

نقش ساختهای سازمانی متناسب در جامعه روستائی در برنامه ریزیهای اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی

قسمت دوم

عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری

دانشگاه تربیت مدرس

نتیجه‌گیری:

داد به طوری که با تشکیل ۲۶ حوزهٔ عمرانی و با پوشش قرارگرفتن ۲۳۰۰ روستا اقداماتی چون آموزش بیش از ۳۰۰ نفر مروج کشاورزی، آموزش زنان دهیار برای بهبود امور اجتماعی زنان و نصح و دستی، آموزش کارشناسان تعاونی برای انجام برنامه‌های آموزشی در روستاها، اجرای برنامه‌های آموزشی به بیش از ۹۰۰ نفر در برای ادارهٔ امور دهات، ایجاد راه‌های روستایی از محل اعتبار سازمان برنامه و هیئت عملیات اقتصادی آمریکا، فعالیت مشترک بنیاد فورد برای اجرای برنامه‌های عمرانی متمرکز در گرگان و جلب خدمات فنی کارشناسان بنیاد خاور نزدیک آمریکا برای امور اجتماعی و عمران روستاها و بالاخره ایجاد ساختمان مرکزی عمران در گرمسار را می‌توان نام برد. اقدامات انجام شده در تشکیل حوزه‌های عمرانی اغلب در نقاطی اجرا شدند که در سلطنتی خالصه و موقوفه را در بر می‌گرفتند و علت انتخاب مکانها را می‌توان ناشی از تقسیم املاک سلطنتی و خالصه در مکانها دانست.

به طور کلی می‌توان گفت هرچند که شکل‌گیری سازمان ارتباط با توسعه روستاها تجاری برای بسط و گسترش نفوذ دولت روستاها بود لکن به لحاظ ساخت و بافت حکومت و تسلط بزرگمالکان در دستگاههای هیئت حاکمه در وضعیت کارآیی و سیستم بوروکراسی و وجود مشاوران خارجی (عدم آگاهی آن انجام امور وقفه ایجاد می‌کرد و باعث سردرگمی و به هم ریختن نظام تصمیم‌گیریها می‌شد) و عدم مشارکت دادن مؤثر مردم امور توسعه و محدود نمودن در مکانهای محدود، اثرات چندانی در گریزی و تحول روستاها به بار نیاورد و نهایت اینکه با تاسیس سازمانهای مشابه با وظایف مشابه و بسط و گسترش دستگاه در تفویض اختیارات به سازمانهای غیر مسئول و بی‌تخصص به مأمورانی انجامید که بعضاً با وظایف مترادف و گاه با وظایف خود، موجب بروز تضادهای آشکار در پیشبرد برنامه‌ها و دوبر کارها گردید و نتیجتاً سردرگمی بیشتر را برای روستائیان به بار آورد.

این سازمان در سال ۱۳۳۵ با تصویب "قانون اصلاح امور اجتماعی و عمرانی دهات"، به بنگاه "اصلاح امور اجتماعی دهات" تغییر نام داد. این بنگاه با توجه به پشتوانه حمایت‌های مالی "اصل چهارم ترومن" تا حدودی از استقلال مالی برخوردار گردید و از این رو با دستیابی به استقلال مالی و شخصیت حقوقی، تشکیلات منظم و وسیع‌تری یافت، به طوری که برای ارشاد و هدایت این بنگاه، هیأتی به نام "شورای امور اجتماعی دهات" متشکل از وزیر کشور و معاونین تصداتی از وزارتخانه‌ها تشکیل گردید و تا سال ۱۳۴۷ کمابان به فعالیت‌های خود در زمینه عمران روستایی ادامه داد. البته در کنار این سازمان، تشکیلات و سازمانهای دیگری نیز چون بانک عمران، دانشسرای کشاورزی مامازن و ورامین^۱ وابسته به وزارت فرهنگ و وقت، سازمان ترویج کشاورزی^۲ وابسته به وزارت کشاورزی و بانک کشاورزی، ایجاد شدند تا بتوانند دستیابی به اهداف عمران روستایی را تسهیل کنند. تا سال ۱۳۳۵، اقدامات سازمان مذکور، منحصر به ایجاد چند آموزشگاه کشاورزی، تعدادی مزرعه نمونه و اجرای ۱۷۱ برنامهٔ عمرانی کوچک در ۱۶۵ روستا می‌گردد که این اقدامات نیز عمدتاً در روستاها (دهات) سلطنتی و خالصه انجام گرفت. از سال ۱۳۳۵ سازمان مذکور با تجدید سازمان، اختیارات و وظایف تقریباً مشخص را به دست آورد، فعالیت‌های اساسی خود را با تشکیل مناطق یا حوزه‌های عمرانی آغاز نمود و به اعتبار پشتوانه حمایت‌های مالی و فنی اصل چهارم، با عزمی راسخ‌تر قاطعیت بیشتری را نسبت به دوره قبل در عمران روستاها نشان

۵- شکل‌گیری و بسط نظام اداری در امر توسعه روستاها از سال ۱۳۳۱ تا آستانه انقلاب اسلامی:

همان طوری که در بحث قبلی مذکور افتاد با اینکه زمینه تماس و ارتباط تا سال ۱۳۴۱ بین دستگاههای دولتی با روستایی فراهم گردید لکن این تماس با مشکلاتی همراه بود و از این مشکلات و موانع، علاوه بر مقوله‌های فنی، ساخت اجتماعی به ویژه سیطره نظام بزرگمالکی عنوان می‌شد و بدین ترتیب جهت این مانع و رسیدن به اهداف برنامه‌های عمرانی کشور، تغییر اجتماعی جامعه مخصوصاً در روستاها ضروری تشخیص داده

یعنی مسئولان و سیاست‌گذاران وقت دریافتند که "برنامه‌ها هر چند در جلوه و فزون‌طلبانه هم باشد در محیطی متشکل از بنیادهای اقتصادی و اجتماعی نامتناسب حتی با اقدام به سرمایه‌گذاریهای سنگین و کوششهای فراوان به مرحله اجرا درخواهد آمد" از این رو برای تغییر ساخت اجتماعی، اجرای اصلاحات ارضی در سرلوحه برنامه‌ها قرار گرفت تا از این طریق علاوه بر گسترش و بسط دامنه نفوذ در روستاها، دستیابی به اهداف و استراتژیهای انتخاب‌شده توسعه اقتصادی و اجتماعی فراهم گردد.

این دوره که با به اجرا درآمدن اصلاحات ارضی و انجام سه برنامه عمرانی کشور و بالا رفتن قیمت نفت قرین است و می‌توان علیرغم انگیزه‌ها و زمینه‌های تکوینی و اجرائی، این برنامه‌ها را در روند تاریخی عمران و توسعه روستایی ایران به مثابه نقطه عطفی دانست چرا که اجرای این برنامه‌ها، فضای روستاها را با مسائلی رو به رو ساخت که در مجموع متفاوت با مسائل پیشین بود. بدین مفهوم که در این دوره گسترش سازمانهای اداری و دولتی در ارتباط با توسعه روستاها و به تبع آن ورود مأموران بی‌شمار در سطح روستا، موجب گردید که سنتهای اصیل تاریخی، فرهنگی و دینی مردم روستاها کم‌کم سست گردد و خودبسندگی و خوداتکایی جای خود را به متکی‌بودن به شهرها و مصرف‌کننده تولیدات شهری دهد و از نظر اجتماعی موقعیت روستاها تضعیف گردد و روستایی طفیلی شهری باشد و روحیه تولید جای خود را به روحیه مصرف دهد و بدین ترتیب فاجعهای بس بزرگ، فاجعهای که به از بین رفتن خودکامی، وابستگی به خارج، حتی در مورد مواد غذایی انجامید، یعنی شکننده‌ترین نوع وابستگی، که جامعه را از حالت تولیدی خارج کرده به حالت مصرفی درآورد.

البته در کنار اینها با لغو نظام فئودالی و اوپاب-رسمیتی و از انزوا درآمدن روستائیان با ایجاد خطوط ارتباطی، و قرار دادن امکانات بهداشتی، آموزشی، و تا حدودی بسط کشاورزی مکانیزه، و اشاعه تکنولوژی کشاورزی تغییرات مثبتی در وضع روستائیان به وجود آمد.

به هر حال تا سال ۱۳۴۷، بنگاه عمرانی کشور که تحت نظارت وزارت کشور بود کماکان در کنار سایر ادارات و سازمانهای دولتی به فعالیتهای خود در زمینه توسعه روستاها ادامه داد هرچند که در سال ۱۳۴۶، اقداماتی در جهت هماهنگ ساختن فعالیتهای سازمانهای مرتبط با عمران روستاها در پائین‌ترین سطوح (بخشداریه‌ها) صورت پذیرفت و بر اساس تصویب‌نامه دولت وقت، هیأت‌عاملی در بخشها به وجود آمد و به موجب این تصویب‌نامه کلیه مسئولین دستگاههای مختلف که فعالیتهای روستایی در سطح بخش داشتند مکلف شدند تا با تشکیل جلسات مداوم مسائل مربوط به روستاها را مورد بررسی قرار دهند و هریک از مسئولین با توجه به امکانات و وظایفی را که هیأت‌عامل بخش محول می‌نمود، اجرا نمایند لکن، علیرغم تشکیل این هیأت‌عامل بخشها و نظارت کمیسیون هماهنگی در مرکز، عملاً

نتوانستند کاری را به پیش ببرند، از این رو با آغاز برنامه چهارم، مسئولین وقت، با اختصاص دادن یک فصل مستقل به توسعه روستایی از یکسو و پایان بخشیدن به مدم هماهنگیها و دوباره‌کاریها بین دستگاههای دولتی از سوی دیگر، تصمیم گرفتند کلیه فعالیتهایی که جنبه اجتماعی و عمرانی دارند در یک وزارتخانه متمرکز نمایند، برای اجرای این منظور دولت وقت اقدام به تهیه لایحه اصلاح قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن نمود که پس از تصویب مجلسین اجرا گردید.

به موجب این قانون فعالیتهای عمران روستایی از وزارت کشور، فعالیت ترویج خانه‌داری از وزارت کشاورزی و طرحهای بهداشتی روستایی از وزارت بهداشتی منتزع و ضمیمه وزارت آبادانی و مسکن گردید.

بدین ترتیب در وزارت آبادانی و مسکن، واحد روستایی متشکل از ادارات ادغام شده زیر نظر معاون روستایی با دو اداره کل و یک دفتر از تاریخ ۱۳۴۷/۱/۱ شروع به کار کرد. این ادارات کل عبارت بودند از: "اداره کل امور اجتماعی روستاها"، "اداره کل نوسازی روستاها" و "دفتر آبادانی و مشاور". فعالیتهای ادارات کل امور اجتماعی روستاها و نوسازی روستاها تحت نظر وزارت آبادانی و مسکن تا پایان سال ۱۳۵۰ ادامه داشت. این سال که با آخرین مراحل اصلاحات ارضی (مرحله سوم) و برنامه چهارم قرین بود مجدداً با تصویب قانون عمران و نوسازی روستاها و انحلال وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی و انحلال وزارت ارضی، وزارتخانه‌ای تحت عنوان "وزارت تعاون و امور روستاها" تشکیل گردید و به موجب ماده ۶ قانون عمران و نوسازی روستاها، عمران روستایی از وزارت آبادانی و مسکن منتزع و در سال ۱۳۵۱ به وزارت تعاون و امور روستاها منتقل گردید و در ضمن سازمان فله کشور، شرکت سهامی فروشگاه فردوسی، شرکت دخانیات ایران، سازمان قند و شکر و شرکت سهامی جای ایران منتزع و به این وزارتخانه ملحق شدند. علاوه بر سازمانها و شرکتهای فوق با انحلال وزارت اصلاحات ارضی، سازمانهای تابعه او همچون سازمان مرکزی تعاون روستایی و بانک کشاورزی در کنار این وزارتخانه قرار گرفتند.

بدین ترتیب با شروع فعالیتهای وزارتخانه فوق برای انجام وظایف مربوط به عمران و نوسازی و آبادانی روستاها سازمانی به نام "سازمان عمران و نوسازی روستاها" شروع به کار کرد.

فعالیتهای این سازمان تا سال ۱۳۵۶، ادامه داشت تا اینکه در سال مذکور طی مصوبهای، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و وزارت تعاون و امور روستاها در یکدیگر ادغام شدند و وزارتخانه جدیدی تحت عنوان "وزارت کشاورزی و عمران روستایی" ایجاد گردید و بدین ترتیب کل مسائل مربوط به کشاورزی و همچنین عمران و آبادانی روستاها در یک قالب واحد سازمانی شکل گرفت.

نتیجه‌گیری:

به طور کلی در این دوره علاوه بر سازمان مسئولی که وظایف

مربوط به عمران و نوسازی روستاها را به عهده داشت و مکرر تحت نظارت یک وزارتخانه قرار می‌گرفت سازمانها و بنیادها و نهادهای دیگری در زمینه‌های آموزشی، قضایی، بهداشتی و نظامی و ترویجی نیز در سایر وزارتخانه‌ها در جهت تحقق اهداف استراتژی انتخاب شده تشکیل گردید و بدین ترتیب بسط و دامنه نفوذ دولت با روانه گروه نسبتاً بی‌شمار مأمور دولت در روستاها بیش از پیش تحقق یافت. هرچند که با تشکیل این سازمانها و نهادها به قدرت اقتصادی، اجتماعی و اداری که در دست مالک بود قدرتی که با تورم بیش از حد آن در دست یک یا چند نفر به لحاظ عدم تقوی موجب فساد و بی‌خبری صاحبان قدرت و استثمار اقتصادی-اجتماعی-فرهنگی روستائیان می‌شد، درهم شکست و تقسیم شد، لکن سازمانهای جدید و مدیریت‌های جدید، مشکل تازه‌ای چون بوروکراسی را همانند ویروسی که شاخه‌هایش از شهر به روستا کشیده شد، به روستاها منتقل ساخت و بدین سان نشو و نما نمود. شاید بتوان گفت از نخستین نشانه این بیماری، ضعف روحیه‌های اداری و عدم همگامی و هماهنگی بین قدرتهای اداری و تخصص‌ها بود یعنی با تقسیم قدرت در دست سازمانها، هرکدام در جهت خاصی محیط روستا را میدان تاخت و تاز خود قرار دادند و ارا به روستا را دچار عدم تعادل در مدیریت ساختند و سرگردانی و سردرگمی را برای روستائیان افزونتر ساختند در صورتی که محیط روستا همانند یکپارچگی و وحدت جغرافیایی‌اش، همدمتی، هماهنگی، همگامی در مدیریت و سازماندهی طلب می‌کرد. سازمان و مدیریتی که پدیده چندپیشگی در او می‌بایستی به عنوان یک اصل مد نظر قرار می‌گرفت چرا که این چندپیشگی در یکپارگی افراد روستایی تا امروز هم مشاهده می‌گردد. به طوری که هر روستایی یک تنه به چند کار می‌پردازد و اساساً در موارد مختلف تخصص‌های گوناگون دارد و حتی در فصول مختلف مشاغل و حرف مختلف دارد. به هر حال سیستم اداری گذشته به لحاظ ساخت و ترکیب خود همواره کمتر در خدمت روستائیان قرار گرفت و مدیران این سازمانها به لحاظ تباین فکری با مردم روستا و عدم درک مشکلات و مسائل آنها از یکسو و وسیله کار و ضمان ادامه قدرت خود دانستن مردم و جامعه و خود را قیم مردم تلقی کردن از سوی دیگر، فاصله بین دولت و مردم را افزونتر ساخت و چون این مدیران خود را تنها در برابر مقام بالاتر مسئول می‌دانستند و در قبال مردم و عقیده مردم، هیچ احساس مسئولیتی نمی‌کردند لذا به تدریج احساس عدم ضرورت مشارکت در شئون کشوری را در مردم روستاها تقویت کردند و نهایتاً با ایجاد کاذب‌بازی و تشکیل شبکه‌های پیچ در پیچ دفتری با حداقل کارآیی، اختلاس، روحیه ضعیف‌کنشی، حالت سردرگمی، اختلاس و رشوه‌خواری و پارتی‌بازی و بند و بست را در تمامیت نظام اداری کشور حاکم نمودند. از آثار و تبعات چنین سازمانهای اداری که تا به امروز نیز در جامعه باقی است می‌توان تشدید مهاجرتها، رواج فرهنگ فرب، رواج مصرف‌گرایی، و سست کردن روحیه تولیدی، وابسته کردن کشور در زمینه تولیدات کشاورزی، اقتصاد دوگانه در

محیط روستاها و شکاف عمیق درآمدی بین طبقات روستایی را نام برد

عشکل‌گیری نظام اداری در امر توسعه روستاها از آستانه انقلاب اسلامی:

پس از پیروزی انقلاب و ایجاد تحول اساسی در ارزشها و آداب حاکمیت قوانین اسلامی در ایران، سازمانهای به ارث رسیده گذشته نمی‌توانست بلافاصله کلیه امور مربوط به اداره کشور را به طو اعم و روستاها را به طور اخص، مطابق با موازین و معیارهای جدید، انجام دهند. چرا که سازمانهای قبلی با مسائلی چون تمرکز اختیارات و قدرت، تداخل و دوباره‌کاریها، منطقی نبودن ارتباط و وظایف چهارچوب تکالیف اساسی آنها، تغییر تشکیلات بدون مطالعه بررسی جهات مختلف، نامشخص بودن وظایف سطوح مختلف، تون نامعادلان خدمات، نامشخص بودن و ناهماهنگی روشها و مقررات پیچیده و... رويه رو بودند و بدین ترتیب حتی پس از تجد سازمان و استقرار مجدد نیز قادر به پاسداری از انقلاب و رفع نیازها؛ حیاتی کشور مخصوصاً جامعه روستایی و برآوردن خواستههای فوراً این مردم نبودند. بنابراین تحول و دگرگونی بنیادی در نظام اداری که رسالت آن از قوه به فعل درآوردن اهداف سایر نظامات اجتماعی است ضرورت تام داشت تا با این تحول بتواند در راستای تعالی و سازندگی قرار گیرد و در مسیر صحیح جریان یابد و با ات بر واقعیات و شناخت دقیق ابعاد و زوایای موضوع مورد نظر و آگاهی دقیق از اثرات و موراث تغییر و تحول نظامات دیگر، شکار گرفته و انجام وظیفه نماید و از این رو است که به محض پیروزی انقلاب، نهادهای جدیدی با عناوین مختلف برای انجام مأموریتها؛ گوناگون از قبیل برقراری نظم و انضیت در جامعه، اداره موسسات اقتصادی و نگهداری اموال متعلق به فراریان، راه‌اندازی موسسات تصطیل‌شده، کمک‌رسانی به اقشار مستضعف و نیازمند، عمران مناطق محروم، رسیدگی به معلولین انقلاب و خانواده شهدا، بازسازی خرابیهایی ناشی از درگیریهای زمان انقلاب، انتشارات و تبلیغات اسلامی، مبارزه با عوامل ضد انقلاب و جلوگیری از نفوذ عناصر مخرب، خدمات فرهنگی و بهداشتی، امداد و درمان در مواقع ضروری و نقاط دورافتاده، یکی پس از دیگری که جوشیده از متر مردم بودند، به وجود آمدند.

به هر حال به لحاظ اهمیت و نقشی که سازماندهی صحیح و وظایف دولت در توسعه روستاها، در راستای حمایت و هدایت قش قابل توجهی از مردم کشور در جهت نیل به اهداف نهایی دار، کوشش خواهد شد به ویژگیهای ساختاری سازمانهای روستایی در وضعیت موجود تشکیلات دولت تبیین گردد. برای روشن شدن مطلب ابتدا به وظایف دولت در ارتباط با توسعه روستا اشاره خواهد شد سپس به شکل‌گیری سازمانهای اداری در ارتباط با روستا پرداخت خواهد شد.

۱-۶- وظایف دولت در ارتباط با توسعه روستا:

تناسب آن وظایف، سهمی از بودجه کل کشور را به آن اختصاص می‌دهد و دولت جمهوری اسلامی ایران نیز در ارتباط با پیوند ناگسستگی که بین سیاست و وظایف دولت با ماهیت و طرز تلقی آن نسبت به مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور دارد؛ بر اساس خطوط، موازین و مفاهیم قانون اساسی مهم از تعالیم ارزشهای اسلامی جهت‌گیریه‌ها و سیاستهای خاصی را در قبال این امر می‌بایستی دنبال کند و به تبع آن وظایف ویژه‌ای را در ارتباط با توسعه روستا به عهده بگیرد. به عنوان نمونه اهداف و به تبع آن وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران در توسعه روستاها را می‌توان چنین ترسیم کرد:

الف - اهداف دولت جمهوری اسلامی ایران:

هدف نظام جمهوری اسلامی ایران، زدودن فبارها و زنگارهای ظافرتی و پاک نمودن جامعه از آمیزه‌های فکری بیگانه و بازگشت به مواضع فکری و جهان‌بینی اصیل اسلامی می‌باشد تا بر این اساس جامعه‌ای بنا کند که در آن انسانهایی با ارزشهای والا و جهان‌شمول پرورش یابد و به تبع اهداف نظام، هدف حکومت نیز فراهم نمودن زمینه بروز و شکوفایی استعداد های این انسانها به منظور تجلی ابعاد خداگونه می‌باشد و وصول به چنین هدفی را در جامعه روستایی در گرو مشارکت و نظارت فعال و گسترده جامعه روستایی و همکاری دستگاههای اجرایی می‌داند یا به سخن دیگر هدف دولت جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با توسعه روستاها بر ۴ محور اصلی متکی است^۳.

۱- ایجاد زمینه جهت رشد شخصیت والای انسانی روستائیان از طریق مشارکت و نظارت آنان در فعالیتهای روستایی.

۲- بسیج اقشار مختلف مردم جهت سازندگی روستاها و فراهم کردن امکان تلاش برای نیروهای مؤمن و ایثارگر جامعه و رشد و تکامل آنها.

۳- حرکت به سوی استقلال و خودکفایی با تلاش در جهت بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی روستاها از طریق توسعه کشاورزی، دامداری، صنایع روستایی و بازاریابی و برانگیختن همکاری دستگاههای اجرایی مربوطه و اقشار مختلف مردم.

۴- احیای روستاها و افزایش درآمد روستائیان در جهت تعدیل نابرابریهای موجود و جلوگیری از مهاجرتهای بی‌رویه از جانب روستاها به شهرها.

ب- وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران:

با توجه به اهداف دولت جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با توسعه روستاها، می‌توان وظایف دولت را که در رأس آنها برنامه‌ریزی است به دو دسته زیر تقسیم نمود:

I - وظایف ستادی:

در این ارتباط دولت ضمن فراهم نمودن امکانات و استفاده

همان طوری که در مقدمه بند ۱ مذکور افتاد در طول تاریخ، دولتها در قبال اتحاد ملت، تکالیف و وظایفی را به عهده داشته و دارند و یکی از این وظایف ارائه خدمات عمومی و یا انجام "امور عمومی" بوده و می‌باشد. یا به سخن دیگر وظایف دولت از این امر نشئت می‌گیرد که دولت عهده‌دار امور عمومی است. از امور عمومی تعاریف متعددی در دست است. منجمله آن که امور عمومی، اموری است که متضمن منافع یا حوایج عمومی بوده و اداره آن از روابط و ابتکارات خصوصی افراد خارج شده و به نحوی از انحاء در دست دولت قرار می‌گیرد، اهم از اینکه دولت آن را به تنهایی اداره نماید و یا افراد نیز در اداره آن با دولت رقابت یا تشریک مساوی نمایند و یا اینکه اداره آن به دست افراد سپرده شود و دولت نظارت بسیار نزدیک در آن داشته باشد. امور عمومی اموری ثابت و غیرقابل تغییر نمی‌باشند چه ماهیتاً امور عمومی یک کیفیت اجتماعی است که دائماً در حال تغییر می‌باشد و ممکن است گاه جنبه عمومی خود را از دست بدهد و گاه امری که جنبه عمومی ندارد در زمره امور عمومی درآید. به طور کلی ملاک تشخیص امور عمومی آن است که اولاً دولت در اداره آن مداخله داشته باشد که این می‌تواند ابعاد و صور مختلف داشته باشد. دوم آن که دخالت دولت ملازم با سرمایه‌گذاری و تغذیه مالی آن امر از بودجه عمومی باشد و سومین نشانه آن اینکه وظایف دولت در قبال آن امر را قانون تعیین کرده باشد^۴.

با توجه به مراتب فوق امر توسعه روستا، بلاشک در زمره امور عمومی است که در مقاطع زمانی، مختلف تحت تأثیر سیاستها و خط مشی‌ها و جهت‌گیریهای متفاوت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، شکل و ابعاد دخالت دولت در آن دچار تغییر می‌شود.

از آنجایی که توسعه روستا هم به عنوان یک زیرمجموعه‌ای از توسعه اقتصادی، اجتماعی، ملی کشور، و هم به صورت یک سیستم مستقل در داخل سیستم بزرگ، ارتباط متقابلی در سطح کلان و خرد با سایر اجزاء و سیستم دارد لذا می‌بایست با ساختار عمومی حیات جامعه و یا توسعه اقتصادی، اجتماعی در سطح ملی تجانس داشته باشد و با سایر اجزاء به لحاظ ارتباط متقابل و تنگاتنگ هم‌آهنگ گردد. بعضی از اجزاء سیستم بزرگ که ارتباط متقابل با توسعه روستایی دارند عبارتند از: توسعه شهری، توسعه کشاورزی، توسعه صنعتی و...

بدین ترتیب نقش دولت در ارتباط با تنظیم امور در توسعه روستایی غیرقابل انکار است و با به سخن دیگر در هر نظام حکومتی، دولت به عنوان مسئول اداره امور عمومی در امر توسعه روستایی مداخله دارد و حداقل با تنظیم استراتژیها، سیاست‌گذاریه‌ها و برنامه‌ریزیها، امر توسعه روستاها را به عهده دارد و به تناسب وظایفی که به تبع خود در قبال این امر به عهده می‌گیرد، بخشی از دستگاههای اداری مملکت را به این امر اختصاص می‌دهد و به

مطلوب از منابع موجود، و با ایجاد هماهنگیهای لازم، وصول به هدفهای توسعه روستایی را تسهیل می‌بخشد.

II - وظایف اجرایی:

این نوع وظایف که ارائه خدمات پشتیبانی، حمایتی، فنی و مالی، تأمین و ارائه خدمات درمانی، بهداشتی، آموزشی، رفاهی و... را دربر می‌گیرد و هرچند که از لحاظ ماهوی قابل طبقه‌بندی در یک دسته نیستند لکن از این بعد که جنبه خاص نداشته و از نوع وظایفی است که دولت در قبال آحاد مردم بر عهده دارد می‌توانند در یک طبقه قرار گیرند. به هر حال اجرای این دسته از وظایف نیز وصول به هدفهای توسعه را تسهیل می‌بخشد.

حال با توجه به مطالب فوق نمونه‌ای از ریز وظایف قانونی دولت در ارتباط با توسعه روستا که از قانون اساسی و برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و بالاخره از اساسنامه و قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی استفاده شده است، اشاره می‌گردد.

- بسیج امکانات و نیروهای مردمی جهت سازندگی و احیای روستاها.

- برنامه ریزی و احداث و نگهداری بنیاد و تأسیسات عمومی خدمات مورد نیاز روستاها شامل حمام، کشتارگاه، رختشویخانه، فسالخانه، و لوله کشی آب آشامیدنی با مشارکت مردم.

- برنامه ریزی، احداث و نگهداری راههای روستایی کشور، شامل راههای روستا به روستا، روستا به مرکز دهستان.

- کمک به روستائیان در ایجاد و گسترش صنایع تبدیلی، دستی، کوچک.

- طرح و تهیه نقشه لازم و احداث و گسترش شبکه برق روستایی و لوله کشی آب آشامیدنی روستاها.

- ارائه خدمات آموزشی، فرهنگی، بهداشتی، درمانی به روستاها.

- حل مشکلات مربوط به مالکیت زمین.

- تنظیم برنامه اعتبارات کوتاه مدت و بلندمدت و اجرای آنها از طریق بانکها.

- تأمین و برنامه ریزی آب کشاورزی روستاها و ارائه خدمات و کمک به لایروبی و مرمت قنوات، انبار و استخرهای آبیاری روستاها.

- گسترش و تقویت تعاون و توسعه عملیات اقتصادی، بازاریابی و بازرگانی و خدمات تعاونی در روستاها.

- ایجاد تأسیسات و زیربنای لازم جهت جلوگیری از ضایعات و نگهداری صحیح محصولات کشاورزی و دامی.

- کوشش در جهت بازاریابی حمل و نقل و فروش محصولات کشاورزی، دامی و...

۳-۶- شکل‌گیری سازمانهای اداری در ارتباط با توسعه روستاها:

همان طوری که در بند ۵ مذکور افتاد، از سال ۱۳۵۶ طی

مصوبه‌ای، وظایف عمران روستایی به وزارتخانه جدیدی که تا نام "وزارت کشاورزی و عمران روستایی" شکل گرفت، واگذار گردید و این وظایف کماکان تا سال ۱۳۶۲ تحت نظارت وزارتخانه مذکور ادامه یافت. با تشکیل وزارت جهاد سازندگی در سال ۵۲ مجدداً وظایف عمران روستایی از پیگیر وزارت کشاورزی و عمران روستایی جدا گردید و نام وزارتخانه به "وزارت کشاورزی" یافت و بدین ترتیب در دوره پس از پیروزی انقلاب اسلامی بر سازمانها و وزارتخانه‌های دیگر که هرکدام با توجه به وظایف اهدالی که در ارتباط با روستا داشتند، دو تشکیلات فوق و وظایف توسعه روستا را به عهده گرفتند و هرکدام از این وزارتخانه‌ها با توجه به اهداف و وظایفی که در ارتباط با توسعه روستاها داشتند، در ضمن در ۱۳۶۲، برای تحقق آرمانهای جمهوری اسلامی ایران در نیل خودگنایی و توجه به روستاها از ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و همچنین ایجاد هماهنگی و ارتباط بین دستگاهها و نهادهای انقلابی مرتبط با امر کشاورزی و روستا، شور سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و هماهنگ‌کننده تحت عنوان "شور عالی کشاورزی" تشکیل گردید.

۷- جمع‌بندی: (سازمانها، ساختهای سازمانی متناسب با توسعه یا برنامه در سطوح مختلف)

رویدادهایی که در خلال سالهای ۱۳۵۰ الی ۱۳۵۷، در عمر روستاها و کشور به وقوع پیوست، این نظر را تقویت کرد که توسعه روستایی از اقداماتی که در نیل به اهداف توسعه روستایی، به م آمده بود رضایت نداشتند هرچند که در این مدت، ظهور و افکار آگاهی در بین روستائیان از طریق تعداد باسوادان، امکان دسترس به وسایل ارتباط جمعی و... موجب ارتقاء سطح فکر روستائیان گردید، لکن از آنجایی که خط مشی‌ها در گذشته بر عدم مشارکت بسیج مردمی و رشد و توسعه و بسط سازمانهای دولتی در روستا بود از این رو سازمانهای توسعه روستایی به وجود آمده نیز از قبیل تعاونیهایی تولیدی و زراعی، انجمن‌های ده، خانه‌های انصاف، شرکتهای تعاونی، خانه‌های فرهنگ و... چندان از کارایی و در اجرای برنامه‌های توسعه برخوردار نبودند و سازمانهای دولتی به عنوان منصر کلیدی بر جو سازمانهای روستایی غالب بودند در ارتباط متقابل این سازمانها آنچه به چشم می‌خورد همبستگی بین بوروکراسی و قدرتمندان روستا بود به طوری که بررسیها انجام شده در مورد برنامه‌های اجرا شده ارتباط مأمورین رسمی دولت و قدرتمندان و طبقه زمین‌داران را آشکار می‌سازد و سهم آنان را، تحریف اهداف سازمانهای روستایی معلوم می‌کند و در بررسیها که از تعاونیهایی (زراعی، تولیدی، شرکتهای تعاونی روستایی) انجمن‌های ده به عمل آمده مشخص می‌کند که این تعاونیهایی و انجمن و... ابزاری در دست صاحبان زمین و قدرتمندان روستا برای کس

کمکهای دولتی بودند و هم سویی و حمایت وزارتخانه‌ها مخصوصاً وزارت کشاورزی از صاحبان زمین کاملاً واضح و چشمگیر بود. به هر حال این تجارب مبین این نکته است که در جایی که بوروکراسی از طریق همبستگی با قدرتمندان روستایی نقش غالب و مسلطی را کسب کند، روابط متقابل آن با سازمانهای روستایی که برای نیل به اهداف عدالت اجتماعی تأسیس می‌شوند، موجب توقف رشد و کارآیی سازمانهای مذکور می‌گردد و مردم در خارج از صحنه باقی می‌مانند، این چنین شرایطی در درازمدت باعث فرسودگی بیشتر روستائیان فقیر می‌گردد که در روستاهای ما نیز چنین شد. در ضمن یکی دیگر از دلایل عدم رشد و کارآیی سازمانهای روستایی و عدم رضایت توده‌های مردم روستایی و بالاخره عدم توسعه در گذشته را می‌توان اجرای سیاستهای مختلف در وزارتخانه‌ها و ادارات مختلف به عنوان مراکز مستقل قدرت نام برد که از مشخصه‌های بارز استراتژیهای متکی به سازمانهای دولتی و بوروکراسی است. بسط چنین سیستمی، تنشهای موجود بین مراکز قدرت را تشدید نمود تا جایی که تلاشهای انجام شده در جهت ایجاد مؤسسات هماهنگ‌کننده در نظام اداری نیز مؤثر نیافتاد و بدین ترتیب، فقدان یک سیاست جامع و به هم پیوسته مانعی شد در راه توسعه روستایی و رشد کارآیی سازمانهای روستایی و این بوروکراسی به عنوان یک قدرت مستقل رشد سازمانهای کارآمد روستایی را تهدیدی بر اختیارات و امتیازات خود قلمداد کرد و سیاستهایی که بعضاً در قالب قوانین به مشارکت مردم و عدالت اجتماعی تأکید داشت جای خود را به استراتژی بسط سازمانهای دولتی داد که در این استراتژی چارچوب سیاسی مبارت بود از ارتباط کادرهای سیاسی در سطوح مختلف با قدرتمندان روستا و نتیجه چنین سیاستی فرآیند از بالا به پایین را در تمام زمینه‌ها موجب گردید.

با پیروزی انقلاب اسلامی، هرچند در راستای احیای روستاها و بهبود وضعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روستائیان اقداماتی صورت پذیرفت و با توجه به اهداف و ماهیت انقلاب و جهت‌گیری قانون اساسی برای رشد و اعتلای جامعه انسانی، تجدید سازمان و جهت‌گیریهای کل نظام را در ابعاد مختلف اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی در جهت روستاها معطوف گردید و برای رسیدن به آن هدف فایبی و نیز استقلال اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عدالت اجتماعی، سازمانهای دولتی چون شورای عالی کشاورزی، مراکز خدمات و جهاد سازندگی و هیئت‌های هفت‌نفره زمین، تأسیس گردید و همچنین به بسیج مردم و مشارکت آنها توجه خاص مبذول گردید و سازمانهای روستایی چون تعاونیهای تولیدی، مشاع، شوراها، اسلامی روستاها و انجمن‌های اسلامی دهات در این راستا ایجاد شدند. لکن تصویری از روستاهای ایران نشانگر این واقعیت است که اقدامات دولت در مجموع در ارتباط با ارائه خدمات (آموزشی، بهداشتی، درمانی، زیربنایی و...) و ارائه کمکهای اعتباری و اعطای وام‌های ضروری و هدایت و نظارت و حمایت بر سازمانهای

روستایی و ارائه خدمات فنی و حمایتی (در زمینه‌های تهیه و توزیع نهاده‌های کشاورزی، آب و خاک، تحقیق، آموزش و ترویج) و بالاخره فراهم سازی زمینه مشارکت و بسیج مردمی، کافی و مطلوب نبوده است. علت ضعف و کمبود و ارائه اینگونه خدمات را می‌توان ناشی از مشخص نبودن استراتژی توسعه و فقدان برنامه جامع و بافت متمرکز اداری و در نهایت تجمع امکانات و تجهیزات دولتی در مراکز شهری دانست. از باب سازماندهی وظایف دولت نیز باید گفت هرچند که هریک از دستگاههای اجرایی در چهارچوب تشکیلات دولت، بنا به اهداف و ماهیت سازمانی خود وظایفی را در محدوده قلمرو خود به عهده دارند لکن وجود تشکیلات موازی و همسو و مشابه از یکسو و عدم هماهنگی بین اینها و سایر سازمانها و بهانه ندادن به بسیج مردمی از سوی دیگر، مسئله برنامه‌ریزی و هماهنگی در ارائه خدمات را کند ساخته است و بدین ترتیب ارائه سریع و به موقع خدمات به روستائیان همچنان به عنوان یک مشکل بزرگ باقی مانده است. البته به غیر از فقدان برنامه‌ریزیهای هماهنگ و بسط و توسعه سازمانهای موازی هم و نیز عدم انطباق عملیات با برنامه‌ها و نیازها، کمبود سرمایه‌گذارهای دولت در روستاها و کمبود نیروی انسانی داوطلب خدمت در روستاها نیز در نقض مکانیزم هماهنگی در ساختار تشکیلات دولت در ارتباط با روستاها مؤثر بوده است و از این رولیزوم استقرار یک سیستم هماهنگی در ساختار تشکیلاتی دولت و حذف سازمانهایی که وظایف مشابه و موازی دارند، بیش از پیش احساس می‌گردد چرا که هماهنگی چند ارگان در پایین‌ترین سطوح اجرایی خود بازتابی است از هماهنگی در سطوح تشکیلاتی بالاتر و هماهنگی در یک مقطع و به صورت انترامی نمی‌تواند رافع مشکلات باشد. به هر حال چون استراتژی انتخابی نظام جمهوری اسلامی ایران به حداقل کردن دخالت سازمانهای دولتی و مشارکت مردم (تفویض اختیارات بیشتر به مؤسسات محلی و مردمی) می‌باشد لذا وجود دو وزارتخانه "وزارت کشاورزی" و "جهاد سازندگی" به عنوان اصلی‌ترین ارگانهای صیغه‌دار وظایف دولت در توسعه روستاها مغایر با استراتژی انتخاب شده فوق می‌باشد چرا که این دو وزارتخانه در ارائه خدمات فنی، زیربنایی، تحقیقات و آموزش و ترویج و بالاخره در ارتباط با امور احیای روستاها و بهبود وضعیت اقتصادی اجتماعی روستائیان، وظایف متجانسی را انجام می‌دهند که این وظایف وحدت در هدف و در ابزار و روش انجام کار را می‌طلبد که هر دو وزارتخانه دنبال می‌کنند. یا به سخن دیگر، ماهیت محیط روستا طوری است که هم‌دستی و هماهنگی و همگامی در مدیریت و سازماندهی را طلب می‌کند و وظایف دولت در این زمینه نمی‌تواند قابل تفکیک باشد و مصداق عملی آن نیز در این چند سال نشان داده است که علیرغم کوششهایی که در این زمینه صورت گرفته است، تفکیک دقیق وظایف بین دو وزارتخانه مذکور میسر نشده است و این خود مشکلات عده‌ای را که ناشی از آنها هماهنگی در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، اجرا و تکرار و تداخل وظایف است

به همراه داشته است و این مشکلات نیز علاوه بر سرگردانی روستائیان و بسط کاذب بازی و تشکیل شبکه های پیچ در پیچ دفتری، بسیج مردم و مشارکت آنها در برنامه ریزی، تصمیم گیری و اجرا و بهره برداری را به بوت فراموشی نشانده است و در نهایت بازگشت از استراتژی حداقل دخالت دولت به استراتژی متکی به بوروکراسی و سازمانهای دولتی را تسهیل نموده است.

۸- پیشنهادات:

با توجه به نتایج حاصل از مطالعه ساختهای سازمانی در ایران و آگاهی از مشکلات و نارسائیهای موجود در جامعه روستایی، مشخص گردید که در حال حاضر نیمی از جمعیت کشور که تولیدکنندگان اصلی بخش کشاورزی جامعه را تشکیل می دهند در توسعه نیافتگی به سر می برند و حکومت اسلامی وظیفه دارد بنا بر دلایل اسلامی انسانی، اقتصادی و سیاسی، یک برنامه توسعه همه جانبه، موزون و درونزا، که متکی بر استراتژی فقرزدایی باشد، تدوین نماید. اما قبل از پرداختن به این امر مهم، لازم است مسائل زیر را مورد توجه قرار دهد:

۱- تطبیق برنامه و سازمان مسئول، تشکیلات، سازماندهی نیروها و امکانات با نیازهای واقعی جامعه روستایی و شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ویژگیهای جغرافیایی روستاها.

۲- شناخت دقیق برنامه های اجرا شده قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران و یافتن نکات ضعف و مثبت آنها جهت آشنایی برنامه ریزان.

۳- بررسی قوانین و آئین نامه های موجود در امر ارتباط با جامعه روستایی از ابعاد مختلف (جهت گیریها، تناقضات و...)

۴- روشن شدن نهایی وضع مالکیت ارضی.

۵- ادغام دستگاهها و سازمانهای موازی و مشابه و همسوز مشخص کردن متولی توسعه روستایی.

امروز این منطبق مورد قبول همگان است که برای انجام تصمیم گیریها و داشتن یک برنامه دقیق، حداقل سه عنصر اساسی (وحدت نظر در استراتژی و هدف، وحدت در تشکیلات و سازماندهی، وحدت در تصمیم گیری یا مدیریت) ضروری است و تجربه دو وزارتخانه کشاورزی و جهاد سازندگی نیز ملایم تفکیک در وظایف آنها نشان داد که این تشکیلات دو قطبی عرضه خدمات، موجب تداخل وظایف، دوباره کاریها، لوٹ کردن مسئولیتها، عدم امکان کنترل و نظارت بر امور، اتلاف منابع مالی و نیروی انسانی، افزایش ضایعات، گسترش بی رویه تشکیلات دولتی و بسط بوروکراسی و تکنوکراسی، دوگانگی و ناهماهنگی در امور، رقابت ناسالم و زبانبار در مناطق روستایی، ایجاد بدبینی در جامعه روستایی نسبت به دولت، انقلاب، عدم انجام برنامه ریزی، تصمیم گیری، اجرا، نظارت و بهره برداری از امکانات اقتصادی و فنی کشور، تناقض در سیاست گذاری، تفاوت در شیوه های اجرا، تحلیل و تضعیف شیوه های

انقلابی اداره امور، سردرگمی روستائیان و بالاخره تشدید توسعه نیافتگی را فراهم آورد. لذا ضرورت اقدام سازمانها و دستگاههای مسئول در امر توسعه روستایی، بیش از پیش ضروری است.

* یادداشت *

۱- (این دانشرا توسط بنیاد خاور نزدیک (Near East Foundation) و زیر نظر مشاوران آمریکایی آن که جزو برنامه کمکهای آمریکا به ایران بود، تأسیس و اداره می گردید.

۲- این سازمان به دنبال فعالیتهای "اصل چهار ترومن" در ایران توسط مستشاران آمریکایی تأسیس و در اداره و تحقق هدفتی سازمان مذکور کارشناسان آمریکایی نقش عمده را داشتند.

۳- محورهای فوق از ماده ۱ قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی و اساسنامه طرح جهاد سازندگی در سال ۱۳۵۸ نقل شده است.

* منابع *

۱- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تحول اداری و محورهای اساسی نظام اداری، تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور مرکز مطالعات و پژوهشهای اداری، ۱۳۶۵، ص ۳۰۳.

۲- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، سازمانهای روستایی و نقش آن در امر توسعه، تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور مرکز مطالعات و پژوهشهای اداری، ۱۳۶۶، ص ۱۷۳-۲۱۱.

۳- جهاد سازندگی، قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی، تهران: جهاد سازندگی، بی تا.

۴- جهاد سازندگی، اساسنامه طرح جهاد سازندگی، تهران: جهاد سازندگی، ۱۳۵۸.

۵- رفیعیان، برهانعلی، طرح و برنامه ریزی در روستاهای ایران انتشارات کانون پژوهشهای علمی و اجتماعی، ۱۳۵۲، ص ۸۸-۹۵-۹۱-۱۱۲-۱۲۱.

۶- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تحول اداری و محورهای اساسی نظام اداری، تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۶۵، ص ۳-۳۰۳.

۷- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تحلیل تحقیقی، نظامهای مدیریت دولتی در کشورهای در حال توسعه، تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۶۶، ص ۶۱.

۸- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، سازمانهای روستایی و نقش آن در امر توسعه، تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۶۶.

۹- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، شناخت ویژگیها: بخش کشاورزی و تعیین مبانی و اصول کلی بر سازماندهی آن، تهران: سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۳۶۵، ص ۳۳-۳۲-۵.

۱۰- سازمان تبلیغات اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: سازمان تبلیغات اسلامی، ۱۳۶۰، ص ۱۳.