

# بررسی تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور با نگاه ویژه به شوراهای روستایی

خدیجه احمدآبادی\*

خارج از ظرفیت اقتصادی جامعه ایران داشته باشد. در سال ۱۳۴۲ قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران به تصویب رسید. هدف از تصویب این قانون تشکیل انجمن ۵ نفر از منتخب روستاییان بود و این انجمن موظف بود تا زیر نظر و هدایت وزارت کشور برنامه‌های اصلاحات روستایی را به انجام برساند. برای نخستین بار مقرر شد امور عمومی ده به شکل انجمنی اداره شود و در آن به مقام و موقعیت کدخدا توجهی نشد. باتشکیل وزارت تعاون و امور روستاها در سال ۱۳۵۳ قانون تشکیل انجمن ده و دهیانی به تصویب رسید که وظایف گسترده‌ای را برای انجمن ده و دهیان بر شمرده بود اما فرصت چندانی برای اجرا نیافت.

در مجموع پیش از انقلاب به دلیل تغییرات مکرر قوانین و حاله امور روستایی از وزارتی به وزارت دیگر سبب از هم پاشیدگی مدیریت روستایی در آستانه انقلاب اسلامی شد. پس از انقلاب با بسط قدرت و برقراری آرامش در روستاها از سال ۶۱ تا ۷۵ سه قانون مربوط به شوراهای اسلامی تصویب شد. قانون نخست با عنوان تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱، مدیریت روستا را بر عهده

زندگی روستایی در اعصار گذشته در روستاهایی پراکنده تاحدودی خودبسنده و همگن جریان می‌یافت. اداره عمومی در روستاهای سنتی بر عهده کدخدا بود. او که هم به جماعت رعیت تعلق داشت و هم مورد تأیید و منصوب مالکان و متصرفان بود، نقش واسطه و نیز اداره امور جماعت را بر عهده داشت تا به گونه‌ای کدخدامنشانه و در حد توانش و توان رعیت، کار بهره‌کشی از رعایا را سامان دهد.

از مهمترین ویژگی قانون تشکیل ایالات و ولایات در سال ۱۲۸۶ خورشیدی این بود که حکومت، کدخدا را که از دیرباز وظیفه هدایت و هماهنگی امور عمومی ده را بر عهده داشت به عنوان عامل خود در روستا برگزید. از جمله مهمترین تحولاتی که در خصوص مدیریت روستایی در دهه ۱۳۳۰ خورشیدی در حوزه مدیریت روستایی صورت گرفت تشکیل انجمن عمران ده و پس از آن انجمن ده بود که با ترکیب ۵ نفر شامل نماینده مالک، نماینده زارعین، کدخدا و دو نفر معتمد مالک و زارعین در روستاها تشکیل می‌شد و مقرر بود که به امور عمومی و عمرانی روستاها بپردازد اما در دهه ۴۰ با قدرت گرفتن دولت و فزونی اتکای آن به درآمدهای نفتی، این نهاد توانست حرکت و تاثیر گذاری

نهاد جدیدی که شورای اسلامی روستا نام داشت و جانشین انجمن ده شده بود، واگذار کرد. مدت اعتبار شورا در این قانون ۲ سال بود. قانون دوم با عنوان قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۵ بود که مدت اعتبار شورا را به ۴ سال افزایش داد اما باز هم به مقام اجرایی مدیریت روستا توجهی نشد.

جهاد سازندگی که پس از انقلاب خود را متولی امور روستایی می‌دانست برای حل این مشکل اقدام به تشکیل خانه‌های همیار روستایی در تعدادی از روستاهای کشور کرد، همیار روستا از سوی شورای اسلامی معرفی و با حکم جهاد سازندگی به مقام خود منصوب می‌شد. روستاهایی با جمعیت ۱۵۰۰ نفر و بالاتر می‌توانستند همیار داشته باشند. همیار علاوه بر اجرای مصوبات شورا

موظف بود برنامه سه‌سالانه عمرانی، بهداشتی، خدماتی و... را تهیه و جهت بررسی و تصویب به شورای اسلامی روستا اعلام کند، این طرح تا پایان سال ۱۳۷۰ ادامه داشت. در برخی از روستاهای کشور که شوراهای به دلایلی مانند ضعف مدیریت زمینه، توان لازم برای جلب مشارکت و همکاری روستائیان را نداشتند، نهادی دیگر یعنی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را وادار کرد تا شورای عمران و بهسازی و دفتر عمران روستایی را تشکیل دهند.

سرانجام در ۱۷ اسفند ۱۳۷۷ اولین دوره انتخابات سراسری شوراهای اسلامی کشور برگزار و از ۹۹۰۰ روستا بهشت ۱۳۷۸ شروع به کار نمودند.

تاریخچه عنوان شده نشان می‌دهد که شوراهای اصلی‌ترین انواع سازمان‌های جمعی و مردم‌سالار در ایران، جدیدترین بازیگر در عرصه مدیریت محلی به حساب می‌آیند که با توجه به تمرکززدایی اداری و اجرایی، مدیریت امور روستایی را برعهده گرفته‌اند. کلمه شورا معادل کانسیل (council) انگلیسی به کار

**کلمه شورا را می‌بایست از شور و مشورت تفکیک کرد، معمولاً شورا به عنوان یک نهاد مطرح می‌شود و مشورت در واقع فعل یا کارکرد آن نهادی است. به طور کلی شورا نهادی مشارکتی است که به وسیله آن تلاش و کوشش‌های مردم به منظور بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه صورت پذیرفته و هماهنگ می‌گردد**

می‌رود و می‌بایست آنرا از شور و مشورت تفکیک کرد، معمولاً شورا به عنوان یک نهاد مطرح می‌شود و مشورت در واقع فعل یا کارکرد آن نهادی است. به عبارت دیگر هر تشکیلی که اعضای آن به منظور تشریک مساعی دور هم جمع شوند، شورا نامیده می‌شود و هر آنچه که در این شورا برای بحث و بررسی مطرح می‌شود محتوا یا دستور کار قلمداد می‌گردد و عمل انجام گرفته در این نشست شورایی، مشورت نام می‌گیرد و به طور کلی شورا نهادی مشارکتی است که به وسیله آن تلاش و کوشش‌های مردم به منظور بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه صورت پذیرفته و هماهنگ می‌گردد و متشکل از نمایندگان اقشار مختلف جامعه است.

تشکیل شوراهای اسلامی روستا یکی از اقدامات دولت در جهت تحقق توسعه پایدار روستایی است. توسعه به عنوان فرآیندی چند بعدی، تالاشی برای بهبود زندگی مادی و معنوی انسانی و فرهنگ، به منزله بنیان زندگی فکری و معرفتی جامعه محسوب می‌شود. مدیریت توسعه روستایی شامل سه رکن، مردم، دولت و نهادهای عمومی است که فرآیند برنامه‌ریزی و مدیریت روستایی باید با همکاری متعادل و فعال نیروهای بیرونی (دولت، نهادهای عمومی و بازار) و درونی (مردم، تشکلهای سازمان‌های محلی) صورت گیرد، از این نوع مدیریت به مدیریت مشارکتی یاد می‌شود.

مدیریت روستایی در واقع فرآیند سازمان‌دهی، هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل دادن به سازمان‌ها و نهادهای است. شوراهای نهاد مردمی و مستقل هستند که بر اساس اصل هفتم قانون اساسی وظیفه تصمیم‌گیری و اداره امور محلی را بر عهده دارند. سطح سواد اعضای شوراهای روستایی می‌تواند به موفقیت آنان در امور اجرایی کمک شایانی نماید.

باتوجه به بروکراتیزه شدن روز افزون عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیاز به داشتن سواد و تخصص را به امری ضروری برای انسان‌ها تبدیل ساخته است و اگر چه شاید در نگاهی خام مسائل روستایی نسبت به مسائل شهری ساده‌تر جلوه کند اما مسائلی مانند بودجه‌ریزی، تهیه برنامه‌های عمرانی، گسترش مشارکت و تقویت سازمان‌های مردمی همگی اموری هستند که به سرمایه انسانی برای پیشبرد خود نیاز دارند. همچنین فناوری اطلاعات و ارتباطات بدون شک در بخش‌های مختلف زندگی انسان تاثیر زیادی دارد که اثرات گسترش آن در مناطق روستایی عبارتند از: پیوند دادن اجتماعات روستایی با تکنولوژی روز دنیا، پیدا کردن بازارهای مناسب و کارآمد، تجاری شدن کشاورزی،

بهبود الگوی کاشت، کاهش هزینه عملیات کشت و زرع، افزایش مقدار محصول در واحد سطح، ارتقای درآمد و دسترسی آسان به فرصت‌های اجتماعی، اقتصادی، آموزشی و تحصیلی.

مشکل کم سواد و بعضاً بی‌سوادی اعضای شوراهای روستایی از گذشته وجود داشته و تا به امروز نیز ادامه دارد و شوراها همچنان در اثر کم سواد در فقر اطلاعاتی مدیریتی به سر می‌برند؛ البته سواد خود به دسته عمومی و تخصصی تقسیم می‌شود. سواد عمومی عبارت از توانایی خواندن و نوشتن است و سواد تخصصی بهره‌مندی از آموزش‌های علمی و عملی لازم در زمینه کشاورزی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و میزان آشنایی با این حوزه‌هاست و پایین بودن میزان این آموزش‌ها در عمل به یک آفت مهم برای کار شوراها تبدیل شده است. آشنایی با امور حقوقی، قضایی، اداری و سازمانی، اجتماعی و فرهنگی از مجرای تحصیلات عمومی دیپلم و بالاتر فراهم می‌شود.

باتوجه به تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی «کسانی که سابقه یک دوره کامل عضویت اصلی شورا را داشته باشند به شرطی که در همان حوزه انتخابیه نامزد شورا شوند از شرط مدرک تحصیلی معاف هستند».

بسیاری از افراد بدون بهره‌مندی از سواد عمومی و تخصصی که امروزه نیاز مبرم مدیریت‌های روستایی است وارد این عرصه شده و دوره چهارساله را بدون بازدهی مثبتی به پایان می‌برند، همچنین از سال ۱۳۸۰ مسئولیت اجرایی روستایی بر عهده مقامی با عنوان «دهیار» گذاشته شده که از سوی شوراهای اسلامی روستا به مدت ۴ سال انتخاب می‌شود و در ساختار مدیریتی روستا جای می‌گیرد. روستاهایی که شورای اسلامی آنها از سطح تحصیلات بالایی برخوردار باشند با توجه به آنکه به وظایف خود به عنوان شورای اسلامی آگاهی کامل داشته و از خستگی سیاسی و اجتماعی کافی برخوردارند و تعلق محلی که دارند، ملاکشان برای انتخاب دهیار، کارآمدی و توانمندی است و انتخاب دهیاری کاردان نقش بسزایی در توسعه روستا خواهد داشت و این اداره کوچک دولتی با وجود تیمی از نیروهای توانمند و متعامل و فراهم نمودن زمینه‌های مشارکت اهالی روستا باعث تغییرات فنی و نهادی به منظور بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منسجم و هماهنگ می‌شود. دستیابی به این مهم نظر خاص حقوقدانان محترم را می‌طلبد تا با توجه به شرایط کنونی بازنگری در قواعد انتخابات شوراها نمایند.

♦ احمدی پور، زهرا؛ الهوردی زاده، رضا و نائیچی کیاکالا، مختار (۱۳۸۹) ارزیابی نقش شوراهای اسلامی در توسعه روستایی (مطالعه موردی روستاهای شهرستان‌های خوی و نور)، نشریه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۴، شماره ۳، صص ۲۰-۱

♦ اژدری فرد، فاطمه و احمدوند، مصطفی (۱۳۹۰) واکاوی عملکرد شوراهای اسلامی در مسیر توسعه پایدار روستایی (مطالعه موردی شهرستان سمیرم)، نشریه پژوهش‌های روستایی، شماره ۷، صص ۷۵-۹۸

♦ اعلائی بوسجن، محسن؛ شفیعی، شفیق و بشیری گیوی، حسین (۱۳۹۴) بررسی جامعه‌شناختی تأثیر شوراهای روستایی بر توسعه سرمایه فرهنگی روستائینشان شهرستان گیوی در سال ۱۳۹۱، نشریه مطالعات توسعه اجتماعی ایران، سال هفتم، شماره ۴، صص ۴۷-۸۴

♦ ایمانی جاجرمی، حسین و کریمی، علیرضا (۱۳۸۸) چالش‌های اجتماعی شوراهای روستایی در مدیریت محلی، نشریه توسعه محلی (روستایی-شهری)، دوره اول، شماره ۱، صص ۸۹-۱۱۴

♦ رستگاری، حمید؛ محمدی قمری، زکریا و احمدوند، مصطفی (۱۳۹۶) ارزیابی نظام مدیریت توسعه روستایی ایران: تحلیلی بر مبنای الگوی مکزی، نشریه توسعه محلی (روستایی-شهری)، دوره نهم، شماره ۴، صص ۱۷۱-۱۹۶

♦ ریاحی، وحید؛ نعیم آبادی، نازنین و جوان، فرهاد (۱۳۹۷) مقایسه عملکرد مدیریت نظارتی روستایی (شوراها) در روستاهای کوچک و بزرگ، نشریه مطالعات برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های انسانی، شماره ۴۳، صص ۳۶۵-۳۷۶

♦ قاسمی‌نیا، لیل (۱۳۷۷) میزگرد: تبیین جایگاه شوراهای اسلامی روستایی، وظایف، انتظارات و... نقش آن در توسعه روستایی، نشریه توسعه محلی، شماره ۲۱۴، صص ۶-۱۲

♦ کریمی کندری، ساجده (۱۳۹۹) نقش فناوری در توسعه انسانی و کارایی شغلی بین دهیاران و شوراهای اسلامی روستاهای شهرستان نطنز، نشریه راهبردهای توسعه روستایی، شماره ۲۵، صص ۴۹-۶۱

♦ کلاته ساداتی، احمد؛ نایده، مهدی و فلک‌الدین، زهرا (۱۳۹۹) واکاوی تجربه و تفسیر بازیگران مدیریت روستایی از شرایط انتخاب دهیار و پیامدهای آن، نشریه توسعه محلی (روستایی-شهری)، دوره دوازدهم، شماره ۱، صص ۲۴۳-۲۶۹