

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا

«برگزیده هشتمین دوره جشنواره پایان نامه سال دانشجویی»

رحمت‌الله بنار

سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی

بهار ۱۳۸۵

فهرست مطالب

۵	سخن ناشر
فصل اول: مقدمه	
۸	تعریف موضوع
۱۱	اهمیت تحقیق
۱۲	اهداف تحقیق
۱۳	فرضیات تحقیق
۱۳	محدودیت‌ها
۱۳	تعریف واژه‌ها
فصل دوم: پیشینه‌ی تحقیق	
۱۷	نقش نهادها در توسعه محلی
۱۹	نهادهای توسعه‌ای دولتی در مناطق روستایی
۲۰	نهادهای توسعه‌ای بعد از پیروزی انقلاب اسلامی
۲۰	کاهش تصدی‌گری به عنوان یک استراتژی
۲۱	تجربه‌ی کاهش تصدی‌گری در دیگر کشورها
۲۲	کاهش تصدی‌گری در ایران
۲۴	کاهش تصدی‌گری در برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
۲۷	مدیریت جامعه‌ی روستایی ایران و سیر تحول آن
۲۷	مدیریت جامعه‌ی روستایی ایران تا قبل از مشروطیت
۲۸	مدیریت جامعه‌ی روستایی بعد از دوران مشروطیت
۲۸	انجمن عمران ده
۳۰	مدیریت جامعه روستایی از دوران اصلاحات ارضی تا سال ۱۳۵۷
۳۱	مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی
۳۳	شوراها به عنوان یک سازمان محلی
۳۳	شوراهای محلی در دیگر کشورها
۳۵	شورا از نظر اسلام
۳۷	شورا از نظر قانون اساسی
فصل سوم: طرح تحقیق	
۴۱	جامعه‌ی آماری
۴۱	نمونه‌ی آماری و روش نمونه‌گیری
۴۲	روش تحقیق
۴۲	روش تجزیه و تحلیل فرضیات

۴۲	پرسشنامه‌ها
۴۳	آزمون پایایی
۴۳	آزمون روایی
۴۳	روش تحلیل داده‌های آماری
۴۳	آزمون فرض دو جمله‌ای
۴۴	آزمون فرض نسبت موفقیت در جامعه (P)
فصل چهارم: استنباط و تحلیل فرضیه‌ها	
تحلیل همبستگی و بررسی ارتباط بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و	
۴۸	کارگزاران دولتی
تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در	
۴۹	فرضیه دوم
تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در	
۴۹	فرضیه سوم
تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در	
۵۰	فرضیه چهارم
تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در	
۵۱	فرضیه پنجم
۵۲	جدول (۷-۴) جمع‌بندی نظر پاسخ دهندگان در تأیید و یا رد H_1
۵۳	تحلیل واریانس فرضیات
آزمون تحلیل واریانس بین میانگین فرضیات تحلیل شده در گروه شوراهای	
۵۴	اسلامی روستایی
فصل پنجم: نتیجه‌گیری و آرایه پیشنهاد	
۵۷	یافته‌های پژوهش
۶۱	نتیجه‌گیری جانبی تحقیق
۶۳	پیشنهادهای کاربردی
۶۴	خلاصه بخش‌ها
۶۵	منابع

سخن ناشر

فعال‌سازی ظرفیت‌های موجود دانشجویی در کلیه سطوح برای تولید و انتشار آثار علمی، فرهنگی کمترین وظیفه‌ای است که ما در قبال جمعیت عظیم دانشجویان کشور برعهده داریم.

لذا در چارچوب تدابیر و طرح‌های ویژه، دبیرخانه انتخاب پایان نامه سال دانشجویی با هدف بهره‌گیری هرچه بیشتر جامعه از ظرفیت‌های علمی، فرهنگی این عرصه و نیز به منظور تعمیق، توسعه و ترویج نتایج یافته‌های دانشجویی، طرح انتشار پایان‌نامه‌های برتر دانشجویی را در دستور کار خود قرار داده‌است.

لذا در همین راستا و به منظور ارتباط و تعامل هرچه بیشتر جامعه با ظرفیت‌ها، قابلیت‌ها و استعدادهاى دانشجویی کشور و همچنین حمایت از پایان‌نامه‌های برگزیده دوره هشتم، این آثار بصورت کتاب منتشر می‌شوند.

اینک که جامعه ما در آستانه خیزش بزرگ علمی است، توسعه علمی، پژوهشی و رونق آموزش عالی به یک جنبش فراگیر تبدیل شده و این نشانه بسیار خوبی از تحولات آینده در کشور است. از سوی دیگر در نیم قرن گذشته با تحولات فکری در کل جامعه جهانی مواجه بوده‌ایم. که باید بکوشیم ضمن درک عمیق این تحولات، زمینه را برای رشد و پویایی هرچه بیشتر فرهنگ ایرانی و اسلامی مهیا کنیم.

زمانی محور اصلی فعالیت‌ها در دانشگاه‌ها، آموزش بود. اما امروز با احساس ضرورت، انجام و رونق پژوهش در کشور تحولات وسیعی را به وجود آورده‌است. آمارهای موجود امیدهای تازه‌ای را ایجاد کرده‌است: از جمله آمار وجود حدود ۷۰۰ محقق در یک میلیون نفر جمعیت، که در برنامه چهارم توسعه، این رقم ارتقاء می‌یابد. همچنین مراکز پژوهشی خصوصی که در گذشته اهمیتی برای پژوهش قائل نبودند امروز در تولید علم و دانش حرف‌های زیادی برای گفتن دارند. زمینه توسعه ارتباط دانشگاه‌ها با جامعه بیشتر فراهم شده‌است بطوری که امروز شاهد اتفاقات تازه در این عرصه هستیم. دانشگاهیان ایرانی وارد عرصه‌های بین‌المللی شده‌اند، مقالات آنها در کنفرانس‌های بین‌المللی ارائه می‌شود و هر روز شاهد افزایش ارجاع به مقالات دانشمندان ایرانی هستیم که این خود نشانگر کیفیت بالای تحقیقات است با استقرار

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۶

توسعه علمی در کشور، ایران به آستانه نوآوری رسیده‌است. همه اینها عواملی هستند که ضرورت پرداختن جدی به پایان‌نامه‌های دانشجویی را (که خود بخش قابل توجهی از تحقیقات دانشگاهی را شامل می‌شود) نشان می‌دهد. امید است سرمایه‌گذاری در علم و پژوهش (به معنی توجه به آینده کشور و توسعه پایدار و مطلوب) هرروز بیشتر و بهتر شود و پژوهش و فناوری به عنوان مفاهیم فراملی بیش از پیش شناخته شوند. بنابراین باید امید داشت در برنامه‌ریزی‌های بومی کشور، تحولات جهانی در نظر گرفته شود و معیارهای بین‌المللی ملاک عمل قرار گیرد.

با درک ضرورت توسعه علم، بسط دانایی و تسهیل دسترسی جامعه به نتایج مطالعات پژوهشگران، سازمان انتشارات جهاددانشگاهی با برگزاری «جشنواره پایان‌نامه سال دانشجویی» اقدام به انتخاب بهترین پایان‌نامه‌ها در موضوعات مختلف دانشگاهی نموده‌است اثری که پیش روی شماست حاصل هشتمین دوره برگزاری جشنواره پایان‌نامه سال دانشجویی در سال ۸۳ می‌باشد که در قالب مجموعه پایان‌نامه‌های برگزیده هشتمین دوره پایان‌نامه سال دانشجویی منتشر می‌گردد.

با آرزوی توسعه و تعمیق این حرکت و با امید به جلب نظر تمامی اندیشمندان و دست‌اندرکاران عرصه پژوهش و نگارش از تمامی عزیزانی که سازمان انتشارات جهاددانشگاهی را در این راه همراهی کرده‌اند سپاسگزاری و تقدیر می‌نمائیم.

سازمان انتشارات جهاددانشگاهی
و دبیرخانه پایان‌نامه سال دانشجویی

فصل اول: مقدمه

شورای اسلامی روستایی از جمله نهادهایی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تغییر در تمام سطوح مدیریتی کشور، برای گردش امور روستا و جبران خلاء ناشی از فقدان مدیریتی جامعه روستایی به صورت خودجوش در اغلب روستاها تشکیل شده است. این شورا، عمدتاً با انتخاب نیروهای جوان، جایگزین نظام مدیریتی سابق از جمله مالک، خان، انجمن عمران ده، کدخدا، خانه انصاف و سپاهیان (بهداشت، دانش، ترویج و آبادانی و عدالت) شد.

تشکیل شورای اسلامی، گسترش نهادهای مدنی و سپردن کار به دست مردم از جمله مسایلی است که در بدو پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون، فراز و نشیب‌هایی را به خود دیده است که در چند سال اخیر با عنایت و توجه بیش‌تری دنبال می‌شود. اجرای برنامه‌های توسعه روستایی از طرف نهادهای انقلاب اسلامی و سازمان‌های دولتی با رویکرد جلب مشارکت مردم و استفاده از توان و ظرفیت روستاییان و آمادگی آنان برای جبران عقب ماندگی روستاها، ذهنیت همه را به تشکیل شوراهای اسلامی روستایی برای تحقق و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی معطوف کرد. در پی شکل‌گیری همین شرایط و به خاطر حضور بیش‌تر جهاد سازندگی در روستاها، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی را تصویب و انجام انتخابات شورای اسلامی روستایی را به جهاد سازندگی واگذار کرد، که در سال ۱۳۶۵ این قانون اصلاح و انتخابات شوراهای اسلامی به وزارت کشور سپرده شد. با توجه به سابقه فعالیت این شورا در دو دهه‌ی گذشته و برگزاری نخستین انتخابات سراسری شوراهای اسلامی در اسفندماه ۱۳۷۷ و لزوم گسترش نهادهای

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۸

مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های محلی به منظور پذیرش بخشی از مسئولیت‌ها و وظایف بخش دولتی، در این تحقیق عملکرد شوراهای اسلامی روستایی به عنوان یکی از نهادهای مدنی یا سازمان‌های محلی مورد بررسی قرار گرفت. علاوه بر این، دیدگاه کسانی که مأمور اجرای برنامه‌های توسعه روستایی در ابعاد مختلف هستند و برخورد مستقیم با شوراهای اسلامی روستایی دارند، در این تحقیق آورده شده تا بدانیم تا چه میزان می‌توان از توان و ظرفیت آنان برای کاستن از مسئولیت بخش دولتی استفاده کرد.

تعریف موضوع

بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستایی با چشم‌انداز قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد. قانون اساسی، یک فصل را به جامعه مدنی و شورا اختصاص داده و ایجاد زمینه اجرای دومین بند از ماده ۱۳۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را - که امور مردم را به خود آنان و بخشی از امور دولتی را به شوراهای اسلامی روستایی و دستگاههای محلی و بخش خصوصی واگذار می‌کند - به این موضوع منوط کرده است. در این قانون، چنین آمده است:

ماده ۱۳۷- الف: به منظور تسریع در امر توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به بهبود معیشت روستائیان، دولت مکلف است نسبت به انجام موارد زیر طی دوران برنامه اقدام کند:

بند ۲ - واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی به شوراهای اسلامی و دستگاه‌های محلی و مؤسسات و شرکت‌های غیر دولتی. در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است:

اصل هفتم: «طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم» و «و شاورهم فی الامر» شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.»

اصل یکصدم: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت

۹ ■ مقدمه ►

شوراهایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را - که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

اصل یکصد و ششم: «انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.»

با برگزاری نخستین انتخابات سراسری شوراهای اسلامی شهر و روستا در اسفندماه سال ۱۳۷۷ و استقرار رسمی و قانونی این نهاد مدنی (Civil Society Organization) در سطوح محلی و منطقه‌ای (تشکیل شورای بخش) بخشی از بندهای مسکوت مانده قانون اساسی به مرحله اجرا درآمد و با اجرای قانون شوراهای اسلامی، گام عملی برای ایجاد و تقویت نهادهای مدنی برداشته شد. در واقع، مردم با این انتخاب در اداره امور شهر، بخش و روستا سهم شدند؛ اگرچه تا ایفای نقش کامل و رسیدن به کارکرد صحیح این نهاد مدنی (شورا)، مشکلات و مسایل فراوانی وجود دارد که قسمت عمده آن در بخشی از دولت، مردم و خود شورا نهفته است. در یک عبارت کلی می‌شود این طور بیان داشت که همه طرف‌ها، درک و انتظار مناسب و درستی از نقش و کارکرد شوراها ندارند. زیرا در نخستین دوره کاری شوراها، برخی ناهنجاری‌ها و سیاسی‌کاری‌ها را در عملکرد برخی از شوراها شاهد بودیم و در یک جمع‌بندی، مشخص شد که شورای اسلامی روستاها موفق‌تر از شورای اسلامی شهر عمل کرده‌اند؛ هرچند این موضوع، نیازمند تحقیق و بررسی علمی است.

با نگاهی به گذشته و سال‌های اولیه استقرار نظام اسلامی در می‌یابیم که واگذاری امور مردم به آنان و اعتماد به تشکلهای مردمی و کاستن از بار تصدی دولت از اهداف و خواسته‌های امام خمینی (ره)، بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران بوده است. ایشان خواستار آن بودند که امور مردم به خود آنان واگذار شود و دولت، تنها ناظر انجام کارها باشد: «... اما راجع به تجارت، راجع به صنعت، راجع به این‌ها اگر مردم را شریک خودتان نکنید، موفق نخواهید شد.... مثل این است که ما بخواهیم - چیز را

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۱۰

- کشاورزی و اما، خود دولت بکند. خب کشاورزی که نمی‌تواند دولت بکند. کشاورزی را دولت باید تأیید بکند تا کشاورزها کشاورزی کنند. تجارت هم همین جور است، صنعت هم همین جور است، صناعی که مردم ازشان نمی‌آید، البته باید دولت بکند، کارهایی را که مردم نمی‌توانند انجام بدهند، دولت باید انجام بدهد؛ کارهایی که هم دولت می‌تواند انجام بدهد و هم مردم می‌توانند انجام بدهند. مردم را آزاد بگذارید که آنها بکنند، خودتان هم بکنید، جلوی مردم را نگیرید، فقط یک نظارتی بکنید که مبادا انحراف پیدا بشود.»^۱

استقرار شوراهای اسلامی روستایی به عنوان یک نهاد مدنی و کانال و مجرای صحیح و اصولی دخالت و حضور مردم در امور و سرنوشت خودشان است. هرچند تا تحقق کامل این امر، فاصله بسیاری داریم؛ زیرا آنچه در قانون شوراهای اسلامی به عنوان شرح وظایف شوراهای اسلامی روستایی آمده، کلی و مبهم است و بعضاً به امور جزئی و ناچیز اشاره دارد که به نظر می‌رسد تأمین کننده نظر قانون اساسی نباشد. در ماده ۶۸ قانون وظایف و تشکیلات شوراهای اسلامی در باره وظایف شوراهای اسلامی روستایی آمده است:

الف - نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای اسلامی روستا،

ب - بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود در روستا و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در این زمینه‌ها و ارایه آن به مقامات مسئول ذیربط،

ج - جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولان اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با روستا فعالیت می‌کنند و ایجاد تسهیلات لازم جهت پیشبرد امور آنها،

د - تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست‌های مذکور،

ه - نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا،

و - همکاری با مسئولان ذیربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستاها در حدود امکانات،

۱. سازمان امور اداری و استخدامی، ۱۳۷۸، پیوست برنامه راهبردی نظام تحول اداری، ص ۴۹.

۱۱ ■ مقدمه ►

ز - کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیرمترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی،

ح - تلاش برای رفع اختلافات افراد و محله‌ها و حکمیت میان آن‌ها،
ط - ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و تأمین بهداشت محیط،

ی - همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی،
ک - ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیت‌های تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی،

ل - جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی،
م - انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین‌نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم.

تبصره: عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا براساس آیین‌نامه مربوط انجام می‌شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.
با توجه به ضعف و ناکارایی نظام اداری ایران - که دارای پیشینه و ریشه تاریخی بوده و روزه‌روز بر این مشکل افزوده می‌شود - در این تحقیق با نگرش به تجربه و عملکرد گذشته و شرح وظایف قانونی شوراها و همچنین انتظاراتی که مسئولان و مردم از آنان دارند، میزان آمادگی و ظرفیت آنان در پذیرش مسئولیت و در روند بهبود نظام اداری و کاستن از بار تصدی دولت و اموری که از دولت قابل انتزاع و قابل واگذاری به شوراهای اسلامی روستایی می‌باشد، مورد بررسی قرار گرفته است.

اهمیت تحقیق

نظام اداری کشور ما با برخورداری از یک بوروکراسی عظیم - که کوچک‌ترین امور را در حیطه تصدی خود قرار داده است - با یک روند روبه رشد افزایش هزینه‌ها، افزایش مقررات دست و پاگیر و افزایش ساختار و تشکیلات از نظر بخشی و منطقه‌ای روبه‌روست که منجر به کندی امور و مهم‌تر از آن، کاهش اثربخشی کارائی شده است؛ چرا که در این بین، دستگاه‌های اداری به جای آن که ساده کننده امور و وظایف محوله باشند و به عنوان ابزاری برای تحقق اهداف توسعه عمل کنند، خود تبدیل به یک هدف و عملاً سد راه تحقق اهداف توسعه و تعالی کشور شده‌اند.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۱۲

البته این مسأله‌ای است که از دیرباز، کشورها و دولت‌ها با آن روبه‌رو بوده و تلاش‌های پیگیر و مستمری در این زمینه انجام داده‌اند. وجه اشتراک همه این تلاش‌ها حرکت به سمت کوچک‌سازی^۱، تمرکززدایی و واگذاری امور و سپردن اختیارات بوده که عصاره اینها «کاهش تصدی‌گری و حرکت به سمت اعمال حاکمیت» بوده است. از جمله اقداماتی که در این راستا صورت گرفته، تجربه موفق کشورهای جنوب شرق آسیا و بعضی کشورهای در حال توسعه در چارچوب توانمند کردن نهادهای مدنی و محلی و ایجاد زمینه برای مشارکت وسیع و گسترده مردم در این فرآیند است. کشور ما هم از این قاعده مستثنی نیست؛ چرا که شوراهای اسلامی روستایی با حدود ۳۴۷۹۴ واحد و ۱۵۵۳۱۲ عضو در رسیدگی به مسایل روستا (از تعیین نیازها و امکان‌سنجی اولویت‌های اساسی تا اجرای پروژه‌ها و نظارت بر آنها) در بیش‌تر موارد، تجربه موفق‌تری را برجای گذاشته‌اند.

اما نکته مهم این است که موفقیت شوراهای روستا، منوط به تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مناسب از طرف دولت و ایجاد توانمندی و افزایش مهارت‌های لازم در و سپس واگذاری امور متناسب با توان و ظرفیت به آنهاست. به عبارت دیگر، نخستین اولویت ما در تحقیقی که در دست دارید، این بوده که در وهله اول، توان و ظرفیت شوراهای اسلامی در پذیرش مسئولیت و در اختیار گرفتن امور را مورد بررسی قرار داده و ببینیم این توان و ظرفیت در چه حوزه‌ای موفق‌تر است؟ از طرفی، روشن است که به‌کارگیری و استفاده از یک نیروی عظیم و آماده به‌کار در قالب شورای اسلامی و از رهگذر آن، مشارکت دادن ۲۳ میلیون روستایی در سرنوشت خویش و سپردن کارها به آنها در کاهش هزینه‌ها و تسریع در اجرا و اثربخشی برنامه‌ها چقدر می‌تواند نقش داشته باشد.

اهداف تحقیق

- اهم اهدافی که در این تحقیق دنبال می‌شود عبارت است از:
- بررسی عملکرد شوراهای اسلامی روستایی در دو دهه گذشته در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، عمرانی و فرهنگی،
 - تبیین نقاط ضعف و قوت شوراهای اسلامی روستایی از دیدگاه خود آنان و مسئولان محلی - که در ارتباط مستقیم با شورای اسلامی روستایی بوده و هستند،

۱۳ ■ مقدمه ►

- تبیین ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستایی در زمینه‌های برنامه‌ریزی، نظارت و اجرا با توجه به شرایط عمومی روستاهای کشور و رعایت شرایط مندرج در قانون اساسی و سایر قوانین.

فرضیات تحقیق

این تحقیق، شامل یک فرضیه اصلی و پنج فرضیه فرعی است.
فرضیه اهم: بخشی از فعالیت‌های دولتی قابل تفویض به شوراهای اسلامی روستایی است فرضیه‌های فرعی که شامل موارد زیر است:

- ۱- تشخیص نیازهای محیطی روستا، به شوراهای اسلامی روستایی تفویض می‌شود.
- ۲- شوراهای اسلامی روستایی، توانایی پیگیری مشکلات جامعه روستایی را دارند.
- ۳- شوراهای اسلامی روستایی، می‌توانند بر اجرای پروژه‌های روستا نظارت کنند.
- ۴- این شوراها، توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را دارا هستند.
- ۵- شوراها، می‌توانند نگهداری از تأسیسات عمومی روستا را برعهده گیرند.

محدودیت‌ها

محدودیت‌ها را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

- ۱- کمبود منابع و عدم دسترسی به منابع لازم، با وجود مراجعه به بعضی از دانشگاه‌ها از جمله دانشگاه تربیت مدرس، دانشگاه تهران، وزارت کشور، وزارت جهاد کشاورزی، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، بنیاد شهید بهشتی و ... شدیداً محسوس است. متأسفانه منابع لازم در حوزه شوراهای اسلامی، عموماً و شورای اسلامی روستایی کمتر به چشم می‌خورد.
- ۲- در تکمیل پرسشنامه مربوط به گروه کارگزاران دولتی در بعضی از سطوح شهرستان و بخش، مشکلاتی وجود داشت؛ به طوری که دسترسی به بعضی از افراد این گروه با وجود تنظیم وقت قبلی با مشکلاتی همراه بوده است.

تعریف واژه‌ها

ظرفیت^۱: عبارت است از گنجایش، توان، واحد، گنج و گنجاً.

در جای دیگر از ظرفیت تحت عنوان اصلیت، صلاحیت، اصلیت قانونی، تعداد، قدرت، گنجایش، قوه ذهنی، هوش، سمت، شغل مقام و مأموریت یاد شده است.^۲

۱. Capacity

۲. عباس آریان‌پور کاشانی، ۱۳۷۳، فرهنگ فشرده فارسی به انگلیسی، ص ۷۸
۳. همان نویسنده، ۱۳۷۱، فرهنگ کامل انگلیسی به فارسی جلد اول، ص ۸۱۵

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۱۴

دکتر معین از ظرفیت، تعاریفی چون: گنجایش، وسع، استعداد، قوه، قابلیت، داده و از ظرفیت داشتن، تعاریفی چون، گنجایش داشتن، وسع داشتن، استعداد داشتن و قابلیت داشتن ارائه داده است.^۱

با توجه به تعریف‌هایی که از ظرفیت شده است، در اینجا منظور از ظرفیت، عبارتست از: توانایی، توانمندی و استعداد بالقوه شوراهای اسلامی روستایی که براساس آن، امکان انجام فعالیت‌هایی در رابطه با جامعه روستایی وجود دارد.

مسئولیت‌پذیری^۲: از مسئولیت، تعریف‌هایی چون: مسئول بودن و موظف بودن به انجام امری ارائه شده است. همچنین تعاریف دیگری از جمله عهده، ضمانت و جوابگویی از مسئولیت آمده است. مسئولیت‌پذیری به میزان آمادگی شوراهای اسلامی روستایی اطلاق می‌شود که براساس آن، می‌توانند بخشی از وظایف دولت در امر تصدی‌گری را به عنوان جایگزین دستگاه‌های اداری به عهده گرفته و به انجام برسانند که این آمادگی در ابعاد مختلف امور عمرانی، اجتماعی و فرهنگی است و در نوع خود در برگیرنده فرآیندی چون تشخیص نیاز و مسأله‌یابی، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت را به دنبال داشته باشد.

ماده یک شورای اسلامی روستایی: به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم، نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک، شوراهایی به نام شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک بر اساس مقررات این قانون تشکیل می‌شود.

ماده ۲: مقصود از شورا در این قانون، شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک است.^۳

تعریف نیاز: نیاز، عبارت است از احساس یک کمبود، همراه با کوشش در جهت برطرف کردن آن.^۴ نیاز، عبارت است از احساس کمبود و یا نبود چیزی که فرد باید آن را تأمین کند و یا در تکمیل آن بکوشد تا از موفقیت کیفی بهتری برخوردار باشد.^۵ از

۱. محمد معین ۱۳۷۱، فرهنگ کامل انگلیسی به فارسی، ص ۲۲۵۰

۲. Responsibility

۳. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵/۳/۱

۴. فرامرز رفیع پور، جامعه روستایی و نیازهای آن، ص ۱۴

۵. ایرج ملک محمدی، ۱۳۶۲، مبانی ترویج کشاورزی، ص ۲۳۳

۱۵ ■ مقدمه ►

دیدگاه روانشناسی و جامعه‌شناسی، پدیده نیاز متفاوت است؛ زیرا در جامعه‌شناسی بر جنبه اجتماعی پدیده نیاز تأکید می‌شود و در روانشناسی بر جنبه فطری و طبیعی آن. در اینجا منظور از نیاز، نیازهای مشترک، جمعی و گروهی است که افراد یک محل و یا منطقه برای رفع این نیازها تلاش می‌کنند تا به وضع مطلوب برسند. البته باید توجه داشت، نیازهای طبیعی انسان در جامعه شکل گرفته تبدیل و تغییر و با هنجارها و ارزش‌های جامعه تطبیق می‌یابند.

از آنجا که نیازها به شرایط خاصی وابسته‌اند، نمی‌توان یک استاندارد عام و برای تمام شرایط زمانی و مکانی معتبر برای «حداقل نیازها» و یا نیازهای بنیانی (BasicNeeds) تعیین کرد. این حداقل نیاز نسبت به نیازها در سطح یک جامعه علی‌الاصول پایدار و بدون تغییر نیست و نیازها در پی عوامل گوناگون، تغییر و عمدتاً افزایش می‌یابد.^۱

بعضی‌ها نیازهای جمعی و مشترک مردم را دسته بندی می‌کنند: «نیازهای مشترک مردم یک کشور را می‌توان به سه دسته عمده محلی، منطقه‌ای و ملی یا مملکتی تقسیم کرد.»

نیازهای مشترک محلی: هرکس در هر شهر یا روستایی که اقامت دارد، مایل است خود و خانواده‌اش در محیطی تمیز و پاکیزه و سالم زندگی کنند. از آب سالم و گوارا و برق دائمی و مطمئن و ارزان و سایر تسهیلات زندگی اجتماعی بهره ببرند، به راحتی رفت و آمد، تفریح و خرید کنند، درآمد مناسب و راحتی داشته باشد و بالاخره اطفال او راحت تحصیل کنند و در محیطی سالم و مناسب تربیت شوند، خانه و مسکن و اموال او به خوبی حراست و محافظت شود.^۲

بنابر تعریف فوق، نیازهای محیطی به نیازهایی اطلاق می‌شود که رفع این نیازها در ابعاد مختلف عمرانی، اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و زیست محیطی، زندگی افراد را از وضع موجود به شرایط بهتری ارتقاء می‌دهد و این نیاز با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و طبیعی، تغییرپذیر و ناپایدار است.

نظارت: در این تحقیق به نظارتی اطلاق می‌شود که شورای اسلامی روستایی از طرف مردم بر روند کارهای اجرایی دستگاه‌های دولتی - که در روستا اجرا می‌شود -

۱. پیشین ص ۶۵-۶۴

۲. ابوالقاسم طاهری، ۱۳۷۷، اداره امور شهرداری ها، ص ۲۳۰

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۱۶

خواهند داشت. این نظارت، جنبه عمومی داشته و نفی‌کننده نظارت تخصصی دستگاه‌های اجرایی نیست.

نهاده‌های کشاورزی و دامی: عبارتند از هر یک از اجزاء مورد نیاز برای تولید یک محصول مانند زمین، کار یا مواد اولیه در کارهای کشاورزی^۱ که در اینجا منظور از نهاده شامل بذر، کود، سم، علوفه و داروهای دامی است.

تأسیسات عمومی: به بناها و ساختمان و آن دسته از تأسیساتی اطلاق می‌شود که با استفاده از اعتبارات دولتی، مشارکت خیرخواهان و یا خودیاری و مشارکت خود روستاییان برای بهره‌برداری مردم روستا احداث شده است؛ مانند راه‌ها، پل‌ها، خطوط انتقال برق، آب، مخابرات و گاز، حمام، غسالخانه، اماکن مذهبی و فرهنگی، مانند مسجد و حسینیه، کتابخانه، اماکن آموزشی، ورزشی، خدماتی و....

۱. غلامحسین صدیقی افشار، ۱۳۷۳، فرهنگ فارسی امروز، ص ۱۱۴۴

فصل دوم: پیشینه‌ی تحقیق

نقش نهادها^۱ در توسعه محلی

قبل از پرداختن به نقش نهادها در توسعه محلی، برای دستیابی به یک مفهوم صحیح، بهتر است واژه نهاد را تعریف کنیم.

از نظر لغوی، واژه «نهاد» به دو صورت «نهاد» و «نهاد» با معانی مختلف به کار می‌رود. نهاد در برابر واژه‌هایی مانند: سرشت، طینت، خلقت و فطرت و ... قرار دارد و ناظر بر یک امر درونی است. در برابر «نهاد» نیز واژه‌های مختلفی آمده است که در دو مقوله ساختی و کارکردی قابل دسته‌بندی است. چنان که «نهاد» در برابر آئین، رسم، شیوه و قاعده ناظر بر یک مقوله کارکردی است و «نهاد» در برابر ساخت، استمرار، بنیاد و مؤسسه، معانی ساختی از «نهاد» را مراد می‌کند.^۲

مقایسه واژه «نهاد» و «مؤسسه» با توجه به اینکه از مؤسسه به عنوان بنگاه، بنیاد، سازمان، اداره و بنیاد نهاد و تأسیس شده یاد می‌شود، می‌توان این طور برداشت کرد که مؤسسه در یک بعد مشخص فعالیت می‌کند و نسبت به نهاد محدود است و به عبارتی، مؤسسه، جزئی از نهاد است.

۱. Institution

۲. محمد جواد ایروانی، ۱۳۷۷، نهادگرایی و جهاد سازندگی، ص ۱۴.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۱۸

نقطه افتراق نهاد و مؤسسه را می‌توان در ابعاد محتوایی آن یافت؛ در واقع، مؤسسه عمدتاً برای تأمین و ارایه خدماتی خاص ایجاد می‌شود و مبتنی بر ساختار اداری و تشکیلات سازمانی است که نوعاً مشابه است.

«Institution» در یک مفهوم کلی در توصیف آن دسته از اعمال اجتماعی به کار می‌رود که به طور منظم و مداوم تکرار می‌شوند، به وسیله ضوابط اجتماعی تجویز و حفظ می‌گردند و اهمیت عمده‌ای در ساختار اجتماعی دارند.^۱

مارسل ماوس^۲ می‌نویسد: «نهاد واقعاً چیست؛ جز مجموعه پابرجایی از اعمال یا نظریه‌هایی که افراد با آن‌ها روبه‌رو می‌شوند و کم و بیش به آن‌ها تحمیل می‌شود؟ دلیلی در دست نیست که این اصطلاح، همچنان که رواج دارد، منحصرأ در باره ترتیبات بنیادی اجتماعی به کار رود. از این رو، من آن را به معنای رسوم، الگوها، تعصبات و خرافات و همچنین واحدهای سیاسی و سازمان‌های حقوقی به کار می‌برم»^۳ نهادها در جوامع روستایی از دیرباز بر محورهای خاصی که برخاسته از شرایط و نظام معیشتی جامعه روستایی بوده، شکل گرفته و بستر مناسبی برای همکاری و همیاری و بهبود شرایط زندگی جمعی و توسعه روستایی به وجود آورده‌اند. «برای هرکس روشن است که نهادهای محلی - روستایی، حداقل به عنوان یکی از عناصر اصلی در توسعه روستایی پایدار و موفق تلقی می‌شود. دلیل کم شدن فاصله و شکاف موجود بین کشورها، آن است که ملت‌ها با قبول نتایج حاصل از بررسی‌ها و نیز تلاش در جهت ایجاد ظرفیت‌های نهادی قویتر در سطوح پائین‌تر و ارتباط با نهادهای محلی حرکت می‌کنند»^۴

در اقلیم متنوع کشورمان، نهادها حول سه محور اساسی یعنی آب، زمین (زراعت) و دامداری تشکیل شده و با توجه به شرایط هر منطقه، طیف متنوعی از نهادها را می‌توان مورد بررسی قرار داد، اما باید گفت که نهادها و سنت‌های مشارکتی در شمال کشور، بیش‌تر حول کشت برنج و صید ماهی، در نواحی مرکزی و غربی و شرقی بر محور زراعت گندم و دامداری و در جنوب کشور بر محور نخیلات و صیادی به

۱. همان منبع، ص ۱۷

۲. Marscel Mauss

۳. هونین کائوتوری و دیگران، ۱۳۷۹، مشارکت در توسعه، ص ۷۴.

۴. نورمن. تی. اوپاف، ۱۹۹۹، نقش نهادها در توسعه جوامع محلی، ص ۹۹

۱۹ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

وجود آمده‌اند. این نهادها بر ساختار اجتماعی روستاها نیز اثرگذارند و روابط افراد براساس آن شکل گرفته است.

از دهه ۱۳۳۰ همراه با دخالت و حضور دولت در روستاها، تشکیل نهادهایی به منظور توسعه روستایی از طرف دولت مورد پیگیری قرار گرفت. در آغاز دهه ۱۳۴۰ با اصلاحات ارضی، ملغا شدن رژیم ارباب - رعیتی و حضور بیش‌تر دولت در روستا، ساختار اجتماعی روستاهای ایران را تا حدود زیادی دستخوش تغییرات کرد. با انجام برنامه اصلاحات ارضی در سه مرحله، طی سال‌های ۴۸-۱۳۴۰ تغییرات مهم ساختاری در مالکیت زمین و ابعاد نیروی کار در مناطق روستایی صورت گرفت. در فرآیند بهمن ماه سال ۱۳۴۱ میزان زمین با توجه به کشاورزی و توزیع اجاره‌داری ما بین خوش‌نشینان بدون زمین تعیین شد. در مرحله آغازین اصلاحات ارضی، روستاییان تحت پوشش خدمات روستایی و کشاورزی قرار گرفتند. این پروژه، شامل آموزش، بهداشت، ترویج کشاورزی، اعتبار، ماشین آلات، بازار یابی محصولات مزرعه و اصلاحات فراساختاری بود.

نهادهای توسعه‌ای دولتی در مناطق روستایی

بعد از جنگ جهانی دوم و رویکرد دولت به تدوین برنامه عمرانی اول، تشکیل صندوق تعاونی روستایی از نخستین اقدامات دولت محسوب می‌شود و در دهه ۱۳۳۰ ادغام صندوق تعاون روستایی در شرکت تعاونی روستایی صورت گرفت. پس از آن در سال ۱۳۳۵ به دنبال تصویب قوانینی در زمینه عمران روستایی، تشکیل انجمن عمران ده در دستور کار دولت قرار گرفت که وظایف متعددی در زمینه عمرانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و فرهنگی برای این انجمن‌ها به تصویب رسید.

در دهه‌ی ۱۳۴۰ به دنبال تصویب قانون اصلاحات ارضی و تشکیل نهادهای مختلف به منظور بهبود شرایط تولید و افزایش درآمد روستاییان و نهایتاً توسعه‌ی روستایی، مأموران دولتی به روستاها اعزام شدند، اما گسیل آن‌ها به روستاها و تصدی دستگاه‌های مختلف دولتی، نوعی هرج و مرج و آشفتگی را به دنبال داشت.

توزیع وظایف و کارهای حوزه‌ی روستا بین بخش‌های مختلف دولت و همکاری نکردن مردم با این برنامه‌ها به دلایل مختلف از جمله بی‌اعتمادی بین دولت و مردم، فرمایشی و نمایشی بودن این گونه اقدامات، سنخیت نداشتن بعضی از این نهادهای توسعه‌ای با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روستاها و تقلیدی بودن آن‌ها، شکاف بین روستاییان و شهرنشینان و ... دست به دست هم داد تا دولت در راه

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۲۰

توسعه‌ی مناطق روستایی، توفیق چندانی به دست نیاورد و هر روز، خیل عظیمی از روستاییان، خانه‌ها و مزارع خود را به قصد کار در کارخانجات صنایع مونتاژ بفروشد و روانه‌ی شهرها شوند.

البته این همان تحقق خواسته و نیت اصلی طراحان اصلاحات ارضی بود.

نهادهای توسعه‌ای بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

با سرنگونی رژیم پهلوی و کنار زده شدن نهادهای قبلی و فراهم شدن زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی و سیاسی، ناشی از جو انقلابی و بالا گرفتن تب اقدامات اصلاح گرانه در ابعاد مختلف و تشکیل نهادهایی متناسب با شرایط روستا، راه برای تشکیل نهادی چون شورای اسلامی روستایی با مشارکت مستقیم مردم فراهم شد. در همین زمینه، نهادهای دیگری مانند جهاد سازندگی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین، مراکز خدمات روستایی، خانه‌های همیار روستایی، خانه‌های ترویج، کتابخانه‌های روستایی و خانه‌ی بهداشت از مراکزی هستند که با شکل‌گیری در روستاها و دهستان‌ها در فرآیند توسعه‌ی روستایی ایفای نقش کرده. علاوه بر آن، تأکید بر بومی‌گرایی و اصالت یافتن روستاها، خصوصاً از بعد فرهنگی، موجب شد تا بعضی نهادهای سنتی توسط خود مردم و بعضاً با ایجاد زمینه‌های تشویقی از طریق دولت، بار دیگر با روح مشارکت، تعاون و همکاری در عمران و آبادانی در روستاها احیا شده و در فرآیند توسعه حضور داشته باشد.

در دهه‌ی اخیر، تشکلهای تولیدی، تعاونی‌ها و سازمان‌های محلی و مردمی و سازمان‌های غیر دولتی (NGO) در قالب گروه مردان و زنان روستایی در سطح روستاها شکل گرفته‌اند که با اهداف خاصی در خدمت جامعه‌ی روستایی هستند.

کاهش تصدی‌گری به عنوان یک استراتژی

آغاز هزاره‌ی سوم، جامعه‌ی جهانی و نوع بشر را با چالش‌های جدیدی روبه‌رو ساخته است. عصر ارتباطات و تغییرات تکنولوژیکی و رقابت بین‌المللی و جهانی شدن از چالش‌هایی هستند که بیش‌تر کشورها و دولت‌ها و حتی دولت‌های غربی را - که خود منشأ بسیاری از این تغییرات و ابداعات هستند - به تأمل واداشته است. گذار و کنار آمدن با این چالش‌ها، اسباب و لوازم و آمادگی خاص خود را می‌طلبد که بخش عمده آن در نظام اداری و الگوی اداره امور تجلی پیدا می‌کند.

بعد از چند دهه بحث و مجادله بر سر میزان دخالت و حضور دولت در کارها و اداره‌ی امور و آزمون و خطای فراوان در سال‌های پایانی هزاره‌ی دوم در بیش‌تر

۲۱ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

کشورهای توسعه یافته، اکنون جنبه‌های ناکارآمدی نظام بوروکراتیک و الگوی سنتی - که زمانی به عنوان بهترین و یا جاودانه‌ترین تئوری و الگوی عملی مورد ستایش قرار می‌گرفت - با تغییرات روزافزون اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، آشکار شده و اداره جامعه براساس این الگو، نه تنها تسریع در انجام امور را دربر نداشته، بلکه موجب کندی حرکت و اتلاف وقت، منابع و امکانات شده است. چه بسا شرکت‌ها و یا حتی سازمان‌هایی که با الگوی بوروکراتیک «وبر» اداره می‌شدند به ورطه نابودی و ورشکستگی افتادند.

برای حل این معضل، تغییر شرایط و جایگزینی الگوی متناسب با این عصر است که می‌تواند تا حدودی از بروز مشکلات و مسایل پیچیده‌تر در حوزه‌ی نظام اداری جلوگیری کند. از این‌رو، اصلاح نظام اداری و کاستن از بار مسئولیت دولت و سپردن امور به بخش خصوصی، به عنوان یک استراتژی در حوزه علم مدیریت می‌توان پارادایم «مدیریت علمی نوین» را مطرح کرد. از طرفی با پدیده‌ی «جهانی شدن» و گردش سریع و پیشرفت فن‌آوری اطلاعات و مدیریت سیستم‌های اطلاعاتی، ایده مجازی‌سازی^۱ و تشکیل دولت الکترونیک، می‌رود تا تشکیلات، ساختار و دیگر عوامل سازمان‌های دولتی و خصوصی را به چالش بکشد.

تجربه‌ی کاهش تصدی‌گری در دیگر کشورها

در کشورهای صنعتی و غربی در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به دلیل نارسایی و بروز ضعف در نظام بوروکراسی، شیوه و رویکرد جدیدی بنام «مدیریت دولتی نوین» بروز کرد. این رویکرد جدید به عنوان جایگزین نظام بوروکراتیک طراحی شد. نظام بوروکراتیک، زمانی در نوع خود بهترین نظام و الگو در تئوری و عمل بود، اما رویکرد جدید می‌خواست با شکستن الزاماتی چون تمرکز قدرت، رعایت سلسله مراتب اداری، مقررات خشک و انعطاف ناپذیر و... حوزه‌ی فکری جدیدی را در شیوه‌ی مدیریت ایجاد کند.

اهداف دیگری که در این حوزه‌ی فکری مطرح بود، کاهش بار مسئولیت دولت و پرداختن به اعمال حاکمیت، تدوین خط مشی و سیاستگذاری به جای انجام کارها و خدمات عمومی و در یک کلام، کاستن از بار هزینه‌های دولت و خلاصه این که ایجاد یک دگرگونی در بخش دولتی و ارتباط آن با جامعه و دولت بود.

۱- Virtualness

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۲۲

دلایل این رویکرد و حوزه‌ی فکری جدید را نخست، ناکارایی الگوی سنتی و روبه‌رو شدن دولت‌های غربی با کاهش درآمدهای مالیاتی و محدودیت منابع، اراده‌ی سیاسی دولت‌ها و رشد بیش از اندازه دولت از یک طرف و لزوم اراییه‌ی خدمات عمومی به مردم از طرف دیگر تشکیل می‌دهد.

«برای این ناخرسندی از مهارت‌ها و توانایی‌های خدمات دولتی، دلایل چندی وجود داشت. نخست از آغاز دهه‌ی ۱۹۷۰ و به علت کاهش درآمدهای مالیاتی، دولت‌ها به شدت با محدودیت منابع مواجه شدند. سیاست عملی حکم می‌کرد که از اراییه‌ی خدمات به مردم کاسته نشود. بنابراین می‌بایست با هزینه و کارکنانی کم‌تر، همان خدمات اراییه می‌شد و وظیفه‌ها نیز افزایش می‌یافت»^۱

اصلاح نظام اداری، ابتدا از دهه ۱۹۸۰ و از کشورهای آمریکا و انگلستان و سپس در استرالیا، کانادا و آلمان شروع شده و پس از آن دیگر کشورها از جمله کشورهای در حال توسعه سرایت کرده است. اکنون نیز بیش‌تر کشورها در حال گذار از مرحله بوروکراسی سنتی و تغییر و دگرگونی در ساختار نظام اداری خود هستند.

«خصوصی‌سازی مؤسسات عمومی به یک نهضت جهانی تبدیل شده است. نخست کشورهای توسعه یافته و سپس کشورهای در حال توسعه - ۵۷ کشور تا ۱۹۸۷ - انواع مختلف مؤسسات عمومی را به معرض فروش گذاشتند. نهادهای بین‌المللی مثل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، خصوصی‌سازی را به عنوان بخشی از هر برنامه وام و کمک‌رسانی خود ترویج و ترغیب کرده‌اند»^۲

کاهش تصدی‌گری در ایران

ساختار دستگاه‌های اداری ایران به جای آن که ابزاری عقلانی برای انجام اقدامات اداری باشد، با توجه به فقدان اینگونه نیروهای اثرگذار، همچنان به مثابه تجمع ناآرام حکومت‌های ملوک‌الطوایفی خواهد ماند. پدیده درک شغل اداری به مثابه کانون قدرت و مایملک شخصی که بر رفتار دیوان‌سالاری ایران حاکمیت دارد، اثر منفی بر جنبه‌های تشکیلاتی و نیز شیوه‌های مدیریت دولتی در کشور می‌گذارد.^۳

نظام اداری ایران، تقلیدی کورکورانه از الگوی بوروکراسی غربی است که از همان ابتدا ناهمخوان و ناسازگار با اوضاع فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و شرایط اداری و

۱. آون هیوز، ترجمه مهدی الوانی، ۱۳۷۷، مدیریت دولتی نوین، چاپ اول، ص ۸۲

۲. همان منبع، ص ۱۴۹

۳. تاس ا.ج.ک لئود، ترجمه علی اعظم محمدیگی، ۱۳۸۰، برنامه ریزی در ایران، ص ۱۱۲

۲۳ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

دیوانی آن روز بوده و با گذشت زمان، این ناسازگاری و تضاد - که به نوعی، تضاد بین سنت و مدرنیسم و مدرنیسمیون هم می‌تواند مطرح باشد - تقویت شده و حتی از دلایل مهم سقوط رژیم پهلوی نیز به شمار می‌رود.

مقایسه بین تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های پیش از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) و امروز (۱۳۸۰) با وجود ادغام چهار وزارتخانه در دو وزارتخانه^۱ و تشکیل وزارت جدیدالتأسیس رفاه اجتماعی و افزایش چند سازمان ملی و نهاد دولتی و اضافه شدن اعتبارات و هزینه‌های دولت و ضعف و ناکارایی دستگاه‌ها و افزایش هزینه‌های سرسام آور آن، ریشه بسیاری از مشکلات و گرفتاری‌های کشور ما را می‌نمایاند. کشور ما با این حساب، در انتخاب و پیاده‌سازی الگوی بوروکراسی غربی دچار اشتباه فاحشی شده و ادامه‌ی این اشتباه، خسارات جبران‌ناپذیری به کشور و ملت وارد می‌سازد.

مقایسه‌ی بین بهره‌وری در ایران با کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته، یکی از ابعاد ویرانگر ساختار فعلی نظام اداری را آشکار می‌سازد. کشورهای غربی با وجود برخورداری از بهره‌وری بالا، به علت تأمین هزینه‌های عمومی و جاری از محل مالیات، نظام اداری خود را ناکارآ و نارسا به نیازهای روز تشخیص داده و در جهت اصلاح آن اقدامات مؤثری انجام داده‌اند، اما در کشور ما که از روز نخست پیاده‌سازی نظام بوروکراتیک دچار مشکل بوده‌ایم، هنوز به فکر چاره‌ی اساسی نیافتاده‌ایم؛ ضمن این که همواره و هر از چند گاهی از اصلاح نظام اداری نیز بسیار داد سخن سر داده‌ایم.

اصلاحات اداری در ایران، حکایت غم‌انگیزی دارد. در این کشور، «اصلاح اداری» همچون «پیشرفت فنی» و «توسعه اقتصادی»، یک اصطلاح کلیشه‌ای است که دولت یا برخی سازمان‌های دولتی در مقاطع زمانی مشخص و معمولاً به هنگام رویارویی با مقتضیات سیاسی به این اصطلاحات کلیشه‌ای روی می‌آورند و می‌کوشند تا به آن‌ها عینیت ببخشند.^۲

نگاهی به اقدامات و برنامه‌های اول و دوم و شعارهای مطرح شده و اقدامات و مصوبات و بعضاً مصوبات بدون ضمانت اجرایی شورای عالی اداری در بهبود روش‌ها، حاکی از سطحی بودن اقدامات دارد؛ زیرا در برنامه‌ی اول، اشاره چندانی به بحث

۱. منظور از ادغام چهار وزارتخانه، ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی است.

۲. پیشین، ص ۱۲۰

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۲۴

خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری نشده و در برنامه‌ی دوم، کاهش تصدی‌گری مطرح نشده است که در آن، اموری از دولت، جدا و به مردم و نمایندگان آنان تفویض شده باشد. ضمن این که در خصوص واگذاری کارخانه‌ها و فروش مراکز تولیدی و بعضی از تأسیسات عمومی در بعضی از تبصره‌های برنامه‌ی دوم، مجوزهایی صادر شده که متأسفانه در اجرای این تبصره‌ها اقدامات ناصواب زیادی به چشم می‌خورد. در این مبحث، گزارش سازمان بازرسی کل کشور و طرح آن در واپسین روزهای مجلس پنجم در صحن علنی مجلس شورای اسلامی، خود بحث مستقلی را می‌طلبد.

«... اما حرف و سخن بخش خصوصی ایران بیش‌تر این است که نیروگاهی را که مثلاً با دلار نرخ هفت تومان ساخته شده، چون ضرر می‌دهد، تقریباً مجانی در اختیارش گذاشته شود و او هم آزاد باشد که برق را به قیمت دلخواه خود بفروشد»^۱

به عقیده نگارنده، بین خصوصی‌سازی و کاهش تصدی دولت، باید تفاوت قابل شد، زیرا در خصوصی‌سازی، مدیریت مؤسسات و مراکزی از دولت، جدا و به بخش خصوصی واگذار می‌شود. در این موارد، بیش‌تر جنبه اقتصادی در نظر است، اما در کاهش تصدی‌گری، بخشی از وظایف اجرایی دولت به سازمان‌ها و نهادهای مردمی و محلی و غیردولتی واگذار می‌شود. اگر این وجه تمایز بین خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری را بپذیریم، هنوز اتفاق چندان مهمی در واگذاری بخشی از وظایف دولت به مردم و سازمان‌های مورد نظر رخ نداده است و یکی از دلایل عمده آن، نداشتن مبانی علمی و نظری مشخص و دیگری آماده نبودن بخش دولتی در جداسازی بعضی وظایف هرچند جزئی از خود است که به نوعی نشان از عدم انعطاف در مقابل تغییرات است.

کاهش تصدی‌گری در برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

طرح شعار جامعه مدنی از سوی دولت وقت در سال ۱۳۷۶ زمینه و بستر را برای حضور و تقویت سازمان‌های محلی و نهادهای مدنی (CSO)^۲ فراهم کرد. براساس این مفهوم، استقرار صحیح و درست نهادهای مدنی می‌تواند مشارکت مردم را در امر برنامه‌ریزی در سطوح محلی و منطقه‌ای، سیاست‌گذاری و نظارت و اجرا به دنبال داشته باشد و از این رهگذر، ضمن کاهش تصدی‌گری دولت، مردم نیز امکان نظارت بر کار دولت را پیدا کنند و از اشتباهات و انحرافات دستگاه اداری کاسته شود.

۱. حسین عظیمی، ۱۳۷۸، ایران امروز در آینه توسعه، ص ۱۴۹

۲. Civil Social Organization

۲۵ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

در چنین فضایی، قانون برنامه سوم توسعه با رویکردی نهادگرا از سوی دولت پیشنهاد شد و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که هدف اصلی آن، «اصلاحات اداری» و «ساماندهی اقتصادی» قرار داده شده و در بسیاری از مواد آن به لزوم مشارکت بخشیدن به مردم در برنامه‌های مختلف و گسترش تشکل‌های مردمی و محلی اشاره شده است که به موادی از آن اشاره می‌شود:

فصل اول برنامه از جمله مواد یک، دو و سه با بیان مقرراتی برای «اصلاح ساختار اداری و مدیریتی» کشور آغاز می‌شود^۱ و سپس، «ساماندهی شرکت‌های دولتی» طبق مواد چهارم تا نهم و همچنین «ساماندهی بازارها» مورد توجه قرار می‌گیرد. واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در فصل سوم و تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی در فصل بعد و تشکیل «شورای برنامه‌ریزی و توسعه» در هر استان به منظور تمرکززدایی در تصمیمات و برنامه‌ریزی طبق ماده ۷۰ قانون از جمله رویکردهای اساسی برنامه سوم است.

ماده ۱۵ این قانون، برای سرعت بخشیدن در خصوصی‌سازی، دولت را به تشکیل «سازمان خصوصی‌سازی» مکلف کرده است. همچنین در ماده‌ی ۱۰۴ آن، برای حفظ و تقویت ذخایر جنگلی و محیط زیست به نهادهای مردمی مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا تأکید دارد.

ماده‌ی ۱۰۷ مصرف بهینه آب کشور، تدوین و اجرای نظام بهره‌برداری، مشارکت بخش غیردولتی و حقایقه‌داران^۲ و مالکان و ایجاد تشکل‌های آب و خاک را متذکر می‌شود. در ماده‌ی ۱۰۹ به منظور بهره‌برداری کیفی و بهینه از آب و خاک و منابع طبیعی، ضمن بر شمردن اقدامات مختلف، حمایت از ایجاد تعاونی‌های تولید کشاورزی و تشکل‌های بهره‌برداران آب و خاک و منابع طبیعی را مورد تأکید قرار داده است.

در ماده‌ی ۱۳۷ ضمن تأکید و تذکر به تسریع در امر توسعه و عمران روستاها و توجه به بهبود معیشت روستاییان، دولت به انجام مواردی از جمله تعیین نقش و

۱. در بند ب - وظایف و اختیارات در ردیف پنجم آمده است: شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور و همچنین تعیین نحوه‌ی ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر.

۲. به میزان یا حجم معینی از آب که در یک زمان یا دوره‌ی مشخص، سهم کشاورز یا زارع بوده و او حق استفاده از آن آب را برای آبیاری محصول خود دارد.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۲۶

قلمرو وظایف و ارتباطات دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط با توسعه و عمران روستاها برای سازماندهی مجدد و حذف فعالیت‌های مشابه و موازی مکلف شده است. در بند دوم این ماده نیز واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی به شوراهای اسلامی، دستگاه‌های محلی و مؤسسات و شرکت‌های غیردولتی مورد تأکید واقع شده است.

ماده ۱۵۶ نیز به استفاده از توانمندی‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا در انجام امور دینی و فرهنگی را علاوه بر وظایف مصوب در قانون تشکیل آن‌ها اشاره کرده است.^۱ با توجه به مصوبات قانون برنامه‌ی سوم در زمینه کاهش تصدی‌گری و خصوصی‌سازی و تهیه و تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی بعضی از این مواد، باید اذعان کرد که برنامه‌ی سوم توسعه، برخوردار از رویکردی متمایز با دو برنامه‌ی قبلی است و در صورت اجرای صحیح و دقیق، می‌توانست آثار و نتایج خوبی در اصلاح ساختار اداری و نهادینه کردن مشارکت مردم داشته باشد، اما با گذشت دوره‌ی برنامه‌ی سوم و ادامه‌ی بحث و مجادله در حوزه‌ی تئوری و نظری بر سر مسائلی چون تقدم و تأخر «اصلاحات سیاسی و اصلاحات اقتصادی» و نرسیدن به یک اجماع کلی در این زمینه، متأسفانه بسیاری از رهنمودهای برنامه‌ی سوم به شکل صحیح اجرا نشده و یا اصولاً به مورد اجرا در نیامده است. و حتی تعمداً از طرف بعضی‌ها به چالش کشیده شده و نهادهای اجرایی متناسب و مطرح در قانون برنامه سوم شکل نگرفته بطوریکه برنامه‌ی چهارم را از بُعد نظری دچار مشکل کرده بود که شاهد رفت و برگشت‌های پیاپی برنامه‌ی چهارم توسعه بین مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بودیم. در حالی که برنامه‌ی سوم با درک مشکلات ناشی از اجرای برنامه‌های اول و دوم توسعه و طرح ضرورت اصلاحات و تغییر در مناسبات اداری و اجرایی پیشنهاد و تصویب شده بود.

۱ - در بند الف ماده‌ی ۱۵۶ آمده است: بررسی مشکلات و نارسایی‌های فرهنگی، هنری، ورزشی و آموزشی و ارائه پیشنهادها لازم به مسئولان و مراجع ذیربط.
 ب - مساعدت و مشارکت در حفظ و نگهداری بناهای فرهنگی و گلزار شهدا، بهره‌برداری از مراکز فرهنگی و هنری و ورزشی و تلاش برای جلب همکاری مردم در ایجاد تأسیسات و فضاهای مورد نیاز.
 ج - همکاری در حفاظت از ابنیه و آثار تاریخی و فرهنگی و بافت‌ها و محوطه‌های فرهنگی و تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری آنها.

مدیریت جامعه روستایی ایران و سیر تحول آن مدیریت جامعه روستایی ایران تا قبل از مشروطیت

یکی از ویژگی‌های جامعه‌ی روستایی ایران، قبل از مشروطیت، اقتصاد روستا بر محور اقتصاد کشاورزی قرار داشته و هرچه به گذشته برگردیم، اقتصاد ایران بر پایه‌ی نظام دامپروری و اقتصاد شبانی استوار بوده است. به این معنی که دولت در روستا حضور نداشته و زمین و آب به عنوان عوامل و سرمایه‌های اصلی تولید در شکل‌دهی و ایجاد مدیریت روستا نقش اساسی داشته‌اند که در این عرصه، ارباب، مالک و مباشر به عنوان نماینده او در مدیریت روستا ایفای نقش می‌کرده‌اند. البته باید این نکته را در نظر داشت که منظور از مدیریت، مدیریت به معنای مصطلح امروزی نیست که ارباب یا مالک در امور خاص روستا مدیریت را عهده‌دار باشند؛ بلکه مدیریت در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... بر عهده‌ی ارباب بوده است.

«روستاها به عنوان اولین واحدهای اجتماعی و مرکز استقرار و اسکان انسان‌ها، دارای سازمان اجتماعی و مدیریت بوده‌اند؛ لیکن مدیریتی با مفهوم گسترده و متفاوت با آنچه که امروز، تحت عنوان علم و یا فن مدیریت تدریس می‌شود یا مطرح است. زیرا واژه‌ی «مدیریت» را در این بررسی در ابعاد گسترده‌تر و شامل وجوه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، اداری و... در نظر گرفته‌ایم. از این منظر، مدیریت عبارت است از تلفیق و تنظیم عوامل مختلف طبیعی، انسانی، اقتصادی و... در جامعه‌ی روستایی که تا چند دهه پیش، اساس اقتصاد کشور و تأمین کننده‌ی عمده‌ی منابع خزانه‌ی کشور بود»^۱ با توجه به ابعاد وسیع مدیریتی مالک، اداره واحدهای زراعی، باغداری و دامداری و... و تقسیم کار و تنظیم روابط با مالک یا نماینده او بوده که در هر منطقه و روستا، شرایط طبیعی (وضعیت زمین و آب) تعیین کننده‌ی مقررات و قواعد عرفی و نحوه‌ی بهره‌برداری از زمین و آب و سایر عوامل تولیدی بوده است.

اقطاع و تیولداری به صورت امتیازاتی بود که از طرف پادشاه، زمین به کارگزاران و حکام و لشکریان اجاره داده می‌شد. از انواع دیگر بهره‌برداری در این دوران، می‌توان به املاک خالصه دولتی (املاک دیوانی، مصادره‌ای و انتقالی) موقوفات، املاک اربابی و املاک مستقل و خرده مالکی در موارد بسیار جزیی اشاره کرد. روستاها در این دوران، واحدهای خودگردان و روستاییان، تحت ظلم و استثمار شدید مالکان و اربابان بوده‌اند و فقر و تنگدستی بر روستاها سایه افکنده بوده است؛ به گونه‌ای که هیچ اثری از دولت و خدمات دولتی در روستاها مشاهده نمی‌شده و در هر قدرت

۱. مهدی طالب، ۱۳۷۱، مدیریت روستایی در ایران، ص ۵.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۲۸

روستا باید از حکومت (دولت)، مالک یا ارباب، مباشر، کدخدا، دشتبان، داروغه و در مناطق کم آب، میرآب و ... را نام برد که برای کارهای مختلف و پیچیده‌ی مدیریت روستا فعالیت می‌کردند.

مدیریت جامعه‌ی روستایی بعد از دوران مشروطیت

دگرگونی‌های ناشی از جنبش مشروطه در ابعاد مختلف، جامعه‌ی ایران و جامعه‌ی روستایی را نیز تحت تأثیر قرار داد و دولت و حاکمان وقت را علاوه بر توجه به شئونات مختلف زندگی مردم به دخالت و احساس مسئولیت بیشتر و خروج از حالت بی‌تفاوتی نسبت به روستا رهنمون ساخت. از اقدامات اولیه دولت در زمان مشروطیت می‌توان به «لغو تیولداری» و تصویب «قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام» در مجلس شورای ملی اول اشاره کرد.^۱

لغو تیولداری برای از بین بردن مالکیت‌های امتیازی بود که بر خلاف انتظار، تغییرات مهمی در ساختار روستا به وجود نیاورد و مالکیت دولتی (خالصه)، سلطنتی و وقفی جایگزین آن شد. قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام به منظور تمرکززدایی و جایگزین کردن مدیریت دولتی به جای مدیریت کاملاً اربابی و مالک بود. در این قانون، «ده» به عنوان کوچک‌ترین واحد سیاسی قلمداد و اداره‌ی امور آن به «کدخدا» سپرده شد. در این قانون، نحوه استقرار کدخدا را منوط به رضایت ساکنان ده و به تصویب مباشر و مالک و امضای نایب‌الحکومه شده است.

انجمن عمران ده

به دنبال تصویب قوانین و مقررات مختلف در زمینه‌ی بهبود جامعه‌ی روستایی و وضعیت روستاییان از جمله قانون ایجاد صندوق‌های تعاون روستایی در سال ۱۳۲۵ و تدوین و تصویب قوانین عمران روستاها و تعیین سهم کشاورزان از محصول و لغو پرداخت عوارض روستاها در سال ۱۳۳۴ «قانون ازدیاد سهم کشاورزان» برای تأمین هزینه‌های مربوط از طریق اعتبارات عمران روستایی و شتاب بیشتر برای عمران و آبادانی روستاها به تصویب رسید. به موجب ماده‌ی ۱۵ این قانون، انجمن عمران ده، قریه و بخش باید تشکیل می‌شد. در این ماده آمده است: «به منظور تمرکز و به مصرف رساندن عایدات صندوق‌های عمران، موضوع ماده دوم و مراقبت در انجام عملیات عمرانی و اجتماعی و همچنین انجام خدماتی که در حدود این قانون از طرف

۱. پیشین، ص ۷.

۲۹ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

دولت رجوع شود، انجمن‌های عمرانی در هر قریه و دهستان و بخش و شهرستان بر طبق مقررات این قانون تشکیل خواهد گردید.»

در ماده‌ی شانزدهم، ترکیب انجمن ده، مرکب از پنج نفر، شامل نماینده‌ی مالک یا مالکان، نماینده کشاورزان، کدخدا و دو نفر معتمد - که طرف اعتماد مالک و زارع باشند - معین شده است.

وظایف انجمن عمران ده، دهستان و بخش در این قانون به صراحت مشخص شده و در سطح ده، مواردی مانند تهیه‌ی آب مشروب و سالم، مرمت و نگهداری مسجد، حمام، غسالخانه، رختشویخانه، پل، کمک به دفع آفات نباتی و حیوانی، تأمین وسایل بهداشت و نگاهداری یتیمان و تأمین وسایل معاش آنان و اشتغال آنان به کارهای مفید، دادن وام به کشاورزان بی‌بضاعت، تهیه وسایل کار (اعم از خرید گاو و بز و کمک به زارعان مستحق)، احداث جاده بین روستاها، ایجاد ساختمان و تأسیس و ایجاد مراکز برق‌رسانی و ترویج صنایع محلی و کمک در احداث مسکن ذکر شده است.

اگرچه این قانون در مقایسه با شرایط آن روز جامعه‌ی روستایی ایران، بسیار بلندپروازانه و شاید تا حدودی به دور از واقعیت بود، اما هدفی که دولت وقت در آن زمان دنبال می‌کرد، جالب توجه است؛ زیرا اولاً منابع درآمدی انجمن عمران ده را از طریق همین قانون مشخص کرده و ثانیاً ارتباط منظم و سیستماتیک انجمن ده را با انجمن‌های سطوح بالاتر، همچنین وظایف دستگاه‌های دولتی را در زمینه‌ی انجمن عمران ده مشخص کرده است.

طبق این قانون، ۷۰ درصد عوارض دریافتی در همان ده و بقیه، به ترتیبی در روستاهای همجوار و صندوق عمران بخش و یک درصد در اختیار شورای کشاورزی شهرستان قرار می‌گرفت، اما با توجه به این که مالکان در هر روستا نقش اصلی را به عهده داشتند، زارعان و روستاییان توسط مالکان در امور عمرانی به بیگاری گرفته می‌شدند و اراده مردم، نقش چندانی در تعیین و تشخیص کمبودها و نیازهای خود نداشت.

در سال ۱۳۳۵ نیز قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات با هدف رشد فردی و اجتماعی انسان‌ها در جامعه‌ی روستایی و مهار کردن قدرت مالکان از محل پنج درصد بهره‌ی مالکانه، استفاده از نیروی انسانی و مشارکت آنان در عمران و آبادانی روستاها وضع شده بود.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۳۰

مدیریت جامعه روستایی از دوران اصلاحات ارضی تا سال ۱۳۵۷

«در اواخر دهه‌ی ۴۰ بحران اقتصادی - اجتماعی در ایران به اوج خود رسیده 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 آمریکا 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.»^۱

تغییرات و دگرگونی‌های ناشی از اصلاحات ارضی و یا به اصطلاح «انقلاب سفید شاه و مردم»، بیش‌تر با اقتباس از الگوی غربی و بر پایه پارادایم نوسازی و محوریت «رشد»، «شهر»، «صنعت» بوده است. البته در تبلیغات وسیع رژیم به رهایی روستاییان از وابستگی به مالک و مالکان و در اختیار قرار دادن زمین به کشاورزان بدون زمین، زیاد تأکید می‌شد، اما از اهداف پنهانی و اصلی رژیم باید حذف سیاسی مالک از روستا را متذکر شد. در راستای این اصلاحات و رفرف و فروپاشی نظام مدیریتی روستا (مالک و ارباب) دولت سعی داشت هرچه بیش‌تر و به روش‌های مختلف حضور خود را در روستا مستحکم و تقویت کند، اما به دلیل پیروی از الگوی توسعه‌ای غربی و سرمایه‌داری و ناتوانی دستگاه‌های دولتی از جمله شرکت‌های تعاونی روستایی برای ارایه‌ی نهاده‌های لازم به زارعان و ضعف بنیه مالی کشاورزان - که به تازگی صاحب زمین شده بودند - مشکلات عدیده‌ای در نظام تولید کشاورزی به وجود آمد؛ به طوری که تولیدات کشاورزی رو به کاهش گذاشت و سیل ورود تولیدات دیگر کشورها از جمله آمریکا و اروپا به کشورمان آغاز شد.^۲

در سال ۱۳۴۲ لایحه‌ی تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی به منظور ایجاد هماهنگی در امور اجتماعی و عمران دهات و استفاده از نیروی انسانی و خودیاری و همکاری و مشارکت روستاییان در امور روستا به تصویب رسید. یکی از دلایل عمده‌ی تصویب این قانون را حذف مالکان ذکر کرده‌اند؛ چون در انجمن عمران ده قبلی، نماینده مالک یا مالکان حضور داشته که از این پس انجمن ده، منتخب روستاییان بوده است.

۱. سیف‌اله سیف‌الهی، ۱۳۷۴، اقتصاد سیاسی ایران، ص ۸۳

۲. از جمله واردات مهم ما گندم بوده که بحمدالله در سال جاری با همت و تلاش کشاورزان دست‌اندرکاران خودکفا شده‌ایم.

۳۱ ■ پیشینه‌ی تحقیق ▶

برای انجمن عمران ده جدید، وظایف کم و بیش مشابه و تقریباً منطبق با نیازهای جدید و روز تصویب شده بود. منابع مالی انجمن نیز از محل دو درصد عواید محصولات کشاورزی و سایر درآمدهایی که در ده به دست می‌آید، تشکیل می‌شد. بنگاه عمران کشور، طبق این قانون منحل و امکانات و پرسنل آن در اختیار اداره کل امور اجتماعی و عمران دهات در وزارت کشور قرار گرفت. طبق این قانون، دهیاران و مأموران، وظیفه‌ی راهنمایی و ارشاد انجمن‌ها را به عهده گرفتند و اداره کل، مجاز به استفاده از آموزگاران و سپاهیان دانش و راهنمایی انجمن‌های ده بودند. بعد از این، دولت وزارتخانه‌هایی چون وزارت آبادانی و مسکن و وزارت تعاون و امور روستا را به منظور تمرکز در فعالیت‌های عمرانی و نوسازی روستاها، احداث شبکه‌های آبیاری و تشکیل شرکت‌های سهامی و زراعی و بیمه تدریجی محصولات کشاورزی و ... تشکیل داد و وظایف وزارتخانه‌های دیگر به ترتیب به این دو وزارتخانه محول شد. در وظایف انجمن عمران ده، هریک از این وزارتخانه‌ها تغییراتی ایجاد کردند؛ وزارت تعاون و امور روستا با تهیه پیش‌نویس قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی و تصویب آن در مجلس به سال ۱۳۵۴ واژه «دهبان» را جایگزین «کدخدا» کرد و عملاً از سال ۱۳۵۴ تا زمان پیروزی انقلاب دهبان به جای کدخدا وارد عرصه‌ی مدیریت روستا شد. در این قانون، پس از تعریف ده و دهستان و ضوابط هریک، برای ده، دهبان و برای دهستان، دهدار را به عنوان مدیر تعریف می‌کند. «دهبان فردی است که امور اجرایی در سطح ده را بر عهده داشته و بین ۲۲ تا ۶۰ سال سن و سواد خواندن و نوشتن داشته باشد، به فساد اخلاقی اشتهار نداشته و از تمام یا بخشی از حقوق اجتماعی محروم نشده باشد. دهبان به انتخاب انجمن ده و تأیید بخشدار و حکم فرماندار منصوب می‌شود»^۱

مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی

پیروزی انقلاب اسلامی تحت رهبری حضرت امام خمینی (ره) برخاسته از حضور و مشارکت پرشور مردمی است که پس از سالیان دراز تجربه‌ی درد و رنج و خودکامگی و استبداد توانست ساختار نظام شاهنشاهی را درهم شکنند و حکومت جمهوری اسلامی را جایگزین آن کند. این شور انقلابی و حضور و مشارکت آگاهانه پس از انقلاب اسلامی، قوه محرکه‌ای بود تا مردم هر منطقه، ناحیه و روستا با

۱. پیشین، ص ۳۵

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۳۲

همکاری جمعی برای آبادانی ایران اسلامی دست به کار شوند. برای عینیت بخشیدن به فعالیت‌ها و هدایت امور در مسیر درست، نخست خود مردم بودند که در سطح روستا، جایگاه مدیریت را با تشکیل شورا به صورت خودجوش پر کردند؛ گرچه این مسأله در همه روستاها عمومیت نداشت.

تب تشکیل شورا در بعضی مناطق کشور نظیر گنبد و کردستان و ... از سوی گروه‌های چپ‌گرا بالا گرفته بود و بعضاً با نفوذشان در روستاها اقدام به تشکیل شوراهای مطلوب خود می‌کردند.

از طرفی، از هم‌گسستگی ارتباط بین دولت و روستا و دولتی شدن مدیریت روستا بخاطر فروپاشی ارکان مدیریت رژیم سابق موجب شد تا بعضی از نهادها و تشکیلات دولت با توجه به نیاز خود اقدام به تشکیل شوراهای اسلامی کنند.

در سال ۱۳۶۱ قانون تشکیلات شورای اسلامی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در تبصره‌ی ماده‌ی یک قانون انتخاب شورای اسلامی روستایی توسط جهاد سازندگی و زیر نظر وزارت کشور براساس آیین‌نامه‌ای بود که توسط این دو ارگان تدوین می‌شود.

جهاد سازندگی براساس وظیفه قانونی خود تا سال ۱۳۶۵ اقدام به تشکیل شوراهای اسلامی در بیش‌تر روستاهای کشور کرد و در این سال، با اصلاح قانون شورای اسلامی، برگزاری انتخابات به وزارت کشور محول شد که عملاً تا سال ۱۳۷۷ و طی چند نوبت اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی و وعده‌های مکرر، انتخابات شوراهای اسلامی از طرف دولت‌های وقت برگزار نشد و طی این ۱۲ سال، مدیریت روستاها به علت بی‌توجهی مسئولان دولتی در سطح شهرستان و بخش، فوت یا استعفای بعضی از اعضای شورا، عدم حمایت از طرف دولت و طولانی شدن مدت حضور شورا دچار فترت و مشکلاتی شده بودند که برگزاری انتخابات اسفندماه سال ۱۳۷۷ روح دیگری در کالبد روستاها دمید.

اگرچه این اقدام بسیار دیر هنگام بود، ولی برقراری ارتباط بین دولت و مردم و رسمیت و عینیت بخشیدن آنان به مشارکت در امور روستا در راستای تشکیل شوراهای اسلامی، توانست تا اندازه‌ای این انرژی پراکنده و روبه زوال را زنده کند و در خدمت توسعه و پیشرفت جامعه روستایی قرار دهد.

۳۳ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

شوراها به عنوان یک سازمان محلی

شوراها از جمله سازمان‌هایی است که برای تحقق مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، نظارت و اجرا در سطوح محلی و منطقه‌ای فعالیت می‌کند و موجب فراهم آمدن زمینه‌ی مشارکت مردم در امور مربوط به خودشان می‌شوند. از این رو به شوراها، عنوان سازمان محلی اطلاق می‌شود که محل حضور نهادینه شده‌ی مردم بوده و منشأ قدرت آنان نیز مردم است.

«سازمان‌های محلی، قسمتی از حکومت و فرهنگ یک کشور را تشکیل می‌دهند. در مطالعه‌ی سازمان‌های محلی این مسأله چندان مهم نیست که دانسته شود؛ مثلاً اداره امور برق شهر در دست شهرداری هست یا نه، بلکه این مسأله مهم است که سرچشمه‌ی قدرت سازمان محلی، مردم محل هستند یا حکومت مرکزی»^۱

شوراهای اسلامی روستایی از این جهت به عنوان سازمان‌های محلی مطرح‌اند که اولاً تا حدود زیادی منشأ حضور مردم‌اند و مشروعیت خود را از مردم می‌گیرند و از طرف دیگر به ترتیباتی که در قانون تشکیلات شوراها آمده است، وزارت کشور به نوعی بر عملکرد آنان نظارت داشته و مرجعی به عنوان هیئت حل اختلاف به تخلفات و شکایات علیه شورا رسیدگی می‌کند. در بند ب ماده ۷۹ قانون تشکیلات و وظایف شوراها مصوب ۱۳۷۵ به هیئت حل اختلاف اشاره شده است.^۲

«نظر به اینکه در کشورهایی که با روش تمرکز سیستم حکومت، اداره می‌شوند، سازمان‌های محلی و منطقه‌ای دارای استقلال نبوده، همه‌ی آن‌ها تابع حکومت مرکزی می‌باشند و از طرف دولت مرکزی در امور آن‌ها نظارت و مداخله می‌شود، باید این تشکیلات را سازمان محلی یا منطقه‌ای نامید، نه حکومت محلی یا منطقه‌ای»^۳

شوراهای محلی در دیگر کشورها

تا قبل از تشکیل دولت (State) مرکزی، این سازمان‌های محلی بودند که اداره امور مردم هر منطقه را به عهده داشتند، اما منظور ما از شوراهای محلی، سازمان‌هایی است که بعد از رنسانس و انقلاب کبیر فرانسه در کشورهای توسعه یافته اروپایی و آمریکا و دیگر کشورها در سطوح محلی (ده، دهستان و شهر) به فعالیت مشغول شدند.

۱. ابوالقاسم طاهری، ۱۳۷۰، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، ص ۳۳

۲. بند ب از ماده ۷۹ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی: هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو نفر به انتخاب هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و یک نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مرکز استان به انتخاب شورا.

۳. فضل الله هاشمی، ۱۳۶۹، حقوق شهری و قوانین شهری سازی، ص ۸

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۳۴

در کشورهای توسعه یافته - که بر اساس دموکراسی اداره می‌شوند و نقش و حضور مردم در اداره امور نهادینه شده - پرداخت هزینه‌های خدمات عمومی از طریق مالیات‌ها انجام می‌شود. در این کشورها، تفکر آزادی مطلق کسب و کار آدم‌اسمیت - که دخالت دولت را جز در پاره‌ای امور مجاز نمی‌داند و بخش خصوصی در آن سرمایه‌گذاری می‌کند - حاکم است. از سویی، دلایل دیگر، موجب شده تا با وجود دولت مرکزی مقتدر و وفاق عمومی، اداره امور هر منطقه و محل از طریق مردم و نمایندگان و متخصصان صورت پذیرد و شوراهای این کشورها به صورت نهاد مشورتی (شورای دهستان، شهر، استان و منطقه) و در نقش مدیر اجرایی (شهردار) فعالیت کنند.

« در انگلستان، شوراهای ناحیه شهری و روستایی قدرت را در دست گرفته‌اند. اداره‌ی شوراهای عملاً بر عهده چند «کمیته» است و متخصصین اداری در آن نقش سرنوشت‌ساز ایفا می‌نمایند. در ایالات متحده‌ی آمریکا، سه طرح اساسی از سازماندهی محلی وجود دارد: سیستم «شهردار - شورای شهر» که بیش از همه متداول است، سیستم «کمیسیون» که در آن پنج نفر کمیسیون منتخب مردم هم «قدرت تصمیم‌گیری» و هم «قدرت اجرایی» داشته هر کدام یک بخش از اداره محلی را مدیریت می‌کنند. سیستم «مدیریت شهرداری» که در آن شورای انتخابی شهر ادارات محلی را به یک مدیر حرفه‌ای حقوق‌بگیر می‌سپارند.»^۱

در کشور سوئد، نوعی خودگردانی محلی از طریق شهرداری‌ها و خودگردانی منطقه‌ای از طرف شوراهای استان اجرا می‌شود. در کشور آلمان، مشارکت مردم در تهیه طرح‌های محلی به صورت جدی دنبال می‌شود و برنامه‌ریزی کالبدی در سطح فدرال، ایالتی و محلی انجام می‌گیرد.

در کشورهای در حال توسعه، حکومت‌ها و سازمان‌های محلی از گذشته‌ی دور تا عصر حاضر، اداره‌ی امور روستاها را برعهده داشته‌اند. در کشور هندوستان از دوران باستان تاکنون، هیئت‌های انتخابی مرکب از معتمدان و ریش‌سفیدان، اداره امور روستا را به عهده داشته و به علت این که تعداد آن‌ها پنج نفر بود، آن‌ها را «پنجایات» می‌گفتند. پنجایات، بعد از استقلال نیز در روستاهای هندوستان از طرف دولت رونق داده شد و اداره‌ی امور روستا را انجام می‌داد. «پمرین تاهان دسا» در اندونزی، شامل یک رییس روستا و یک واحد مشاوره‌ای است که از طرف روستاییان - که به سن ۱۷ سالگی رسیده‌اند - انتخاب و عهده‌دار امور روستا می‌شوند.

۱. علی رضا آیت الهی، ۱۳۷۷، شوراهای کشور و آمایش شهر و روستا، ص ۱۵

۳۵ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

شورا از نظر اسلام

در قرآن کریم در دو آیه به واژه «مشورت و شورا» اشاره شده است؛ نخست در سوره‌ی آل‌عمران، آیه ۱۵۹ است که می‌فرماید «و شاورهم فی الامر فاذا عزم فتوکل علی الله ان الله یحب المتوکلین» در کارها با آنان مشورت نما و هر موقع تصمیم‌گرفتی به خدا توکل کن که خدا متوکلان را دوست دارد.

این آیه شریفه در جریان جنگ احد نازل شد که پیامبر گرامی اسلام، برای زنده کردن شخصیت مسلمانان و تجدید حیات فکری و روحی آنان دستور می‌دهد که باز هم «در کارها با آنان مشورت کن و رأی و نظر آن‌ها را بخواه»^۱

در آیه‌ی دیگر در سوره شورا، خداوند پس از برشمردن اوصاف مؤمنان به مسأله‌ی شور و مشورت اشاره می‌فرماید که به نظر می‌رسد مسأله شورا خود مقدماتی دارد از اینکه چه مسایلی مورد مشورت قرار گیرد و طرف مشورت یا مستشار باید چه افرادی باشند و از چه خصوصاتی برخوردار باشند که در آیه‌ی ۳۷ سوره‌ی شورا به برشمردن صفات مؤمنان می‌پردازد که اولین صفت را پاکی و پاکسازی و اجتناب از گناهان بزرگ و اعمال زشت بر می‌شمرد: «والذین یجتنبون کبائر الاثم و الفواحش» و در توصیف دوم می‌فرماید «واذا ما غضبوا هم یغفرون» هنگامی که خشمگین شوند، عفو می‌کنند؛ یعنی تسلط بر نفس را متذکر می‌شود.

در آیه‌ی ۳۸ پذیرفتن و اجابت دعوت پروردگار و خدا را ملاک و صفات مؤمن بودن ذکر می‌کند: «والذین استجابوا لربهم و اقاموا الصلوه» و آن‌ها که دعوت پروردگارشان را اجابت کرده و فرمان‌های او را از جان و دل پذیرفته‌اند و نماز را برپا داشته‌اند. «و امرهم شوری بینهم» و کار آن‌ها به طریق شور و مشورت در میان آن‌ها صورت می‌گیرد.

بعد از این اوصاف، موضوع شورا را مطرح می‌فرماید. به نظر هم باید چنین باشد؛ چون افراد غیرمتعهد و هواخواه، اگر وارد شورا شوند، نه تنها خدمت نمی‌کنند، بلکه شورا را وسیله‌ی ارضای هواهای نفسانی و تقویت گرایش‌های خاص حزبی و سیاسی و قومی و قبیله‌ای خود قرار می‌دهند که نمونه‌هایی از آن را متأسفانه شاهد بوده هستیم.

۱. ناصر مکارم شیرازی، ۱۳۷۶، تفسیر نمونه، جلد اول چاپ سوم ص ۳۴۲

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۳۶

در توصیف دیگر نیز - که هفتمین توصیف مؤمنان راستین است - می‌فرماید: «و کسانی که هرگاه ستمی به آنان رسد، تسلیم ظالم نمی‌شوند و از دیگران یاری می‌طلبند و انتقام می‌گیرند: «والذین اذا اصابهم البغی هم ینتصرون»^۱ با عنایت به دستور خداوند در دو آیه درباره امر مشورت و شورا، علمای اسلامی نظرات مختلفی در این زمینه بیان کرده‌اند:

ابن هشام در «سیره» خود می‌نویسد: «مشاوره به خاطر ایجاد الفت، میان پیامبر (ص) و یاران او بود.»

طبری در «تفسیر» خود می‌گوید: «مشاوره پیامبر، یک درس عملی بود تا دیگران نیز از او پیروی کنند.»

«گذشته بر این، مشاوره‌ی پیامبر، یک نوع درس و سرمشق عملی است که زمامداران و افراد واقع‌بین در تصمیم‌ها و قراردادهای و دیگر امور فردی و اجتماعی از مشاوره غفلت نکنند، زیرا باید بدانند که اصطکاک دو فکر، بساز اصطکاک دو سیم مثبت و منفی برق است که از آن نور و روشنی می‌جهد؛ همچنان که از پیوند و تلاقی افکار، افق کار، نورانی و روشن می‌گردد»^۲

«در نهج‌البلاغه حضرت علی علیه‌السلام نیز در قالب خطبه‌ها و کلمات قصار در رابطه با شورا و اهمیت مشورت، مطالب فراوانی دارد که در ذیل به مواردی از این کلمات و فرمایشات ارزشمند حضرت امیر علیه‌السلام اشاره می‌شود:

۱- «الاستشارة عین الهدایه وقد خاطر من استغنی برأیه» مشورت، عین راه‌یابی است. آن کس که به فکر خود متکی گردد، خود را به مخاطره انداخته است.

۲- «من استقبل وجوه الراء عرف مواقع الخطاء» هرکس به آراء گوناگون روی آورد، جاهای خطا و اشتباه را در کار خود می‌شناسد.

۳- «من استبد برأیه هلك و من شاور الرجال شاركها فی عقولها» هرکس به رأی خود استبداد ورزد، نابود می‌شود و هرکس با مردان به مشورت پردازد، از خرد آنان بهره می‌گیرد.

۴- «لا مظاهره اوثق من المشاوره» معین و کمکی استوارتر از مشورت نیست»^۳

۲. همان منبع، جلد چهارم، ص ۳۴۷

۱. جعفر سبحانی، ۱۳۶۲، شورا در اسلام و نهج‌البلاغه، ص ۳۰

۲. پیشین، ص ۵۱

۳۷ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

امام صادق علیه‌السلام می‌فرماید: «در کارهایت با کسانی مشورت کن که از خداوند عزوجل ترس دارند.»

اینک با توجه به بیان قرآن کریم و نهج‌البلاغه در اهمیت مشورت و شورا، باید نکاتی را یادآور شویم.

در سوره آل‌عمران که خدا به پیامبر عظیم‌الشان اسلام (ص) دستور مشورت با یاران خود در اثنای جنگ احد می‌دهد، این به خاطر آن نیست که پیامبر به نظر و مشورت آنان نیاز داشته باشد، بلکه این به خاطر شخصیت دادن به مردم است.

مسئله دیگر، اهمیت شور و مشورت در حوزه‌ی مسایل اجتماعی و آن دسته از مسایلی است که در اسلام، حکم صریحی برایش داده نشده است. از این رو نمی‌تواند هر مطلبی را مورد شور و مشورت قرار داد.

«قانون شورا از نظر اسلام در حوادث و موضوعاتی است که در صحنه‌ی اجتماعی مسلمان‌ها به وجود می‌آید و نص درباره‌ی آن نرسیده است، اما دستورات و احکام آن، مشورت‌بردار نیست؛ والا اگر تمام احکام نیز مشورت‌بردار بود، دیگر احکام الهی نبود»^۱

«مراجعه به شورا در جایی است که در آن مورد، حکم روشنی از نص قرآنی و یا تنصیب نبوی نباشد، ولی با وجود چنین نصی، دیگر به شور نمی‌رسد. قرآن مجید، حدود مشورت را به روشن‌ترین وجه بیان می‌کند»^۲

«هرگز برای مرد و زن با ایمان، چنین اختیاری نیست که در موردی که خداوند و یا پیامبر نظر داده‌اند، مخالفت کنند، هر کس با خدا و پیامبر او مخالفت کند، آشکارا گمراه شده است»^۳. نتیجه اینکه اسلام برای شورا اهمیت خاصی قایل شده است و آن را محملی برای پویایی فکر و اندیشه افراد در جامعه اسلامی و پویایی جامعه دانسته و برای جلوگیری از استبداد رأی و خودکامگی و بهره‌مند شدن از نظر مردم و سهم بودن مردم در سرنوشت و اداره‌ی امور جامعه، موضوع شورا را مورد تأکید قرار داده است.

شورا از نظر قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با الهام از رهنمودهای مکتب حیات‌بخش اسلام به مسئله شورا عنایت شده است؛ به طوری که چند اصل قانون اساسی به مسئله شورا و تشکیلات آن اختصاص یافته است.

۱. محمد تقی شریعتی مزینانی، ۱۳۵۱، خلافت و ولایت از نظر قرآن و سنت، چاپ دوم، ص ۹۲

۲. منبع پیشین، ص ۳۳

۳. سوره مبارکه احزاب، آیه ۳۶

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۳۸

از طرفی دیگر، استبدادزدگی دیرینه جامعه ایران، خبرگان قانون اساسی را بر آن داشت که در اداره امور، بیش‌تر شیوه شورایی را به جای مدیریت فردی مورد بررسی و تصویب قرار دهند که در رأس بعضی از قوا و دستگاه‌های حساس، نظام شورایی مرجع تصمیم‌گیری بوده نه یک فرد خاص. شورای عالی دفاع، شورای عالی قضایی، شورای سرپرستی صدا و سیما و... از این نمونه‌اند، که به خاطر خارج بودن از موضوع بحث به آن نمی‌پردازیم.

در مقدمه‌ی قانون اساسی، ضمن اشاره به هدف حکومت، به رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی (والی الله المصیر) برای بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونه تأکید شده است (تخلفوا باخلاق الله) و این، جز در گرو مشارکت فعال و گسترده‌ی تمام عناصر اجتماع در تحول جامعه میسر نخواهد بود. چند اصل قانون اساسی، برپایی نظام شورایی را زمینه‌ساز تحقق مشارکت و حضور مردم در تصمیم‌گیری سیاسی و اجتماعی می‌داند که بدین شرح به آن‌ها پرداخته می‌شود.

اصل هفتم: طبق دستور قرآن کریم (و امرهم شوری بینهم) و (و شاورهم فی الامر) شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

اصل یکصدم: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم، با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.

شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌گان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه‌ی انتخاب و نظارت شوراهای یادشده و سلسله مراتب آن‌ها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند.

۳۹ ■ پیشینه‌ی تحقیق ►

اصل یکصد و یکم: به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه‌ی برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود.

اصل یکصد و دوم: شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود، طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

اصل یکصد و سوم: استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری - که از طرف دولت تعیین می‌شوند - در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند.

اصل یکصد و چهارم: به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه‌ی برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود. چگونگی تشکیل این شوراها و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها را قانون معین می‌کند.

اصل یکصد و پنجم: تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد.

اصل یکصد و ششم: انحلال شوراها جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست. مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آن‌ها را قانون معین می‌کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه، موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.

فصل سوم: طرح تحقیق

این بررسی، یک تحقیق از نوع نظری - کاربردی است که در آن از روش‌های توصیفی، همبستگی برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. برای تهیه داده‌های لازم از مطالعه اسناد کتابخانه‌ای و تحقیقات انجام شده می‌دانی در زمینه عملکرد شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی اقدام شده و مشخصات کلی طرح به شرح زیر است.

جامعه آماری

جامعه آماری از دو گروه تشکیل شده است که گروه اول از بین اعضای شوراهای اسلامی روستایی استان تهران و گروه دوم، کارگزاران دولتی شامل فرمانداران، بخشداران، مدیران جهاد کشاورزی، رؤسای آموزش و پرورش، رؤسای شبکه‌های بهداشت و درمان، نیروی انتظامی، ادارات برق، مخابرات و تعاون روستایی در سطح شهرستان‌ها و بخش‌های استان تهران است.

نمونه آماری و روش نمونه‌گیری

در این تحقیق، برای محاسبه اندازه‌ی نمونه‌ی میزان سطح خطا (E) مساوی ۷٪ در نظر گرفته شده است. از آنجایی که تعداد اعضای شوراهای اسلامی روستایی استان تهران ۲۳۱۰ نفر است و نظر به این که جامعه آماری از نوع محدود است، بنابراین از طریق فرمول زیر به محاسبه تعداد اعضای نمونه‌ی آماری اقدام گردید.^۱

۱. عادل آذر و منصور مؤمنی، ۱۳۷۷، آمار و کاربرد آن در مدیریت، ص ۷۱

بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۴۲

$$N = 2310$$

$$\rho = \frac{1}{2}$$

$$\varepsilon = \%7$$

$$n = \frac{N \cdot z^2 \cdot \alpha / 2 \cdot \rho (1 - \rho)}{(N - 1) \cdot \varepsilon^2 + z^2 \cdot \alpha / 2 \cdot \rho (1 - \rho)}$$

$$n = \frac{2310 \times 3.84 \times \frac{1}{2} \times (1 - \frac{1}{2})}{(2310 - 1) \times \%49 + 3.84 \times \frac{1}{2} \times (1 - \frac{1}{2})} = 180 \Rightarrow n = 180 \text{ نفر}$$

با توجه به این که عدد به دست آمده به تعداد ۱۸۰ نفر بود، ۲۰ نفر به آن اضافه شد که در مجموع، نمونه‌ی آماری در

گروه اول، یعنی شوراهای اسلامی روستایی به تعداد ۲۰۰ نفر افزایش یافت. سپس با روش خوشه‌ای، اقدام به تعیین ۵۰ روستای دارای شورای سه نفره و ۱۰ روستای دارای شورای پنج نفره در سطح شهرستان‌های استان تهران شد.

گروه دوم: کارگزاران دولتی به صورت تمام شمار به تعداد ۱۶۰ نفر شامل ۱۱ نفر از فرمانداران، ۳۳ نفر از بخشداران، ۱۵ نفر از مدیران جهاد کشاورزی شهرستان‌ها و بخش‌ها، ۲۶ نفر از مسئولان شبکه‌ی بهداشت و درمان شهرستان‌ها و بخش‌ها، ۲۰ نفر از رؤسای ادارات برق و مخابرات شهرستان‌ها، ۱۹ نفر از فرماندهان نیروی انتظامی، ۲۲ نفر از رؤسای آموزش و پرورش شهرستان‌ها و بخش‌ها و ۱۴ نفر از مسئولان تعاونی روستایی شهرستان‌ها و بخش‌ها است.

روش تحقیق

روش تحقیق در این پایان‌نامه توصیفی - میدانی و از نظر نوع تحقیق، کاربردی است.

روش تجزیه و تحلیل فرضیات

به دنبال تکمیل و جمع‌آوری پرسشنامه‌ها با استفاده از نرم‌افزار SPSS اقدام به استخراج داده‌ها شد. پس از بررسی آمار توصیفی نسبت به برقراری آزمون فرض توزیع دو جمله‌ای برای تأیید یا رد فرضیات اقدام شد و سپس برای تعیین میزان رتبه‌بندی هر یک از فرضیات و مقایسه رتبه فرضیات باهم از تحلیل واریانس و آزمون شفه استفاده شده است.

پرسشنامه‌ها

برای بررسی فرضیات تحقیق از پرسشنامه استفاده شده است که پرسشنامه برای دو گروه شورای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی در دو نمونه جدا از هم تهیه و سوالات بر اساس طیف لیکرت، امتیازبندی شده است. هر سؤال، براساس مطلوبیت

۱. Cluster Sampling

۴۳ ■ طرح تحقیق ►

شاخص مورد نظر از امتیاز یک تا پنج به گزینه‌ها به منظور بررسی و اندازه‌گیری امتیاز اختصاص داده شده که امتیاز یک به گزینه‌های کاملاً مخالف و امتیاز پنج به گزینه‌ی کاملاً موافق داده شده است.

آزمون پایایی^۱

به منظور بررسی نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل پرسشنامه، اقدام به تعیین میزان اعتبار پرسشنامه شد. در بررسی پایایی پرسشنامه‌ی این تحقیق از طریق نرم‌افزار SPSS با استفاده از ضریب کرونباخ اقدام شد که مقدار ۷۸ درصد به دست آمده است که بدین ترتیب میزان پایایی بیش از ۰/۷ بوده است و نشان می‌دهد پرسشنامه از پایایی بالایی برخوردار است.

آزمون روایی^۲

مقصود از روایی، آن است که وسیله‌ی اندازه‌گیری بتواند متغیر مورد نظر را اندازه‌گیری کند. از این رو، سئوالات پرسشنامه پس از تهیه‌ی مقدماتی به رؤیت استاد راهنما و استاد مشاور و پس از بررسی و اصلاح، مجدداً برای تصحیح به استاد راهنما ارایه شد و سپس ۱۲ مورد از پرسشنامه‌ی مربوط به چهار شورای اسلامی سه نفره و ۱۰ مورد مربوط به کارگزاران بین آن‌ها توزیع و از طریق مصاحبه و ملاقات حضوری مندرجات پرسشنامه‌ها بررسی و پس از اصلاح نهایی برای تکمیل فرستاده شد.

روش تحلیل داده‌های آماری

آزمون فرض دو جمله‌ای

آزمون فرض آماری بر خلاف تخمین آماری که درصدد پاسخ به سئوالات تحقیق است به بررسی و صحت و سقم یک فرضیه تحقیق می‌پردازد. از آن جا که هر فرضیه دارای یک نقیض است، پس برای عملیاتی کردن آن باید دو فرضیه آماری تعیین شود. فرض H_0 : همیشه در برگیرنده‌ی سطح اطمینان $(1-\alpha)$ است.

فرض H_1 : در برگیرنده‌ی سطح معنی‌داری از α است.

فرض H_0 : فرضی است که مورد آزمون قرار می‌گیرد. بنابراین باید آزمون‌پذیر باشد. آزمون‌پذیر بودن یعنی مرز مشخص یا کران داشتن. کران در ریاضی به معنی تساوی است.

۱. Reliability

۲. Validity

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۴۴

پس همیشه فرض H_0 به گونه‌ای تعریف می‌شود که همواره تساوی را در خود داشته باشد. تساوی، ممکن است مستقیماً در ادعا یا نقیض آن باشد. با این توصیف، H_0 گاهی نشان دهنده ادعا یا نقیض آن است.

برای آزمون یک فرضیه تحقیق، مراحل چهارگانه‌ای وجود دارد:

۱- تعریف فرضیات H_0 و H_1

۲- تعیین سطح زیر منحنی H_0 و H_1

H_0 در بر گیرنده‌ی سطح اطمینان است.

H_1 در بر گیرنده‌ی سطح خطا است.

۳- آماره‌ی آزمون: آماره آزمون بستگی به شرایط تخمین دارد. از آن جا که رد یا پذیرش H_0 براساس متغیر استاندارد قرار می‌گیرد، ناچار باید آماره به گونه‌ای تغییر کند که با متغیرهای استاندارد همسنج شود. سپس براساس شرایط تخمین آماره‌ی آزمون تعریف شده و یا متغیر استاندارد تفکیک شده H_0 ، محک زده شود.

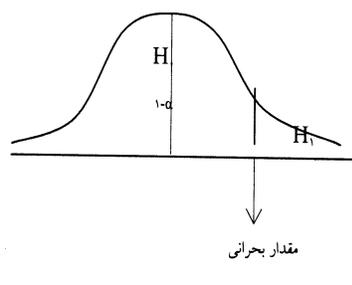
۴- تصمیم‌گیری: آماره‌ی آزمون محاسبه شده با مقدار بحرانی مقایسه می‌شود. اگر در این مقایسه، آماره در ناحیه‌ی H_0 قرار گیرد، فرض H_0 تأیید می‌شود. در غیر این صورت، فرض H_0 در سطح اطمینان مورد نظر رد شده و H_1 در سطح اطمینان، ۹۵٪ پذیرفته می‌شود.^۱

آزمون فرض نسبت موفقیت در جامعه (P)

فرضیه‌های تحقیق در مدیریت، گاهی نسبت‌پذیرند. فرضیه‌های مربوط به تحقیقات با مقیاس کیفی با استفاده از آزمون نسبت موفقیت مورد ادعا بررسی می‌شود. براساس آنچه گفته شد، مراحل آزمون فرض نسبت موفقیت به شرح زیر است:

$$H_0: P \leq P_0$$

$$H_1: P > P_0$$



۱. Test statistic

► ۴۵ ■ طرح تحقیق

آماره‌ی آزمون فرض نسبت موفقیت بستگی به توزیع نمونه‌گیری دارد. واضح است که توزیع آماره، متأثر از توزیع جامعه و شرایط تخمین و همچنین شرایط حجم نمونه است. توزیع نمونه‌گیری آماره بر اساس شرایط فوق، نرمال و آماره‌ی آزمون به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$z = \frac{P - P_0}{\sqrt{\frac{P_0(1 - P_0)}{n}}}$$

در رابطه بالا P ، نسبت مورد آزمون و مخرج متغیر Z همان δP است.^۲

۲. پیشین، صفحات ۹۶-۱۰۰
 ۱. همان منبع، صفحات ۱۱۶-۱۱۵

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۴۶

$$z = \frac{P - P_0}{\sqrt{\frac{P_0(1 - P_0)}{n}}}$$

فصل چهارم: استنباط و تحلیل فرضیه‌ها

فرضیه اول: شوراهای اسلامی روستایی، قادر به تشخیص نیازهای محیطی روستا هستند.

الف - تحلیل نظر شوراهای اسلامی روستایی

شوراهای اسلامی روستایی، قادر به تشخیص نیازمندی‌های محیطی روستا نیستند:

$$H_0 : p \leq 0/6$$

شوراهای اسلامی روستایی، قادر به تشخیص نیازمندی‌های محیطی روستا هستند:

$$H_1 : p > 0/6$$

در رابطه با نظر شوراهای اسلامی روستایی از آن جایی که سطح معنی‌دار، کم‌تر از پنج درصد است، تفاوت معنی‌دار بین نظرات پاسخ‌دهندگان با مقدار متوسط وجود دارد و با توجه به مقادیر گروه‌ها و فراوانی گروه دو - که تعدادشان از گروه یک بیش‌تر است و اکثریت قریب به اتفاق را شامل می‌شود، بنابراین می‌توان اظهار نظر کرد که بر حسب مشاهدات، فرض H_1 با ۹۵ درصد اطمینان تأیید می‌شود و شوراهای اسلامی روستا، قادر به تشخیص نیازهای محیطی روستا هستند.

ب - تحلیل نظر کارگزاران

در تحلیل نظر کارگزاران دولتی با توجه به اینکه سطح معنی‌دار کم‌تر از پنج درصد و مساوی صفر است و از طرفی تفاوت معنی‌دار بین نظرات پاسخ‌دهندگان

۱. Significance Level

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۴۸

وجود دارد و نظر به تعداد آن‌ها در گروه‌ها و قرار داشتن بیش‌تر آن‌ها در گروه دو، از این رو برحسب مشاهدات می‌توان اظهار کرد که فرض H_1 با ۹۵ درصد اطمینان تأیید می‌شود و شوراهای اسلامی روستایی قادر به تشخیص نیازهای محیطی روستا هستند.

تحلیل همبستگی و بررسی ارتباط بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی

چون سطح معنی‌دار بزرگتر از پنج درصد است، بدین ترتیب، بین نظرات کارگزاران دولتی با شوراهای اسلامی روستایی، همبستگی معنی‌داری وجود ندارد؛ یعنی نظرات دو گروه از جامعه‌ی آماری یک سو نیست و بین نظرات آن‌ها در زمینه‌ی فرضیه‌ی اول، ارتباط معنی‌دار تأیید نمی‌شود.

فرضیه دوم: شوراهای اسلامی روستایی قادر به پیگیری مشکلات جامعه روستایی هستند

الف - تحلیل نظر شوراهای اسلامی روستایی

شوراهای اسلامی روستایی قادر به پیگیری مشکلات جامعه روستایی نیستند:

$$H_0: P \leq 0/6$$

شوراهای اسلامی روستایی قادر به پیگیری مشکلات جامعه روستایی هستند:

$$H_1: P > 0/6$$

در رابطه با تحلیل فوق از آن جایی که سطح معنی‌دار، کمتر از پنج درصد و مساوی صفر است، بنابراین، تفاوت معنی‌داری بین نظرات پاسخ‌دهندگان با تعداد متوسط وجود دارد و با توجه به مقادیر گروه‌ها و قرار داشتن اکثریت در گروه دو براساس مشاهدات، می‌توان گفت: فرض H_1 با ۹۵ درصد اطمینان تأیید می‌شود و شوراهای اسلامی روستایی توان پیگیری مشکلات جامعه‌ی روستایی را دارند.

ب - تحلیل نظر کارگزاران

در رابطه با تحلیل فوق از آن جایی که سطح معنی‌دار، بیش‌تر از پنج درصد و مساوی ۱۹۳٪ است، بنابراین تفاوت معنی‌داری بین نظرات پاسخ‌دهندگان با مقدار متوسط وجود ندارد و براساس مشاهدات، فرض H_0 تأیید نمی‌شود.

البته با توجه به این گروه‌بندی، ملاحظه می‌شود که تمایل نظرات پاسخ‌دهندگان، بزرگ‌تر از مقدار متوسط است، ولی طبق تحلیل انجام شده، این تفاوت، معنادار نیست. از این رو، فرض H_1 با ۹۵ درصد اطمینان رد می‌شود و نمی‌توان گفت شوراهای اسلامی روستایی، قدرت پیگیری مشکلات جامعه روستایی را دارند.

۴۹ ■ استنباط و تحلیل فرضیه‌ها ▶

تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در

فرضیه دوم

در تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی، مقدار سطح معنی‌دار، بزرگ‌تر از پنج درصد است. بدین ترتیب، بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی در رابطه با فرضیه دوم، ارتباط معناداری وجود ندارد. به عبارتی، نظرات آن‌ها در رابطه با توانمندی شوراهای اسلامی در پیگیری مشکلات جامعه روستایی یکسان نیست.

فرضیه سوم: شوراهای اسلامی روستایی قادر به نظارت بر اجرای پروژه‌های

روستایی هستند

الف - تحلیل نظر شوراهای اسلامی روستایی

شوراهای اسلامی روستایی، توان نظارت بر اجرای پروژه‌های روستا را دارا نیستند:

$$H_1: P \leq 0/6$$

شوراهای اسلامی روستایی، توان نظارت بر اجرای پروژه‌های روستا را دارا هستند:

$$H_1: P > 0/6$$

درباره‌ی تحلیل فوق از آن جایی که سطح معنی‌دار، کم‌تر از پنج درصد و مساوی صفر است، بنابراین تفاوت معناداری بین نظرات پاسخ‌دهندگان با مقدار متوسط وجود دارد و با توجه به گروه‌ها و قرار داشتن اکثریت پاسخ‌دهندگان در گروه دو و براساس مشاهدات می‌توان چنین اظهار نظر کرد که: فرض H_1 با ۹۵ درصد اطمینان تأیید می‌شود و شوراهای اسلامی روستایی توان نظارت بر اجرای پروژه‌های روستا را دارا هستند.

ب - تحلیل نظر کارگزاران

در تحلیل نظر کارگزاران با توجه به اینکه سطح معنی‌دار بزرگ‌تر از پنج درصد و مساوی ۰/۲۹۲ است، لذا تفاوت معنی‌داری بین نظرات پاسخ‌دهندگان و مقدار متوسط وجود ندارد و براساس مشاهدات فرض H_1 با ۹۵ درصد اطمینان رد می‌شود و طبق نظر کارگزاران، می‌توان گفت که: شوراهای اسلامی روستایی توان نظارت بر اجرای پروژه‌های روستا را دارا نیستند.

تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در

فرضیه سوم

در تحلیل و بررسی همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی چون مقدار سطح معنی‌دار، بزرگ‌تر از پنج درصد و مساوی ۰/۲۶۳

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۵۰

است، از این رو، براساس مشاهده داده‌ها بین نظرات دو گروه ارتباط معنی‌داری وجود ندارد و به عبارتی نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی درباره‌ی توانمندی شوراهای اسلامی روستایی در نظارت بر اجرای پروژه‌های عمومی روستا یکسان نیست.

فرضیه چهارم: شوراهای اسلامی روستایی، توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را دارا هستند

الف - تحلیل نظر شوراهای اسلامی روستایی

شوراهای اسلامی روستایی، توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را دارا نیستند:

$$H_0: P \leq 0/6$$

شوراهای اسلامی روستایی، توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را دارا هستند:

$$H_1: P > 0/6$$

با توجه به اینکه سطح معنی‌دار، بزرگ‌تر از پنج درصد و مساوی با ۰/۰۵۲۲ است و با توجه به نظرات پاسخ دهندگان و قرار گرفتن آماره‌ی آزمون در ناحیه H_0 ، چنین به نظر می‌رسد که تفاوت معنی‌داری بین پاسخ دهندگان با مقدار متوسط وجود ندارد و بر اساس مشاهدات، فرض H_0 با ۹۵ درصد اطمینان رد می‌شود و می‌توان گفت که: طبق نظرات ارایه شده، شوراهای اسلامی روستایی، توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را ندارند.

ب - تحلیل نظر کارگزاران

در تحلیل نظر کارگزاران، با توجه به این که سطح معنی‌دار، کم‌تر از پنج درصد و مساوی صفر است، بدین ترتیب، تفاوت معنی‌داری با گروه متوسط وجود دارد و با توجه به گروه‌بندی انجام شده، چون گروه یک، مقدار بیش‌تری را اختیار کرده است، لذا این مقوله به سمت کوچک‌تر شدن میل می‌کند و فرض H_0 با ۹۵ درصد مورد تردید واقع می‌شود. بنابراین از نظر کارگزاران، شوراهای اسلامی، توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را ندارند.

تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در فرضیه چهارم

چون در تحلیل همبستگی و بررسی ارتباط نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی، مقدار سطح معنی‌دار، بزرگ‌تر از پنج درصد و مساوی ۰/۱۲۶ است، بنابراین براساس مشاهده‌ی داده‌ها بین نظرات دو گروه، ارتباط معنی‌داری در ارتباط

۵۱ ■ استنباط و تحلیل فرضیه‌ها ▶

با فرضیه‌ی چهارم وجود ندارد و به عبارتی، نظر کارگزاران و شوراهای اسلامی در ارتباط با توانمندی شوراهای اسلامی روستایی در توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی یکسان نیست.

فرضیه پنجم: شوراهای اسلامی روستایی، قادر به نگهداری از تأسیسات عمومی روستا هستند.

الف - تحلیل نظر شوراهای اسلامی روستایی

شوراهای اسلامی روستایی، قادر به نگهداری از تأسیسات عمومی روستا نیستند:

$$H_0: P \leq 0/6$$

شوراهای اسلامی روستایی، قادر به نگهداری از تأسیسات عمومی روستا هستند:

$$H_1: P > 0/6$$

در زمینه تحلیل بالا، چون سطح معنی‌دار، مساوی $0/006$ و کمتر از پنج درصد است، بنابراین تفاوت معنی‌دار بین نظرات پاسخ‌دهندگان با مقدار متوسط وجود دارد و با توجه به مقادیر گروه‌ها و قرار داشتن بیشتر افراد در گروه دو، از این رو بر حسب مشاهدات می‌توان چنین اظهار نظر کرد که: H_1 با ۹۵ درصد اطمینان تأیید می‌شود و شوراهای اسلامی روستایی، توان نگهداری از تأسیسات عمومی روستا را دارا هستند.

ب - تحلیل نظر کارگزاران

از آن جایی که سطح معنی‌دار، بزرگ‌تر از پنج درصد و مساوی با $0/806$ است، لذا تفاوت معنی‌داری با مقدار متوسط نظردهندگان وجود ندارد و آماره‌ی آزمون در ناحیه H_0 قرار گرفته است. از این رو، فرض ادعا تأیید نمی‌شود. به عبارتی، طبق مشاهدات می‌توان چنین اظهار نظر کرد که از دید کارگزاران، شوراهای اسلامی روستایی، توان نگهداری از تأسیسات عمومی را ندارند.

تحلیل همبستگی بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران در فرضیه پنجم

در تحلیل همبستگی و بررسی ارتباط بین نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی، چون مقدار سطح معنی‌دار، بزرگ‌تر از پنج درصد و مساوی با $0/781$ است، لذا براساس مشاهده داده‌ها بین نظرات دو گروه، ارتباط معنی‌داری در رابطه با فرضیه پنجم وجود ندارد و به عبارتی، نظرات شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران درباره‌ی توانمندی شوراهای اسلامی روستایی در نگهداری تأسیسات عمومی روستا یکسان نخواهد بود.

بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۵۲

جدول (۷-۴) جمع‌بندی نظر پاسخ دهندگان در تأیید و یا رد H_1

فرضیه	نظرات	دسته‌بندی	تعداد	نسبت	پاسخ	
					معنی‌دار P-Value	تأیید رد
فرضیه ۱	کارگزاران	≤ 3	۵	٪۳	۰	×
		> 3	۱۴۵	٪۹۷		
	شورای اسلامی روستایی	≤ 3	۱۱	٪۶		
		> 3	۱۸۲	٪۹۴		
فرضیه ۲	کارگزاران	≤ 3	۶۷	٪۴۴	٪۱۹۳	×
		> 3	۸۴	٪۵۶		
	شورای اسلامی روستایی	≤ 3	۲۳	٪۱۲		
		> 3	۱۶۲	٪۸۸		
فرضیه ۳	کارگزاران	≤ 3	۶۹	٪۴۵	٪۲۹۳	×
		> 3	۸۳	٪۵۵		
	شورای اسلامی روستایی	≤ 3	۲۷	٪۱۴		
		> 3	۱۷۰	٪۸۶		
فرضیه ۴	کارگزاران	≤ 3	۱۱۰	٪۷۳	۰	×
		> 3	۴۱	٪۲۷		
	شورای اسلامی روستایی	≤ 3	۹۴	٪۴۷		
		> 3	۱۰۴	٪۵۳		
فرضیه ۵	کارگزاران	≤ 3	۷۳	٪۴۹	٪۸۰۶	×
		> 3	۷۷	٪۵۱		
	شورای اسلامی روستایی	≤ 3	۷۵	٪۴۰		
		> 3	۱۱۴	٪۶۰		

۵۳ ■ استنباط و تحلیل فرضیه‌ها ▶

تحلیل واریانس فرضیات

آزمون تحلیل واریانس بین میانگین فرضیات در گروه کارگزاران دولتی

از آن جا که سطح معنی‌دار، کمتر از پنج درصد و مساوی با ۰/۰۰۱ است، لذا طبق آزمون تحلیل واریانس بین فرضیات تحلیل شده، تفاوت معنی‌دار وجود دارد. به طوری که این تفاوت قابل اولویت‌بندی است و از نظر کارگزاران، این اولویت‌بندی به شرح زیر است:

گروه ۱: فرضیات یک و سه، موضوعات تشخیص نیازهای محیطی روستا و نظارت بر پروژه‌های عمرانی.

گروه ۲: فرضیات دو و چهار و پنج، موضوعات پیگیری مشکلات روستا، توزیع نهاده‌های کشاورزی و دامی، نگهداری از تأسیسات عمومی.

فرضیات دو و سه در دو گروه یک و دو، حالت مشترک دارند.

با توجه به اولویت‌بندی نظرات کارگزاران دولتی در آزمون تحلیل واریانس و بر اساس داده‌های مشاهده شده، از نظر آنان تشخیص نیازهای محیطی روستا توسط شوراهای اسلامی از اولویت اول برخوردار است و به نظر می‌رسد، بخش دولتی در بین فرضیات پنج‌گانه تحقیق از آن جهت به فرضیه اول اولویت داده چون تشخیص نیازهای محیطی روستا امری است که در فرآیند برنامه‌ریزی و مسأله‌یابی جای دارد و کاری نرم‌افزاری است و بعد مادی و فیزیکی ندارد و از طرفی تشخیص نیازها و تبیین و انعکاس روستا به نوعی از طرف شوراهای اسلامی روستایی مورد پیگیری قرار می‌گیرد که بخش دولتی در توجه یا عدم توجه به خواسته‌ها و نیازهای روستاییان با صلاحدید خود عمل می‌کند. از طرف دیگر، چنانچه امر تشخیص نیازهای مختلف محیطی روستا به شورای اسلامی واگذار شود، در حقیقت وظیفه و اختیار و پیرو آن، اعتباری را از بخش دولتی کم نمی‌کند. از این رو بخش دولتی در بین فرضیات، فرضیه‌ی اول را در اولویت قرار داده است.

قرار داشتن فرضیه‌ی سوم در اولویت اول نیز حکایت از همین امر دارد؛ چون در پرسشنامه، منظور از نظارت، آن نظارتی است که توسط شوراهای اسلامی روستایی در غیاب عوامل بخش دولتی در حال حاضر نیز در ارتباط با بیش‌تر پروژه‌های در دست اجرا اعمال می‌شود. خصوصاً پروژه‌هایی که بخشی از اعتبار آن از طریق مشارکت و خودیاری مردم تأمین شده باشد.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۵۴

از طرفی براساس داده‌های مشاهده شده، کارگزاران دولتی فرضیه‌ی سوم را تأیید نکرده و در آزمون تحلیل واریانس، فرضیه‌ی سوم را در گروه اولویت یک و دو قرار داده است و به نظر می‌رسد در مقایسه با فرضیه‌ی اول نیز نسبت به فرضیه‌ی سوم از خود حساسیت نشان داده و حاضر نیست وظیفه‌ای از این بخش منتزع شود. البته این نکته را باید در نظر داشت که شاید کارگزاران، نظارت را نوعی تداخل در وظیفه‌ی خود تلقی کرده و این طور برداشت کرده باشند که در صورت تحقق این امر، چرخه اجرایی پروژه را با مشکل روبرو می‌سازد. قرار داشتن فرضیات دو، چهار و پنج در اولویت دوم می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد؛ از جمله اینکه کارگزاران دولتی با وجود شناختی که هرکدام از آنها در زمینه‌ی کار شورای اسلامی روستایی در حوزه‌ی کاری خود داشته و به طور تجربی از میزان توانمندی‌های آنان آگاهی دارند در این تحقیق از میزان توانمندی‌های آنان در به عهده گرفتن بخشی از وظایف دولتی تردید نشان داده و کارهای مورد نظر در پرسشنامه‌ها را در توان شورای اسلامی روستایی نمی‌بینند!

مقاومت کارگزاران در نگهداری و حفظ وظایف ریز و درشت در حوزه‌ی کاری سازمان متبوع از دلایل مهم این اولویت‌بندی در آزمون تحلیل واریانس است؛ زیرا کارگزاران دولتی، خصوصاً کارگزاران آن دسته از سازمان‌هایی که به روش بوروکراسی سنتی اداره می‌شوند، احساس می‌کنند با واگذاری بخشی از وظایف، سازمان آن‌ها از خاصیت و حساسیت می‌افتد و حتی این امر، منجر به بیکاری و یا احیاناً تعطیلی، حذف و یا ادغام آن‌ها در دیگر سازمان‌ها می‌شود.

یادآوری این نکته لازم است که در اولویت‌بندی دوم، فرضیه‌ی دوم در اولویت یک قرار دارد؛ چون پیگیری با توجه به تعداد سئوالات مندرج در پرسشنامه در ارتباط با فرضیه‌ی دوم در برگزیده‌ی وظایف چند دستگاه دولتی است و به نظر می‌رسد بعضی از کارگزاران دولتی آمادگی بیش‌تری در واگذاری بخشی از وظایف خود به شوراهای اسلامی روستایی را دارند.

آزمون تحلیل واریانس بین میانگین فرضیات تحلیل شده در گروه شوراهای

اسلامی روستایی

چون سطح معنی‌دار، کمتر از پنج درصد و مساوی با عدد صفر است، از این رو، طبق آزمون تحلیل واریانس بین فرضیات تحلیل شده تفاوت معنی وجود دارد؛ به طوری که این تفاوت، قابل اولویت‌بندی بوده و از نظر شورای اسلامی روستایی به شرح زیر است:

۵۵ ■ استنباط و تحلیل فرضیه‌ها ▶

گروه ۱: فرضیات یک و سه، موضوعات: تشخیص نیازهای محیطی و نظارت بر اجرای پروژه‌ها.

گروه ۲: فرضیه دو، موضوع: پیگیری مشکلات روستا.

گروه ۳: فرضیات چهار و پنج، موضوع: توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی و نگهداری از تأسیسات عمومی.

با توجه به اولویت‌بندی نظرات شوراهای اسلامی روستایی در آزمون تحلیل واریانس و بر اساس داده‌های مشاهده شده از نظر آنان فرضیه اول از اولویت یک برخوردار است و بیش‌ترین نمره را این دو فرضیه دریافت کرده‌اند که ظاهراً شوراهای اسلامی در میان سئوالات مطرح شده این دو فرضیه را از آن جهت نمره بیش‌تری داده‌اند که به طور طبیعی، انعکاس نیازهای روستا به مسئولان را جزء بدیهی‌ترین و همچنین تبیین نیازهای روستا را یکی از عمده کارهای خود دانسته‌اند.

نمره‌ی بالای فرضیه‌ی سه نیز حکایت از دو مسأله می‌تواند داشته باشد. اول این که بخشی از پروژه‌های اجرا شده در سطح روستا با مشارکت و خودیاری روستاییان انجام شده و مشارکت مالی روستاییان در شقوق مختلف، این الزام را برای شورا به وجود می‌آورد که نظارت بر پروژه‌های اجرایی داشته باشد. دوم، اساساً پروژه‌هایی که دولت در روستا اجرا می‌کند، به صورت بر طرف کننده‌ی یک نیاز عمومی و رفع کننده‌ی مشکلاتی است که مردم با آن دست به گریبان‌اند. از این رو، پروژه‌ها و طرح‌های در دست اجرا را از آن خود دانسته و در به انجام رسیدن صحیح و به موقع آن پافشاری می‌کند.

دو مسأله یاد شده، دلیل بر سابقه و آشنایی و اطلاعات بیش‌تر شوراها بر موضوعات دو فرضیه یک و سه بوده و شاید از این منظر باشد که شوراها بیش‌ترین نمره را به فرضیات یک و سه داده‌اند.

فرضیه‌ی ۲ که دارای رتبه‌ی دوم در تحلیل نظرات شوراها است در برگزیده‌ی طیف تقریباً وسیعی از پیگیری‌هاست که شوراها تمایل به انجام آن را دارند.

فرضیه ۴ و ۵ از آن جهت در رتبه‌ی سوم قرار گرفته‌اند که فرضیه ۴ در تحلیل نظر شوراهای اسلامی روستایی در آزمون فرضیات دو جمله‌ای رد شده است و به دلیل حساسیت، تخصص و نیاز به اطلاعات کافی در توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی و این که نتایج آن به طور مستقیم، متوجه منافع مالی و اقتصادی افراد

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۵۶

می‌شود، شوراها از پذیرش آن سرباز زده‌اند. ضمن آن که تجربه تلخ توزیع کالا در گذشته را نباید از نظر دور داشت.

فرضیه ۵ شاید از آن جهت در رتبه‌ی سوم قرار گرفته است که بعضاً طیف وسیعی از ابنیه و تأسیسات عمومی روستا نیازمند امکانات و نیروی مناسب است که شوراهای اسلامی در بعضی از روستاها از آن بی‌بهره و یا کم بهره‌اند و نبود اطلاعات و آموزش‌های کافی و نداشتن منبع برای تأمین اعتبار و هزینه‌بر بودن بسیاری از تأسیسات، شاید دلایل رتبه‌بندی فرضیات ۴ و ۵ در رتبه‌ی سوم از نظر شوراهای اسلامی روستایی باشد.

فصل پنجم: نتیجه‌گیری و آرایه‌ی پیشنهاد

یافته‌های پژوهش

با توجه به مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی و تحقیقات میدانی به عمل آمده، چنین به نظر می‌رسد که کشور ما برای استقرار نهادهای مدنی و سپردن کار به مردم به طور رسمی و قانونی در مقایسه با بسیاری از کشورها، راه نسبتاً طولانی در پیش دارد؛ چرا که در این بررسی مشخص شد بخش دولتی علاقمند به حفظ تمام وظایف خود بدون کم و کاست بوده و از طرفی شورای اسلامی روستایی نیز برای استقرار جایگاه واقعی خود، نیازمند هدایت و آموزش است. در اینجا با عنایت به داده‌های فصل چهارم و با توجه به تجارب نگارنده، می‌توان نتیجه را به شرح زیر مطرح کرد.

فرضیه‌ی اول: تشخیص نیازهای محیطی روستا قابل تفویض به شوراهای اسلامی روستایی است.

با توجه به تأیید فرضیه‌ی اول از جانب هر دو گروه شورای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی، تشخیص نیازهای محیطی روستا و اولویت‌بندی این نیازها در ابعاد مختلف عمرانی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و آموزشی از بخش دولتی، قابل تفویض به شوراهای اسلامی روستایی است و به نظر می‌رسد این امر در صورت تحقق، می‌تواند آثاری چون:

- درگیر شدن جمع زیادی از افراد جامعه در فرآیند تشخیص و اولویت‌بندی نیازهای جامعه روستایی - که این امر، ضمن تحقق برنامه‌ریزی در سطوح محلی، امکان استفاده از ظرفیت شوراهای روستا را در این زمینه فراهم می‌کند.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۵۸

- تبیین نیازهای واقعی روستاها با درک عمیق و واقع‌بینانه‌تری انجام می‌پذیرد؛ زیرا این کار توسط افرادی صورت می‌گیرد که در محیط روستا زندگی می‌کنند و نیاز جمعی و مشترک روستا را بهتر از دیگران می‌دانند و رفع این نیازها تأثیر مستقیمی در شرایط کار و زندگی آنان دارد.

- مشارکت شوراهای اسلامی روستایی در امر تشخیص نیازهای محیطی روستا، مشارکت مردم را در فرآیند اجرای برنامه‌ها تسهیل خواهد کرد؛ زیرا شوراهای نیز براساس شور و مشورت رسمی و غیر رسمی با مردم و افراد خیره روستایی، نیازها را اولویت‌بندی می‌کنند و مردم به خاطر حضور در تصمیم‌گیری در اجراء نیز حضوری قوی‌تر پیدا می‌کنند.

- تفویض این قسمت از وظایف بخش دولتی به شوراهای (تشخیص نیازهای محیطی)، امکان پرداختن به امور دیگر را برای بخش دولتی فراهم می‌کند و این بخش فرصت می‌یابد تا در کارهای بنیادی و تحقیقاتی و خط مشی‌گذاری دخالت کند و نهایتاً وارد حوزه کلان‌تر بشود.

فرضیه دوم: شوراهای اسلامی روستایی قادر به پیگیری مشکلات جامعه روستایی هستند. نظر به تأیید فرضیه دوم از جانب شوراهای اسلامی روستایی، شورا این آمادگی و ظرفیت را در خود سراغ دارد تا در اموری چون کارهای عمرانی، اقتصادی، کار و تولید، آب و کشاورزی، زمین و مراتع، خدمات آموزشی، فرهنگی و بهداشتی و درمانی - که از نیازهای اولیه‌ی حیات روستاییان است - وارد شود و خود را مؤظف به پیگیری این امور می‌داند.

فرضیه دوم از جانب کارگزاران دولتی رد شده و به نظر می‌رسد بخش دولتی پیگیری شوراهای اسلامی را در مسایل مختلف روستا - که در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته - نوعی دخالت در امور خود تلقی کرده و در این حوزه، نظر مساعدی ندارد. البته به نظر می‌رسد نوع و چگونگی پیگیری شوراهای در گذشته در ارایه‌ی نظر کارگزاران دولتی در رد این فرضیه بی‌تأثیر نبوده است.

فرضیه سوم: شوراهای اسلامی روستایی، قادر به نظارت بر اجرای پروژه‌های روستا هستند.

نظر به تأیید فرضیه سوم از سوی شوراهای اسلامی روستایی، شورا نظارت بر پروژه‌های عمرانی روستاها و تهیه طرح‌های حریم روستا و مستثنیات را به علت تأثیر مستقیم در شرایط زیستی روستاییان از توانایی‌ها و ظرفیت پذیرش مسئولیت خویش تلقی کرده و علاقمند به انجام آن است.

۵۹ نتیجه‌گیری و ارایه‌ی پیشنهاد ▶

- به نظر می‌رسد با توجه به خودیاری و مشارکت روستاییان در اجرای پروژه‌های عمرانی روستا به صورت نقدی و غیر نقدی، شورای اسلامی روستایی انجام نظارت برای پاسخگویی به مردم را برای خود ضروری می‌داند تا بتواند با گزارش‌دهی مناسب به مردم از نزدیک در جریان پیشرفت امور باشد و از این منظر، همکاری و مشارکت مردم را در کارهای بعدی همراه خود ببیند.

- به نظر می‌رسد به دلیل تعلق خاطر شوراهای اسلامی روستایی و مردم به عنوان بهره‌برداران و ذی‌نفعان اصلی و لزوم انجام سریع و صحیح پروژه‌ها، شوراهای خود را موظف به نظارت می‌دانند.

- کارگزاران دولتی با رد فرضیه‌ی سوم، امر نظارت را در خارج از حوزه‌ی اداری قبول ندارد و شاید آن را نوعی دخالت و اختلال در روند کارها تلقی کرده است و انجام نظارت را خارج از توانمندی شوراهای اسلامی روستایی می‌داند.

- این نظارت جنبه عمومی داشته و نقض کننده‌ی نظارت تخصصی و نظارت عالی بخش دولتی نبوده و به نظر می‌رسد در صورت تحقق، کاهش هزینه‌های دولتی، پیشرفت سریع و به موقع پروژه‌ها و پیشگیری از تخلفات احتمالی را به دنبال داشته باشد.

فرضیه‌ی چهارم: شوراهای اسلامی روستایی، توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را دارا هستند.

این فرضیه از جانب هر دو گروه شورای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی رد شده است و از نظر هر دو گروه، شوراهای اسلامی روستایی توان توزیع نهاده‌های دامی و کشاورزی را ندارند.

- رد این فرضیه در گروه شوراهای اسلامی روستایی با نظر متوسط همراه است و به نظر می‌رسد تجارب تلخ توزیع نهاده‌ها و سایر کالاها در گذشته و در زمان جنگ از جانب شوراهای در ارایه‌ی نظرات آنان بی‌تأثیر نبوده است.

- به نظر می‌رسد بخش دولتی علاقمند است انجام کارهای خدماتی را کماکان در خود حفظ کند و شاید آن را نوعی اهرم برای امر و نهی خود می‌داند. ضمن این که در عمده موارد توزیع نهاده‌ها، جنبه‌ی تجاری به خود پیدا کرده است.

- به نظر می‌رسد تخصصی بودن توزیع بعضی از نهاده‌ها مانند داروهای دامی و سموم، در رد این فرضیه از جانب هر دو گروه بی‌تأثیر نبوده است.

- به نظر می‌رسد رد این فرضیه از جانب شوراهای اسلامی روستایی، به خاطر ضعف منابع مالی، امکانات، آموزش و اطلاعات باشد.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۶۰

فرضیه‌ی پنجم: شوراهای اسلامی روستایی، قادر به نگهداری از تأسیسات روستا هستند.

- با توجه به تأیید فرضیه‌ی پنجم در گروه شوراهای اسلامی روستایی، نگهداری، حفاظت و حراست از تأسیسات عمومی، ظرفیت و توانمندی شورای اسلامی روستایی محسوب می‌شود.

- تعدادی از تأسیسات عمومی روستا با مشارکت روستائیان در قالب ارایه‌ی نیروی انسانی و تأمین زمین رایگان و حتی کمک و خودیاری مالی انجام می‌پذیرد. طبیعی است که شوراهای اسلامی روستایی در حفظ و نگهداری و تعمیر این گونه تأسیسات حساسیت داشته باشند؛ چنان که هم اکنون نیز در بسیاری موارد، این امر را بر عهده دارند. - به نظر می‌رسد حضور و دخالت و مسئولیت‌پذیری قانونمند شوراهای اسلامی از هزینه‌های تکراری و بی‌مورد کاسته و عمر مفید تأسیسات عمومی را بالا می‌برد.

- کارگزاران دولتی، این فرضیه را رد کرده و معتقدند شوراهای اسلامی روستایی توان نگهداری از تأسیسات عمومی را ندارد. به نظر می‌رسد نداشتن دانش و آگاهی شوراها در نگهداری بعضی از تأسیسات، مانند راه‌ها، خیابان‌های عمومی، پل‌ها و خطوط انتقال آب و غیره از دلایل ارایه‌ی این نظرات کارگزاران دولتی باشد. - نگهداری از تأسیسات و ابنیه عمومی به دلیل پراکندگی روستاها، مستلزم صرف وقت، امکانات و هزینه‌ی بالایی است که بر حسب تجربه از توان دولت خارج است و هر ساله دولت، مبالغ بسیاری را صرف نگهداری و تعمیر این تأسیسات می‌کند که به علت بی‌توجهی دچار خسارت می‌شوند.

- نگهداری بعضی از تأسیسات عمومی مانند خطوط انتقال گاز، مخابرات و انجام بخشی از کارهای راهداری که نیازمند آموزش و اطلاعات، امکانات و ماشین‌آلات است در حال حاضر از توان شوراهای اسلامی روستایی خارج است.

- تأسیسات و بناهایی که شوراها در نگهداری آن مسئولیت ندارند، به دلیل عدم حضور قوی و مستمر دستگاه‌های دولتی در معرض تصرف و سوءاستفاده‌اند که رفع این مزاحمت‌ها همه ساله هزینه‌های زیادی را به بودجه عمومی دولت تحمیل می‌کند و از توان شوراهای اسلامی روستایی خارج است که در این میان می‌توان به تجاوز و تصرفاتی که به حریم قانونی راه‌ها، پل‌ها، مسیل‌ها، خطوط انتقال برق، مخابرات، لوله آب و ... می‌شود، اشاره کرد.

۶۱ نتیجه‌گیری و ارایه پیشنهاد

نتیجه‌گیری جانبی تحقیق

موارد قابل تفویض به شوراهای اسلامی روستایی از نظر اعضای شوراهای اسلامی روستایی به ترتیب اولویت. N=۲۰۰

درصد P	فراوانی F	موضوع
۷۲	۱۴۴	حل مشکلات آبرسانی، عمرانی، اقتصادی، خانه بهداشت و دفتر مخابرات
۴۵	۹۰	احداث مکانهای فرهنگی، هنری، ورزشی و زمین‌یابی آنها توسط شوراهای
۱۸	۳۶	پیگیری مشکلات و حل امور ملکی و اختلافات محلی
۱۸	۳۶	تلاش در جهت جذب جوانان روستا نسبت به کارهای فرهنگی، هنری و ارائه طرح برنامه توسط شوراهای
۱۸	۳۶	تخصیص وام و اعتبارات، دریافت مالیاتها و عوارض و ...
۱۲	۲۴	ایجاد اشتغال برای جوانان با توجه به اعتبارات جهاد کشاورزی در زمینه امور کشاورزی پرورش ماهی و صنایع تبدیلی
۱۲	۲۴	تشکیل شرکتهای تعاونی روستایی (کشاورزی، دامپروری و ...) با موافقت شوراهای انجام گیرد.
۹	۱۸	صدور مجوز ساخت و ساز و جواز کسب و نیز حفظ زمین و جلوگیری از خرید و فروش
۶	۱۲	احیای مراتع، امور آبخیزداری، طرح گروه کاری برای عموم روستا با هماهنگی شورا باشد
۶	۱۲	تشکیل کلاسهای آموزشی ترویجی
۳	۶	شوراهای اسلامی در پیشبرد اهداف دولت و سیاستهای آن و قانون مداری و اصلاحات آن مؤثر هستند
۳	۶	توان اولویت بندی صحیح نیازهای روستا
۳	۶	توزیع نهاده‌های کشاورزی و دامی بین کشاورزان و دامداران

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۶۲

موارد قابل تفویض به شوراهای اسلامی روستایی از نظر کارگزاران به ترتیب اولویت.
N=۱۶۰

موضوع	فراوانی f	درصد P
آموزش آموختگان روستاها	۱۳۰	۸۱
همکاری مزارع با دستگاه‌های مختلف	۱۲۰	۷۵
نظارت بر حسن اجرای پروژه‌های عمرانی و پروژه‌های روستایی	۹۱	۵۶
همکاری با نهادهای نظامی در جهت ایجاد نظم	۸۰	۵۰
تشخیص ناهنجاری‌های روستا و پیگیری مشکلات روستاییان	۵۰	۳۱
نظارت بر ورود و خروج دام	۵۰	۳۱
نظارت بر حفظ و احیای مرتع و جنگل	۳۶	۲۲
پیگیری بحث شمال در روستا	۳۰	۱۹
جگیری و نظارت در جهت ارائه خدمات بانکی به روستاییان	۲۰	۱۲
همکاری در توزیع قیوس بوفه آب و ...	۲۶	۱۶
پیگیری امور خدایات روستا و بهداشتی دامپروری	۲۴	۱۵
احداث و نظارت بر کتابخانه‌های روستایی	۲۰	۱۳
ایجاد صندوق قرض الحسنه و مشارکت در امور دیگر	۲۱	۱۳
همکاری با آموزش و پرورش	۱۶	۱۰
حسن اخلاق مردم به طریق کدخدای منشی	۲۲	۱۴
پیگیری امور فرهنگی روستا	۳۳	۲۰
جلب مشارکت مردم در فعالیتهای روستا	۳۱	۲۰
کنترل روستا از اسباب مهاجرت، خواری، معاملات مشکلی	۲۲	۱۴
نظارت بر حفظ نظم در روستا	۲۱	۱۳
عدم دخالت در امور اجرایی روستا	۱۵	۹
دخالت و نظارتی بر امور انتخابات دهه‌ها و بررسی عملکرد آنان	۶	۴

۶۳ نتیجه‌گیری و ارایه‌ی پیشنهاد ►

پیشنهادهای کاربردی

۱- با توجه به آنچه در قسمت یافته‌های پژوهش به آن اشاره شد، شورای اسلامی روستایی، ظرفیت، توانمندی و آمادگی برای پذیرش مسئولیت و نقش و تحرک بیش‌تر برای تصدی امور مختلف روستا به صورت جایگزین بخشی دولت را در خود سراغ دارد و این امر، مستلزم مطالعه و ایجاد راهکارهای قانونی لازم است.

۲- به نظر می‌رسد دخالت دادن شوراهای اسلامی روستایی در فرآیند تشخیص نیازهای محیطی روستا و به عبارتی، اولویت‌بندی نیازهای جامعه روستایی، پیگیری مشکلات و کارهای عمرانی، اقتصادی، کار و اشتغال، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی و خدماتی، نظارت عمومی بر پروژه‌های عمرانی و نگهداری از تأسیسات عمومی و ابنیه قدیمی و میراث تاریخی و فرهنگی، مستلزم اجرای برنامه‌های آموزشی و توجیهی برای توانمند کردن بیش‌تر آنان است.

۳- کارگزاران دولتی، نظر مساعدی به حضور و دخالت شورای اسلامی روستایی در امور مختلف روستا از بعد پیگیری، نظارت، توزیع نهاده‌های کشاورزی و دامی و نگهداری از تأسیسات و ابنیه عمومی نداشته و فقط در بخش تشخیص نیازها، آمادگی شنیدن نظر شوراها را دارند. بدین ترتیب به نظر می‌رسد هنوز فرهنگ تفویض اختیار و سپردن امور به مردم در دستگاه‌های اداری، مراحل مقدماتی و اولیه‌ی خود را می‌گذراند و بخش‌هایی از دولت، حتی حاضر به واگذاری جزیی‌ترین امور خود به شوراها و مردم نیست. حل این مشکل نیازمند کار فرهنگی، آموزشی و قانونی جدی‌تر علاوه بر ماده ۸۸ قانون برنامه‌ی سوم توسعه است.

با امید آن که مجموعه اقدامات بخش دولتی به طور جدی به سمت و سوی کاهش تصدی‌گری و اعمال حاکمیت حرکت کند و در شوراها و سایر نهادهای مدنی و مردمی نیز، پختگی، احساس مسئولیت در انجام وظایف، مدیریت منسجم و قوی را شاهد باشیم.

انشاءالله

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۶۴

◀ خلاصه بخش‌ها

ناکارآمدی نظام اداری کشور ما از جمله مسائلی است که توجه مسئولان امر را از دهه‌های گذشته و به خصوص دو دهه‌ی اخیر به خود جلب کرده است. اقداماتی که در زمینه‌ی اصلاح و بهبود نظام اداری صورت گرفته، عمدتاً روبنایی و فارغ از نظریه‌ی دولت بوده و عمده مشکل نظام اداری ما برخورداری از طیف وسیع وظایف و اختیارات و عدم پاسخگویی مناسب و لازم با این اختیارات به مردم است.

در برنامه‌ی سوم توسعه به مشارکت مردم و تقویت نهادهای مدنی برای پذیرش بخشی از اختیارات دولتی به عنوان یکی از راهکارهای اساسی تأکید شده تا با کاهش اختیارات دستگاه‌های دولتی و واگذاری امور به شوراهای و بخش خصوصی از رشد بی‌رویه‌ی سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و تورم بیش از حد نیروی انسانی آن‌ها از نوع غیرمتخصص جلوگیری و در فاصله زمانی مناسب، بخش دولتی را از حالت انفعال به فعالیت، خلاقیت و نظامی پاسخگو در آورد.

شوراهای اسلامی روستایی از جمله نهادهای مدنی و مردمی هستند که تعیین ظرفیت مسئولیت‌پذیری آن‌ها در امور تصدی‌گرایانه به جای بخش دولتی در حوزه‌ی روستا، موضوع اصلی تحقیق بوده که این مسأله از دو دیدگاه شوراهای اسلامی روستایی و کارگزاران دولتی - که بیش‌ترین تماس و برخورد را در سطح شهرستان‌ها و بخش‌ها با شوراهای دارند - مورد بررسی قرار گرفته و نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، نظر و دیدگاه شوراهای و کارگزاران یکسان نیست و شوراهای اسلامی روستایی در خود این توان و آمادگی را می‌بینند که به جای بخش دولتی در مسأله‌یابی و تشخیص نیازهای محیطی روستا، پیگیری مشکلات، نظارت بر پروژه‌های عمرانی و نگهداری از تأسیسات و بناهای عمومی روستا، مسئولیت لازم را بپذیرند.

از طرفی، کارگزاران دولتی، پذیرش این مسئولیت‌ها به استثنای تشخیص نیازهای محیطی روستا را خارج از توان و ظرفیت شوراهای اسلامی روستایی می‌دانند. از این رو پیشنهاد می‌شود: درباره‌ی وظایفی که از بخش دولتی قابل انتزاع و واگذاری بوده، چگونگی رابطه‌ی بخش دولتی و شوراهای اسلامی روستایی پس از واگذاری، چگونگی نظارت دولت بر امور واگذار شده و میزان آمادگی دستگاه اداری در واگذاری امور، تحقیقات دیگری به عمل آید.

برای بهبود نظام اداری، راهی جز توجه به نهادهای مدنی و مردمی و تقویت این مهم نداریم. پرداختن به این امر، مستلزم عزم و اراده جدی‌تر و فرهنگ سازی و اقدامات قانونی است.

منابع

- ۱- آریان پور کاشانی، عباس، فرهنگ فشرده فارسی به انگلیسی، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۳.
- ۲- آیت‌اللهی، علیرضا، شوراهاى کشور و آمایش شهر و روستا، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۷.
- ۳- ایروانی، محمدجواد، نهادگرایی و جهاد سازندگی، چاپ اول، تهران، وزارت جهاد سازندگی، ۱۳۷۷.
- ۴- تاس اچ. مک کشور، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، برنامه ریزی در ایران، ۱۳۸۰
- ۵- تولن آرون، مشارکت مردم، ده مقاله در باره ترویج کشاورزی، مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی، جهاد سازندگی، تهران، ۱۳۶۸.
- ۶- رمضانی، رضا، نظریه دولت از نظر نظام اداری، پیوست برنامه‌ی راهبردی تحول نظام اداری (مرحله دوم)، چاپ اول، سازمان امور اداری و استخدامی، تهران، ۱۳۷۸.
- ۷- رفیع پور، فرامرز، جامعه روستایی و نیازهای آن، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۴.
- ۸- سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (F.A.O)، مشارکت مردمی در توسعه روستایی، مترجمان: جواد محمد قلی‌نیا و سعید غلامرضایی، چاپ اول، تهران، معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی.
- ۹- سبحانی، جعفر، شورا در قرآن و نهج‌البلاغه، تهران، چاپ فردوسی، ۱۳۶۲.

◀ بررسی ظرفیت مسئولیت‌پذیری شوراهای اسلامی روستا ■ ۶۶

- ۱۰- سیف‌الهی سیف‌اله، اقتصادی سیاسی ایران، مجموعه مقاله‌ها و نظرها، چاپ اول، انتشارات پژوهشکده جامعه‌پژوهشی و برنامه‌ریزی‌المیزان، تهران، ۱۳۷۴.
- ۱۱- طالب، مهدی، سومین کنفرانس توسعه، رشد، روستا، شیوه‌های همیاری در جامعه روستایی ایران، دفتر مرکزی جهاد سازندگی، ۱۳۷۵.
- ۱۲- طاهری، ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، چاپ اول، نشر قومس، تهران، ۱۳۷۰.
- ۱۳- طاهری، ابوالقاسم، اداره امور شهرداری‌ها، چاپ اول، نشر قومس، تهران، ۱۳۷۷.
- ۱۴- عادل آذر و منصور مومنی، آمار و کاربرد آن در مدیریت، انتشارات سمت، ۱۳۷۷.
- ۱۵- عظیمی، حسین، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، چاپ اول، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۸.
- ۱۶- صدری افشار، غلامحسین، فرهنگ فارسی امروز، ۱۳۷۳.
- ۱۷- کائوتری، هوئین و دیگران، مشارکت در توسعه، ترجمه هادی غبرائی و داود طبائی، چاپ اول، انتشارات سروش، ۱۳۷۹.
- ۱۸- کلینی، یعقوب، اصول کافی، مصطفوی، سید جواد، دفتر نشر فرهنگ اهل بیت علیهم السلام، جلد سوم.
- ۱۹- لهسایی‌زاده، عبدالعلی، تحولات اجتماعی در روستاهای ایران، چاپ اول، انتشارات نوید شیراز، ۱۳۶۹.
- ۲۰- مبینی، صغری، فرهنگ واژه‌ها و اصطلاحات مدیریت و سازمان، انتشارات وزارت جهاد سازندگی، ۱۳۷۰.
- ۲۱- معین، محمد، فرهنگ کامل انگلیسی به فارسی، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۷۱.
- ۲۲- ملک محمدی، ایرج، مبانی ترویج کشاورزی، نشر دانشگاهی، ۱۳۶۲.
- ۲۳- مکارم شیرازی، ناصر، برگزیده تفسیر نمونه، جلد اول، چاپ سوم، تهران، دارالکتاب الاسلامیه، ۱۳۷۶.
- ۲۴- هاشمی، فضل‌الله، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، مرکز مطالعه و تحقیقات شهرسازی، تهران، چاپ دوم، ۱۳۶۹.
- ۲۵- هیوز آون، مدیریت دولتی نوین، سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، چاپ اول، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۷۷.
- ۲۶-uphoff Norman. T, what have we learned, The role of institutions in rural Community Development. Asian productivity organization, ۱۹۹۹.