

تاریخ دریافت: ۱۳۸۶/۱۰/۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۷/۶/۲۹

بررسی زمینه‌های حاکمیتی جهاد سازندگی و نقش این زمینه‌ها در دستاوردهای آن (از تشکیل تا ادغام، ۱۳۸۰-۱۳۵۸)

حسین راحلی^۱

علی شکوری^۲

چکیده

این مقاله به بررسی ماهیت وجودی، نوع فعالیت‌ها، تحولات و دستاوردهای جهاد سازندگی در سه دوره مختلف تحت عنوان دیوانسالاری‌زدایی بر پایه نفی اصول اداری رژیم سابق، دیوانسالاری‌گرایی و دیوانسالاری شدن می‌پردازد و در پی آن است که آیا فعالیت‌ها و دستاوردهای جهاد به عنوان نهادی انقلابی دارای ماهیت توسعه‌ای بوده یا معطوف به بقاء و تحکیم نظام بوده است؟ این مقاله نتیجه می‌گیرد که به تدریج فعالیت‌های این نهاد از ماهیت توسعه‌ای بودن و تحکیم نظام به ماهیت حفظ موقعیت سازمان (بقاء خود جهاد) معطوف شد. از این‌رو، دستاوردهای توسعه روستایی این نهاد در نیل به نقش توسعه‌ای آن باید در ارتباط با زمینه‌های حاکمیتی آن تحلیل شود. واژگان کلیدی: انقلاب، توسعه روستایی، جهاد سازندگی.

^۱- عضو هیات علمی دانشکده کشاورزی، دانشگاه تبریز.

^۲- عضو هیات علمی دانشگاه تهران.

۱- مقدمه

روستا و توسعه آن بخش عمده‌ای از سیاست‌های توسعه‌ای کشور را در قبل و بعد از انقلاب تشکیل داده است. قبل از انقلاب در چارچوب برنامه نوسازی کشور از اوایل سده ۱۳۰۰ هجری شمسی، استراتژی نوسازی اراضی بزرگ اتخاذ شد و از دهه ۴۰ به بعد، یک سری اصلاحات ارضی به مرحله اجرا در آمد و این سیاست‌ها در عمل نتوانست به توسعه‌یافتگی روستایی کشور جامه عمل بپوشاند. در نتیجه، بعد از انقلاب توسعه روستایی به عنوان بخش مهمی از راهبرد دولت برای تغییر و دگرگونی اساسی روندهای گذشته اهمیت خود را حفظ نمود. برای این منظور، دولت سیاست تحول در مدیریت و ساختار سازمان سنتی کشاورزی و ایجاد نهادها و سازمان‌های جدید (انقلابی) را در دستور کار خود قرار داد. تجسم عینی این تغییرات تأسیس جهاد سازندگی در سال ۱۳۵۸ بود. همانگونه که برخی از صاحب‌نظران مانند لیست (۱۹۵۲) و میشل (۱۹۵۲، ۱۳۶۸) تأکید می‌کنند، مساله مهمی که در جنبش‌ها و تغییرات بنیادی و رادیکالی مطرح می‌شود عملکرد آنهاست، این که آیا این اصلاحات که ورای ساختارهای اداری و سازمانی سنتی صورت می‌گیرد، می‌تواند در نیل به اهداف موفق و کارآمد عمل نمایند؟ با عنایت به این که تأسیس جهاد سازندگی به عنوان تبلور نهادی تغییر مورد انتظار در بخش روستایی محسوب می‌شود و نزدیک سه دهه از ایجاد آن می‌گذرد، خواه ناخواه سؤال مذکور در مورد جهاد سازندگی می‌تواند مطرح شود که این نهاد تا چه حدی در نیل به اهدافش موفق بوده است؟ آیا می‌توان با استناد به فعالیت‌های جهاد، فعالیت‌های جهادگونه در زمینه توسعه روستایی، از آن به عنوان رهیافت توسعه‌ای کارآمد نام برد؟

اهداف به صورت مختلف (آشکار و ضمنی) و در ارتباط با کارکردهای مختلف تعریف می‌شوند. در ادبیات توسعه، دو دیدگاه عمده در خصوص نقش سازمان‌ها و دستگاه‌های بوروکراتیک وجود دارد. نخست دیدگاه کارکردگرایانه که به مفهوم و نقش اصیل بوروکراسی به مفهوم وبری آن یعنی کارآمدی تأکید دارد. به قول هانتینگتون، جامعه‌ای با سازمان‌ها و رویه‌های نهادینه شده و بوروکراتیک بیشتر قادر خواهد بود تا منافع عمومی خود را تأمین کند (Huntington, 1968, p. 24). این دیدگاه در ادبیات توسعه، سازمان‌ها را به عنوان ابزار اساسی تغییر در دنیای مدرن تلقی می‌کنند که به واسطه آنها تصمیمات

عمده گرفته می‌شود، برنامه‌ها و پروژه‌ها تعریف، تنظیم و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود (Harris, 1982; Farazmand, 1989; Shepherd, 1988). دیدگاه دوم رسمی بودن یا صوری‌گرایی بوروکراسی به ویژه در کشورهای در حال توسعه اشاره دارد (Riggs, 1964). بدین معنی که در شکل ظاهری به اصول و رویه‌های بوروکراتیک و ساختار رسمی تأکید می‌شود ولی در باطن و همچنین در عمل اهداف دیگری دنبال می‌شود. این موضوع در ادبیات پست مدرن در مورد سازمان‌ها، تحت عنوان «ظاهر در مقابل واقعیت»^۱ یاد می‌شود که این دو یکی نیستند (Farmer, 2005).

با این حال، نکته‌ای که غالباً مورد تأکید قرار می‌گیرد کارکردهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آنها است، این که آیا آنها را اساساً ابزاری کارآمد و مؤثر برای مدیریت و اجرای سیاست‌ها و تیل به اهداف اجتماعی، اقتصادی، اهداف توسعه‌ای و غیره هستند؟ یا ابزاری برای کنترل و اعمال قدرت بر مردم و حوزه‌های مختلف زندگی می‌باشد؟ از این منظر آنها به عنوان دستگاه‌هایی دیده می‌شوند که از اهداف اولیه خود جدا شده و خودش را (خواه در جهت منافع سازمان و خواه در جهت قدرت حاکم) تحکیم می‌بخشند. از این دیدگاه گسترش سازمان‌ها به منظور افزایش قدرت بوروکراتیک اجتناب‌ناپذیر فرض می‌شود (Farazmand, 1989; Weber; 1946, 1968). با عنایت به دیدگاه‌های مذکور این سؤالات ممکن است مطرح شود که آیا جهاد به عنوان یک نهاد بیشتر دارای کارکرد توسعه‌ای بوده است؟ یا ابزاری برای تحکیم و بقاء سیستم بوده است؟ دیدگاهی که در اینجا تأکید می‌شود دیدگاه سوم است که سازمان‌ها هم به عنوان ابزار قدرت و کنترل و هم به عنوان ابزاری برای نیل به اهداف توسعه‌ای می‌توانند ایفاء نقش کنند. تحت نظام‌های سیاسی متفاوت و شرایط اقتصادی- اجتماعی مختلف نقش آنها می‌تواند متفاوت باشد و تا حد زیادی بستگی به چهارچوب‌ها، فلسفه تشکیل، ماهیت فعالیت‌ها و نیروها و مراحل تکاملی و امثالهم دارد. این دیدگاهی است که به ویژه در مورد جهاد که یک نهاد انقلابی و یک جنبش اجتماعی بوده و دارای عمری نسبتاً طولانی است و متغیرهای زیادی در تحولات و عملکرد آن نقش داشته، بیشتر صدق می‌کند. در بررسی جنبش‌ها سه سطح تحلیل مرتبط به هم مشتمل بر علل ایجاد، علل تداوم، کارکردها و پیامدها مهم تلقی

^۱ - Appearance vs. Reality

می‌شوند. از این‌رو، برای بررسی نقش جهاد در توسعه روستایی، این مقاله به سه بعد مشتمل بر زمینه و فلسفه شکل‌گیری و سیر تحول آن (هم در نتیجه تحولات فرا سازمانی و هم تحولات برون سازمانی) و عملکرد آن (از نظر تحقق یافتن اهداف) تأکید می‌کند. به طور کلی مباحث مقاله در چهار قسمت ارائه شده است. نخست، زمینه‌ها و دلایل وجودی جهاد سازندگی بحث شده، در قسمت دوم، تحول جهاد و ماهیت فعالیت‌های آن در سه دوره مجزا (دیوانسالاری‌زدایی، دیوانسالاری‌گرایی و دیوانسالاری شدن) با عنایت به تحولات دولت مرور شده، در قسمت سوم رویکردها و دستاوردهای جهاد مورد تحلیل قرار گرفته و در قسمت چهارم نتیجه بحث ارائه شده است.

۲- روش تحقیق

با توجه به هدف مقاله، ماهیت داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز، در این مطالعه از روش اسنادی استفاده شده است. از آنجا که در این پژوهش از اطلاعات و داده‌های قابل دسترس که از سوی سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی، و سازمان‌های داخلی مانند وزارت جهاد سازندگی، وزارت جهاد کشاورزی، بانک کشاورزی، بانک جهانی و همچنین به وسیله محققان تولید و منتشر شده، به عنوان مبنایی برای استناد و تحلیل از آنها استفاده شده است، از این‌رو مقاله حاضر بر تحلیل ثانویه مبتنی است.

۳- تشکیل جهاد: ضرورت‌ها و ویژگی‌ها

جهاد سازندگی در پاسخ به مجموعه‌ای از نیازها، مطالبات، و فشارها و در واکنش به انباشتی از ناکامی‌ها و در یک چهارچوب خاص انقلابی بوجود آمد که شاید بتوان آنها را در محورهای زیر به طور اجمالی مطرح کرد:

۳-۱- توسعه‌نیافتگی روستایی و ناکامی سیاست‌های قبل از انقلاب در حل معضل

توسعه‌نیافتگی روستایی

جامعه روستایی قبل از انقلاب غالباً با مشخصه توسعه‌نیافتگی تعریف می‌شود که با مسایل و مشکلات عدیده‌ای چون فقر، محرومیت، وجود مناسبات استثمارگرانه، بیکاری، مهاجرت به شهرها و غیره در گریبان بوده است به طوری که تحولات گذشته و اجرای برخی سیاست‌ها چندان در رفع این معضلات توفیقی نداشته است. اساساً تحولات

روستایی به طور کلی و سیاست‌های توسعه روستایی به طور اخص در قبل از انقلاب با مداخله سیستماتیک دولت در امور کشاورزی و روستایی از دهه ۱۳۴۰ شروع می‌شود. این مداخلات سیستماتیک به ویژه با برنامه اصلاحات ارضی دهه ۴۰ در چهارچوب برنامه وسیع‌تر یعنی انقلاب سفید با هدف ضمنی پیش‌گیری از وقوع شورش‌ها و انقلاب دهقانی آغاز گردید که علاوه بر توزیع زمین بین دهقانان با یکسری از برنامه‌های مکمل مانند ایجاد واحدهای کشت و صنعت و شرکت‌های سهامی در مراحل بعدی همراه شد. در اصل این برنامه‌ها به منظور جلوگیری از شکست بیشتر برنامه اصلاحات به مرحله اجرا درآمد. با توجه به رویکرد توسعه‌ای حاکم، در واقع دغدغه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان وقت نه مسأله توزیع بلکه افزایش تولید بود که استدلال می‌شد برای بهبود استانداردهای زندگی روستاییان، کشاورزی می‌بایستی مکانیزه شود. برای این منظور و برای غلبه بر موانع ساختاری موجود مانند پراکندگی روستاها و سیطره نظام خرده دهقانی (منتج از اصلاحات ارضی) که کارآمدی اقتصادی آن با توجه به دیدگاه حاکم^۱ زیر سؤال رفته بود، تأسیس شرکت‌های سهامی و شهرک‌ها در دستور کار قرار گرفت. برنامه پیشنهادی نابودی سیستماتیک روستاهای کوچک و ادغام آنها در ۵۰۰۰ شهرک تولید کشاورزی و ایجاد قطب‌های بزرگ مقیاس کشاورزی (مشمول بر شرکت‌های سهامی زراعی و شرکت‌های کشت و صنعت) بود. در واقع مرحله سوم اصلاحات ارضی فراهم کردن زمینه تشکیل این واحدها بود. شرکت‌های زراعی با حمایت‌های دولتی گسترده‌ای همراه بود. با این حال سیاست دولت در خصوص خرده مالکان ایجاد شبکه وسیعی از تعاونی‌ها بود. در کنار این اصلاحات و تلاش‌ها، اقداماتی نیز در تغییر و قبض و بسط مدیریت و تشکیلات بخش کشاورزی صورت گرفت. به نحوی که در ۱۳۴۶، چهار وزارتخانه مسئولیت این بخش را

^۱ - با الهام از ادبیات توسعه دهه‌های ۳۰ و ۴۰، دولت نتیجه گرفت که بخش روستایی عقب افتاده است و از بیکاری پنهان گسترده و فقدان سرمایه رنج می‌برد. برای غلبه بر این امر بخش روستایی باید دگرگون شود. به همین منظور سیاست مداخله مستقیم در تغییرات اتخاذ گردید. سیاست کلی توسعه دولت بر رویکرد دوگانه استوار بود و بر توسعه بخش صنعت تأکید داشت. فرض اساسی نیز در بین برنامه‌ریزان این بود که ثروت ایجاد شده توسط بخش صنعت به بخش کشاورزی رخنه خواهد یافت (Afshar, 1981; Parson, 1982).

به عهده داشتند در ۱۳۵۶ این مسؤولیت‌ها به یک وزارتخانه منتقل شد. بررسی‌ها نشان می‌دهد هر چند این اقدامات به فروپاشی مناسبات تولیدی سستی، گسترش مناسبات پولی و تغییر در طبقات سستی روستایی انجامید در عین حال نفوذ دولت را در مناطق روستایی افزایش داد، ولی هیچ یک از آنها نتوانست معضل کشاورزی و روستایی کشور را حل نماید. اصلاحات ارضی و سیاست‌های توسعه روستایی در این دوره اساساً نه عرضه مواد غذایی را به مناطق شهری و نه بهره‌وری کلی کشاورزی را در ارتباط با جمعیت رو به رشد کشور افزایش داد. به علاوه این برنامه‌ها در جهت تقویت قشر بندی اجتماعی موجود روستا و افزایش شکاف اقتصادی و اجتماعی بین طبقات متفاوت در مناطق روستایی به خدمت گرفته شدند. علی‌رغم رشد اقتصاد و تاثیر مثبت این رشد بر درآمد سرانه، شکاف درآمدی و مصرف بین مناطق روستایی و شهری و بین گروه‌های مختلف اجتماعی تشدید شد (Afshar, 1981; Shakoori, 2001). برای مثال، ۱۰ درصد پایین هزینه‌ای خانوارها تنها ۲/۵ درصد از کل هزینه را دارا بودند، در حالی که ۱۰ درصد بالای درآمدی ۲۳ درصد هزینه‌ها را به خود اختصاص دادند. تفاوت‌های منطقه‌ای شرایط مشابهی را ترسیم می‌کند. درآمد سرانه در تهران ۴۶ درصد بالاتر از شهرهای بزرگ و ۲۰ درصد بالاتر از شهرهای کوچک بود (ازکیا، ۱۳۶۵، ص ۱۵۹). شکاف شهر و روستا ۵ به یک بوده است (Farazmand, 1989). کاهش استانداردهای زندگی و افزایش فقر در مناطق روستایی نهایتاً موجب مهاجرت وسیع فقرای روستایی به شهرها گردید (Afshar, 1981; Mohtadi, 1990). که خود مسایل و نگرانی‌های جدیدی را از قبیل کاهش جمعیت روستایی و تخلیه سریع روستاها (از ۶۷/۵ در ۱۳۳۵ به ۳۷/۳ در سال ۱۳۷۵)، افزایش مشکلات شهری با ریشه‌های روستایی، تخلیه روستاها به عنوان کانون‌های تولید و آسیب‌پذیری امنیت غذایی کشور مطرح نمود که نیاز به اهتمام به این بخش و بررسی مجدد راهبردها و سیاست‌های گذشته را به طور جدی مطرح کرد.

ناکامی سیاست‌ها حداقل سه واکنش یا نتیجه را در پی داشت. نخست سبب نقد گسترده این سیاست‌ها توسط گروه‌های مختلف از جمله کارشناسان، صاحب‌نظران و برنامه‌ریزان وقت و به ویژه گروه‌های مخالف دولت گردید که غالباً ریشه را در ماهیت سیاست‌های تبعیض‌آمیز دولت نسبت به بخش کشاورزی (که در اعتبارت اندک به این

بخش در برنامه‌های عمرانی سوگیری آنها به سمت واحدهای بزرگ مقیاس و مکانیزه منعکس شده بود^۱ در مقایسه با سایر بخش‌ها و همچنین رویکرد تکنو بروکراتیک و توسعه‌ای حاکم بر سیاست‌های توسعه روستایی و کشاورزی جستجو می‌کردند. دوم، سبب طرح رویکردهای جایگزین (مانند رویکرد توسعه انسانی، رویکرد توسعه از پایین به بالا یا رویکرد توسعه یکپارچه) و برخی از اقدامات عملی هر چند خیلی محدود و گزینشی شد که "طرح توسعه سلسله" توسط رهنما در استان لرستان از جمله مهمترین مثال‌ها در این مورد محسوب کرد^۲. سوم، سبب شد توسعه روستایی و کشاورزی به صورت یک مطالبه جدی برای تغییرات اساسی‌تر در رأس دستور کار دولت بعد از انقلاب قرار گیرد.

۳-۲- انقلاب و ضرورت تغییر نهادی

سازمان‌ها و نهادهای مردمی (انقلابی) کم و بیش ویژگی عام انقلابات اجتماعی را به ویژه در قرن بیستم تشکیل می‌دهد، که معمولاً نوعی سازمان‌های دولتی موازی را به منظور تحکیم قدرت نظام نوپا ایجاد می‌کند. تأسیس این سازمان‌ها ریشه در بی‌اعتمادی به سازمان‌های سنتی و کارایی آنها دارد. در عین حال ماهیت آنها تا حد زیادی ویژگی‌ها، آرمان‌ها و اهداف انقلاب‌ها را منعکس می‌سازد. به همین ترتیب، جهادسازندگی تجسم عینی تغییر نهادی انقلابی محسوب می‌شود که در اصل ویژگی‌های انقلاب را به لحاظ زمینه و آرمان‌ها منعکس می‌سازد. انقلاب اسلامی یکی از نادر انقلاب‌های قرن بیستم محسوب می‌شود که با خصایص ضد دیکتاتوری، ضد امپریالیستی، ملی‌گرایی، مردم‌سالاری و اسلامی تعریف می‌شود (Farazmand, 1990; Amirahmadi, 1990; Bashiryeh, 1984; Halliday, 1979). از نظر تاریخی، انقلاب نتیجه ناکامی‌ها و تضادهای طولانی مدت در جامعه ایران بوده است که به اضمحلال رژیم پادشاهی منجر شد و تغییر بنیادی نظام اجتماعی و اقتصادی کشور را تعقیب می‌کرد. انقلاب اسلامی با این مشخصات بیش از همه علیه دولت و دستگاه اداری آن و علیه سیاست‌ها و اقدامات آن به عنوان ابزارهای بقاء قدرت و حفظ منافع اقتصادی-اجتماعی و سیاسی، جهت داده شد (Abrahamian, 1982, 1984; Amirahmadi, 1990).

^۱- برای جزئیات بیشتر نگاه کنید به شکوری، ۱۳۸۵.

^۲- برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به همان و مرکز مطالعات بومی، ۱۹۷۷.

اجتماعی و انتظارات خاص خود را برای تغییر بنیادی نظام اقتصادی و اجتماعی به وجود آورد. محور اصلی این انتظارات و تقاضاها بر اتخاذ سیاست‌های بومی و مستقل برای رهایی از سیطره و نفوذ سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و نظامی-امنیتی قدرت‌های بیگانه متمرکز بود. این زمینه‌ها و تقاضاها فشار گسترده‌ای را برای تغییرات در تمام ابعاد مطرح کرد که در بخش روستایی و کشاورزی این تغییرات بلافاصله در سازماندهی مدیریت بخش کشاورزی تبلور یافت. در واقع تجدید سازمان مدیریت کشاورزی نخستین پاسخ دولت به انتظارات و فشارها از سوی نیروی اجتماعی-اقتصادی مختلف برای حل مسایل روستایی کشور بود که در ایجاد مراکز خدمات روستایی و عشایری و تأسیس جهاد سازندگی نمود پیدا کرد. تأسیس مراکز خدماتی روستایی و عشایری در سال ۱۳۵۸ مهمترین اصلاح و تغییر در وزارت کشاورزی و عمران روستایی از زمان رژیم شاه بود که به عنوان استراتژی عمده «توسعه روستایی» معرفی گردید (ازکیا، ۱۳۶۵، ص ۲۸۶). این اقدام قبل از همه پاسخی به انتقادات از وزارت کشاورزی و ویژگی‌های بوروکراتیک آن در عصر قبل از انقلاب بود که «آسمان خراش شیشه‌ای با ابهت که در آن وزارت‌خانه [کشاورزی] در یکی از بهترین محل‌های پایتخت قرار دارد، به عنوان نماد بیگانگی از وظایف اصلی‌اش تلقی می‌شد» (Schirazi, 1993, p. 136). لذا حرکت جدید با این نیت صورت گرفت که وزارت کشاورزی را در خدمت مردم روستایی درآورد. ایجاد جهاد سازندگی دومین گام در راستای تغییر مدیریت توسعه روستایی بود که چند ماه بعد از انقلاب با تشکیل نیروهای داوطلب مردمی با اهداف اعلام شده زیر به وجود آمد (Ferdows, 1983, p. 15):

- ۱- متحد ساختن داوطلبان نیروهای مردمی خصوصاً دانش‌آموزان، دانشجویان و فارغ‌التحصیلان دبیرستان‌ها؛
- ۲- ایجاد خط ارتباطی بین روشنفکران و محرومان؛
- ۳- کمک به توسعه اقتصادی روستا؛
- ۴- تبلیغ فرهنگ انقلاب اسلامی در مناطق روستایی.

اهداف ضمنی مهم دیگری نیز مطرح بودند از جمله می‌توان به قطع نفوذ گروه‌های چپ مارکسیستی در مناطق روستایی و اشاعه پیام انقلاب میان روستاییان و کسب حمایت توده‌های روستایی اشاره کرد.

در مقایسه با مراکز خدمات که یک سازماندهی مجدد اعتدالی مدیریت موجود و یک استراتژی تلقی می‌شد که به وسیله کارشناسان و بوروکرات‌ها در وزارت کشاورزی حتی قبل از انقلاب طراحی گردید، ایجاد جهاد یک جنبش انقلابی که به وسیله اصلاح‌گرایان درون حاکمیت با رویکردهای رادیکال برای اصلاح کشاورزی صورت پذیرفت. اگر ایجاد مراکز خدمات به عنوان واکنشی به سازمان کشاورزی قبل از انقلاب بود، ایجاد جهاد به عنوان واکنشی به کل دستگاه اداری قبل از انقلاب بود. باور مرسوم این بود که سازمان‌های روستایی، با رویکرد تکنوبوروکراتیک نمی‌توانند با محرومیت روستایی مبارزه کنند و حل مسایل روستایی به طور بنیادی و سریع نیاز به یک سیستم اداری (انقلابی) دارد که بر مبنای بسیج توده‌ها، افزایش مشارکت توده‌ها، رهایی از قید و بندهای دیوانسالاری و ختم انواع محرومیت‌ها در روستاها باشد (Schirazi, 1993, p. 148). لذا، رویکرد فقرزدایی و تمرکز بر افشار آسیب‌پذیر مهمترین راهبرد جهاد عنوان شد که قرار بود از طریق: ارایه خدمات رفاهی، بهداشتی و آموزشی به روستاییان، ایجاد اشتغال دایم و فصلی در روستاها، کاهش بی‌رویه مهاجرت روستاییان به شهرها از طریق خدمات زیربنایی و توجه به تولید کننده خرده‌پای روستایی روندهای نامطلوب توسعه‌ای گذشته را جبران نماید. با توجه به زمینه‌های فوق، سازمانی که در آغاز آن تشکیل گردید مبتنی بر یک ساختار سازمانی انعطاف‌پذیر بود.

۴- شکل‌گیری جهاد سازندگی: مراحل و فعالیت‌ها

تشکیل جهاد سازندگی و ماهیت فعالیت‌های آن تا حد زیادی متأثر از عوامل، رخدادهای و تحولات متعددی مانند تضاد جناحی و گروهی در داخل حاکمیت، موازنه قدرت بین گروه‌های سیاسی و اجتماعی، فرایند شکل‌گیری دولت و گرایش‌ها و جهت‌گیری‌های غالب در سیاست‌هاست که گاهی به عنوان شرایط تسهیل‌کننده و گاهی به عنوان عوامل محدود کننده عمل می‌کردند. به طور کلی سه دوره مجزا را می‌توان با توجه به وضعیت و

رشد نهادهای انقلاب به طور کلی و سیر تکوین جهاد و کارکردهای آن به شرح زیر از هم متمایز ساخت:

۴-۱- دوره تحکیم قدرت و گرایش به حفظ وضع موجود

به طور کلی، این دوره بلافاصله با پیروزی انقلاب با تأسیس دولت موقت شروع می‌گردد که در واقع نخستین گام برای تحقق نظام جمهوری اسلامی تلقی می‌شود و تا استعفای دولت موقت را در بر می‌گیرد. این دوره با ائتلاف گروه‌های متفاوت یعنی اکثریت روشنفکران آزادی‌خواه، چپ میانه‌رو، کارفرمایان متوسط، تجار، کارکنان بخش دولتی و خصوصی مشخص می‌شود. دولت اساساً متشکل از تکنو- بوروکرات‌ها با رویکرد دموکرات لیبرال بود. آنها در پی احیای نهادهای موجود از جمله بوروکراسی و حفظ کارکردهای متداول اقتصاد بودند، از راهبرد اصلاحات تدریجی برای ساختار اجتماعی موجود حمایت می‌کردند و با هر گونه تغییرات اجتماعی رادیکال مخالفت نمودند. به دلیل بی‌اعتمادی به سازمان‌های سنتی و در راستای تحکیم نظام، این دوره شاهد تشکیل برخی نهادهای مردمی از پایین بود، با این حال تغییر عمده‌ای در ساختار و فرایند بوروکراسی و سازمان‌های اداری رخ نداد. هر چند جهاد بر اساس فرمان امام خمینی (ره) در ماه‌های اولیه بعد از انقلاب تشکیل شد، ولی بر اساس اساسنامه (مواد ۶، ۸ و به بعد) آن سازمانی بین وزارتخانه‌ای محسوب می‌شد. علی‌رغم فشار نیروهای مردم‌گرا برای افزایش قدرت جهاد، دولت موقت به فراتر از یک سازمان فرعی (بین وزارتخانه‌ای) نمی‌اندیشید و معتقد بود که در غیر این صورت باعث مداخله آن در امور دیگر سازمان‌ها و در نتیجه اسباب اختلال در نظم امور کشور را فراهم خواهد کرد که اکنون بیش از همه به آن نیاز است (Ferdows, 1983, p. 11). این دوره کوتاه، نوعی همزیستی و توازن قدرت با کشمکش‌های رو به رشد را بین تکنو- بوروکرات‌های لیبرال و مردم‌گراها^۱ شاهد بود.

این توازن و کشمکش در اساسنامه جهاد که در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی چاپ و منعکس گردید برخلاف آنچه که بعداً رخ داد، بود. بر اساس این اساسنامه، جهاد به عنوان سازمانی تلقی می‌شد که وظیفه اصلی‌اش فعالیت توسعه روستایی بود و فعالیت‌های دیگر مانند خدمات فرهنگی و اشتغال‌زایی فعالیت‌های جنبی بودند. حتی در این اساسنامه

^۱- Populist

درباره زیرساخت‌های شبیه به زیرساخت‌های مراکز خدمات روستایی و عشایر سخنی مطرح نشده بود. در این دوره کوتاه بخش اعظمی از فعالیت‌ها به شکل یاری‌های مختلف در روستاها در کاشت، برداشت محصول و غیره توسط داوطلبان جهادگر انجام شد که با یک شور انقلابی صورت گرفت و در برخی مناطق شکل فرهنگی و مبارزه با فعالیت‌های گروه‌های مخالف به خود صورت گرفت که از فرصت ناشی از فروپاشی رژیم و از خلاء حضور دولت استفاده کرده بودند.

۴-۲- دوره دیوانسالاری زدایی

این دوره از زمان استعفای دولت موقت تا پایان جنگ تحمیلی را در بر می‌گیرد. شاید وخامت شرایط اقتصادی و مهمتر از همه، رادیکالی شدن جو سیاسی کشور اجازه عملی شدن شیوه اصلاحات آرام و تدریجی را نداد و به استعفای دولت موقت منجر شد. کشمکش بین مردم‌گرایان و تکنو- بوروکرات‌های لیبرال به مرور تشدید شده و در طول ریاست جمهوری بنی‌صدر خود را در مقولاتی چون معیار مناسب برای انتخاب اعضای جدید بوروکراسی دولت^۱ نشان داد. با برکناری بنی‌صدر، مردم‌گرایان به رهبری حزب جمهوری اسلامی بیش از همه بر دستگاه اجرایی و دستگاه مقننه سیطره یافتند. با پیروزی این گروه به همراه تحولات دیگر مانند وقوع جنگ تحمیلی و سیطره گفتمان رادیکالی در جامعه، زمینه برای اجرای تغییرات اجتماعی رادیکال فراهم شد و فرصت لازم برای تقویت و گسترش سازمان‌های انقلابی به ویژه جهادسازندگی ایجاد گردید. بدین ترتیب، موقعیت سازمانی جهاد تحکیم و حیطة فعالیت‌های آن گسترش یافت. از سال ۱۳۶۲ به بعد به دلیل گسترش فعالیت‌ها و مسؤولیت‌های جدید گرایش‌های دیوان‌سالارانه بروز یافت که به قول میشل «از ضرورت‌های فنی و عملی» سرچشمه می‌گرفت و «محصول اجتناب‌ناپذیر و فی‌نفسه اصل سازمان است» (میشل، ۱۳۶۸، ص ۱۰۲). بدون تردید نقش جنگ در این میان مهم بوده است. نقش جهاد در فعالیت‌های مهندسی مانند ساختن راه‌ها، پل‌ها، کانال‌ها و

^۱ - برای طرفداران لیبرال، شایستگی فنی، و تخصصی در زمینه‌های متفاوت علوم معیاری مناسب برای گزینش مستخدمان دولت بود در حالی که برای مردم‌گرایان درجه مذهبی بودن و آشنایی با مسایل مذهبی در اولویت قرار داشت. گروه نخست به فقدان و کمبود کارشناس برای تصدی بوروکراسی دولت تأکید کردند در حالی که گروه دوم به اهمیت اخلاق و تعهد بر علم و ارزش بر دانش پافشاری کردند.

خطوط دفاعی، تعمیر تجهیزات تسلیحات، برق‌رسانی، آب‌رسانی و غیره بارز بود و به طور گسترده‌ای جهاد در این امور درگیر شد. جهاد همچنین نقش خیلی عمده‌ای را در بسیج و اعزام داوطلبان به جبهه‌ها، تولید تجهیزات برای جنگ، توزیع مواد تبلیغی و ارائه خدمات پزشکی و غیره ایفا کرد. گسترش دامنه فعالیت‌های جهاد حداقل دو پیامد را در پی داشت: نخست، نظام شورایی آن به نظام وزارتی تغییر یافت. در سال ۱۳۶۲ اساسنامه جدیدی برای جهاد سازندگی مطرح شد که بر آن اساس جهاد به عنوان یک وزارتخانه مورد تصویب قرار گرفت. به منظور رفع نگرانی‌های مربوط به تعدی جهاد به قلمرو دیگر وزارتخانه‌ها، مقرر شد به استثناء جنگ به دلیل اهمیت آن از محدوده سازندگی روستایی فراتر نرود.

دوم، سبب همپوشی و موازی‌کاری مسؤلیت‌ها و وظایف جهاد با دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها گردید. بر اساس گزارش وزارت امور خارجه نخست وزیر، «این موازی‌کاری در کشاورزی بیشتر بوده، جایی که دو وزارتخانه رقیب بر سر حمایت از روستاییان وارد نزاع شدند» (Schirazi, 1993, p. 153). رقابت بین دو وزارتخانه به تعارض انجامید، به ویژه در مناطقی که جهاد به ایجاد جهاد دهستان با وظایف مشابه با مراکز خدمات روستایی و عشایری اقدام کرده بود.

این وضعیت به طرح ایده ادغام دو وزارتخانه و کشمکش بر سر این موضوع منجر شد. ابتدا گروهی پیشنهاد کردند که وزارت کشاورزی منحل و در جهاد سازندگی ادغام شود. در این خصوص گروه‌های مردم‌گرا و آنهایی که از مداخله و گسترش دولت بیشتر حمایت می‌کردند و در دستگاه اجرایی حاکم بودند با اشاره به ناکامی‌های وزارت کشاورزی در انجام امور محوله استدلال نمودند که جهاد یک نهاد انقلابی است و به مردم روستایی نزدیک‌تر است. در مقابل بخش قابل توجهی از نمایندگان مجلس مخالف این نوع ادغام بودند. استدلال‌شان این بود که اولاً هیچ طرح عملی در این خصوص وجود ندارد، ثانیاً، «ادغام قدرت زیادی را به جهاد به ویژه در مناطق روستایی خواهد داد که ممکن است در اعمال نفوذ بر روستاها مورد سوء استفاده قرار گیرد» (Schirazi, 1993, p. 152). با توجه به اختلافات زیاد در مورد طرح ادغام، این طرح در این مرحله کنار گذاشته شد. این دوره که معرف گرایش غالب جهاد به تحکیم موقعیت سازمانی است با دو کارکرد عمده

مشخص می‌شود: نخست، کارکرد توسعه‌ای که بر اساس شرح وظایف فعالیت‌های مربوط به توسعه روستایی انجام گرفت. دوم، کارکرد آن در تحکیم نظام است که در فعالیت‌هایش در جنگ و مبارزه با گروه‌های مخالف در مناطق روستایی نمود پیدا کرد.

۴-۳- دوره دیوانسالاری شدن

این دوره با آتش‌بس با عراق در ۱۳۶۸ آغاز می‌شود. این دوره که مصادف با به دست گرفتن قدرت سیاسی توسط گروهی از اصلاح‌گرایان و فن‌سالاران با رویکرد مصلحت‌گرایانه^۱ و سیطره آنان بر دستگاه اجرایی است، با تغییرات قابل ملاحظه‌ای در قانون اساسی، ساختار دولت و موازنه قدرت بین جناح‌های مختلف قدرت مشخص می‌شود. از مشخصات مهم این دوره می‌توان به موضع عمل‌گرایانه و ملی‌گرایانه و اصلاح‌گرایانه دولت در حوزه‌های مختلف به ویژه در اقتصاد، سیاست و نظام اداری اشاره نمود. این دوره با گرایش‌های فزاینده برای عقلایی کردن امور به ویژه سازماندهی نظام اداری کشور شروع می‌شود. در واقع این دوره تلاشی برای تکمیل روندی بوده که از دوره قبل شروع شده بود. این گرایش‌ها خواه ناخواه در دوره بعدی یعنی در دولت خاتمی نیز با جست و خیزهایی ادامه پیدا کرد.^۲ با ظهور رویکرد عمل‌گرایانه و میانه‌روانه، مجدداً طرح ادغام دو وزارتخانه البته به شکل جدید آن یعنی ادغام وزارت جهاد در وزارت کشاورزی مطرح گردید، با این حال هیچ گام عملی در این خصوص برداشته نشد. در عوض تلاش‌هایی برای تفکیک وظایف بین سه وزارتخانه صورت گرفت: مسؤلیت تمام منابع طبیعی مانند جنگل‌ها، مراتع، شیلات، دام، توسعه روستایی و صنایع روستایی به وزارت جهاد؛ امور مربوط به زراعت، زمین و بهره‌برداری از منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و برق‌رسانی و ساختن سدهای بزرگ به وزارت نیرو واگذار شد (Ministry of Jihad-e

(Sazandeghi, 1992, pp. 3-82). از آنجا که نظام در این دوره بسیاری از تهدیدات خارجی و داخلی را پشت سر گذاشته و تثبیت شده بود، نهادینه شدن قدرت و خط مشی‌ها عقلایی کردن امور از مهمترین دغدغه کشور محسوب می‌شد. در این میان، آنچه برای جهاد مهم بود، مسأله حفظ و تحکیم موقعیت سازمانی خود بود.

^۱ - Pragmatic

^۲ - برای جزئیات بیشتر نگاه کنید به شکوری، ۲۰۰۱.

۵- رویکردها و دستاوردها

با عنایت به رویکردهای جهاد به توسعه روستایی، سه دوره را می‌توان متمایز کرد: دوره نخست با آنچه وزیر سابق جهاد (فروزش، ۱۳۶۶) "شور و ذوق انقلابی" یا "توجه عاشقانه به روستاها" نامید، مشخص می‌شود و از لحاظ زمانی بیشتر با دوره اول و دوم تشکیل جهاد منطبق است. هدف جهاد رفع محرومیت با تأکید اصلی بر نواحی دور دست روستایی بود. پروژه‌هایی مانند ساختن راه، مدرسه، حمام عمومی، گذرگاه، سد‌های کوچک و برق‌رسانی در این دوره مورد تأکید قرار گرفتند. در این دوره جهاد هیچ استراتژی برای آینده یا برنامه‌ای برای فعالیت‌های توسعه روستایی نداشت. بیشتر اقدامات برای برآورده ساختن نیازهای روستاییان در پاسخ به درخواست آنها یا بر اساس پیشنهاد پرسنل جهاد بر مبنای کنجکاو و تفحص آنان از مسایل روستایی انجام می‌شد. دستاوردهای جهاد در این دوره علاوه بر بهبود شرایط زندگی روستایی، موفقیت سیاسی هم به مفهوم اخص یعنی پر کردن خلاء نظام اداری موجود و خنثی کردن نفوذ گروه‌های مخالف در مناطق روستایی برای مقاصد سیاسی و ایدئولوژیکی و هم به مفهوم اعم یعنی تحکیم و بقاء نظام بود. دوره دوم از نیمه اول مرحله سوم تکوین را شامل می‌شود که تمرکز اصلی بر تولید (کشاورزی) است. دغدغه‌های عمده‌ای چون مسأله مهاجرت و عوامل دافعه و جاذبه آنها در مناطق روستایی در فعالیت‌های جهاد مد نظر قرار می‌گیرد. همانند دوره قبل، در این دوره نیز هیچ راهبرد خاصی وجود نداشت و فعالیت‌ها بر تجربه دوره قبلی استوار بود به طوری که جهاد به این نتیجه رسیده بود که پروژه‌های منحصر به فرد و مجزا مانند ساختن راه، برق‌رسانی و فعالیت‌های زیربنایی برای توسعه روستایی کفایت نمی‌کند و توجه ویژه‌ای به مسایل اجتماعی از قبیل فقر، محرومیت، انزوا و مهاجرت داده می‌شود. با این حال هیچ اقدام و راهکاری عملی و جدی برای جلوگیری از مهاجرت روستاییان به شهر و کاهش نابرابری‌های موجود بین شهر و روستا وجود نداشت. در این مرحله تأکید بر تولید زراعی محور قرار گرفت. نتیجه امر تمرکز سرمایه‌گذاری بر روستاهای با استعداد بالای کشاورزی بود. علی‌رغم این مسایل، جهاد سیاست منسجمی نداشت و فعالیت‌هایش به توسعه روستایی منجر نشد (Ministry of Jihad-e Sazandeghi, 1992). سومین دوره از نیمه

دوم دوره تشکیل جهاد را شامل می‌شود که شاید بتوان مرحله فعالیت‌های جامع در توسعه روستایی قلمداد کرد. در این مرحله، در چهارچوب طرح‌های هادی و بهسازی، اهدافی چون سازماندهی خدمات، بهبود زیرساخت‌های روستایی، تجمع روستاهای پراکنده، ایجاد نواحی صنعتی روستایی و تشویق عشایر برای اسکان دنبال می‌شود. در اصل هدف از طرح‌های بهسازی فراهم کردن زمینه برای توسعه اقتصادی-اجتماعی روستاها از طریق بهبود فیزیکی و محیطی برای جذب فعالیت‌های تجاری و اقتصادی بود که قرار بود در روستاهای بالای ۱۰۰ خانوار به مرحله اجرا درآید. جهاد بعد از تأسیس به دلایل متعدد که به برخی از آنها در بالا اشاره رفت، به طور چشمگیری از منابع مالی و نیروهای داوطلبانه پرشور بهره‌مند شد. هر چند آمار و گزارش‌های منتشر شده چندان اطلاعات جامع و دقیقی از این که چقدر اعتبار هزینه شد و یا چقدر سرمایه‌گذاری گردید، وجود ندارد. ولی بر اساس گزارش‌های مختلف (Loeffler, 1986, World Bank, 1994)، وزارت جهاد در ارائه خدمات متنوع در بخش روستایی فعال بوده است. در مقایسه با سازمان‌های دیگر، جهاد سهم قابل ملاحظه‌ای از اعتبارات توسعه را هزینه کرده است. براساس گزارش‌های رسمی، بیش از ۳۹ درصد از اعتبار ۱۱۰۰ میلیارد ریالی که برای اجرای پروژه‌های روستایی اختصاص داده شده بود به وسیله جهاد طی ۶۴-۱۳۵۹ هزینه شده است (Ibid). برخلاف وظایف و فعالیت‌های گسترده جهاد، تا به حال چندان ارزیابی جامعی از عملکرد جهاد به عمل نیامده است. گزارش‌های رسمی رسا و کامل نیستند. اکثر مطالعات انجام شده نیز پراکنده و چندان اطلاعات واضح و جامعی درباره کم و کیف فعالیت‌های جهاد نمی‌دهند. با این حال، اطلاعات قابل دسترس بر اساس گزارش‌های رسمی نشان می‌دهد که طی دهه ۷۸-۱۳۵۸، طول جاده‌های خاکی روستاهای کشور بیش از ۷۶۶۶۳ کیلومتر رسیده و جاده‌های روستایی آسفالت شده به ۲۳۷۲۱ کیلومتر افزایش یافته است، به طوری که در کل حدود ۷۶ درصد از روستاییان به شبکه‌های ارتباطی دست یافتند. در این دوره، جهاد به بیش از ۳۲۳۰۰ روستا برق‌رسانی کرده که بیش از ۷۵ درصد جمعیت روستایی را از نعمت برق برخوردار ساخته است، در حالی که قبل از انقلاب، فقط ۵۰۰۰ روستا دارای برق بوده‌اند. در زمینه آب، قبل از انقلاب تنها ۶۶۱۱ روستا دارای آب آشامیدنی بودند که در

بعد از انقلاب تا سال ۱۳۶۷ به ۳۲۲۷۴ بالغ شد که ۸۶ درصد جمعیت روستایی را در بر می‌گیرد (جدول ۱).

جدول ۱: مقایسه فعالیت‌های عمران روستایی طی سال‌های قبل از انقلاب و دهه اول و دوم بعد از انقلاب

شرح	دوره	قبل از انقلاب		
		۱۳۵۸-۶۷	۱۳۶۷-۷۸	کل
آبرسانی (روستا)	۱۲۰۰۰	۱۰۲۵۷	۲۲۰۱۷	۳۲۲۷۴
برق‌رسانی (روستا)	۵۰۰۰	۱۸۱۵۷	۱۴۱۴۳	۳۲۳۰۰
احداث راه روستایی (کیلومتر)	۸۰۰۰	۴۹۴۹۸	۲۶۹۶۵	۷۶۴۶۳
بهسازی آسفالت راه روستایی (کیلومتر)	-	۶۴۳۵	۱۷۲۸۶	۲۳۷۲۱

مأخذ: وزارت جهاد (۱۳۷۴). ستون‌های سوم و چهارم بر اساس داده‌های رضوی (۱۳۷۹) مورد استخراج

قرار گرفته است.

مقایسه ارقام مربوط به میزان فعالیت‌های زیربنایی انجام شده قبل و بعد از انقلاب تفاوت فاحشی را نمایان می‌سازد که خود بیانگر این واقعیت است که این حجم قابل توجه از فعالیت‌ها (حتی از نظر کمی) خارج از توان سازمان‌های سنتی و بوروکراتیک بوده است. بر همین اساس بانک جهانی (۱۹۹۴) آن را نشانه‌ای از توفیق فعالیت‌های توسعه روستایی جهاد تلقی می‌کند. بر اساس گزارش این بانک «دستاوردهای فیزیکی قابل ملاحظه است. مشارکت عامه در سازندگی و نگهداری، گویای ارتباطی مفید بین واقعیت اقتصادی و مسؤلیت‌پذیری است. ارتباط برنامه عمرانی با فعالیت‌های ترویجی و مشارکت عامه و همچنین با ساختار شوراهای اسلامی روستاها ارتباطی مفید است» (World Bank, 1994, p. 57).

به نظر می‌رسد این فعالیت‌ها نقش مهمی را در زندگی روستاییان از نظر دسترسی به فرصت‌ها و تسهیلات جدید و رهایی از محیط بسته روستایی ایفا کرده است، با این حال تأثیرات آن بر جامعه کیفی و دراز مدت خواهد بود. نتیجه یک بررسی میدانی که در سال ۱۳۷۷ در برخی از مناطق روستایی در مورد تأثیر اقدامات توسعه‌ای بر فرایند تغییر در روستا با تأکید بر پنج مؤلفه شامل مشارکت، تحرک طبقاتی، درآمد، ثروت و رفاه انجام شد، تأثیر این اقدامات را خصوصاً در روستاهایی که بیشترین فعالیت توسعه روستایی انجام شده بود معنی‌دار نشان داد. همین‌طور بررسی دیدگاه روستاییان در خصوص شرایط زندگی‌شان (در مقایسه با دو دهه قبل) آشکار نمود که به باور اکثریت مورد بررسی،

علی‌رغم وجود فشار اقتصادی زیاد بر دوش آنان، شرایط زندگی از لحاظ تنوع‌پذیری تسهیلات زندگی، گسترش فرصت‌های اشتغال، امکان دسترسی به تسهیلات زندگی و بازارها قابل مقایسه با دو دهه قبل نیست و عموماً بهبود یافته است (Shakoori, 2001, p.143). همچنین مطالعات میدانی در خصوص نگرش روستاییان در مورد فعالیت‌های جهاد نیز غالباً نشان می‌دهد که روستاییان از عملکرد جهاد سازندگی رضایت دارند (برای مثال رفیع‌پور ۱۳۶؛ پیلتن ۱۳۷۹). سؤالی که ممکن است مطرح شود این است که تا چه حدی جهاد و فعالیت‌های آن در نیل به اهداف توسعه روستایی موفق بوده است؟ شاید پاسخ را بتوان در خود گزارش عملکرد جهاد به مناسب‌ترین وجه یافت، که علی‌رغم افزایش قابل ملاحظه برخورداری جامعه روستایی از تسهیلات و امکانات زیربنایی در سال‌های پس از استقرار نظام جمهوری اسلامی، واقعیت این است که اقدامات دولتی به علل مختلف از جمله نامشخص بودن استراتژی توسعه و فقدان برنامه‌های هماهنگ و عموماً تجمع امکانات در مراکز شهری (به ویژه در شهر تهران) آن طور که باید نیازهای اساسی جامعه روستایی را پاسخگو باشد، نبوده و در زمینه‌های مختلف به ویژه تخصیص امکانات کافی و ارایه خدمات گوناگون اجتماعی-اقتصادی، با موفقیت دلخواه همراه نبوده است. علاوه بر آن، در کنار فقدان برنامه‌ریزی‌های هماهنگ، مسأله وجود نهادهایی که به طور موازی به فعالیت مشغولند و نهایتاً عدم انطباق بسیاری از فعالیت‌ها با برنامه‌ها و نیازهای اساسی جامعه روستایی، خود به عنوان موانعی بر سر راه کوشش‌های دولت در زمینه ایجاد نظامی هماهنگ در ارتباط با عمران و توسعه روستایی عمل کرده است (Ministry of Jihad-e Sazandeghi, 1992, pp. 48-49).

۶- بحث و نتیجه‌گیری

در پاسخ به سؤال نخستین مقاله که تا حدی جهاد نقش توسعه‌ای داشته است؟ ماهیت فعالیت‌های جهاد در سه دوره مجزا مورد بررسی قرار گرفت. بررسی حاضر معلوم ساخت که در دوره نخست که دوره انتقالی بوده است، فعالیت‌های جهاد با دو کارکرد اساسی مشخص می‌شود: کارکرد توسعه‌ای، که عمدتاً فعالیت‌ها با یک شور انقلابی صورت گرفت که به اجرای پروژه‌هایی مانند ساختن راه، مدرسه، حمام، سدهای کوچک و برق‌رسانی در روستاهای محروم و دور دست انجامید؛ کارکرد بقاء و تحکیم قدرت، که عمدتاً در قالب

پر کردن خلاء مدیریتی و مبارزه با گروه‌های چپ و مخالف در راستای مقابله و شکل‌دهی مجدد به آنچه سوروکین (Sorokin, 1967, pp. 234-235) درهم ریختگی «ساختار کل اجتماعی» ناشی از انقلاب نامید، انجام گرفت. انقلابیون به نکته‌ای که هانتینگتون در خصوص خطر بی‌نظمی در مناطق روستایی برای نظام سیاسی اشاره می‌کند پی بردند که «کسی که روستا را کنترل می‌کند شهر را کنترل می‌کند» (Huntington, 1968, p. 293). در دوره دوم که با بوروکراسی‌زادگی تعریف شد، تا حدی کارکردهای قبلی ادامه پیدا کرد ولی جهاد با درگیر شدن در جنگ عمده فعالیتش در جهت تحکیم نظام و تحکیم موقعیت سازمانی سوق داده شد. این مشخصه در دوره سوم تکوین جهاد، یعنی بوروکراتیزه شدن نیز شدت گرفت، با این تفاوت که دغدغه اصلی جهاد به بقاء سازمان و تحکیم موقعیت سازمانی خود معطوف گردید. این همان مرحله ایست که به قول میشل (۱۳۶۸) «سازمان که باید وسیله باشد، به صورت هدف در می‌آید» (میشل، ۱۳۶۸، ص ۵۱). در مورد این که جهاد تا چه حدی در نیل به اهدافش در توسعه روستایی موفق بوده است؟ و آیا توانسته است پیامدهای نامطلوب توسعه روستایی قبل از انقلاب را معکوس نماید؟ بررسی نشان داد که در مقایسه با قبل از انقلاب فعالیت‌های نسبتاً گسترده‌ای در روستاها صورت گرفته است. تأثیرات این فعالیت‌ها بر زندگی روستاییان قابل توجه بوده و در غالب موارد آنان نگرش مثبتی از روندهای توسعه‌ای انجام شده داشتند (رفیع‌پور، ۱۳۷۲). با این حال در جهاد در نیل به اهداف توسعه روستایی کاملاً موفق نبوده است. خواه ناخواه پدیده‌های نامیمونی مانند مهاجرت روستا به شهر، نابرابری اجتماعی، شکاف شهر و روستا، فقر و محرومیت، بیکاری و امثال آنها که جهاد برای محو آنها تأسیس شد، مشاهده می‌شوند. به نظر می‌رسد حداقل دو دسته از عوامل در این امر دخیل بودند:

الف- عوامل درون سازمانی، که شامل موارد زیر می‌باشند:

فقدان استراتژی: جهاد هیچ راهبرد دراز مدتی برای فعالیت‌های توسعه روستایی نداشت، فعالیت‌ها و رویکردهای آن بیشتر مبتنی بر آزمون و خطا بود. خواه ناخواه عدم وجود راهبرد به انجام مجموعه‌ای (اغلب حجیمی) از فعالیت‌ها در روستاها منجر شده بود. ماهیت فعالیت‌ها که اغلب با نگرش فیزیکی همراه بوده، ویژگی و پیامد مصرفی داشت تا تولیدی. در حالی که توسعه روستایی، کوششی فراگیر است که ابعاد و فعالیت‌های مختلف

را در بر می‌گیرد. در اصل اقدامات جهاد بخشی از این فرایند را در بر می‌گرفت. گستردگی وظایف سازمانی و اهمیت یافتن بقاء سازمان، که در اصل جزء ذاتی سازمان‌هاست، خصوصاً سازمان‌هایی که از لحاظ پیدایش دارای خصلت نهضتی هستند. به قول میشل «به محض این که سازمان از نظر حجم گسترش می‌یابد، تقلا برای [نیل به] اصول بزرگ غیرممکن می‌شود» (Michels, 1952, p.144). در اینجا «تلاش برای تثبیت فراگرد هماهنگی سازمانی سبب شده که اهداف اولیه و اصلی به وسیله روش‌های مورد استفاده در فعل و انفعالات دیوانسالارانه تحریف شوند» (میشل، ۱۳۶۸، ص ۵۱).

ب- عوامل برون سازمانی، که مهمترین آنها به شرح زیر می‌باشد:

- توسعه نیافتگی کلان، از این جهت که توسعه روستایی به عنوان یکی از اجزای تفکیک نشدنی کل فرایند توسعه به شمار می‌آید. اساساً خواه کل جامعه و یا بخش‌های غیر روستایی یا غیر کشاورزی با توسعه نیافتگی دست به گریبان است. به علاوه، خیلی از مسایل روستایی که قرار بود جهاد بر آنها فایق آید عملاً در کل جامعه و بخش شهری نیز وجود دارد که معرف عدم توفیق سیاست‌ها یا برنامه‌ها در بخش غیر روستایی است؛

- مشخص نبودن جایگاه توسعه روستایی در سیاست‌گذاری کلان کشور؛

- تبعیض علیه بخش کشاورزی و روستایی و اولویت‌دهی به توسعه شهری در مقابل توسعه روستایی؛

- پراکندگی جغرافیایی و محدودیت‌های طبیعی، اقلیمی و بوم شناختی در ایجاد و ارائه خدمات و ایجاد تاسیسات در روستاها.

با عنایت به حجم فعالیت‌های جهاد و ویژگی‌های سازمانی و مدیریتی آن به ویژه تا دوره بوروکراتیزه شدن، می‌توان گفت فعالیت‌های جهاد گونه نوعی رهیافت کارآمد ولی ناپایدار است. هرچند این فعالیت‌ها لزوماً به توسعه یافتگی روستایی منجر نشد ولی زمینه ذهنی خودباوری و اتکا به خود را تقویت کرد که بیش از همه در فعالیت‌های وسیع‌تر برای خودکفایی در لیبیات، فرآورده‌های لبنی و دامی منعکس گردید. به علاوه به نظر می‌رسد جهاد بیش از توسعه روستایی در فرایند تحکیم قدرت و ابقا نظام موفق بوده است.

منابع

۱. ازکیا، مصطفی (۱۳۶۵)، *جامعه‌شناسی توسعه روستایی و توسعه‌نیافتگی روستایی ایران*، تهران: انتشارات اطلاعات.
۲. پیلتن، ترازوج (۱۳۷۹)، *جایگاه وزارت جهاد سازندگی نزد روستاییان*، تهران: وزارت جهاد سازندگی.
۳. رضوی، سیدحسن (۱۳۷۹)، «بررسی اثرات فعالیت‌های وزارت جهاد سازندگی در توسعه زیرساخت‌های روستایی»، در وزارت جهاد سازندگی، نقش جهاد سازندگی در بخش کشاورزی و توسعه روستایی (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی.
۴. رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۷۲)، *سنجش گرایش روستاییان نسبت به جهاد سازندگی در استان خراسان*، وزارت جهادسازندگی، تهران: مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی.
۵. فروزش، غلامرضا (۱۳۶۶)، *کدام توسعه برای روستا، ماهنامه جهاد*، ۱۲۴، ۹.
۶. شکوری، علی (۱۳۸۴)، *سیاست‌های توسعه کشاورزی در ایران*، ارابه به انتشارات سمت، تهران.
۷. علینی، محسن (۱۳۷۹)، *بررسی نقش محوری جهاد سازندگی در توسعه کشاورزی و عمران روستایی*، تهران: وزارت جهاد سازندگی.
۸. میشل، رابرت (۱۳۶۸)، *احزاب سیاسی*، مترجم: حسن پویان، تهران: انتشارات چاپخش.

9. Abrahamian, E (1982), *Iran between two revolutions*, Princeton: Princeton University Press.
10. Afshar, H (1982), "An assessment of agricultural development policies in Iran", *World Development*, vol. 9.
11. Amirahmadi, H (1990), *Revolution and economic transition: The Iranian experience*, Albany: State University of New York Press.
12. Bashiryeh, H (1984), *The state and revolution in Iran, 1962-1982*, London: Croom Helm.

13. Farazmand, A (1989), *The state, bureaucracy, and revolution in modern Iran: Agrarian reform and regime politics*, New York: Praeger.
14. Farmer, D. H (1995), *The language of public administration: Bureaucracy, modernity, and post-modernity*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
15. Ferdows, E (1983), *The reconstruction crusade and class conflict in Iran*, MERIP Reports, 17, 4.
16. Ferguson, J (1990), *The anti-politics machine: Development, depoliticisation, and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge: Cambridge University Press.
17. Griffin, K (1979), *The Political Economy of Agricultural Change*, London: Hertford, Norfolk.
18. Hallidays, F (1979), *Iran, dictatorship and development*, Harmondsworth: Penguin.
19. Harris, J. (ed.) (1982), *Rural development: Theories of peasant economy and agrarian change*, London: Hutchinson.
20. Hooglund, E (1982), *Land and revolution in Iran 1960-1980*, Austin: University of Texas Press.
21. Huntington, S (1968), *Political order in changing societies*, New Haven, Conn: Yale University Press.
22. Karshenas, M (1990), *Oil, state and industrialisation in Iran*, Cambridge: Cambridge University Press.
23. Katouzian, H (1981), *Political economy of modern Iran*, Oxford: Oxford University Press.
24. Lea and Chaudhri (1983), *The nature, problems and approaches to rural development*, in D. A. M., Lea and D. Chaudhri, P (1983), *Rural Development and The State*, London: Methnen.
25. Lipset, S. M (1952), *Bureaucracy and social change*, in Merton et al.
26. Loeffler, R (1986), *Economic change in a rural area since 1979*, in N. Keddie and E. Hoogland (eds), *Iranian revolution and the Islamic republic*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.
27. Michels, R (1952), *Conservative basis of organization*, in R. K. Merton et. al., *Bureaucracy*, London: Collier-Macmillan Limited.
28. Ministry of Jihad-e Sazandeghi (1992), *Rural construction*, Tehran: Undersecretary of Rural Construction, Planning & Programming Bureau.
29. Mohtadi, H (1990), *Rural inequality and rural-push versus urban-pull migration: The case of Iran, 1956-1976*, World Development, No. 18.

30. Parson, T (1951), *The social system*, Glencoe, IL: Free Press.
31. Rigges, F (1964), *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*, Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.
32. Schirazi, A (1993), *Islamic policy, the agrarian question in Iran*, translated by.
33. Shakoori, A (2001), *The state and rural development in the post-revolutionary Iran*, New York: Pal grave.
34. Shepherd, A (1998), *Sustainable rural Development*, London: Macmillan.
35. Sorokin, P. A (1967), *Sociology of revolution*, New York: Howard Fertig.
36. United Nations (1967), *The problems and policies of economic development: An appraisal of recent experience*, Part One, New York.
37. World Bank (1994), *Islamic republic of Iran services for agriculture and rural development*, vols. 1-2, Report no. 1196 IRN.
38. Weber, M (1946), *From max weber: Essays in sociology*, H. H. Gerth and C. Wright Mills (trans.), New York: Oxford University Press.
39. Weber, M (1968), *Economy and society*, Trans. By Guenter Roth, New York: Bedminster Press.
40. World Bank (1991), *Iran: Reconstruction and economic growth*, vol. 1-2, Report no. 9072 IRN.