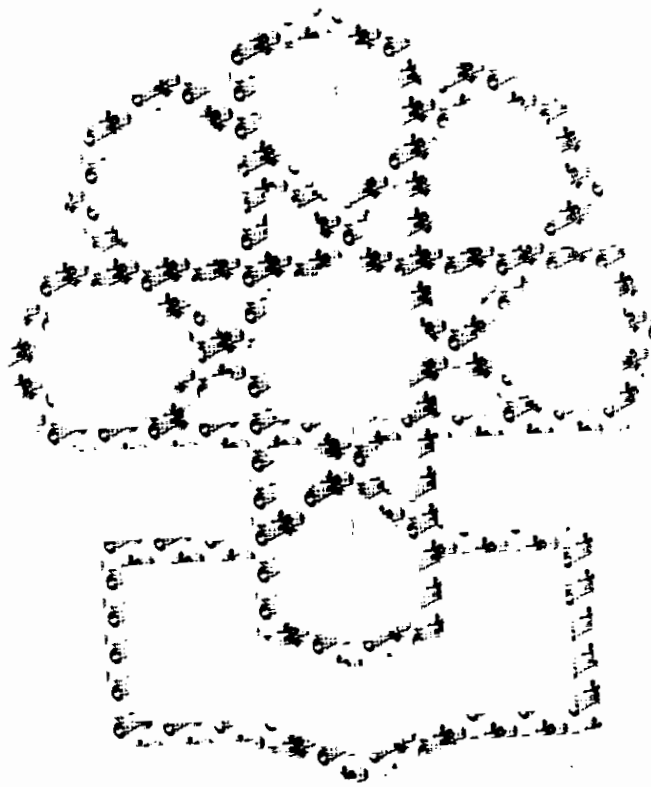


نگاهی اجمالی به ساختار شوراهای اسلامی در روستاها



معاونت پژوهشی
بهمن ۱۳۷۷

کار: گروه کشاورزی

کد گزارش: ۲۵۰۴۲۶۹

پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
دفترخانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی
شماره: ۱۵۳۵۰
تاریخ: ۷۸ / ۲ / ۵

بسمه تعالی

نگاهی اجمالی به ساختار شوراهای اسلامی در روستاها

کد گزارش: ۲۵۰۴۲۶۹

فهرست مطالب

نکات برجسته	۲
۱- مقدمه	۳
۲- تشکیل شوراهای اسلامی در روستاها	۳
۳- مسائل و مشکلات شوراها	۵
۴- پیشنهادات	۵

- * قانون تشکیل شوراهای در تاریخ ۱۳۶۰/۲/۲۰ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که در تاریخ ۱۳۶۰/۹/۱ به تصویب نهایی مجلس رسید و شوراهای اسلامی به تدریج در روستاها تشکیل گردید.
- * شوراهای اسلامی روستایی، هسته اولیه و محور اصلی مشارکت روستاییان و ایجاد سیستم همه‌جانبه و خودگردان محسوب می‌شوند.
- * از آنجا که قبل از تشکیل شوراهای اسلامی روستایی زمینه‌سازی لازم به عمل نیامده و جامعه روستایی به درستی در جریان هدف‌ها، قلمرو وظایف و مسئولیت‌ها و حیطه اختیارات شورا و لزوم مشارکت در آن قرار نگرفته بود شوراهای اولیه از کارایی لازم برخوردار نبوده و در عمل نتوانستند وظایف و مسئولیت‌های خود را به نحو مطلوب انجام دهند.
- * شکل‌گیری و تداوم شوراهای اسلامی روستایی به سه دوره متمایز می‌گردد.
- * مشکلات و مسائل موجود بر سر راه شوراهای را می‌توان چنین برشمرد. عدم اجرای قوانین، کم‌سوادی اعضای شوراهای، پایین بودن سطح سواد و آگاهی روستاییان، شغل اعضای شوراهای، مشکلات عالی شوراهای، پایین بودن سطح درآمد روستاییان و مهاجرت.
- * به منظور رفع مشکلات موجود پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:
- بالا بردن سطح سواد و آگاهی روستاییان، برگزاری دوره‌های آموزش علمی و عملی برای اعضای شوراهای، استان‌سازی اعضای شوراهای با اهداف و وظایف شوراهای، افزایش میزان آگاهی و حسن مسئولیت‌پذیری در اعضای شوراهای و....

بدون تردید شوراهای اسلامی روستایی را باید از جمله تحولات اساسی و بنیادینی دانست که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در عرصه مدیریت روستایی پدیدار گردیدند. فروپاشی نظام کهنه اداره روستاها و حذف کدخدایان از گردونه مدیریت روستایی در سال‌های آغازین استقرار نظام اسلامی و ضرورت محرومیت‌زدایی از چهره روستا در قالب فعالیت‌های عمرانی و اداره امور روستا، وجود کارگزاران جوان و متعهد را ضب می‌کرد که این مهم با تلاش بی‌وقفه جهاد سازندگی و به برکت تشکیل شوراهای اسلامی روستایی تحقق یافت.

شوراهای اسلامی روستایی از بدو تشکیل به صورت نهادی در جهت تحقق و بسط مشارکت روستاییان در اداره امور روستاها و توسعه روستایی قرار گرفتند و اساس فعالیت خود را بر این مبنا قرار دادند که روستاییان می‌توانند در مسیر توسعه و سازندگی نقش تعیین‌کننده داشته باشند.

از تأمین در ویژگی اعضای شوراهای اسلامی و عملکرد ۱۵ ساله شوراهای با توجه به انتظارات قانونی و نظری و خصوصیتی که رهبران محلی و مدیران باید دانسته باشند، عوامل بازدارنده و موانع موجودی نظیر عدم اجرای قوانین، کم‌سوادی اعضای شوراهای، پایین بودن سطح سواد و آگاهی روستاییان، شغل اعضای شوراهای، مشکلات مانی شوراهای، پایین بودن سطح درآمد روستاییان و مهاجرت بر سر راه شوراهای قرار دارد که برای بالابردن عملکرد فعالیت شوراهای می‌باید مسائل فوق‌الذکر از میان برود.

۲- تشکیل شوراهای اسلامی در روستاها

بعد از انقلاب اسلامی به منظور رهایی از اقتصاد تک محصولی متکی بر درآمد نفت و دستیابی به خودکفایی در تأمین مواد غذایی مورد نیاز کشور بخش کشاورزی به عنوان محور توسعه مورد پذیرش واقع شد و سر و سامان بخشیدن به اوضاع نابسامان کشاورزی در سرلوحه برنامه‌های دولت قرار گرفت.

برای دستیابی به این هدف قانون تشکیل هیئت‌های هفت نفره به تصویب رسید تا با واگذاری زمین به روستاییان بی‌زمین و کم‌زمین مشکل زمین حل شده و به موازات آن مراکز خدمات کشاورزی به منظور توسعه فعالیت‌های کشاورزی، روستایی و عشایری از طریق ارائه خدمات فنی، اعتباری، زیربنایی، رفاهی، آموزشی، تحقیقی و ترویجی، تهیه و تجهیز و توزیع وسایل، لوازم و نهاده‌های کشاورزی و دامی و ارائه تسهیلات و خدمات بازرگانی شکل گرفت تا خدمت‌رسانی به بخش کشاورزی انجام گیرد.

از سوی دیگر ارزیابی سیاست‌های به اجرا درآمده در بخش کشاورزی که از نیمه دوم دهه ۴۰ با ایجاد شرکت‌های سهامی زراعی و مجتمع‌های کشت و صنعت آغاز شد و به دخالت مستقیم دولت در بخش کشاورزی منجر شد نشان داد که اجرای طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی بدون جلب مشارکت‌های مردمی میسر نبوده و اهداف پیش‌بینی شده از قوه به فعل در نیامده و جامه عمل نخواهد پوشید. از این رو با ایجاد مراکز خدمات کشاورزی دولت در کار تولید دخالت مستقیم نداشته و فقط موجبات تولید را در رابطه با نیازهای زارعین فراهم می‌کند. به بیان دیگر مرکز خدمات روستایی محل تلاقی دو بستر «نیاز کشاورزان» و «امکانات دولت» و خدماتی است که دولت در جهت تأمین نیازها برقرار می‌کند. نیاز کشاورزان از طریق

شورای اسلامی ده و امکانات دولت از سوی ستادهای مرکزی در مرکز خدمات دهستان به هم می‌رسند. براساس این ضرورت قانون تشکیل شوراهای ده در تاریخ ۱۳۶۰/۲/۲۰ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و در تاریخ ۱۳۶۰/۹/۱ به تصویب نهایی مجلس رسید و شوراهای اسلامی به تدریج در روستاها تشکیل شد تا به عنوان نقطه اتصال و پیوند بین دولت و روستاییان و به منزله تنها مرجع رسمی ده، مرجع تشخیص نیازها و تعیین اولویت‌های ده به شمار رفته و مدیریت تولیدی و فنی و اقتصادی ده را بر عهده گیرند.

لیکن از آنجا که قبل از تشکیل شوراهای اسلامی روستایی زمینه‌سازی لازم به عمل نیامده و جامعه روستایی به درستی در جریان هدف‌ها، قلمرو و وظایف و مسئولیت‌ها و حیطه اختیارات شورا و لزوم مشارکت در آن قرار نگرفته بود شوراهای اولیه از کارایی لازم برخوردار نبوده و در عمل نتوانستند وظایف و مسئولیت‌های خود را انجام دهند.

با مروری اجمالی بر روند شکل‌گیری و تداوم شوراهای اسلامی روستایی می‌توان سه دوره را از هم متمایز ساخت.

۱- دوره اول که مرحله شکل‌گیری شوراهای اسلامی روستایی به شمار می‌رود کشاورزی به عنوان محور توسعه مورد پذیرش واقع شده و به همین سبب در ترکیب اعضای شوراهای روستایی سهم کشاورزان بر سایر اقشار روستایی غلبه دارد.

در این دوره شوراهای اسلامی روستایی توسط وزارت کشور تشکیل شده و دارا بودن تجربه کشاورزی از جمله ملاک‌های مهم عضویت در شورا به شمار می‌رود.

۲- این دوره با تشکیل جهاد دهستان که یکی از اهداف مهم آن محرومیت‌زدایی از سیمای روستاهای کشور بود آغاز می‌شود. با شکل‌گیری سازمان‌های موازی و دو کاناله شدن فرایند تصمیم‌گیری و خدمت‌رسانی به بخش کشاورزی ساختار شورای اسلامی روستایی نیز متأثر شده و در ترکیب اعضای شورای اسلامی روستایی سهم کارمندان، آموزگاران و افراد ناآشنا به حرفه کشاورزی غلبه می‌یابد.

در این دوره تعهد به انقلاب اسلامی و حفظ دستاوردهای آن از جمله ملاک‌های مهم عضویت در شورای ده به شمار رفته و به همین سبب در ترکیب اعضای شوراهای اسلامی روستایی نسبت وزنی جمعیت اقشار اجتماعی روستایی رعایت نشده و ورود افراد باسواد، مؤمن و معتقد به اسلام و نظام جمهوری اسلامی به شوراهای روستایی گرایش غالب به شمار می‌رود.

چنین شوراهایی که اعضای آن در امور کشاورزی ^{کنش} بداشته و از کارمندان و آموزگاران تشکیل شده بود مورد پذیرش مراکز خدمات کشاورزی دهستان قرار نمی‌گیرند. مراکز خدمات کشاورزی دهستان شورای اسلامی دهستان را از بین نمایندگان شوراهای اسلامی روستاهای حوزه عمل انتخاب نکرده و با تشکیل شورای کشاورزی متشکل از کشاورزان با تجربه به محدوده دهستان ارتباط زنجیره‌ای بین شورای اسلامی ده با سایر شوراها و در نهایت شبکه شورایی کشور برقرار نشده و زمینه منزوی شدن شوراهای اسلامی روستایی هموار می‌گردد.

۳- دوره سوم از سال ۱۳۶۸ هم‌زمان با تفکیک قلمرو وظایف و مسئولیت‌ها و حیطه اختیارات وزارتخانه‌های کشاورزی و جهادسازندگی آغاز شده و تاکنون ادامه دارد.

در این دوره در ترکیب اعضای شوراهای اسلامی روستایی سهم کشاورزان مجدداً افزایش می‌یابد لیکن این نهاد مشارکتی در عرصه تصمیم‌گیری‌های مربوط به روستا همچنان حضوری کم‌رنگ داشته و قادر

به انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله نمی‌باشد.

۳- مسائل و مشکلات شوراها

با نگاهی گذرا به شوراهای اسلامی روستایی در دوره‌های سه‌گانه می‌توان عوامل بازدارنده و موانع موجود بر سر راه شوراهای اسلامی روستایی را به قرار زیر خلاصه کرد:

۱- شوراهای اسلامی روستایی به قوه ابتکار روستاییان تشکیل نشده و روستاییان ضرورت تشکیل شورا و لزوم مشارکت در آن را تشخیص نداده و آنچه که آنان را گرد شورا جمع کرده عامل بیرونی بوده است.

۲- در ترکیب شوراهای اسلامی روستایی نسبت وزنی جمعیت اقشار مختلف روستایی رعایت نشده و به همین علت شوراهای موجود نماینده واقعی کلیه اقشار روستایی به شمار نمی‌روند.

۳- اعضای شوراهای اسلامی روستایی با اهداف، قلمرو و وظایف و مسئولیت‌ها و حیطه اختیارات شورا آشنایی کافی نداشته و در حال حاضر مهم‌ترین وظایف شوراهای روستایی به معرفی کشاورزان به مرکز خدمات دهستان به منظور دریافت سهمیه نهاده‌های کشاورزی، حل و فصل اختلافات محلی و بالاخره نظارت بر توزیع کالاهای سهمیه‌بندی منحصر شده است.

۴- شورای اسلامی دهستان از بین نمایندگان شوراهای اسلامی روستاهای محدوده دهستان انتخاب نشده و همین امر سبب شده است تا ارتباط زنجیره‌ای بین شورای ده و سایر شوراها و در نهایت شبکه شورایی کشور برقرار نگردد.

۵- عدم نظارت بر نحوه عملکرد شوراهای اسلامی روستایی به منزوی شدن این نهاد مردمی، ناپایداری و انحلال زودرس آن منجر شده است.

۶- شوراهای اسلامی روستایی متناسب با اهداف توسعه پایدار در بخش کشاورزی طراحی نشده و شوراهای روستایی موجود با توجه به شرح وظایف و حیطه اختیارات خود قادر به تحقق اهداف توسعه پایدار در بخش کشاورزی نمی‌باشد.

۴- پیشنهادات

به منظور رفع مشکلات موجود بر سر راه شوراهای اسلامی روستایی و طراحی شوراهای کارآمد و پایدار راه کارهای عملی زیر ارائه می‌گردد:

۱- با استعانت از نظام ترویج باید فرهنگ خودباوری، مسئولیت‌پذیری و ضرورت حضور در عرصه‌های مختلف تصمیم‌گیری و مشارکت در اداره امور روستا را در جوامع روستایی اشاعه داد. در این راستا ضرورت تشکیل شورا و لزوم مشارکت در آن، قلمرو و وظایف و مسئولیت‌ها و حیطه اختیارات شورا، شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، شیوه‌های کاندیداگیری، نحوه بررسی صلاحیت کاندیداها و چگونگی برگزاری انتخابات باید در جوامع روستایی آموزش داده شود.

۲- به منظور آن که شوراها نماینده واقعی کلیه اقشار اجتماعی روستایی به شمار آیند در ترکیب اعضای شورا باید نسبت وزنی جمعیت هر یک از اقشار روستایی را مورد توجه قرار داد.

۳- شورای اسلامی ده تنها مرجع تشخیص نیازها و اولویت بندی آنها به شمار می رود. از این رو اعضای شوراها باید بتوانند نیازهای روستا را تعیین و اولویت بندی نموده و به سازمان های دست اندرکار تهیه طرح های عمرانی ارائه نمایند.

۴- با طراحی شوراهای روستایی کارآمد می توان خنثی ناشی از مدیریت تولید را در بخش کشاورزی پر کرد و این مسئولیت را به شورای اسلامی ده و گذار نمود تا از این طریق بتوان از عوامل و منابع تولید کشاورزی به نحو مطلوب بهره برداری نمود.

۵- نحوه تشکیل جلسه شوراهای روستایی باید تحول یافته و گفتگوهای انفرادی بین اعضا شورا و روستاییان به گردهمایی مستمر، هدفمند و با برنامه تبدیل شده و در این نشست ها روستاییان و اعضای شورا را در مورد مسائل و مشکلات روستایی به بحث و تبادل نظر پرداخته و سپس تصمیم گیری شود.

۶- از جمله عوامل مؤثر در عدم موفقیت طرح های توسعه روستایی در چند دهه اخیر بی توجهی به نقش روستاییان در فرایند تهیه، تدوین، اجرا و بهره برداری از طرح های توسعه روستایی است.

طرح های توسعه روستایی بدون جلب مشارکت روستاییان تهیه و به مرحله اجرا درآمده و به همین سبب فاقد پشتوانه مردمی است. از این رو با جنب مشارکت خود انگیزته اعضای شوراهای اسلامی روستایی در فرایند تهیه، تدوین، اجرا و بهره برداری از طرح های توسعه روستایی می توان دانش بومی و تجربیات سینه به سینه نقل شده روستاییان را با دانش روز در هم آمیخت و از این طریق طرح های توسعه را با توجه به ملاحظات منطقه ای تهیه نمود و به تدریج نقش مردم روستایی را در تصمیم گیری های مربوط به روستا نهادینه کرد و به حاکمیت روستاییان بر سرنوشت خویش عینیت بخشید.

۷- از جمله عوامل مؤثر در مهاجرت های روستا- شهری در سه دهه اخیر محروم بودن روستاها از حداقل امکانات زیستی- معیشتی به ویژه در امور زیربنایی، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، خدمات بهزیستی و مانند آن بوده است. محرومیت از امکانات زیستی- معیشتی عوامل دافعه روستایی را تقویت نموده و بر اثر آن مهاجرت های روستا- شهری سیر صعودی شتاب آلودی را طی نموده که شکل گیری حاشیه نشینی در حاشیه شهرها و پیدایش کمربند فقر پیرامون شهرهای بزرگ از جمله عوارض و پیامدهای حاصله از آن به شمار می رود. از این رو به منظور کند ساختن آهنگ مهاجرت های روستا- شهری باید عمران و آبادانی روستاها مورد توجه بیشتری قرار گیرد. در این راستا شوراهای اسلامی روستایی به عنوان تنها مرجع تشخیص نیازهای ده، اولویت بندی آنها و ارائه نیازها به سازمان های دست اندرکار خدمت رسانی به روستاها باید در تعیین نیازهای ده، اولویت بندی و ارائه نیازها به سازمان های ذی ربط و وظایف خود را به نحو مطلوب انجام دهند.

با توجه به آنچه که گفته شد به منظور عینیت بخشیدن به حضور مردم روستایی در عرصه های مختلف تصمیم گیری مربوط به روستا، شوراهای روستایی باید بتوانند وظایف و مسئولیت های زیر را انجام دهند:

۱- تشخیص نیازهای ده، اولویت بندی نیازها و ارائه نیازها به سازمان های دست اندرکار خدمت رسانی به روستاها؛

۲- همکاری با سازمان های دست اندرکار خدمت رسانی به روستاها نظیر مرکز خدمات کشاورزی، جهاد دهستان، نهضت سوادآموزی، سازمان بهزیستی، سازمان تعاونی و...؛

۳- مشارکت در تهیه طرح های توسعه روستایی یکپارچه به منظور رعایت اصل تصمیم گیری از پایین و

- تفقیق دانش بومی روستاییان با دانش روز در تهیه و تدوین طرح‌های توسعه روستایی؛
- ۴- نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه روستایی؛
 - ۵- اعمال مدیریت تولید در روستا؛
 - ۶- حفاظت و نگه‌داری از عوامل تولید و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی مزروعی، مرتعی و جنگلی؛
 - ۷- ایجاد تشکل‌های مردمی در امر حفظ و نگه‌داری از محیط زیست؛
 - ۸- حل و فصل اختلاف‌های محلی؛
 - ۹- معرفی کشاورزان به سازمان‌های خدمت‌رسانی به منظور دریافت سهمیه نهاده‌های کشاورزی؛
 - ۱۰- معرفی کشاورزان به منابع اعتباری به منظور استفاده از تسهیلات اعتباری؛
 - ۱۱- نظارت بر امر توزیع کالاهای سهمیه‌بندی شده.