای نیل به پایداری روستایی، به اجتماعات محلی ظرفیت واقعی در جهت هماهنگی با محیط در حال تغییر و تحول را عرضه می‌دارد. نیرو موتور محرکه توانمندسازی، ظرفیت‌سازی در جهت نیل به خودتوانی در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، آموزشی، فنی، فرهنگی و معنوی است. (دفتر برنامه‌ریزی توسعه روستایی ۱۳۸۲:۱۶)

توانمندی برای توسعه پایدار به معنی ایجاد ظرفیت برای دسترسی و بهره‌مندی از حق انتخابهایی همچون فضای فرهنگی و معنوی، شناسایی و اعتبار بخشیدن به دانش درونی، دستیابی به زمین و سایر منابع، درآمد، اعتبار، اطلاعات آموزش و مشارکت در تصمیم‌سازی برای تحقق نیازهای امروزی بدون محروم ساختن حق انتخابهای آینده است. به عبارت دیگر، معیارها و مؤلفه‌های بنیادین توانمندسازی عبارت است از به حساب آوردن، مسئولیت‌پذیری، فرصتهای انتخاب، آزادی عمل، خوداتکایی و دانایی (همان: ۲۸-۲۷).

نتایج و یافته‌ها

۱. در روستاهای ایران از گذشته‌های دور رابطه مالک (مالک آب، زمین و در مواردی بذر و احتمالاً عوامل شخم (و زارع) عمدتاً به عنوان نیروی کار) از سنخ رابطه مالک و مستأجر یا

مجله آوازه
دوره دوم - شماره ۵۳
۹۴





کارفرما و کارگر یا... نبوده بلکه دارای ابعاد اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بوده و مالک خود را مجاز به دخالت در امور تولیدی (تأمین عوامل تولید، نگهداری منابع آب، تعیین برنامه کشت و...)، اجتماعی ده دانسته و حتی در موارد عدیدهای زندگی خصوصی رعایا را نیز از طریق عوامل خود تحت نظارت و رسیدگی قرارداد، در چنین شرایطی مدیریت ده از همه ابعاد بر عهده مالک بود.

۲. بعد از انقلاب مشروطیت تفاوت عمده‌ای در وضعیت اداره روستا مشاهده نشد، زیرا پیام مشروطه خواهی از شهرها به روستاها رفت و اگرچه در صدر مشروطیت با الغای رسم تیول و تعدیل مالیات رعیت قدمهایی در بهبود اوضاع برداشته شد، ولی این امور و تغییرات حاصله نه فقط از قدرت مالکان در دهات نکاست، بلکه حتی به تعبیری سبب استحکام آن نیز شد، به قول یکی از نویسندگان اداره امور ملکی و مدنی و حکم در جنایات و تقصیرات همه با ارباب و مالک بود و نوعی کنترل اجتماعی شدید از طریق اجبار به اقامت و انجام خدمات اجباری (بیگاری) یا اخراج و تبعید روستاییان از مسکن خود و تصرف اموال آنها اساس حکومت ارباب یا مالک را بر جامعه روستایی تشکیل می‌داد (آدمیت ۱۳۵۴: ۱۲۲ و ۸۵).

۳. از کودتای ۱۲۹۹ تا اصلاحات ارضی با اینکه در جهت تحکیم قدرت مرکزی سعی در محدود کردن قدرت مالکان و عدم توجه جدی دولت به امور روستاها می‌شد ولی تغییرات عمده‌ای در نظام اداره ده پدید نیامد. عمده‌ترین قانونی که تا جنگ جهانی دوم درباره روستا به تصویب رسید، قانون کدخدایی (۱۳۱۴) بود (ابوالحمد ۱۳۵۲: ۱۹۶). در سال ۱۳۲۵ در شرایطی که هنوز نظام مالک و رعیتی بر روستاها حاکم بود، قانون مربوط به صندوقهای تعاون به تصویب رسید که آن هم به دلایل مختلف از جمله دخالت آشکار و پنهان مالکان در اداره این صندوقها نتوانست موجب بهبودی در وضعیت روستاییان شود.

۴. تصویب قانون ازدیاد سهم کشاورزان، کسر ۲۰٪ از بهره مالکانهای را که زارعان به مالکان می‌پرداختند تجویز کرده بود که بر اساس آن ۱۰٪ به سهم زارعان افزوده می‌شد و ۱۰٪ دیگر در اختیار صندوق تعاون قرار می‌گرفت تا به مصرف عمران و آبادی ده برسد. ولی شرایط کلی حاکم بر جامعه و به‌ویژه جامعه روستایی و نفوذ مالکان که خود در نظام مدیریت دولتی و مجالس قانونگذاری نقش عمده‌ای داشتند، امید هر نوع بهبودی را در روابط مالک و زارع از بین می‌برد. تا آخر سال ۱۳۳۲ مجموعاً ۳۰۷۵۷ «شورای ده» در

دهات ایران تشکیل شده بود که رقم بسیار بالایی است اما عمر آنها دوام نیاورد، به علاوه قانون بنگاه عمران سال ۱۳۳۴، ۲۰٪ سهم مالکان را به ۱۰٪ تقلیل داد که آن را هم عملاً مالکان نپرداختند.

۵. قانون مربوط به اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات که در سال ۱۳۳۵ به تصویب رسید ۱۰٪ را نیز به ۵٪ تقلیل داد. پس از سال ۱۳۳۲ امریکاییها که از طریق طرح اصل ۴ یا مؤسسه عمران بین‌المللی امریکا اقداماتی را در ایران شروع کرده بودند، به اجرای برنامه‌های عمران روستایی توجه پیدا کرده و براساس موافقت‌نامه‌ای که در سال ۱۳۳۶ بین بنگاه عمران و بنگاه خاور نزدیک که سازمانی امریکایی بود به امضا رسید، کارشناسان امریکایی مستقیماً به استخدام بنگاه عمران در آمدند و برخی از برنامه‌های عمرانی را در دهات آغاز کردند و برای نخستین بار گروه زنان دهیار را که در امور اجتماعی زنان روستایی و برای توسعه صنایع خانگی آموزش یافته بودند، به دهات اعزام کردند، این قرارداد که در سال ۱۳۳۸ به پایان می‌رسید برای سه سال دیگر تمدید شد (ابوالحمد ۱۳۵۲: ۱۲۰).

۶. به رغم مفاد اصل ۴ در ایجاد دگرگونی در جامعه روستایی در جهت مصالح و منافع خود و به اسم رهایی زارعان از یوغ مالکان ظالم، توفیق چندانی حاصل نیامد تا اینکه طرح اصلاحات ارضی در ایران و بسیاری از کشورهای جهان سوم ریخته شد و به مرحله عمل درآمد. فلسفه اصلاحات ارضی از همان آغاز به حذف قدرت سیاسی و مدیریت مالکان اقدام کرد، تشکیل شرکتهای تعاونی روستایی از یک سو و ایجاد انجمنهای ده از سوی دیگر دو اقدام عمده‌ای بودند که دولت در جهت پر کردن خلأ ناشی از حذف مالک انجام داد.

۷. در شهریور ماه ۱۳۴۲ دولت لایحه قانونی تشکیل انجمنهای ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات را به تصویب رسانید. ولی مسائل مختلف از جمله طرح موضوع تعاونیها، موضوع سپاهیان مختلف دانش، بهداشت، ترویج و خانه انصاف، شورای کشاورزی و... امکان نداد تا انجمنها نقش خود را ایفا کنند. دولت در این‌گونه سازمانها بخشی از وظایف از جمله تصمیم‌گیری را برای خود محفوظ داشته بود و آن قسمت که به تشکیلات مردمی واگذار کرده بود قانوناً خود نیز تحت نظر داشت تا شرایط لازم برای انتقال آنها فراهم آید.



۸. مطالعاتی که در مورد نقش روستاییان در تعاونیها و یا انجمنهای ده صورت گرفته مبین عدم مشارکت مردم در این امور است. عوامل مؤثر در چنین وضعی عبارت‌اند از: (طالب ۱۳۷۶).

۱. سازمانهای دولتی عملاً خود به میدان آمده و در فعالیتهای خود مشارکت جدی روستاییان را نمی‌طلبیدند یا مشارکت را مترادف اطاعت از مسؤولان و حضور فیزیکی به هنگام درخواست سازمان دولتی می‌دانستند.

۲. تمرکز مدیریت روستایی از بین رفته و هر یک از سازمانها و وزارتخانه‌های دولتی نقشی در روستا یافته بودند، این سازمانها بدون هماهنگی با یکدیگر هر یک در صحنه روستا به انجام فعالیتی متفاوت و گاهی مشابه می‌پرداختند.

۳. سوای انجمن ده و تعاونی، شوراهای دیگر از جمله خانه اصناف، شورای کشاورزی، خانه فرهنگ و... نیز در روستاها فعالیت می‌کردند که برخی از وظایف آنها مشابه یکدیگر بود.

۴. کدخدا که طبق قوانین پیشین منتخب مالک بود هنوز به فعالیت خود ادامه می‌داد، ولی برای هماهنگی مقرر شده بود تا تعاونی ده‌بان را به فرمانداری معرفی کند.

۵. مسؤولیت امور عمرانی و سرپرستی انجمنهای ده از وزارت کشور به وزارت آبادانی و مسکن و سپس به وزارت تعاون و امور روستاها و... منتقل شد، و این امر نوعی نابه‌سامانی در اداره امور روستاها ایجاد کرد.

۶. بسیاری از وظایف و مسؤولیتهایی که برای انجمنهای ده و در مواردی برای تعاونیهای روستایی در نظر گرفته شده بود خارج از توان عملی آنها به لحاظ داشتن آگاهیها و تجربیات و نیز از لحاظ امکانات مالی و اداری بود. انتقال این وظایف از مدیریت متمرکز قبلی (مالک) به انجمنهای روستایی بدون پشتیبانهایی اساسی و عملی صورت می‌گرفت.

۷. انجمنهای محلی از جمله انجمنهای ده زمانی می‌توانند در رفع مسائل و مشکلات کوشا باشند و مشارکت روستاییان را جلب کنند که افزون بر امور ده قدرت و امکان تصمیم‌گیری راجع به برخی از امور اساسی در ارتباط با خارج از روستا را نیز داشته باشند. به این ترتیب وجود سازمانهای دیگری در سطح چند ده (دهستان)، بخش و شهرستان ضرورت دارد. در قانون این سازمانها پیش‌بینی شده بود ولی سازمانهای مزبور توان اجرایی و امکان عملی رسیدگی و نظارت و جلب مشارکت سازمانهای کوچکتر را نداشتند.



۸. بعد از تهیه قانون مربوط به دهبانی، دهبان نیز شخصیتی دوگانه یافت از یک سو قانوناً مجری تصمیمات انجمن ده بود و حتی حقوق خود را باید از درآمد‌های انجمن، که خود مأمور وصول آن بود، دریافت می‌کرد و هم مأمور دولت بود تا روستاییان را از قوانین مطلع کند، نظم ده را حفظ کند، در وصول مالیات کمک کند و دستگاه‌های اداری و دولتی را از وقایع و حوادثی که در ده اتفاق می‌افتد مطلع سازد.

۹. به‌طور کلی می‌توان گفت ساختار قدرت و مدیریت در روستاهای ایران تا سال ۱۳۴۱ متمرکز و در اختیار مالک، مباشر و کدخدا بوده است و از آن تاریخ تا سال ۱۳۵۷ با تمرکز نسبی مدیریت به اشکال انجمن ده، خانه اصناف و همکاری کدخدا همراه بوده است.

واقعیات این است که مجموعه برنامه‌های عمرانی پیش از پیروزی انقلاب اسلامی نیز موفق به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در سطح کشور (شهر و روستا) نشدند و به شدت نابرابریها در مناطق شهری و روستایی را افزایش دادند. در برنامه‌ها قطبها (اعم از صنعتی و کشاورزی) با تکیه بر منابع نفتی اولویت یافتند و راهکار نوسازی بدون بهره‌مندی از امکانات محلی و مشارکت مردمی و ارتقای فرهنگی مورد توجه قرار گرفت. (ضابطیان ۱۳۸۲: ۷).

پیامد بارز سیاست‌های فوق اختلاف فاحش منطقه‌ای در کشور بود. طبق مطالعه بانک جهانی در ۱۳۵۵ میان ۱۷ کشور برگزیده جهان از شمال و جنوب برزیل و ایران بیشترین اختلاف منطقه‌ای با معیار سرانه تولید ناخالص منطقه‌ای را داشته‌اند. به صورتی که اختلاف در آمد شهر با روستا از ۵/۵ برابر در سال ۱۳۴۸ به ۸ برابر در سال ۱۳۵۵ افزایش یافته بود (صرافی ۱۳۷۷).

۱۰. چالش‌های ساختاری مدیریت روستایی در ایران پس از انقلاب اسلامی نیز عبارت‌اند از:

- ۱-۱۰. فقدان مشارکت نهادینه روستاییان در تعیین سرنوشت سیاسی - اجتماعی خود و نقش آفرینی در اعمال مدیریت روستایی.
- ۲-۱۰. عدم تبیین جایگاه مشخص و مناسب برای مدیریت روستایی در نظام مدیریت کلان کشور.
- ۳-۱۰. حضور متولیان متعدد در خصوص جامعه روستایی که نوعی ناهماهنگی و موازی کاری در فعالیتهای مرتبط با مدیریت توسعه روستایی پدید آورده است.



- ۴-۱۰. ساختار بخشی و متمرکز دولتی به جامعه روستایی نیز تسری یافته و مدیریت روستایی را به شدت تحت تأثیر قرار داده به نحوی که دولت برای بسط و گسترش نفوذ خود در مناطق روستایی اقدام به سیاست‌گذاری، تصویب قوانین، ایجاد سازمانهای روستایی و نهادهای محلی کرده است و این امر ایجاد نهادهای خود اتکا، مستقل و بومی را با تهدیدهای جدی مواجه خواهد ساخت.
- ۵-۱۰. مدیریت روستایی گرچه طی چند دهه اخیر به مرور از حالت اقتدارگرا خارج شد و به سوی توزیع بیشتر قدرت حرکت کرد اما این توزیع قدرت به انسجام مدیریت لطمه وارد آورد و یکپارچگی مدیریت روستایی را از میان برد. بی‌انسجامی و تجزیه مدیریت روستایی در حال حاضر یکی از دشواریهای اساسی اعمال مدیریت در جامعه روستایی کشور است.
- ۶-۱۰. ایجاد شوراهای اسلامی در روستاها که نوید حضور مؤثر روستاییان در فرایند مدیریت روستایی بود منجر به کم‌رنگ شدن حضور دولت و دستگاههای دولتی در مناطق روستایی نشد بلکه این شوراها تا سالها محمل اعمال سیاستهای برخی از نهادها و دستگاههای وابسته به دولت در جامعه روستایی بود و بدین ترتیب نقش و کارکرد اساسی شوراهای اسلامی دچار خدشه و آسیبهای جدی شد.
- ۷-۱۰. شوراهای اسلامی روستا بدون ارتباط نظام‌مند با سایر شوراهایی که باید ایجاد می‌شد (شورای دهستان، بخش، شهرستان و استان) عمل کرده‌اند و از این رو نتوانستند به هدفهای خود دست یابند.
- ۸-۱۰. فقدان شایسته‌سالاری در اعمال مدیریت روستایی در کشور به نحوی که از گذشته دور تا کنون افراد ذی‌نفوذ به‌طور رسمی یا غیر رسمی همواره در رأس هرم قدرت روستا قرار داشته‌اند.
- ۹-۱۰. فقدان تابش تجربه اجتماعی در خصوص اعمال مدیریت روستایی که می‌تواند از تکرار اشتباهات گذشته جلوگیری کند و زمینه و شرایط را برای تحقق هدفهای مدیریت توسعه روستایی فراهم کند.
- ۱۰-۱۰. نبود یک طبقه‌بندی مناسب از روستاهای کشور بر پایه کارکردهای اقتصادی، اجتماعی، خدماتی و... و نیز عدم تعریف سطوح مدیریت روستایی براساس طبقه‌بندی جامعه روستایی، چرا که اداره امور روستاها با توجه به تفاوت کارکرد، ویژگیهای قومی و اجتماعی و... متفاوت است.

پیشنهادها

با توجه به موانع و تنگناهای ساختاری اعمال مدیریت روستایی در کشور برای خروج از وضعیت کنونی و گام نهادن در راهی جدید و اصولی می‌توان مواردی به شرح زیر را پیشنهاد کرد.

۱. توجه اساسی و جدی به تجربه‌های گذشته در حوزه‌های مدیریتی، اجرایی و برنامه‌ریزی به طوری که نوعی انباشت تجربه اجتماعی صورت گیرد و از تکرار اشتباهات پرهیز شود.

۲. اصلاح نظام متمرکز برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرایی در حوزه مدیریت روستایی.

۳. برقراری رابطه‌ای منطقی و نظام‌مند میان همه متولیان توسعه روستایی در کشور به طوری که از اعمال آشفته مدیریت بر مناطق روستایی جلوگیری به عمل آید.

۴. توجه به مدیریت یکپارچه شهری - روستایی و توجه به برنامه‌ریزی فضای درون مناطق، چراکه ارتباط متقابل اثرگذاری بین شهر و روستا وجود دارد و توسعه هر یک منوط به توسعه دیگری است.

۵. توجه به مدیریت هماهنگ بهره‌برداری از منابع در مناطق روستایی به نحوی که رابطه متعادل بین انسان، طبیعت و فعالیت از یک سو و ارتباط مناسب و دو سویه بین مردم - دولت و بخش خصوصی از سوی دیگر تسهیل شود.

۶. ارتقای توان اقتصادی شوراها و مدیریت روستایی از رهگذر وضع عوارض در بخشهای تولیدی، خدماتی، مسکن و صنایع در محدوده روستا و نیز اخذ سهم مشارکت مردم در توسعه مناطق روستایی.

۷. تبیین جایگاه مشخص و مناسب برای مدیریت روستایی در نظام مدیریت کلان کشور.

۸. برنامه‌ریزی برای ایجاد و توسعه تشکلهای و نهادهای روستایی به طوری که مشارکت فعال و نهادینه مردم در فرایند توسعه و اعمال مدیریت روستایی را تسهیل کند.

۹. ایجاد نظام کارآمد و مؤثر نظارت و ارزشیابی بر نحوه اعمال قدرت و مدیریت در جامعه روستایی ایران.

۱۰. جلوگیری از مهاجرت نیروهای فعال روستایی که نقش مؤثری در اعمال مدیریت روستایی دارند از طریق سیاستهای حمایتی و تشویقی.



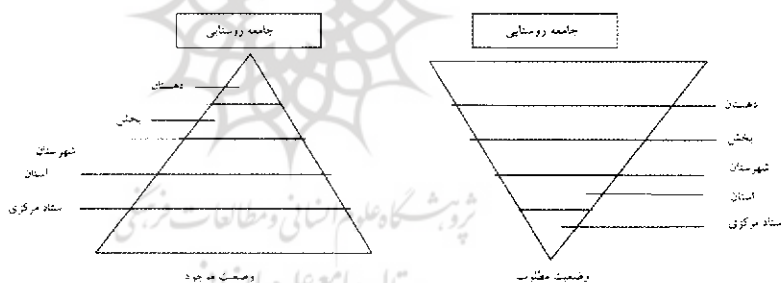
۱۱. توجه به تثبیت نظام مدیریتی در سطح مناطق روستایی و پرهیز از تغییر و تحول مکرر در سیاستها و برنامه‌های مدیریتی.

۱۲. توجه جدی به طراحی نظام شایسته سالاری در ساختار اعمال قدرت و مدیریت به‌ویژه در سطح مناطق روستایی.

۱۳. واگذاری بخش مهمتری از اختیارات و وظایف به شوراهای اسلامی روستایی و توجه به برنامه‌ریزی محلی - منطقه‌ای در این زمینه.

۱۴. طراحی سلسله مراتب شوراها (از سطح روستا تا سطح ملی) و تبیین جایگاه شوراها و اسلامی در ساختار تصمیم‌گیری کشور.

۱۵. برقراری ارتباطی منطقی و دوسویه میان سازمانها و ارگانهای مرتبط با توسعه روستایی (متولیان مدیریت توسعه روستایی) با جامعه روستایی از طریق طراحی مجدد سلسله مراتب ارتباط با مناطق روستایی، به نحوی که هرم ارتباط با روستا اساساً دگرگون شود. (رک. نمودار ۱)



۱۶. تصویب ماده واحده‌ای در خصوص تعیین و نصب دهمدار به مثابه مدیر و هماهنگ کننده فعالیت‌های اقتصادی واحدهای بهره‌برداری در سطح روستا. این مدیر می‌تواند منتخب شورای اسلامی روستا باشد یا از طریق انتخابات آزاد اهالی برگزیده شود. حکم دهمداری فرد منتخب از سوی بخش‌داری صادر شده و دهمدار مستقیماً در خصوص وزارت کشور و وزارت جهاد کشاورزی فعالیت خواهد داشت.

منابع و مأخذ

○ آبراهامیان. پرواند (۱۳۷۸) ایران بین دو انقلاب، ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس

- آوری و محسن مدیرشانه چی، چاپ دوم، تهران: نشر مرکز.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۲) فکر دموکراسی اجتماعی در نهضت مشروطیت ایران، تهران: انتشارات پیام.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۲) حقوق اداری، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۷۳) مجموعه مقاله‌های سمینار جامعه‌شناسی، ۲ جلد، ویراستار محمد تقوی، چاپ اول، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها سمت.
- چمبرز، رابرت (۱۳۷۶)، توسعه روستایی اولویت‌بخشی به فقرا، مترجم مصطفی ازکیا، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- حائری، عبدالهادی (۱۳۶۷) نخستین رویارویی‌های اندیشه‌گران ایران با دو رویه تمدن بورژوازی غرب، چاپ اول، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- دوران، ویل (۱۳۶۷) تاریخ تمدن، مشرق زمین گاهواره تمدن، ترجمه احمد آرام، ع. پاشائی، امیر حسین آریان پور، جلد اول، چاپ دوم، تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۸)، آشنایی با اقتصاد ایران، چاپ دوم، تهران: نشر نی.
- رهنما، مجید (۱۳۷۷)، مشارکت در نگاهی نو به مفاهیم توسعه، ترجمه فریده فرهی و وحید بزرگی، تهران: نشر مرکز.
- زیباکلام، صادق (۱۳۷۷) سنت و مدرنیسم، ریشه‌یابی علل ناکامی اصلاحات و نوسازی سیاسی در ایران عصر قاجار، چاپ اول، تهران: انتشارات روزنه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۴) سند برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸) سند برنامه سوم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۵)، سند توسعه ویژه، فرابخشی، توسعه روستایی.
- سیف‌اللهی، سیف‌الله (۱۳۷۴) اقتصاد سیاسی ایران (مجموعه مقاله‌ها و نظرها)، چاپ اول، تهران: انتشارات پژوهشکده جامعه پژوهی و برنامه‌ریزی المیزان.
- شریعتی، علی (۱۳۶۹) بازشناسی هویت ایرانی - اسلامی، م. آ ۲۷، چاپ دوم، تهران: انتشارات الهام.



- شیرازی، اصغر (۱۳۷۵) سیاست توسعه اسلامی، مسئله کشاورزی در ایران، ترجمه عبدالرسول مرتضوی، (گزارش محرمانه: ترجمه بخشهایی از کتاب)، تهران: مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی وزارت جهاد سازندگی.
- صرافی، مظفر (۱۳۷۷) مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- ضابطیان، جعفر (۱۳۸۲) پژوهشی در خصوص مدیریت توسعه روستایی در ایران، شیراز: سازمان جهاد کشاورزی استان فارس.
- طالب، مهدی (۱۳۷۶) مدیریت روستایی در ایران، چاپ دوم، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه.
- عظیمی (آرانی)، حسین (۱۳۷۱) مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- غنی نژاد، موسی (۱۳۷۷) تجدد طلبی و توسعه در ایران معاصر، چاپ اول، تهران: نشر مرکز.
- فوران، جان (۱۳۷۸) مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران، ترجمه احمد تدین، چاپ دوم، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کاتوزیان، محمد علی همایون (۱۳۶۶) اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا سقوط رضاخان، ترجمه محمد رضا نفیسی، چاپ اول، تهران: انتشارات پایپروس.
- کاتوزیان، محمد علی همایونی (۱۳۶۸) اقتصاد سیاسی ایران (سلطنت محمد رضا شاه)، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ اول، تهران: انتشارات پایپروس.
- کاتوزیان، محمد علی همایونی (۱۳۷۲) استبداد، دموکراسی و نهضت ملی ایران، نشر مرکز.
- کاتوزیان، محمد علی همایونی (۱۳۷۷) نه مقاله در جامعه تاریخی ایران (نفت و توسعه اقتصادی)، ترجمه علیرضا طیب، چاپ اول، تهران: نشر مرکز.
- کدی، نیکی آر (۱۳۶۹) ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی، چاپ اول، تهران: انتشارات قلم.
- کسروی، احمد (۱۳۶۹) تاریخ مشروطه ایران، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات امیر کبیر.

- گای، دارام (۱۳۷۱)، «توسعه مشارکتی، چشم‌اندازهایی از تجربه‌های توده روستایی»، فصلنامه روستا و توسعه، شماره ۴، تهران: مرکز تحقیقات روستایی.
- لمتون، ا.ک.س (۱۳۷۷) مالکک و زارع در ایران ویراسته جدید، ترجمه منوچهر امیری، چاپ چهارم، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- مرکز آمار ایران، سایت www.sci.org.ir
- مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی (۱۳۷۹) نقش جهاد سازندگی در بخش کشاورزی و توسعه روستایی، مجموعه مقالات، چاپ اول، تهران: وزارت جهاد سازندگی.
- مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی (۱۳۸۰)، توسعه روستایی: مبانی نظری، رهیافتها و راهبردها، تهران: وزارت جهاد کشاورزی.
- مک لئود، تاس. اچ (۱۳۷۷) برنامه‌ریزی در ایران بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمدیگی، چاپ اول، تهران: نشر نی.

محسن علی‌نی

دارای دکترای تخصصی در رشته جامعه‌شناسی، عضو هیئت علمی مرکز تحقیقات روستای وزارت جهاد کشاورزی و کمیته‌های علمی - تخصصی و آموزشی تحقیقاتی، معاون تحقیقاتی و رئیس کمیته علمی و فنی مرکز تحقیقات روستایی، و مؤلف بیش از ۲۵ مقاله علمی در زمینه مسائل اجتماعی و برنامه‌ریزی محلی، توسعه و مدیریت روستایی.

