

# آسیب‌شناسی مشکلات و مسائل شوراهای اسلامی روستا

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	جایگاه اجتماعی - سیاسی نهاد شوراها
۴	شوراهای اسلامی و سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی
۶	شوراها و سند چشم‌انداز بیست‌ساله
۷	مسائل و مشکلات شوراهای اسلامی روستا
۱۸	راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی روستا
۲۲	نتیجه‌گیری
۲۴	پی‌نوشت‌ها
۲۴	منابع و مأخذ



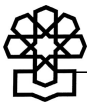
## آسیب‌شناسی مشکلات و مسائل شوراهای اسلامی روستا

### چکیده

گزارش حاضر پس از بیان اهمیت و نقش شوراهای اسلامی شهر و روستا در مدیریت کشور، به بررسی جایگاه این نهاد در اسناد بالادستی برای تحقق اهداف کلان کشور پرداخته، در ادامه مشکلات اصلی شوراهای اسلامی روستا را بررسی کرده و به مشکلاتی نظیر نوبنیاد بودن شوراهای اسلامی شهر و روستا، عدم آگاهی مردم نسبت به موقعیت شوراهای اسلامی، پایین بودن سطح سواد اعضای شوراهای روستایی، ناتوانی اعضای جوان شورا در رفع مشکلات روستا، حضور اندک زنان در فعالیت شوراها، شوراهای سه نفره، ضعف روحیه تصمیم‌گیری جمعی و کار شورایی، قبیله‌گرایی در بعضی از شوراها، عدم دریافت حقوق، تعامل اندک دستگاه‌های دولتی با شوراها و بی‌توجهی به ماده (۱۰) قانون شوراها اشاره کرده و در انتها برای حل مشکلات این شوراها پیشنهاداتی ارائه کرده است.

### مقدمه

مطالعه نهاد شوراها تاکنون از منظرهای مختلفی صورت گرفته است. ضرورت مطالعه این نهاد همانند سایر نهادهای اجتماعی امری است که نمی‌توان نسبت به آن به دیده تسامح نگرست. جایگاه نهاد اجتماعی مهمی همچون شوراها اقتضا می‌کند که از منظرها و رویکردهای مختلفی مورد مطالعه قرار گیرد؛ زیرا در هر کدام از این مطالعات سؤالاتی ذهن محققین را به تکاپو وامی‌دارد که تلاش برای پاسخ دادن به آنها موجب می‌شود از سویی این سازمان اجتماعی هر چه بیشتر تبیین شود و از سوی دیگر موجداتی را فراهم می‌آورد تا شرایط جهت نهادینه شدن آن در ساختار اجتماعی مساعدتر شود. هدف این گزارش بررسی عواملی است که منجر به ضعف و ناتوانی این نهاد می‌شوند. علیرغم این، بخش‌هایی از گزارش به صورت ایجابی به تبیین ضرورت تکوین، تکامل و همچنین جایگاه نهاد شوراها در ساختار اجتماعی پرداخته است. دلیل این نیز ناشی از این واقعیت یا به عبارت بهتر «پیش‌فرض» است که بخش مهمی از عوامل ناکارآمدی شوراها و نهادینه نشدن آن از عدم شناخت نسبت به جایگاه و پایگاه این نهاد اجتماعی و موقعیت ممتاز آن سرچشمه می‌گیرد که



می‌تواند زمینه را برای افزایش مشارکت‌های مردمی و کاهش تمرکزگرایی و تصدیگری‌های دولتی فراهم آورد. تبیین چنین جایگاهی و آگاه‌مند شدن مردم اعم از کسانی که کاندیدای عضویت در شوراها هستند و یا عموم مردمی که دست به انتخاب نمایندگان خود می‌زنند می‌تواند گامی بلند در راستای رفع موانع توسعه شوراها محسوب شود.

هرچند بسیاری از مسائل مربوط به شوراها بین شوراهای شهر و روستا مشترک است، اما رویکرد غالب در این گزارش بررسی و ارزیابی مشکلات مبتلابه شوراهای روستایی و ارائه راهکار جهت برون‌رفت از آن مشکلات است. اطلاعات جمع‌آوری شده و مورد استناد در این گزارش جنبه ملی دارد و مربوط به دوره اول و دوم شوراهای شهر و روستاست، ولی همان‌طور که گفته شد تکیه و تأکید اصلی در این گزارش آمارها و اطلاعاتی است که مربوط به شورای اسلامی روستاهاست.

### جایگاه اجتماعی - سیاسی نهاد شوراها

بخش عمده‌ای از مشکلاتی که شوراهای شهر و روستا با آن مواجه هستند و در قسمت‌های بعدی با تفصیل بیشتری به آنها پرداخته خواهد شد ناشی از عدم شناخت جایگاه شوراها در نظام مدیریتی جامعه توسط عموم مردم و حتی بعضی از مسئولان است. با دقت در مشکلاتی که از سوی مسئولان مرتبط با نهاد شوراها و یا حتی خود اعضای شوراهای شهر و روستا احصا شده می‌توان عدم شناخت جایگاه اجتماعی - سیاسی شوراها را به‌عنوان یکی از علل مشترک بیان شده درخصوص مشکلات ساختاری و عملکردی این نهاد اجتماعی برشمرد. به همین جهت بیش و پیش از هر چیز تبیین جایگاه شوراهای اسلامی شهر و روستا در نظام سیاسی و مدیریتی نظام جمهوری اسلامی ایران امری ضروری است. تکوین، تکامل و کارآمدی هر پدیده‌ای وابسته به این است که آن پدیده در نظام اجتماعی دارای موقعیتی معین، تعریف شده و پذیرفته شده باشد. بنابراین هر پدیده‌ای از جمله شوراهای اسلامی برای شکل‌گیری، تکامل و کارآمدی خود با سه حوزه نظام سیاسی، نظام حقوقی و نظام فرهنگی مواجه است.<sup>(۱)</sup>

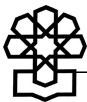
ساخت نظام سیاسی باید به‌نحوی باشد که نه تنها نهاد شوراها را بپذیرد، بلکه نسبت به آن نگرشی توأم با ضرورت جهت مدیریت و تدبیر امور جامعه داشته باشد. نهاد شوراها با هر نوع ساختی از نظام سیاسی هماهنگی و سازگاری ندارد. نظام‌های سیاسی که دارای دو مشخصه اقتدارگرایی و تمرکزگرایی هستند نمی‌توانند حضور شوراها را در مدیریت جامعه بپذیرند. اقتدارگرایی و تمرکزگرایی همیشه یک ترکیب واحد و منسجم ایجاد نمی‌کنند؛ زیرا در عالم واقع نظام‌هایی وجود



دارند که علاوه بر داشتن ساخت سیاسی دمکراتیک و مردمسالارانه به شیوه تمرکزگرایانه جامعه را اداره می‌کنند. تمرکزگرایی لزوماً به معنای وجود ساختار غیرمردمی نیست. تمرکزگرایی، مفهومی در نحوه مدیریت کلان جامعه است که در آن همه تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها توسط مسئولان مستقر در پایتخت اتخاذ می‌شود و نحوه ارتباط آن با ساختار جامعه به شیوه عمودی و از بالا به پایین است.<sup>(۲)</sup> هرچند در علم مدیریت برای این شیوه از تصمیم‌گیری‌ها محسنات و فوایدی برشمرده‌اند، اما تداوم این شیوه در اداره کردن جامعه جز «به وقت ضرورت» و «به قدر ضرورت» از سوی کارشناسان و متخصصان علم مدیریت و سیاست توصیه نمی‌شود. مهمترین اشکالی که به این نحوه از مدیریت گرفته می‌شود این است که مسئولان از پتانسیل‌ها و توانمندی‌های بالقوه در جامعه غافل می‌شوند و به میزان دوری از پایتخت این غفلت نیز عمق بیشتری پیدا می‌کند. باید توجه داشت که این غفلت تعمدی نیست، بلکه ساختاری است. بدین معنا که ذات و ماهیت این‌گونه مدیریت باعث چنین غفلی می‌شود. به عبارت دیگر مدیران و مسئولان هنگامی که در چنین ساختی از تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند در بلندمدت گرفتار آفات آن ساخت می‌شوند که مهمترین آفت آن همین بی‌توجهی یا کم‌توجهی به پتانسیل‌ها و توانمندی‌های بالقوه موجود در ساختار جامعه و به عبارت عینی‌تر در استان‌ها و شهرستان‌های غیر از پایتخت است.<sup>(۳)</sup>

تکوین، تکامل و کارآمدی نهاد شوراها در «نظام‌های سیاسی دمکراتیک تمرکزگرا» با دشواری‌های زیادی روبرو است. به کارگیری مفهوم «کارآمدی» در کنار مفاهیم تکوین و تکامل بیانگر این واقعیت است که نهاد شوراها با هر ساختی از نظام سیاسی سازگاری و تناسب ندارد. در نظام‌های اقتدارگرا با توجه به خصوصیتی که ذکر شد شکل‌گیری و تکامل نهاد شوراها منتفی است؛ زیرا بنیاد چنین نظام‌هایی بر پایه‌ای غیر از ارج نهادن به عقل و رأی جمعی در خصوص تدبیر امور جامعه بنا شده است. البته ممکن است در عالم واقع نظام‌هایی با ماهیت اقتدارگرایانه وجود داشته باشند که نهادهای غیرحکومتی از جمله نهاد شوراها در آن شکل بگیرند، اما با مطالعه دقیق‌تر عمدتاً این نتیجه حاصل می‌شود که آن نهادها به صورت کاملاً غیرمستقل و با ابتنا به خواسته‌های فردی حکومتی شکل گرفته‌اند. به عبارت دیگر این نهادها به جای مردمی بودن، حکومتی هستند و در کنار سایر نهادهای حکومتی دیگر در سلسله‌مراتب نظام سیاسی قرار می‌گیرند.<sup>(۴)</sup>

«کارآمدی» نهاد شوراها به معنای توانایی ایجاد تغییرات محسوس و متناسب با نیازها و توانمندی‌های محیطی است. منظور از تغییرات متناسب این است که شوراها بتوانند با تعامل با سایر نهادهای مدیریتی و با لحاظ کردن محدودیت‌های واقعی، نیازمندی‌های موجود در حوزه انتخابیه خود را به‌طور محسوس مرتفع نمایند و این مستلزم ساختاری از نظام سیاسی - مدیریتی است که به شیوه غیرمتمرکز اداره گردد. کارآمدی نهاد شوراها اقتضا دارد تا حاکمیت و نظام سیاسی



بخشی از اختیارات مدیریتی خود را به تشکل‌های مردم‌نهاد به‌ویژه نهاد شوراها واگذار نماید. این واگذاری اختیارات لازمه تداوم حیات شوراها و همچنین سایر نهادهای غیردولتی است. جهت تبیین جایگاه شوراها در نظام مدیریتی جامعه لازم است تا موقعیت این نهاد در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی که مبنای مدیریت جامعه بر آنها استوار است سنجیده شود.

### شوراهای اسلامی و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

به موجب بند «۱» از اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از وظایف و اختیارات رهبری تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام است. مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی را مطابق با این بند از اختیارات در سال ۱۳۸۴ ابلاغ نمودند. به موجب متن ابلاغیه، اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و یا بعضاً تغییراتی در قوانین موجود است. اهم اهداف اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی و افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی عنوان شده است. آنچه که از مباحث مطرح در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بیشتر مد نظر می‌باشد و تناسبی با موضوع گزارش دارد، بند اول از متن ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ به رؤسای سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد که در آن اذعان شده است به منظور ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی باید نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تغییر کند.<sup>(۵)</sup>

یکی از مباحث اصلی در امر توسعه و نوسازی سیاسی - اقتصادی نظام‌های اجتماعی، حجم دولت و میزان اختیارات آن است. هرچند وجود دولت‌های حجیم با میزان اختیارات وسیع در شرایط و مراحل خاصی از تحولات اجتماعی امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر می‌نماید، اما تداوم چنین شرایطی همواره از سوی متخصصان و فعالان سیاسی غیرسودمند ارزیابی شده است. در شرایط بحران‌های حاد اجتماعی همانند شرایط بعد از انقلاب، جنگ، بحران‌های شدید اقتصادی و... اقتضائاتی وجود دارد که حکومت‌ها نمی‌توانند به صورت غیرمتمرکز و با اختیارات محدود، جامعه را اداره کنند. به همین جهت گسترده‌گی حجم ساختار مدیریتی، افزایش اختیارات برنامه‌ریزی و اجرایی و همچنین تمرکزگرایی عمدتاً با استناد به این شرایط توجیه می‌شوند. بعد از پیروزی انقلاب



اسلامی و با توجه به شرایط حادی که بعد از انقلاب نیروهای مخالف و معاند نظام ایجاد کرده بودند تمرکزگرایی در مدیریت جامعه تا زمان ایجاد ثبات امری ضروری می‌نمود. عوامل بی‌ثبات‌کننده اجتماعی بعد از انقلاب اسلامی با آغاز جنگ تحمیلی شدت و عمق بیشتری پیدا کرد. وضعیت جدید باعث شد تا ساخت مدیریتی نظام سیاسی به‌صورت متمرکزتر عمل کند.

بعد از پایان جنگ تحمیلی و رفع شرایطی که مدیریت متمرکز را اقتضا می‌کرد مسئولان نظام سیاسی جمهوری اسلامی بر آن شدند تا زمینه را برای افزایش مشارکت‌های مردمی در امر تدبیر امور جامعه مهیا کنند. همین عامل سبب شد اصل شوراهای شهر و روستا که در قانون اساسی به آن تصریح شده بود احیا گردد. همچنین اجرایی و عملیاتی شدن اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز شرایط را برای حضور بخش‌های غیردولتی در امور اقتصادی فراهم نمود.

هرچند اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی دارای ماهیتی اقتصادی است، اما تفکری که شرایط تحقق عینی آن را فراهم می‌آورد فقط بخشی از آن اقتصادی است. به عبارت دیگر اجرایی شدن اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی بدون پشتوانه نظری و فکری دولت کوچک و غیرمتمرکز امکان‌پذیر نیست. البته بعضی بر این باور هستند که می‌توانند در تدبیر امور جامعه میان اجزای مختلف نظام اجتماعی تفکیک ایجاد کرد و در بخش‌های مختلف با رویکردهای متفاوت و بعضاً متضاد عمل کرد. اما با توجه به اینکه نظام اجتماعی یک کل منسجم و به هم پیوسته است نمی‌توان به‌صورت نظری و عملی قائل به چنین امری شد و هرگونه ناهماهنگی و ناسازگاری در ساختار و عملکرد نظام سیاسی - اجتماعی، مدیریت مطلوب جامعه را با مشکلات بسیاری مواجه می‌کند.

اجرایی شدن اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز از قاعده دولت کوچک و غیرمتمرکز مستثنا نیست. توفیق اجرایی شدن این اصل در گرو تفکری است که امکان تفویض اختیار امر مدیریت جامعه را به نهادهای غیرحکومتی فراهم می‌آورد. محدود شدن حجم حکومت و ایجاد شرایط مناسب جهت افزایش مشارکت‌های مردمی در قالب نهادهای خودجوش مصادیق بسیاری دارد که نهاد شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از آن مصادیق است. به موجب اصل هفتم قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و به موجب اصل یک‌صدم قانون اساسی 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. شوراهای اسلامی به‌عنوان نماد حکومت مردم بر مردم در راستای کاهش تصدیگری دولت برای محقق کردن این امر از قانونی مترقی برخوردار است. با ابتنا و اتکا به قانون اساسی می‌توان شوراهای اسلامی را یکی از



مهمترین مجاری مشارکت مردم در مدیریت جامعه دانست؛ بنابراین شناخت و شناساندن این جایگاه می‌تواند افکار عمومی و به‌تبع آن عملکرد حاکمان را نسبت به ریشه دواندن و نهادینه شدن این نهاد مردمی سوق دهد.<sup>(۶)</sup>

### شوراها و سند چشم‌انداز بیست‌ساله

بررسی مشکلات شوراهای شهر و روستا را می‌توان از منظر سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران نیز ارزیابی کرد. بررسی این مشکلات تا حدود زیادی منوط به سنجش جایگاه شوراهای اسلامی در این سند است. سند چشم‌انداز به‌عنوان یک سند بالادستی مجموعه‌ای است که دورنمای ایران را در سال ۱۴۰۴ ترسیم می‌کند. در این مجموعه که اجزای متعددی در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند موقعیت‌سنجی هر جزء آن به اهداف سند بستگی دارد. به‌عبارت دیگر اهداف سند در حکم معیاری است که می‌توان با توسل به آن معیار موقعیت هر جزء را در آن مجموعه ارزشیابی کرد. مشکلات شوراهای اسلامی نیز از این منظر و با توجه به این معیار قابل ارزیابی می‌باشد. بسته به اینکه سند چشم‌انداز چه اهدافی را در افق و دورنمای ۱۴۰۴ برای جامعه ایرانی ترسیم کرده است می‌توان موقعیت و جایگاه شوراهای اسلامی را در کنار سایر نهادها، سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی و غیردولتی و همچنین مشکلاتی که این نهاد مردمی در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز با آن مواجه می‌باشد معین نمود.<sup>(۷)</sup>

آنچه در این گزارش دارای اهمیت می‌باشد این است که نهاد شوراها در راستا تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام چه جایگاهی دارند؟ و در تحقق اهداف سند چه مشکلاتی پیش روی آنان می‌باشد؟ از آنجایی که موضوع گزارش بررسی مشکلات شوراهای اسلامی به‌ویژه شوراهای اسلامی روستاست قصدی برای پاسخ‌دهی تفصیلی به سوال جایگاه نهاد شوراهای اسلامی در سند چشم‌انداز بیست‌ساله وجود ندارد. هرچند ضروری است تا این مبحث در جایی دیگر مورد واکاوی قرار بگیرد. به‌طور اجمال می‌توان گفت تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله بدون مشارکت نهادهای غیردولتی امکانپذیر نیست.

تقویت نهادهای غیرحکومتی همانند نهاد شوراهای اسلامی و ایجاد شرایط مساعد برای توسعه و نهادینه شدن آن می‌تواند بستری مناسب برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز فراهم کند. البته به‌نظر می‌رسد دغدغه تدوین‌کنندگان سند چشم‌انداز نیز ایجاد فضای مناسب جهت فعال و توانمند شدن نهادهای غیرحکومتی در راستای اهداف کلان نظام است.

مشارکتی بودن نهاد شوراها در راستا تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله فقط بخشی از

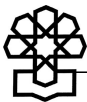


اهمیت این نهاد است، اما آنچه که این نهاد را دارای موقعیتی خاص می‌کند عنصر نظارتی بودن آن است. در سند چشم‌انداز، مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان ناظر رسمی ارزیابی‌کننده میزان تحقق اهداف سند معرفی شده است، اما این به‌معنای نفی نهادهای نظارتی دیگر نیست. نهادهای غیرحکومتی به‌ویژه اعضای شوراهای اسلامی از آن جهت که مبتنی بر آرای مردم و نماینده آنان می‌باشند می‌توانند به‌عنوان ناظران غیررسمی به روند تحقق اهداف سند چشم‌انداز نظارت کنند و نظام سیاسی و مسئولان را نسبت به ضعف‌ها، کاستی‌ها، اهمال‌کاری‌ها و... آگاه نمایند. ازسوی دیگر از آنجایی که شوراهای شهر و روستا نسبت به مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه خود وقوف بیشتری دارند می‌توانند تصمیم‌گیرندگان نظام سیاسی را در تدوین تصمیمات مطلوب‌تر یاری نمایند. به‌عبارت دیگر نهاد شوراهای اسلامی شهر و روستا در حکم نهادهای تصمیم‌ساز عمل می‌کنند. تصمیم‌ساز بودن نهاد شوراها موقعیتی ویژه برای این نهاد مردمی محسوب می‌شود که عدم شناخت و یا به رسمیت نشناختن آن می‌تواند برای ساخت مردمی نظام سیاسی تبعات منفی مادی و معنوی بسیاری داشته باشد. بنابراین شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از نهادهای اصلی در تحقق اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. به همین جهت شناختن این جایگاه، بی‌توجهی به آن، مشخص نبودن مکانیسم نظارتی و مشارکتی نهاد شوراهای اسلامی در فرآیند تحقق اهداف سند از مهمترین مشکلاتی است که شوراهای اسلامی با آن دست به‌گریبان می‌باشند. مشکلاتی که برای برون‌رفت از آن باید در اندیشه راهکاری عملی بود.

### مسائل و مشکلات شوراهای اسلامی روستا

در این قسمت به مسائل و مشکلات شوراهای اسلامی اشاره می‌گردد. هرچند بسیاری از مسائل مربوط به شوراها بین شهر و روستا مشترک است، اما در این گزارش تلاش شده است تا مشکلات مربوط به شوراهای روستایی در اولویت قرار بگیرد. جمع‌آوری اطلاعاتی که در این خصوص انجام گرفته است به‌صورت موردی مربوط به دوره اول و دوم فعالیت شوراهای شهر و روستا می‌باشد، اما با مطالعاتی که در سایت استانداری‌ها و فرمانداری‌های سایر استان‌ها انجام شده است تلاش گردیده تا با نگاهی جامع‌تر نسبت به مشکلات شوراهای روستایی در دوره سوم پرداخته شود. ازسوی دیگر همان‌طور که قبلاً گفته شد تمام مشکلات مطرح در این قسمت لزوماً دارای مصادیق عینی نیستند، بلکه با توسل به متد «امکان‌سنجی»، مشکلاتی که امکان رخداد دارند نیز مورد مطالعه قرار گرفته‌اند.

برای رسیدن به جایگاه واقعی شوراهای اسلامی موانع و مشکلات فراوانی وجود دارد که



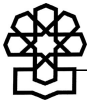
رسیدگی به آنها و تلاش برای ارائه راهکارهایی عملی جهت رفع آن موانع می‌تواند گامی مؤثر در پیشرفت جامعه ایرانی باشد. با جمع‌بندی کلیه مباحثی که مربوط به امر توسعه می‌باشد و توسط اندیشمندان و دانشمندان سیاسی صورت گرفته است می‌توان توسعه را به افزایش قابلیت و توانمندی نظام سیاسی جهت پاسخگویی مستمر به نیازهای جامعه در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و فرهنگی تعریف نمود. توسعه و پیشرفت در این معنا مستلزم تحولی در اجزای نظام اجتماعی و مناسبات آن با نظام سیاسی می‌باشد که در این تحول باید فضایی مساعد جهت بارور شدن توانمندی‌های بالقوه نهادهای مردمی و خارج از نظام سیاسی ایجاد شود. یکی از مهمترین شاخصه‌ها و زمینه‌هایی که منجر به پیشرفت می‌گردد میزان مشارکت فعال، آگاهانه و تأثیرگذار مردم و نهادهای مردمی در فرآیند مدیریت و تدبیر امور جامعه می‌باشد. به همین جهت باید موانعی که سد راه مشارکت‌های مردمی است مورد شناسایی قرار بگیرند. همان‌طور که در قسمت‌های پیشین گفته شد شوراهای اسلامی یکی از مهمترین نهادهای غیرحکومتی هستند که می‌توانند در صورت بازیابی موقعیت خود در ساختار اجتماعی-سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران تبدیل به یکی از عناصر توسعه‌بخش جامعه شوند. با توجه به تعریفی که از توسعه و پیشرفت ارائه گردید نمی‌توان نهاد شوراهای اسلامی را در امر نادیده گرفت. مردمی بودن این نهاد مهمترین دلیل برای این ادعاست که گسترش و نهادینه شدن شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از پایه‌های اصلی توسعه و پیشرفت جامعه ایرانی در افق‌های بلندمدت است. با این توضیح به مهمترین مشکلات شوراهای اسلامی روستا در ذیل اشاره می‌شود:<sup>(۸)</sup>

۱. **نوبنیاد بودن نهاد شوراهای اسلامی شهر و روستا:** شاید نسبت به سایر مشکلات پیش روی شوراهای شهر و روستا بتوان نوبنیاد بودن و جدیدالتأسیس بودن این نهاد را به‌عنوان یکی از مهمترین علل ساختاری بعضی از ضعف‌ها و ناکارآمدی‌های این نهاد در نظر گرفت. البته این موضوع فقط در مورد نهاد شوراها صدق نمی‌کند، بلکه درخصوص هر پدیده اجتماعی جدید چنین مشکلی صادق است. نهادهای شکل‌گرفته اجتماعی برای اینکه بتوانند عنصر جدیدی را در کنار خود جای دهند و با آن به تعامل بپردازند غالباً مقاومت نشان می‌دهند. به‌ویژه آنکه این نهاد جدید در تعامل با آنها از موقعیت نظارتی و بالاتر برخوردار باشد. طبق اصل یکصدوسوم قانون اساسی استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. پذیرش چنین موقعیتی ازسوی نهادهای جا افتاده اجتماعی با مقاومت‌های آشکار و پنهانی روبرو می‌شود و از آنجایی که تأسیس چنین نهادهایی به شکل قانونی و لازم‌الاجرا صورت می‌گیرد غالباً مقاومت‌ها نیز جنبه غیرآشکار و پنهانی دارد و عمدتاً خود را به‌صورت عدم همکاری و یا تعلل در همکاری با شوراهای اسلامی



نشان می‌دهد. هرچند نهادینه شدن عنصر جدید در ساختار اجتماعی-سیاسی مانند سایر پدیده‌های اجتماعی زمانبر و نیازمند فرهنگ‌سازی است، اما می‌توان با الزام قانونمند دستگاه‌های اجرایی درخصوص تعامل سازنده با نهاد شوراهای شهر و روستا روند نهادینه شدن این نهاد نوین را تسریع کرد.

۲. ناآگاهی مردم نسبت به موقعیت شوراهای اسلامی: عموم مردم و کاندیداهای شورا به‌ویژه در روستاها فاقد آگاهی لازم نسبت به موقعیت شوراها هستند. این عدم شناخت صحیح هم باعث افزایش توقعات و انتظارات مردم روستا از اعضای شوراها می‌شود و هم باعث افزایش انتظارات نابجای اعضای شوراها از مسئولان و نهادهای دولتی به‌ویژه بخشداری‌ها می‌شود. این افزایش انتظارات و توقعات نابجا عمدتاً ناشی از عدم شناخت قوانین و حدود اختیارات شوراها از سوی مردم روستا و اعضای آن نهاد است. در بعضی مواقع چنین انتظارات فزاینده‌ای باعث اختلافاتی می‌گردد که گاهی منجر به درگیری‌های فیزیکی میان مردم روستا و اعضای شوراها می‌شود و این اختلافات معمولاً تا زمانی که از سوی مسئولان و کارشناسان شوراهای اسلامی بخشداری برای مردم و اعضای شوراها تفهیم شود ادامه دارد. البته گاهی چنان این اختلافات و درگیری‌ها شدت و عمق پیدا می‌کند که تفهیم موقعیت و وظایف به مردم و اعضای شورا مشکل را به‌صورت ظاهری رفع می‌کند و این اختلافات و کدورت‌های ناشی از آن به‌صورت پنهانی و در قالب تفرقه افکندن، تهمت زدن، شب‌نامه نوشتن و چندگانگی‌های خانوادگی و قبیله‌ای در روستا بروز پیدا می‌کند. به‌خصوص در روستاهایی که چنددستگی‌های قومی و قبیله‌ای نیز حاکم است بروز چنین اختلافاتی باعث بسیاری مشکلات دیگر می‌شود. یکی از فلسفه‌های وجودی نهاد شوراها ایجاد وحدت و هماهنگی میان اعضای روستا جهت تسریع در حل مشکلات بوده است و این درحالی است که عدم آگاهی مردم از یک‌سو، ساختار چندگانه بعضی از روستاها از سوی دیگر و همچنین عملکرد نادرست بعضی از اعضای شورا سبب شده است اختلافات موجود در جامعه روستا نسبت به قبل از شکل‌گیری رسمی و مستمر شوراها عمق و شدت بیشتری پیدا کند. تشدید شدن چنین اختلافاتی هزینه‌های مادی و معنوی بسیاری برای مدیریت جامعه روستایی از حیث امنیتی ایجاد می‌کند. «وضعیت مطلوب» یک جامعه انسانی از حیث مسائل امنیتی به وضعیت باثباتی اشاره دارد که در آن عوامل بی‌ثبات‌کننده داخلی و خارجی کنترل شده باشند و اختلافات داخلی با شیوه‌های مسالمت‌آمیز و حداقل هزینه‌ها مرتفع شوند. عمومیت موجود در این تعریف شامل جامعه روستایی نیز می‌شود. شکل‌گیری شوراها در روستاهایی که چنددستگی‌های قومی - قبیله‌ای و اختلافات ناشی از آن حاکم است نه تنها این اختلافات را رفع نکرده، بلکه بعضاً باعث «نهادی شدن» اختلافات در قالب شوراها شده است. منظور از «نهادی شدن» اختلافات این است که شوراها به



تجسم و تبلور این اختلافات بدل گردیده‌اند و ازسوی دیگر نفس شکل‌گیری شوراهای و رقابت‌های موجود در آن سرمنشأ اختلافات جدید و یا تشدید اختلافات قدیمی شده است و این عامل باعث افزایش هزینه‌های تأمین و حفظ امنیت در آن روستاها می‌شود. کما اینکه این اختلافات به سایر روستاها با وضعیت مشابه نیز سرایت می‌کند. ازسوی دیگر از آنجایی که اعضای شورا خود تحت فشار افکار و انتظارات عمومی اهالی روستا می‌باشند این انتظارات و توقعات نابجا و درگیری‌های داخلی در روستا را به بخشداری‌ها و سایر نهادهای دولتی بخش، شهرستان و بعضاً استان انتقال می‌دهند که می‌توان این انتظارات نابجا و اختلافات را در نوع مکاتبات اداری آنان به ادارات دولتی و به‌ویژه بخشداری‌ها مشاهده کرد. هرچند بسیاری از اعضای شوراهای نسبت به نادرست بودن نوع مکاتباتشان توجیه می‌شوند، اما بعضی از اعضای شوراهای روستا به‌جای پذیرش این توجیهات آن را ناشی از سهل‌انگاری و بی‌التفاتی نهادهای دولتی قلمداد می‌کنند و در میان روستاییان چنین شایع می‌کنند که نهادهای دولتی در مورد نیازهای اهالی روستا تعلل می‌ورزند. تداوم و عمق پیدا کردن چنین روندی در بلندمدت باعث ناامیدی روستاییان و بدبینی آنان نسبت به نهادهای اداری جهت رفع مشکلات آنان می‌گردد. تعدد و تنوع بسیار زیاد نامه‌هایی که توسط اعضای شورا و اهالی روستاها در سفرهای ریاست‌جمهوری و هیئت دولت به استان‌ها و شهرستان‌ها نوشته می‌شود و نهایتاً این نامه‌ها جهت رسیدگی به استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها ارجاع می‌گردد هرچند علل مختلفی برای آن ذکر شده است، اما می‌توان یکی از مهمترین علل آن را کاهش اعتماد مردم به نهادهای دولتی محلی دانست.

۳. پایین بودن سطح سواد اعضای شوراهای روستایی: طبق اطلاعات آماری تعیین شده از فعالیت شوراهای اسلامی دوره اول و دوم اکثریت اعضای شوراهای روستایی دارای سطح سواد در حد خواندن و نوشتن هستند. البته این اطلاعات با مطالعاتی که انجام شده در دوره سوم فعالیت شوراهای اسلامی به نسبت‌های مختلف دارای عمومیت است. سطح سواد اعضای شوراهای روستایی از ابتدایی تا سقف فوق‌دیپلم سیر نزولی دارد و غالب اعضا دارای سواد خواندن و نوشتن در حد ابتدایی می‌باشند. ۷۹/۵۴ درصد از اعضای شوراهای روستایی در سطح زیردیپلم تحصیلات دارند و ۲۰/۴۶ درصد از آنان دارای تحصیلات بالای دیپلم می‌باشند. شاخص میانگین تحصیلات در سطح اعضای شوراهای روستایی ۷/۵ سال تحصیلی برای هر عضو است و این به آن مفهوم است که هر عضو شوراهای اسلامی روستا به‌طور متوسط ۷/۵ سال از تحصیلات عمومی بهره‌مند می‌باشد. بین پایین بودن سطح سواد اعضای شوراهای و ناآگاهی از مسائل قانونی و همچنین چگونگی تعامل با ادارات و نهادهای دولتی رابطه مستقیم و تعیین‌کننده‌ای وجود دارد. عدم شناخت نسبت به قوانین، الزامات اداری، محدودیت‌های اجرایی و اولویت‌بندی‌هایی که در



تصمیم‌گیری‌های عمرانی - اجتماعی از سوی مسئولان و نهادهای دولتی اتخاذ می‌شود سبب می‌گردد همواره میان اعضای شوراها و بخشداری و سایر نهادهای دولتی نزاع‌های بی‌حاصل وجود داشته باشد. چنین فضایی بعضاً باعث شده است تا روستاییان نسبت به ادارات و نهادهای دولتی در سطح بخش اعتماد نداشته باشند و امورات اداری خود را از سطح فرمانداری و ادارات سطح شهرستان پیگیری نمایند. ولی از آنجایی که طبق تقسیم کار، رسیدگی به نامه‌ها و شکایت‌های مربوط به بخش‌ها به بخشداری و ادارات بخش ارجاع می‌گردد شاهد حجم زیادی از نامه‌ها به همراه تصویرها و رونوشت‌ها هستیم که این عملاً غیر از اتلاف منابع، افزایش کاغذبازی، سردرگمی روستاییان میان ادارات مختلف، رجوع به جای اول (یعنی ادارات سطح بخش) و افزایش بی‌اعتمادی مردم روستا نسبت به نهادهای دولتی و بوروکراسی اداری در سطح بخش و شهرستان حاصل دیگری ندارد. درحالی که افزایش سواد و آگاهمند بودن اعضای شوراها می‌تواند موجبات تعامل بیشتر با ادارات دولتی سطح بخش را افزایش دهد.<sup>(۸)</sup>

۴. ناتوانی اعضای جوان شوراها در رفع مشکلات روستا: نهاد شوراها از آنجایی که یکی از امکان‌ها و فرصت‌های بسیار مفید و مغتنم برای حضور جوانان در عرصه مدیریت، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و محک زدن آنان در فعالیتهای اجتماعی است مورد استقبال این قشر از اعضای جامعه روستایی قرار گرفته است. در آمارهای ارائه شده ویژگی‌های سنی اعضای شوراها اسلامی در دوره اول و دوم تفکیکی میان شوراها اسلامی شهر و روستا صورت نگرفته است، اما می‌توان حضور جوانان در شوراها اسلامی روستا را بین ۴۰ تا ۵۰ درصد تخمین زد. طبق آمار عمومی در دوره دوم شوراها اسلامی ۵۳ درصد از اعضای شورا در گروه سنی ۲۵ تا ۳۹ سال قرار دارند که حاکی از حرکت متغیر سن اعضای شوراها اسلامی به طرف جوانی است. تأیید نکته فوق در مقایسه میانگین سنی اعضای شوراها در دوره اول یعنی رقم ۴۱/۳ سال با میانگین سنی اعضای شوراها اسلامی در دوره دوم یعنی ۳۹/۶ سال خود را بهتر نمایان می‌سازد، به طوری که مشخص می‌گردد میانگین سنی اعضا در دوره دوم رو به جوانی در حرکت بوده و ۱/۷ سال از میانگین سنی اعضای شوراها اسلامی شهر و روستا به نسبت دوره اول کاسته شده است.<sup>(۹)</sup> البته طبق اطلاعات و آمار نامدونی که در مورد دوره سوم شوراها اسلامی وجود دارد جمعیت جوان شوراها در حال افزایش است. حضور جوانان و تجربه‌اندوزی آنان در این عرصه می‌تواند فواید بسیاری هم برای جوانان فعال و هم برای روستا داشته باشد. مهمترین ویژگی ساخت سنی جوان نسبت به افراد مسن‌تر در شوراها روستایی در داشتن انگیزه و میزان فعالیت بالا، تحصیلات بالاتر، تعاملات گسترده و مفیدتر آنان با نهادهای دولتی و آگاهی نسبت به قوانین، امکانات و محدودیت‌هاست. در مقابل این ویژگی مثبت مشکلی که ساخت سنی جوان اعضای شوراها



روستایی با آن مواجه می‌باشند این است که ازسوی عموم مردم روستا چندان جدی گرفته نمی‌شوند و این به دلیل ساخت پیرسالاری موجود در اغلب روستاهای ایران است. پیرسالاری به این معنا که در فرهنگ عموم روستاهای ایران این پیش فرض وجود دارد که تجربه و توانایی افراد مسن تر برای شناخت و رفع مسائل و مشکلات اجتماعی روستا بیشتر و بالاتر از جوانان می‌باشد. عملاً در بسیاری از درگیری‌ها و نزاع‌های موجود در روستاها اعضایی که دارای ساخت سنی مسن تری هستند از آنجایی که دارای احترام عمومی در روستا می‌باشند توانایی بیشتری نیز برای رفع غائله‌ها و نزاع‌های موجود دارند. درحالی که اعضای جوان شورا معمولاً فاقد چنین جایگاه و توانایی پایان نزاع‌ها و درگیری‌های میان اهالی روستا می‌باشند و عمدتاً رفع چنین مشکلاتی را به نهادهای انتظامی و امنیتی واگذار می‌کنند. هرچند این رویه معقول تر و نهادگرایانه تر است، اما متأسفانه بعضاً کارآیی اندکی دارد.

**۵. حضور اندک زنان در فعالیت شوراها:** آمار اعلام شده ازسوی وزارت کشور و بررسی فراوانی اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا در دوره اول و دوم حاکی از آن است که در انتخابات شوراها ترکیب جنسی با اکثریت کامل متعلق به مردان است. به گونه‌ای که ۹۸/۷ درصد از منتخبین اصلی را مردان و تنها ۱/۳ درصد را زنان به خود اختصاص داده‌اند. این نسبت نشان می‌دهد که در جمعیت شورایی کشور زنان ۰/۰۱۵ مردان می‌باشند و به عبارتی دیگر به ازای حضور هر ۶۷ نفر مرد یک نفر زن در شوراها فعالیت دارد. در شوراهای اسلامی روستا نسبت زنان ۱ درصد از کل اعضای روستایی است. در واقع در برابر ۸۲ مرد شورایی در روستا یک زن وجود دارد و زنان شورایی در روستا ۰/۰۱۲ مردان می‌باشند. لازم به توضیح است که این اطلاعات آماری مربوط به فعالیت شوراهای اسلامی در دوره اول و دوم می‌باشد که در دوره سوم نیز تغییر چندانی نداشته است.<sup>(۱۰)</sup> با توجه به افزایش تعداد نسل جوان که نیمی از آنان را دختران و زنان تشکیل می‌دهند حضور اندک آنان در عرصه فعالیت شوراهای روستایی یکی از مشکلات این نهاد است که باید برای آن چاره‌اندیشی شود. به طور قطع مشکلات موجود در جامعه روستایی تنها مشکلات عمرانی نیست؛ بلکه بخش عمده‌ای از آن مشکلات اجتماعی است که این مشکلات جامعه زنان روستا را نیز در برمی‌گیرد. وجود فرهنگ مردسالار در اغلب شهرستان‌های کشور و به ویژه در روستاها مانع اصلی مشارکت و فعالیت زنان در این عرصه می‌باشد. امروزه با توجه به اینکه بعضی از نهادهای دولتی همانند وزارت آموزش و پرورش و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در روستاها و در قالب مدارس و خانه‌های بهداشت حضور دارند و بعضی از کارکنان آنان زن و با تحصیلات بالا می‌باشند مشارکت آنان در نهاد شوراها می‌تواند بخشی از مشکلات آموزشی و بهداشتی جامعه روستایی و به ویژه مشکلات مربوط به زنان روستایی را بهتر از



اعضای مرد شورا مورد شناسایی قرار دهند و در جهت رفع آن تلاش نمایند. درحالی که عدم حضور زنان و یا به عبارت بهتر عدم امکان حضور زنان در اغلب شوراهای روستایی مشکلات مربوط به آموزش، بهداشت و زنان بعد از مشکلات عمرانی اولویت‌بندی می‌شوند.

۶. شوراهای سه‌نفره: به‌موجب ماده (۴) قانون شوراهای تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت سه نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت پنج نفر خواهد بود. بسیاری از روستاهای کشور به تناسب جمعیتی که دارند تعداد اعضای شورای آنها سه نفر هستند. در سطح شوراهای اسلامی روستا، آمارها حاکی از آن است که در دوره اول ۹۲/۳ درصد از شوراهای با ترکیب سه‌نفره و ۷/۷ از شوراهای روستایی با ترکیب پنج‌نفره تشکیل شده‌اند. در دوره دوم، شوراهای سه‌نفره روستایی با رشد اندکی به ۹۳/۱ درصد که شامل ۳۲۳۷۶ شورا است، رسیده‌اند و از میزان شوراهای پنج‌نفره روستایی کاسته شده است و درصد آنها از کل به ۶/۹ درصد رسیده که شامل ۲۴۰۰ شورا می‌باشد.<sup>(۱۱)</sup> از آنجایی که در تقسیم کار این سه عضو شورا یکی رئیس، دیگری نایب‌رئیس و سومی منشی می‌شود معمولاً شخص سوم یعنی منشی در تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های شورا مشارکت ندارد و همین امر منشأ اختلافاتی میان اعضای شوراهای روستایی را فراهم آورده است. این اختلافات به‌خصوص در هنگام انتخابات دوره‌ای ریاست شورا بروز و ظهور بیشتری پیدا می‌کند. این سه عضو اگر با همدیگر اختلاف داشته باشند هیچ نوع انتخابی امکانپذیر نیست و اگر دو نفر از اعضا با یکدیگر رابطه و تبانی داشته باشند پیشاپیش نتیجه انتخاب معلوم است و عملاً نفر سوم به‌دلیل اختلافاتی که با دو نفر دیگر دارد از صحنه فعالیت‌های شورا و تصمیم‌گیری‌های آن حذف می‌شود. از آنجایی که تمامی تصمیمات شورا باید مبتنی بر دوسوم آرا کل اعضا باشد نفر سوم هم در انتخاب هیئت‌رئیس و نایب‌رئیس و هم در جریان تصمیم‌گیری‌های شورا منشأ هیچ‌گونه تأثیر نخواهد بود. غالباً نیز مشاهده شده است نفر سوم که خود را در این فرآیند متضرر احساس می‌کند سرمنشأ بسیاری از درگیری‌های درون شورا می‌گردد و به هر نحو تلاش می‌کند تا وجهه دو عضو دیگر شورا را نزد سایر اهالی روستا و همچنین مسئولان و نهادهای بخش به‌ویژه بخشداری و فرمانداری تخریب کند. بعضی مواقع تمام انرژی و امکانات موجود در شوراهای اسلامی صرف اختلافات درونی اعضای آن می‌شود و به‌جای آنکه به مسائل و مشکلات روستا پردازند خود تبدیل به یک مشکل جدید برای اهالی روستا و مسئولان مدیریتی بخش می‌شوند. شوراهای سه‌نفره در بسیاری از روستاها ماهیت شورایی خود را از دست داده و به منشأیی برای اختلاف و درگیری تبدیل شده‌اند. اهالی این روستاها به‌دلیل همین اختلافاتی که خود را در نحوی مدیریت دھیاران نیز بروز می‌دهد از وضعیت موجود شاکی هستند. به‌نظر می‌رسد تغییر چنین ساختاری با توجه به مشکلاتی که به‌وجود آمده ضروری است.



۷. **ضعف روحیه تصمیم‌گیری جمعی و کار شورایی:** پیش‌فرض شکل‌گیری نظام شورایی این است که فرد انسانی جدای از سایر انسان‌ها و به تنهایی دارای نواقص شناختی بسیاری است که این نقص شناختی تا حدود زیادی در مشورت گرفتن از دیگران برطرف می‌شود و فرد می‌تواند انتخاب‌های درست‌تر و کم‌هزینه‌تری در عرصه زندگی خود داشته باشد. این اصل هنگامی که در مورد زندگی فردی دارای اهمیت می‌باشد به طریق اولی در زندگی اجتماعی و به‌ویژه در جایگاهی که تلاش می‌کند برای دیگران و عموم مردم تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کند از اهمیت بیشتری برخوردار است. به همین دلیل است که بسیاری از مفسرین آیه «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ» (شوری ۳۷) و «شاورْهُمْ فِي الْأَمْرِ» (آل عمران ۱۵۹) را نه از باب استحباب که از باب وجوب تفسیر نموده‌اند. بدین معنا که تصمیم‌گیری درخصوص مسائل عمومی فقط از طریق شورا امکانپذیر می‌باشد و تصمیم‌گیرندگان ملزم هستند مشورت کردن را نه به‌عنوان یک اصل اخلاقی، بلکه به‌عنوان یک «باید» عقلی و دینی در سرلوحه فعالیت‌های خود قرار دهند. درحالی که بعضاً مشاهده می‌شود اعضای شورا ازسویی نسبت به نیازهای جامعه روستایی و حداقل نسبت به اولویت‌های آن حساسیت نشان نمی‌دهند و بعد از انتخاب شدن خود را تافته جدابافته از مردم روستا قلمداد می‌کنند و با روحیه ناشی از تکبر تلاش دارند تا برنامه‌های عمرانی روستا را که توسط دهیار انجام می‌گیرد جهت‌دهی کنند. بروز اختلافات و نارضایتی‌هایی که مردم بعضی از روستاها از عملکرد شوراهای دهیاری‌ها دارند بیانگر این روحیه است. تعمیق این روحیه در بعضی از شوراهای به‌قدری زیاد است که دهیار را فقط در راستای خواسته‌های خود می‌خواهند و اندک مقاومت و یا استقلالی ازسوی دهیار منجر به عزل او می‌شود.

۸. **قبیله‌گرایی در بعضی از شوراهای:** قبیله و طایفه‌گرایی در شوراهای یکی از مهمترین مشکلاتی است که تبعات منفی بسیاری برای روستا و مسئولان مدیریتی، انتظامی و اطلاعاتی داشته است. این وضعیت هرچند عمومیت ندارد و حتی در بعضی از روستاهایی که چنین وضعیتی حاکم است دارای شدت و ضعف می‌باشد، اما جهت جلوگیری از گسترش و پیدایش مشکلات حادثه شناسایی و تلاش برای رفع چنین معضلاتی باید در اولویت بخشداران و فرماندارانی باشد که با این دسته از شوراهای مواجه هستند. البته شکل ضعیف‌تر این قبیله‌گرایی تقریباً میان تمامی روستاهای ما دارای عمومیت می‌باشد و ظاهراً گریز و گزیری از آن نیست و باید در فرآیند طولانی فرهنگ‌سازی مشارکتی، تبعات منفی این پدیده را در روستاها و شوراهای به حداقل رساند. قبیله‌گرایی بیش از هر چیز خود را در انتخاب دهیار روستا نشان می‌دهد. گاهی انتخاب دهیار خود سرمنشأ اختلافاتی میان اعضای شورا و اهالی روستا گردیده که این اختلافات بعد از انتخاب دهیار با ایجاد اخلاف در کار او به عواقب وخیم‌تری منتهی شده است. درگیری‌های فیزیکی، از هم گسیختگی شوراهای، عدم تشکیل جلسات شوراهای، سوءاستفاده رئیس از مهر شورا، خودسرانه عمل



کردن سایر اعضای شوراهای، افزایش حجم و تعداد شکایت‌های مردمی از عملکرد شوراهای، پرهزینه شدن کنترل این قبیل روستاها و... از مهمترین ثمرات و تبعات منفی قبیله‌گرایی شورایی است. نکته‌ای که در تکمیل بحث قبیله‌گرایی باید به اشاره شود این است که عمده مشکلات و مسائل اختلافی در شورای روستا دارای سوابق طولانی در خود روستا می‌باشد و در واقع شوراهای بیانگر اختلافات موجود در ساخت جامعه آن روستا می‌باشد. بنابراین وجود شورا ایجادکننده اختلاف نیست، بلکه نمایان‌کننده اختلاف‌های موجود و قدیمی است.

۹. **عدم دریافت حقوق:** یکی از مسائلی که عمده‌تاً توسط اعضای شوراهای روستایی به آن اشاره شده این است که اعضای شوراهای در قبال فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند حقوقی دریافت نمی‌کنند. آنان وضعیت خود را با شوراهای شهر مقایسه می‌نمایند و غالباً به این نکته اشاره دارند که اعضای شوراهای شهر نسبت به تشکیل جلسات از مبلغی به‌عنوان «حق جلسه» بهره‌مند می‌شوند در حالی که اعضای شوراهای روستا نه تنها خود هیچ‌گونه دریافتی ندارند، بلکه حتی خود نهاد شورای روستا نیز فاقد درآمد است. برگزاری مناسبت‌های مذهبی و ملی، سفرهایی که اعضای شوراهای روستا به مرکز بخش یا شهرستان جهت رسیدگی به مشکلات روستا انجام می‌دهند و موارد دیگر هزینه‌هایی هستند که اعضای شورا آن هزینه‌ها را باید از حساب شخصی خود پرداخت کنند و از آنجایی که شوراهای به‌عنوان یک نهاد مشورتی و نظارتی و وظیفه‌ای جز اتخاذ و نظارت بر حسن اجرای تصمیمات، ارائه پیشنهاد جهت رفع نیازهای روستا به مقامات ذیربط، نظارت بر پروژه‌های عمرانی و... مسئولیت اجرایی و درآمدزایی ندارند جهت رفع بعضی از مشکلات روستا اقدام به جمع‌آوری مبالغی تحت عنوان «خودیاری» از اهالی روستا می‌کنند. این خودیاری‌ها با توجه به وجود مشکلات فوق در بعضی مواقع از شکل خودیاری و اختیاری بودن خارج شده و مردم روستا به‌گونه‌ای ملزم به پرداخت وجوهی به نام «خودیاری» می‌شوند و ازسوی دیگر گاهی مشاهده شده است سوءاستفاده‌هایی از این مبالغ جمع‌آوری شده می‌گردد که این خود موجبات نارضایتی مردم و شکایات متعدد آنان را به بخشداری‌ها فراهم آورده است.

۱۰. **تعامل اندک دستگاه‌های دولتی با شوراهای:** بسیاری از جلساتی که توسط ادارات و نهادهای مرتبط با جامعه روستایی جهت اتخاذ تصمیم درخصوص مسائل و مشکلات روستا برگزار می‌شود اعضای شوراهای در آن حضور ندارند. اعضای شوراهای روستا از روند برگزاری جلسات و نتایج و تصمیمات اتخاذ شده در آن صرفاً از طریق نامه‌نگاری‌هایی که بعد از پایان جلسات صورت می‌گیرد آگاه می‌شوند. تداوم چنین روندی ازسویی باعث اتخاذ تصمیمات نادرست درباره مشکلات روستاها توسط مسئولان دولتی می‌شود و ازسوی دیگر زمینه را برای تضعیف موقعیت شوراهای و ناکارایی آنان فراهم می‌کند. ناکارایی در اینجا به‌معنای مشارکت ندادن اعضای شوراهای روستایی در فرآیند



اتخاذ تصمیماتی است که مربوط به روستاهای آنان می‌باشد. اداراتی همچون نیروی انتظامی، جهاد کشاورزی، آب و فاضلاب روستایی، برق، گاز، بنیاد مسکن، راه و ترابری و اوقاف و امور خیریه مهمترین اداراتی هستند که عمدتاً روستاییان با آنان در ارتباط نزدیک و مستمر می‌باشند. اعضای شورا به‌عنوان نمایندگان اهالی روستا نسبت به مسائل، مشکلات، نیازها و اولویت‌بندی آنها وقوف بیشتری در مقایسه با مسئولانی که خارج از ساخت روستا زندگی می‌کنند دارند. به‌طور مثال یکی از وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی روستا بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرایی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در روستا می‌باشد درحالی که عملاً شوراهای روستایی در بسیاری از روستاها فقط به‌منظور ایجاد شرایط مساعد جهت اجرایی شدن تصمیمات اتخاذ شده طی نامه و ارسال صورتجلسه‌ها آگاه می‌شوند و هیچ‌گونه حضور و نقشی در فرآیند تصمیم‌گیری ندارند. نهاد شوراها یک نهاد تصمیم‌ساز است و حضور و مشارکت آنان در تصمیم‌گیری‌ها ضرورتی است که باید برای تحقق آن چاره‌اندیشی کرد.<sup>(۱۲)</sup>

۱۱. بی‌توجهی به ماده (۱۰) قانون شوراها: به‌موجب ماده (۱۰) قانون شوراها «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، بخشداران، دهیاران، مدیران کل و رؤسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رأی شرکت کنند». به‌منظور افزایش تعامل نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مسئولان اجرایی با نمایندگان شوراها اصلاح این ماده ضروری به‌نظر می‌رسد. در متن این ماده با درج عبارت «... می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود شرکت کنند» مسئولان اجرایی را در شرکت یا عدم شرکت در جلسات شوراها مخیر و آزاد گذاشته است. حتی ماده (۱۳) قانون شوراها حضور مسئولین را در جلسات شورای بخش را به دعوت کتبی شورا منوط کرده است.<sup>(۱۳)</sup> درحالی که تعمیق و گسترش روابط میان مسئولان و نهادهای دولتی با شوراهای اسلامی مستلزم این است که حضور مسئولان در جلسات شوراها الزامی می‌باشد. حضور مسئولان اجرایی حتی بدون حق رأی در جلسه شوراهای اسلامی سه حسن بزرگ دارد. اولین حسن آن است که مسئولان در بطن و متن مسائل و مشکلات روستاها قرار می‌گیرند. هرچند مسئولان اجرایی بخش یا شهرستان نسبت به مشکلات روستاهای تحت مدیریت خود واقف هستند، اما نکته مهمتر از این وقوف و آشنایی، اولویت‌بندی آن مشکلات می‌باشد. این اولویت‌ها با وجود مشکلات مشابه از یک روستا به روستای دیگر متفاوت است. برنامه‌ریزی برای رفع مشکلات روستاها مستلزم آگاهی نسبت به مشکلات روستایی و اولویت آنها به‌صورت توأمان است. حضور مسئولان به‌ویژه نمایندگان فرمانداری، بخشداری و رؤسای ادارات بخش و شهرستان در جلسات شوراهای روستایی می‌تواند آنان را نسبت به اولویت‌های موجود در



آن روستاها آگاه کند. چنین شناختی باعث برنامه‌ریزی‌های دقیق‌تر می‌شود. بعضی از برنامه‌های موجود در مدیریت روستایی با توجه به هزینه‌های مادی و مالی که بر دولت بار می‌کند از آنجایی که متناسب با اولویت‌های جامعه روستایی نیست باعث تولید رضایتمندی نمی‌شود حتی در صورت تکرار این رویه موجبات نارضایتی را نیز فراهم می‌آورد؛ زیرا جامعه روستایی برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات نهادهای دولتی را رافع نیازها، مشکلات و اولویت‌های خود نمی‌بیند. بنابراین تشخیص و تعیین اولویت‌بندی مشکلات روستایی یکی از محسنات حضور مسئولان اجرایی در جلسات شوراهای روستایی است. دومین حسن حضور مسئولان در جلسات شوراهای روستایی واقعی‌تر شدن مصوبات و تصمیم‌گیری‌های شوراهاست. منظور از واقعی‌تر شدن تصمیمات این است که اعضای شوراهای روستایی هرگونه تصمیمی را با در نظر گرفتن مشکلات و محدودیت‌های موجود در ساختار اداری - اجرایی نهادهای دولتی اتخاذ کنند. بعضی از تصمیمات و مصوبات شوراها و به تبع آن انتظاراتی که از نهادهای دولتی دارند ناشی از عدم آگاهی و شناخت آنان نسبت به محدودیت‌ها و محدودیت‌های نهادهای دولتی به‌ویژه از حیث بودجه می‌باشد. روابط نزدیک نمایندگان شوراها و نهادهای دولتی در قالب حضور در جلسات مشترک باعث تفاهم آنان نسبت به مشکلات و محدودیت‌ها می‌گردد و بالاخره حسن سومی که حضور نمایندگان شوراها و نهادهای دولتی در جلسات مشترک دارد این است که سطح توقعات جامعه روستایی متناسب با توانمندی‌های نهادهای دولتی و اجرایی تنظیم می‌گردد. هرچند مدیریت مطلوب جامعه به‌طور اعم و جامعه روستایی به‌طور اخص مستلزم افزایش توانمندی‌ها و قابلیت‌های دولت برای پاسخگویی مستمر به نیازهای متعدد جامعه می‌باشد، اما وجود محدودیت‌ها همواره واقعیتی غیرقابل انکار است. تفاهمات ناشی از این جلسات مشترک و همچنین متناسب شدن سطح توقعات جامعه روستایی باعث افزایش سطح حمایت‌های مردمی از نظام سیاسی می‌گردد که این نتیجه بسیار بزرگی است.<sup>(۱۴)</sup> متأسفانه به‌دلیل رعایت نکردن این ماده از قانون شوراها، نظام سیاسی از محسنات سه‌گانه فوق در روستاهای مختلف و با نسبت‌های متفاوت محروم است. به‌عبارت دیگر در برنامه‌ریزی‌های روستایی اولویت‌های مربوط به مشکلات روستایی لحاظ نمی‌شود، مصوبات و تصمیمات شوراها با واقعیت‌ها و محدودیت‌های نهادهای دولتی بیگانه است و بالاخره با وجود مشکلات فوق افزایش میزان نارضایتی جوامع روستایی از نهادهای دولتی امری محتمل است.



## راهکارهای تقویت شوراهای اسلامی روستا

در این قسمت تلاش می‌شود تا راهکارهایی متناسب با مشکلات فوق مطرح گردد. بخشی از این راهکارها مربوط به فعالیت‌های فرهنگی است. در این بخش با وجود آنکه طرح و برنامه خاصی ارائه شده است، اما این طرح و برنامه و همچنین طرح و برنامه‌های مشابه مبتنی بر این واقعیت است که تحولات فرهنگی پدیده‌هایی زمانبر هستند و لزوماً با مکانیسم باید‌ها و نباید‌های قانونی نمی‌توان انتظار داشت که در مدت زمان کوتاه به نتیجه مطلوب برسند. تحولات فرهنگی ناشی از تغییر باورها و افکار عمومی نسبت به یک پدیده خاص اجتماعی است. باورها و افکار عمومی بستر رفتارهای اجتماعی هستند. میان افکار و رفتارهای اجتماعی در هر برهه زمانی تناسب معناداری وجود دارد. ایجاد هرگونه تغییر در ساختارها، قوانین و رفتارهای اجتماعی بستگی به ایجاد بستر و زمینه‌های مناسب با آن دارد. به همین ترتیب ایجاد نظام شورایی و افزایش مشارکت‌های مردمی در مدیریت جامعه هنگامی میسر و امکانپذیر است که فرهنگ و بستر متناسب با آن در جامعه ایجاد شود.<sup>(۱۵)</sup> نظام شورایی دارای مؤلفه‌ها و شاخصه‌هایی است که با هر نوع نظام فرهنگی سازگاری ندارد. بنابراین آموزش و فرهنگ‌سازی مهمترین راهکار برای نهادینه کردن نظام شورایی محسوب می‌گردد. بخش دیگری از راهکارها مربوط به تغییر ساختار شوراهای فعلی و همچنین بخشی مربوط به مسائل آموزشی و... می‌باشد. نکته قابل توجه این است که راهکارهای مطرح شده در این قسمت قطعاً بهترین و کامل‌ترین راهکارهای ممکن جهت رفع مشکلات مربوط به شوراهای نیستند و باید این قبیل تحقیقات و نظرسنجی‌ها استمرار داشته باشد.

۱. تشکیل کمیته فرهنگ‌سازی شوراهای روستا: حجم عمده‌ای از مشکلات شوراهای اسلامی شهر و روستا به‌ویژه شوراهای اسلامی روستایی به عدم وجود فرهنگ و بستر مناسب جهت فعالیت شوراهای بستگی دارد. همان‌طور که قبلاً گفته شد نظام شورایی با هر نوع نظام سیاسی قابل جمع نیست به همین قیاس می‌توان گفت نظام شورایی با هر نوع فرهنگی نیز سازگاری ندارد. نظام شورایی تنها در بستر فرهنگ مشارکتی امکان ایجاد و رشد دارد. فرهنگ مشارکتی فرهنگی است که در آن خودمحموری‌های ناشی از استبداد رأی با اذعان به این مطلب مضمحل می‌شود که ساختار وجودی انسان دارای محدودیت‌های زیادی است و همین محدودیت‌ها امکان خطا بودن اندیشه‌ها و تصمیمات او را افزایش می‌دهد. انقلاب اسلامی ایران در بستر مشارکت عمومی مردمی که خواهان ایجاد نظامی مبتنی بر ارزش‌های دینی و انسانی بودند شکل گرفت و به پیروزی رسید. بعد از پیروزی انقلاب و با وضع قانون اساسی و شکل‌گیری نهادهای مردم‌گرا در نظام جمهوری اسلامی، شرایط عینی مساعدی برای حضور و مشارکت مردم فراهم گردید. پیروزی انقلاب و پشت سر



گذاشتن بحران‌هایی که جمهوری اسلامی با آن دست به گریبان بود به‌ویژه جنگ تحمیلی و مشکلات ناشی از تحریم‌های بین‌المللی همگی در بستر فرهنگ مشارکتی متأثر از اندیشه‌های دینی و رهبری حضرت امام خمینی (ره) امکانپذیر گردید. البته همه این موارد به‌معنای مطلوب بودن فرهنگ مشارکتی موجود در جامعه نیست. فرهنگ مشارکتی هنگامی به وضعیت مطلوب می‌رسد که پیش‌فرض مربوط به این فرهنگ در افکار عمومی جامعه نهادینه گردد. پیش‌فرض فرهنگ‌سازی در نهادینه کردن نظام شورایی این است که شور و مشورت با دیگران مشارکت در عقول و تجارب آنان و کاستن میزان خطاهای فکری و همچنین کاهش ریسک تصمیمات است. فرهنگ‌سازی با تدوین قوانین و صدور دستورالعمل‌های اجرایی امکانپذیر نیست و نیازمند یک فرآیند بلندمدت در امر آموزش، پرورش و ممارست‌های اجرایی است. نهادهای همچون شورای عالی استان‌ها، وزارت کشور، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، صدا و سیما، سازمان بسیج و امور مساجد سازمان اوقاف و امور خیریه می‌توانند تحت نظارت کمیته‌ای با عنوان «کمیته فرهنگ‌سازی شوراهای» به تدوین برنامه‌هایی جهت آشناسازی اقشار مختلف جامعه نسبت به ضرورت شکل‌گیری نهاد شوراهای و شرایط مساعد برای تکامل این نهاد بپردازند. البته مناسب‌تر است که این کمیته تحت مدیریت «دفتر امور اجتماعی، فرهنگی و شوراهای» وزارت کشور شکل بگیرد. ضرورت شکل‌گیری این کمیته در ساختار وزارت کشور از آن جهت است که گستره فعالیت‌های این وزارتخانه شامل تمام نقاط کشور می‌شود و دارای زیرمجموعه‌هایی است که به‌طور تخصصی به امر شوراهای می‌پردازند و می‌توانند تدوینگران مناسبی برای برنامه‌های این کمیته با توجه به نیازها و اولویت‌بندی‌هایی که در هر استان و شهرستان وجود دارد باشند.

مهمترین وظایف دفتر «امور شوراهای» وابسته به این معاونت عبارت از فراهم آوردن موجبات هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و شوراهای، پیگیری مسائل مربوط به شوراهای و تلاش در جهت رفع مشکلات و ابهامات، فراهم کردن زمینه اجرای اصول قانون اساسی پیرامون تشکیل شوراهای، مطالعه و بررسی به‌منظور تهیه و تدوین طرح‌ها، دستورالعمل‌ها و روش‌های برقراری ارتباط مؤثر بین شوراهای و دستگاه‌های اجرایی، تهیه و تنظیم برنامه‌ها و متون آموزشی اعضای شوراهای و همچنین اقدام برای ترویج فرهنگ شورایی بین اقشار مردم می‌باشد.<sup>(۱۶)</sup> با توجه به این شرح وظایف ضروری است که کمیته مزبور با همکاری مستمر سایر نهادها و به‌ویژه سازمان صدا و سیما فرهنگ مشارکت و شورا در جامعه ترویج و نهادینه شود.

در کنار نهادهای فوق، نهادهای و مؤسسات غیردولتی نیز می‌توانند در فرآیند فرهنگ‌سازی مشارکتی حضوری فعال و مؤثر داشته باشند. نهادهایی همچون مطبوعات و رسانه‌های عمومی،



احزاب سیاسی، سازمان‌های مردم‌نهاد یا به‌عبارتی همان نهادهای جامعه مدنی، اصناف و... می‌توانند نقش تعیین‌کننده‌ای هم در فرهنگ‌سازی مشارکتی و هم در نقد و ارزیابی برنامه‌های تدوین شده از سوی کمیته مذکور ایفا نمایند.

**۲. آموزش اعضای جدید:** همان‌طور که در قسمت مشکلات مربوط به شوراها گفته شد یکی از معضلات شورای روستایی عدم آشنایی آنان با قوانین شوراها و دهیاری‌ها می‌باشد. شناسایی این قوانین توسط اعضای شوراها روستایی به‌صورت تجربی و موردی است. بدین معنا که فقط در مواقع ابتلا و آن هم به‌صورت ناقص به شناخت قوانین مبادرت می‌کنند. ناآگاهی اعضای شورا نسبت به قوانین و حدود اختیارات و وظایف شوراها و دهیاری‌ها مشکلات زیادی را برای اعضای شورا و همچنین دهیاران و مردم ایجاد کرده است. به‌نظر می‌رسد آموزش اعضای شوراها روستایی بعد از انتخاب شدن آنان ضرورتی است که باید توسط نهادهای ذیربط انجام بگیرد و از آنجایی که مهمترین نهاد مرتبط با شوراها روستایی بخشداری‌ها می‌باشند؛ بنابراین باید ترتیباتی اتخاذ شود که در ادارات بخشداری کارکنان و قسمت‌هایی تعریف شوند که امر آموزش‌دهی به اعضای جدید شوراها روستایی را عهده‌دار باشند. درحال حاضر کارشناس امور شوراها کلیه مسائل مرتبط با شوراها روستایی اعم از برگزاری انتخابات، برگزاری انتخابات هیئت‌رئیس، بررسی مسائل و مشکلات شوراها و... را انجام می‌دهد. اما در چارچوب شرح وظایف این کارشناسان ترتیبات خاصی برای آموزش‌دهی به اعضای جدید شوراها در نظر گرفته نشده است. درحالی که شناساندن قوانین، وظایف و اختیارات شوراها می‌تواند قسمت عمده‌ای از مشکلات ارجاعی از سوی شوراها روستایی را به بخشداری‌ها کم کند. البته یک قسمت دیگر از مشکلات ناآگاهی شوراها ایجاد می‌کند مربوط به دهیاران می‌باشد. بعضی از دهیاران به‌دلیل همین ناآگاهی و دخالت‌های بی‌مورد اعضای شورا در فعالیت‌ها و وظایف آنان از سمت خود استعفا می‌دهند. آموزش اعضای جدید شورا می‌تواند بخش عمده‌ای از مشکلات ساختاری و مرتبط با حوزه قوانین و حدود اختیارات و وظایف را برطرف کند.

**۳. در نظر گرفتن مزایا برای اعضای شوراها روستایی:** یکی از گلایه‌مندی‌های اعضای شورای روستایی این است که در قبال فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند نه تنها هیچ‌گونه حقوقی دریافت نمی‌کنند، بلکه حتی برای رفع بعضی از مشکلات اهالی روستا هزینه‌هایی نیز متقبل می‌شوند. این وضعیت باعث شده است اعضای شوراها روستایی نسبت به تشکیل جلسات مرتب و مستمر و همچنین مسائل دیگری که مربوط به شرح وظایف آنان می‌باشد سستی و اهمال‌نشان بدهند. یکی از تقاضاهایی که توسط بیشتر اعضای شوراها روستایی عنوان شده این است که آنان از خدمات بیمه بهره‌مند شوند. به‌نظر می‌رسد تقاضای اعضای شوراها روستایی تقاضای



درستی باشد که البته اجرایی شدن آن منوط به توان‌سنجی مؤسسات بیمه و تعامل وزارت کشور با آن مؤسسات می‌باشد. نکته قابل تذکر این است که تداوم روند فعلی در شوراهای روستایی باعث کاهش رغبت سایرین جهت عضویت در شوراها می‌شود و این با توجه به ثمرات مثبتی که نهاد شوراها برای مدیریت‌های محلی و روستایی دارد رخداد مطلوبی محسوب نمی‌شود.

**۴. تبدیل شدن شوراهای سه‌نفره به پنج‌نفره:** هرچند که در قانون شوراها تعداد جمعیت روستا معیار سه‌نفره یا پنج‌نفره بودن اعضای شوراهاست، اما با توجه به مشکلاتی که در شوراهای سه‌نفره بیان شد لازم است که این شوراها به شوراهای پنج‌نفره تبدیل شوند. معضل شوراهای سه‌نفره فقط در حد خود شوراها باقی نمی‌ماند، بلکه عمدتاً به یک مشکل جدید در روستا تبدیل می‌شود و هزینه‌های بسیاری برای شورا، دهیاری و بخشرداری ایجاد می‌کند. اهالی روستا با فرافکنی مشکلات به بخشرداری شرایط را برای تضعیف این نهاد حاکمیتی در بخش فراهم می‌آورند. حسن شوراهای پنج‌نفره به این است که تباری‌ها، تکروری‌ها و حذف شدن‌های موجود در شوراهای سه‌نفره در شورای پنج‌نفره به حداقل می‌رسد. فضای عادلانه‌تری در شوراهای پنج‌نفره حاکم است و سایر اعضا غیر از رئیس و نایب‌رئیس مشارکت خود را در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها به وضوح مشاهده می‌کنند و امکان تکروری و جناح‌بندی در آن نسبت به شورای سه‌نفره کاسته می‌شود. هزینه‌های تبدیل شورای سه‌نفره به شورای پنج‌نفره اعم از هزینه‌های مالی، مادی و انسانی در مقایسه با خسارت‌هایی که اختلافات در شوراهای سه‌نفره ایجاد می‌کند بسیار کمتر می‌باشد. به همین دلیل و با در نظر داشتن مضرات شورای سه‌نفره و فواید شورای پنج‌نفره قانونگذاری در جهت تبدیل شورای سه‌نفره به شورای پنج‌نفره امری ضروری است.

**۵. تعامل بیشتر ادارات دولتی با شوراهای روستایی:** یکی از عواملی که باعث ایجاد شکاف میان مردم و نظام سیاسی می‌شود عدم حضور و مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های عمومی است. از بین رفتن این شکاف در هر نظامی منوط به مشارکت دادن مردم و نمایندگان آنان در فرآیند تصمیم‌گیری‌های عمومی است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و دستور امام خمینی (ره) مبنی بر شکل‌گیری شوراها گامی بسیار بزرگ و مؤثری در راستای مشارکت‌دهی مردم در فرآیند تصمیم‌گیری‌های عمومی برداشته شد. به همین جهت حضور و مشارکت اعضای شوراهای روستایی در جلساتی که در آن نسبت به مسائل و مشکلات روستاها تصمیم‌گیری می‌شود می‌تواند ثمرات مادی و معنوی زیادی داشته باشد. حداقل ثمره حضور اعضای شورا در جلسات اداری این است که مسئولان دولتی در بخش‌های مختلف نسبت به اولویت‌بندی نیازهای روستایی وقوف پیدا می‌کنند. همان‌طور که قبلاً گفته شد شناخت نیازهای جامعه روستایی تنها یک بخش از مدیریت آن جوامع می‌باشد. نکته مهمتر از شناخت نیازها، شناخت



اولویت‌بندی نیازهاست. که این نوع شناخت فقط از عهده اهالی روستا و نمایندگان آنان برمی‌آید؛ زیرا آنان به‌صورت روزانه با این مشکلات مواجه هستند؛ بنابراین از دیگران و مسئولانی که خارج از ساخت روستا زندگی می‌کنند نسبت به آن اولویت‌ها آشنایی بیشتری دارند. لحاظ کردن این اولویت‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و بودجه‌گذاری‌های ادارات مختلف دولتی باعث می‌شود تا نیازهای ضروری و اولویت‌دار مردم روستا مرتفع و سطح انتظارات آنان از ادارات دولتی متعادل‌تر گردد. مهمترین نتیجه معنوی مشارکت اعضای شورای روستایی در جلسات اداری این است که نمایندگان مردم از نزدیک نسبت به فرآیند تصمیم‌گیری، امکانات و محدودیت‌های موجود وقوف پیدا می‌کنند و این وقوف و آشنایی سبب افزایش اعتماد عموم مردم نسبت به عملکردهای نظام سیاسی می‌شود. به همین جهت ضروری است تا از سوی دولت ترتیباتی اتخاذ شود تا سطوح میانی و پایینی مدیریت وزارتخانه‌های مختلف به‌ویژه وزارتخانه‌هایی که با مسائل روستایی مواجه هستند تعامل بیشتری با شوراهای اسلامی روستا داشته باشند و درخصوص تصمیم‌گیری‌های اجرایی نسبت به رفع مشکلات روستاها قانون یا دستورالعملی وضع گردد که آن مدیران ملزم به مشارکت دادن اعضای شوراها در جلسات مذکور شوند.

### نتیجه‌گیری

در پایان می‌توان دو دیدگاه را نسبت به نهاد شوراهای اسلامی روستا از یکدیگر تفکیک کرد. دیدگاه اول که رویکردی بدبینانه است بر این باور است که با توجه به مشکلات متعددی که نهاد شوراهای روستایی با آن مواجه است و این مشکلات در موارد بسیاری باعث ناکارایی و ناکارآمدی این نهاد شده است باید نهاد شوراهای روستایی از ساختار مدیریتی کشور حذف شود؛ زیرا علاوه بر هزینه‌های مادی که برای دولت و همچنین برای مردم ایجاد کرده و می‌کند تداوم فعالیت شوراها به لحاظ معنوی نیز به مصلحت نیست؛ زیرا ناکارآمدی شوراهای روستا و نارضایتی مردم از عملکرد آنان فقط به نهاد شوراها محدود نمی‌شود. فراقکنی و گسترش نارضایتی مردم روستا هزینه‌های معنوی بسیاری را به نظام سیاسی تحمیل می‌کند. معتقدین به این دیدگاه جهت جایگزین شدن شوراهای روستایی خواهان احیای دهداران سابق با انجام اصلاحات لازم می‌باشند. در این طرح فردی به‌عنوان نماینده بخشداری در روستا فعالیت می‌کند. این فرد کارمند قراردادی بخشداری محسوب می‌شود و امور مربوط به روستا را پیگیری می‌کند. براین‌اساس دهدار موظف به حضور مستمر در روستا و پیگیری مسائل از طریق بخشداری و سایر ادارات دولتی است و ازسوی دیگر مدیریت متمرکز سرعت پیگیری امور و همچنین نظارت بر آن را تسهیل می‌نماید. درحالی که



پراکندگی موجود در نظام شورایی باعث پیچیدگی امور و گاه معطل ماندن آنها می‌شود. در مقابل دیدگاه اول، بسیاری بر این باور هستند که نظام شورایی یکی از اصول غیرقابل حذف در ساختار نظام‌های دمکراتیک می‌باشد. از سوی دیگر از دیدگاه این افراد توسعه همه‌جانبه فقط از طریق مشارکت حداکثری مردم امکانپذیر است و این مشارکت هنگامی میسر می‌شود که مردم و یا نمایندگان آنان در فرآیندهای قانونگذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری حضور مؤثر داشته باشند. در این رویکرد دو پیش‌فرض وجود دارد. پیش‌فرض اول این است که مردم نسبت به قوانین و تصمیماتی که خود در فرآیند ایجاد آن مشارکت داشته‌اند احساس تعلق بیشتری می‌کنند؛ بنابراین هزینه‌های اجرایی و کنترلی چنین قوانین و تصمیماتی به حداقل می‌رسد. پیش‌فرض دوم این است که توسعه همه‌جانبه فقط در صورتی امکانپذیر است که همه اقشار و آحاد جامعه در فرآیند آن مشارکت داشته باشند. توسعه به معنای افزایش توانمندی نظام سیاسی برای پاسخگویی به تقاضاهای اجتماعی در تمامی حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. در این تعریف هرچند به ظاهر نظام سیاسی در محوریت قرار دارد، اما نظام سیاسی هنگامی می‌تواند به این توانمندی برسد که در تعامل مستمر با نظام اجتماعی و مردم باشد که یکی از نمودهای این تعامل نهاد شوراهای اسلامی است. تقویت نهاد شوراهای اسلامی روستا هدفی است که نباید به دلیل وجود مشکلات فعلی آن را نادیده گرفت. برای ایجاد، نهادینه شدن و توسعه هر نوع نهادی در جامعه مشکلات و محدودیت‌هایی وجود دارد که باید آن محدودیت‌ها و مشکلات را با تدبیر رفع نمود. به عبارت بهتر هیچ‌گاه نباید به دلیل وجود شرقلیل از خیر کثیر گذشت. در مجموع علاوه بر مسائل فوق‌الذکر جهت تقویت شوراهای روستایی، می‌باید از طریق اصلاح قانون، ارتباط میان شوراها و نهادهای اجرایی را افزایش داد و نیز ارتباط آنها با مجلس شورای اسلامی را به طریقی تقویت کرد. این مهم می‌تواند از طریق ایجاد تشکیلاتی جهت حضور نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جلساتی دوره‌ای با حضور نمایندگان شوراهای شهر و روستای حوزه انتخابیه و پیگیری مشکلات آنان و نیز از طریق تقویت حضور و اثربخشی مصوبات شوراهای استانی و شورای عالی استان‌ها در زمینه شوراهای روستایی تقویت شود.

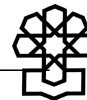


### پی‌نوشت‌ها

۱. ازکیا، مصطفی. بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارآیی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۴، ص ۵۳.
۲. خواجه‌سروی، غلامرضا. چارچوبی برای رقابت و ثبات سیاسی با نگاه به تجربه جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهشی امام خمینی (ره)، شماره‌های ۱۸ و ۱۹، ۱۳۸۳، صص ۱۷-۲۰.
۳. افروغ، عماد. چالش‌های کنونی ایران، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و هنر اسلامی، انتشارات سوره، ۱۳۸۰، چاپ اول، صص ۲۰-۳۰.
۴. ازکیا، مصطفی. پیشین، صص ۶۰.
۵. وبسایت مجمع تشخیص مصلحت نظام. [www.maslehat.ir](http://www.maslehat.ir)
۶. خطیبی، ناصر و عباس نصر. کارنامه شورای عالی استان‌ها، تهران، روابط عمومی شورای عالی استان‌ها، ۱۳۸۴، ص ۱۵.
۷. وبسایت مجمع تشخیص مصلحت نظام. [www.maslehat.ir](http://www.maslehat.ir)
۸. تیموری، کاوه. آشنایی با شوراهای اسلامی، تهران، انتشارات نوآوران علم، ۱۳۸۴، چاپ چهارم، صص ۱۸۲-۱۹۲.
- همچنین رجوع کنید به: بررسی میزان تحصیلات اعضای شوراهای اسلامی، سایت وزارت کشور، مرکز امور اجتماعی و فرهنگی.
۹. پیشین، ص ۱۷۹.
۱۰. پیشین، ص ۱۷۸.
۱۱. پیشین، صص ۳-۲۰۲.
۱۲. اکبری، صادق و مجید عبداللهی. مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری با آخرین اصلاحات و الحاقات، تهران، قلمستان هنر، ۱۳۸۷، ص ۱۵۰.
۱۳. پیشین، ص ۱۴۸.
۱۴. وبسایت شورای عالی استان‌ها. <http://shoraha.org.ir/main/index2.aspx>
۱۵. خطیبی، ناصر و عباس نصر. پیشین، ص ۱۵.
۱۶. وبسایت وزارت کشور. [www.moi.ir](http://www.moi.ir)

### منابع و مأخذ

۱. ازکیا، مصطفی. بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارآیی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، ش ۲۶، ۱۳۸۴.
۲. اشرفی، غلامرضا. مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۴.
۳. اکبری، صادق و مجید عبداللهی. مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری با آخرین اصلاحات و الحاقات، تهران، قلمستان هنر، ۱۳۸۷.
۴. افروغ، عماد. چالش‌های کنونی ایران، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و هنر اسلامی، انتشارات سوره، ۱۳۸۰.



۵. تیموری، کاوه. آشنایی با شوراهای اسلامی، تهران، انتشارات نوآوران علم، ۱۳۸۴.
۶. خواجه سروی، غلامرضا. چارچوبی برای رقابت و ثبات سیاسی با نگاه به تجربه جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهشی امام خمینی، ش ۱۸ و ۱۹، ۱۳۸۳.
۷. خطیبی، ناصر و عباس نصر. کارنامه شورای عالی استان‌ها، تهران، روابط عمومی شورای عالی استان‌ها، ۱۳۸۴.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

9. [www.maslehat.ir](http://www.maslehat.ir)

10. [www.moi.ir](http://www.moi.ir)

11. [www.shoraha.org.ir](http://www.shoraha.org.ir)



شماره مسلسل: ۱۰۴۰۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی مشکلات و مسائل شوراهای اسلامی روستا

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: امیر وحیدیان

ناظر علمی: ابوذر گوهری مقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۶/۲۱