

## بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای پایدار بر اساس ظرفیت اجتماع محلی

حسین ایمانی جاجرمی<sup>۱</sup> و آیدا نوابی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۲ مرداد ۱۳۹۳

تاریخ پذیرش: ۲۹ فروردین ۱۳۹۴

### چکیده

مقاله حاضر با هدف بررسی راه‌های تأمین منابع مالی پایدار دهیاری با توجه به ظرفیت‌های محلی روستاها، مطالعه راهکارها و تدوین برنامه‌های درآمدزایی پایدار محلی نوشته شده است. بدین منظور در قالب رویکرد دارایی‌مبنا به عناصر اجتماعی و اقتصادی مانند سرمایه اجتماعی، مشارکت و مدیریت پایین به بالا در توسعه روستایی توجه شده است. مکان مطالعه روستای سلیم‌آباد از توابع شهرستان فراهان در استان مرکزی و روش پژوهش مطالعه موردی است. چهار بعد قانونی، نهادی، اجتماعی-فرهنگی و اقتصادی به عنوان ابعاد ایجاد درآمدهای پایدار بررسی شدند. داده‌های این پژوهش با استفاده از چهار تکنیک مختلف (مشاهده، مصاحبه عمیق، مصاحبه گروهی و مطالعات اسنادی) گردآوری شدند و جامعه آماری آن را ۳۰ سرپرست خانوار ۶۵-۲۶ ساله این روستا تشکیل دادند. نتایج مطالعه نشان داد که درآمدهای کنونی دهیاری فاقد شرط پایداری و در مواردی مانع تحقق پایداری و توسعه روستایی است زیرا توانمندی‌های لازم برای استمرارشان در روستا وجود ندارد و همچنین ضمانتی برای مشارکت و فعال‌سازی عنصر اعتماد فراهم نمی‌کنند.

**کلیدواژه‌ها:** درآمد پایدار، دهیاری، روستا، رویکرد دارایی‌مبنا، ظرفیت‌های محلی.

۱. دانشیار گروه مطالعات توسعه، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. [imanijajarmi@gmail.com](mailto:imanijajarmi@gmail.com)

۲. کارشناس ارشد توسعه روستایی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) [Aida\\_navabi@yahoo.com](mailto:Aida_navabi@yahoo.com)

مقاله حاضر برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد آیدا نوابی با عنوان «بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای پایدار بر اساس ظرفیت اجتماع محلی» است. که با راهنمایی دکتر حسین ایمانی جاجرمی در سال ۱۳۹۲ در دانشگاه تهران دفاع شده است.

### Journal of Rural Development

**Editor in Chief:** Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi **Director in Charge:** Dr. Younes Nourbakhsh

**Executive Editor:** Hassan Bakhshizadeh **Index:** www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

**Copyright Holder:** The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

**ISSN:** 2008-8981 **Website:** [www.jrd.ut.ac.ir](http://www.jrd.ut.ac.ir) **Email:** [jrd@ut.ac.ir](mailto:jrd@ut.ac.ir)

### مقدمه و بیان مسأله

نهادهای محلی محصول رویکردی جدید به مفهوم توسعه‌اند، به همین دلیل شناسایی نقش‌ها و کارکردهای شان مستلزم تغییر جهت عمده پارادایمی نسبت به دیدگاه‌های سنتی است. گفتمان‌های توسعه تا پیش از دهه ۱۹۷۰ مبتنی بر توسعه از بالا بود که در آن نقش عنصر مشارکت اجتماعی نادیده گرفته می‌شد اما از دهه ۱۹۷۰ به بعد، توسعه بافتی ملی- بومی و در نهایت محلی به خود گرفت. در تعاریف جدید واگذاری اختیارات دولت مرکزی به نهادهای محلی، مشارکت مردم محلی در تصمیم‌گیری‌ها، توانمندسازی اقتصادی در سطوح خرد محلی، متغیرهای فرهنگی و اجتماعی، شاخص‌های اصلی توسعه قلمداد می‌شدند.

اما سازوکارهای عملی الگوهای محلی توسعه در ایران با نقایص بسیاری از جمله ناکارآمدی مدیریت اجتماعات محلی و روستاها و بالأخص مدیریت بهینه مالی مواجه است. نبود استقلال مالی در تأمین درآمد پایدار، اتکای روستا به منابع مالی برون‌زا و دستگاه دیوان‌سالاری دولتی، موجب کاهش انگیزه برای جستجوی راه‌حل‌های ابتکاری و مشارکتی و نادیده گرفتن ظرفیت‌های محلی برای تأمین هزینه‌های مدیریت روستایی شده است. بخشی از مشکلات نیز مربوط به قوانین تأمین مالی است، قانون توسط کسانی تصویب و عملیاتی می‌شود که خارج از محیط بومی روستایی‌اند، بی‌آنکه روستاییان و افراد بومی از آن مطلع باشند. نادیده گرفتن ظرفیت‌های انسانی، دانش بومی روستاییان و روابط محلی افراد روستا از جمله مسائل مرتبط با ظرفیت‌های اجتماع محلی است که در تأمین مالی پایدار در دهیاری به آنها توجهی نشده است.

اتکای دهیاری، به عنوان نهادی مردمی، به ظرفیت‌های روستا گام مؤثری در تعیین جایگاه مردم و افزایش حس مشارکت‌جویی آنان در راستای منافع مشترک محلی خواهد بود. همچنین با بذل توجه به منابع درون‌زا در روستاها، مشارکت به شکل محلی افزایش می‌یابد. شناخت ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های روستا و ایجاد توانمندی مردم محلی همانند تأمین مالی دهیاری‌ها گام مؤثری در تعیین جایگاه مردم به عنوان ناظر دستگاه‌های موجود در روستا و از جمله دهیاری‌هاست، پژوهش حاضر به ابعاد محلی، اجتماعی، اقتصادی و مالی توجه کرده است.

### بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

روستای سلیم‌آباد با وجود توانمندی‌های مشارکتی خود، از چنین مشکلی رنج می‌برد. بدین ترتیب پژوهش حاضر درصدد تشریح نواقص و نقاط بحرانی درآمدی روستای مزبور است. یکی دیگر از اهداف تحقیق پاسخ به این پرسش است: ظرفیت‌های محلی جامعه روستایی برای ایجاد درآمدهای پایدار توسط دهیاری‌ها چیست و چه راهکارهایی برای ایجاد و افزایش این ظرفیت وجود دارد؟

### پیشینه تحقیق

تجربه کشورهای مختلف در ایجاد منابع درآمدی پایدار بر اساس ظرفیت‌های محلی نه به شکل پژوهشی مدون، بلکه به صورت استراتژی‌هایی انجام گرفته است که تجارب آنها را در این زمینه نشان می‌دهد. در بریتانیا افزایش درآمدهای مالیاتی و تزیق آن به حکومت‌های محلی یکی از این روش‌هاست. این نوع مالیات‌ها بیشتر بر مراکز و بنگاه‌هایی اعمال می‌شد که توان تجاری و یا تولیدی بیشتری داشتند (رینولد، ۱۹۹۰: ۱۰۲-۱۰۰). مطالعه ری (۲۰۱۱) از ایجاد مؤسسه‌های غیر بانکی اس‌کی‌اس (SKS) به وسیله بانک مرکزی هند خبر داده است که در راستای خدمت به خانواده‌های کم‌درآمد بود و مهم‌ترین وظیفه آن تخصیص وام‌های کم‌بهره برای خانوارهای کم‌بضاعت است (روی، ۲۰۱۱: ۴۴). در کشور آلبانی تأسیس نظام بانکی مجزا با قوانینی متفاوت از قوانین بانک‌های ملی، تأسیس صندوق توسعه روستایی در راستای تأمین اعتبارات، حمایت از مؤسسه‌های خرد، پرداخت وام گروهی و... از جمله اقدامات ایجاد درآمد پایدار برای روستاییان است (نلا و مارشال، ۱۹۹۹: ۱۶۶).

پژوهش‌های انجام‌شده در ایران، بیشتر در زمینه مدیریت شهری انجام شده است. در برخی پژوهش‌ها به ابعاد اقتصادی از جمله مالیات‌های محلی، کمک‌های بلاعوض دولتی و... اشاره شده است (کشکولی و دیگران، ۱۳۸۹؛ اقبال‌پور و نصیری، ۱۳۸۹؛ زاری و دیگران، ۱۳۹۱). برخی دیگر نیز راهکار را بر محور بازننگری و اصلاح نظام درآمدها و... دانستند (عبداللهی، ۱۳۹۲). همچنین پژوهش‌هایی نیز به ظرفیت‌های محلی اشاره کرده‌اند، اما فقط به بعد خاصی توجه کرده‌اند و در نهایت راهکار اصلی را تشکیل تعاونی‌ها دانستند (جاهد و صادقی‌پور، ۱۳۹۲).

در پژوهش‌های مطرح‌شده، اغلب محققان با وجود دستاوردهای نظری و راهگشای‌شان در زمینه درآمدهای پایدار بر اصول کلی اکتفا کرده اما به متغیرهای کالبدی و محلی هر منطقه توجه نکرده‌اند.

Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

Executive Editor: Hassan Bakshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir

توسعه روستایی، دوره ششم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۳

این امر بدان معنا نیست که حوزه مزبور به کل از تحلیل غایب است، باید گفت سازوکاری فراگیر برای اتخاذ آن مطرح نشده است. آنها بر متغیرهایی چون مالیات‌ها، ابعاد اقتصادی و... تأکید کرده‌اند. پژوهش حاضر درصدد است با تأکید بر ابعاد مختلف اقتصادی، قانونی، اجتماعی و نهادی ظرفیت‌های اصلی را شناسایی کند.

### چارچوب مفهومی

نظام اجرایی مالی روستاها در غالب کشورهای درحال توسعه از مدت‌ها پیش به طور سنتی بر اقتصاد معیشتی - مبادلاتی دولت‌محور متکی بود. در چارچوب رویکرد سنتی مذکور «دست بالای دولت در سیاست‌گذاری‌ها و اعطای تسهیلات مالی علاوه بر ممانعت از گسترش پایدار منابع درآمدی روستاییان، باعث انفعال و رکود سرمایه‌ها و ظرفیت‌های نهفته در روستاها شده است» (حسن‌زاده، ۱۳۸۴: ۶۵).

رویکرد سنتی به جای توجه به توانایی‌ها به نیازها توجه می‌کند و اراده‌اش معطوف به برآوردن نیازهاست و از این رو کترزمن آن را رویکرد نیازمبنا نام می‌نهد که در مقابل رویکرد جدید یعنی دارایی‌مبنا قرار می‌گیرد. در رویکرد نیازمبنا که متولی اصلی‌اش دولت است «نیازهای جامعه محلی از محل تفریق منابع موجود از منابع مورد نیاز به صورت دقیق تعیین می‌شوند. اتخاذ این رویکرد بر اساس سیاست استحقاق است و باعث فرو رفتن ساکنان اجتماع محلی در چرخه وابستگی می‌شود» (کترزمن به نقل از رضازاده و دیگران، ۱۳۹۲: ۴۰).

در مقابل، رویکرد جدید که بر توسعه دارایی‌مبنا استوار است گستره عمل دولت‌ها را محدود اما نگاه اجرایی دولت‌ها و نهادهای متولی را بازاری - سرمایه‌ای می‌کند. در این رویکرد «سیاست‌های دارایی‌مبنا مردم‌گرا بر توانمندسازی به جای استحقاق تأکید دارد و از شناخت مسئولیت، پاسخ‌گویی، مشارکت داوطلبانه و مکان‌مبنا بودن مایه می‌گیرد که این بر جامعیت آن دلالت دارد» (همان). توسعه دارایی‌مبنا مبتنی بر قابلیت‌ها و توانمندی‌های ساکنان، انجمن‌ها و... است (مشی و کانینگام، ۲۰۰۲). «در این رویکرد نگاه برنامه‌ریزی و مدیریت از پایین به بالا، مبتنی بر توانمندسازی، نگرش دارایی‌مبنا، تأکید بر منابع انسانی و سرمایه‌های اجتماعی و مشارکت جمعی ساکنان محله‌هاست» (حاجی‌پور،

Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

Executive Editor: Hassan Bakhshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir

### بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

۱۳۸۵: ۳۸). از این رو روابط اجتماعی، سرمایه این رویکرد به شمار می‌رود. مثنی و کانینگهام معتقدند: «انجمن‌های رسمی و غیررسمی، شبکه‌ها و خانوارهای گسترده نه تنها دارایی‌های یک جماعت تلقی می‌شوند بلکه ابزار بسیج سایر دارایی‌ها نیز به حساب می‌آیند».

رویکرد دارایی‌مبنا به جای نگاه تجویزی و دستورالعملی رویکرد سنتی، بر مشارکت تمامی بخش‌های دخیل در زیست روستایی تأکید دارد. این رویکرد برخلاف نسخه‌پیچی‌های دولتی، بر مشارکت و روابط متقابل دولت، نهادهای غیردولتی و روستاییان مبتنی است و ویژگی‌های کالبدی را از متغیرهای اصلی برنامه‌ریزی محلی بر می‌شمارد.

توسعه دارایی‌مبنا محصول چرخش گفتمانی رویکردهای توسعه روستایی به درون روستاها و توجه به عوامل درون‌زای روستایی است که در درجه اول می‌تواند ضامن توسعه پایدار و خلق منابع درآمدی پایدار برای روستاها باشد، دوم با پذیرش اصول دموکراتیک بر مشارکت اجتماعی مردم در توسعه تأکید دارد و در نهایت مجراهای تحقق آن را با کاهش نقش دولت و توانمندسازی روستاها هموار می‌کند، آنها را از ناامنی‌های ناشی از رفع نیازهای اضطراری آسوده می‌سازد و ارتقای زیست روستایی برای نسل‌های آینده را تضمین می‌کند. این رویکرد نشان‌دهنده تغییر جهت اساسی نسبت به رویکردهای پیشین است که به نقل از حمدی و گوئثرت دارای چهار سمت‌وسوی زیر است:

اول، تأکید بر فرایندها، ابعاد نهادی و مدیریتی، ظرفیت‌سازی و نقش سازمان‌های غیردولتی و شکل‌های محله‌مبنا. دوم، بازتعریف مسئولیت‌پذیری عمومی و نقش توسعه‌گران اجتماع محلی که رویکرد توانمندسازی را به جای دیدگاه صرف عرضه و تدارک نیازها اتخاذ می‌کنند. سوم، گرایش توسعه‌گران که در آن به کاستن از دخالت سازمان‌های دولتی و تفویض اختیارات به سطوح محلی و شهروندان توجه هم‌زمان شده است و چهارم، پیدایش رویکردهای جدیدی که مهارت‌های قدیمی را در برنامه‌ریزی شهری به چالش گرفته است (رضازاده و دیگران، ۱۳۹۲: ۳۹).

بر اساس داده‌های حاصل از تجزیه و تحلیل صاحب‌نظران رویکرد دارایی‌مبنا، از جمله حمدی و گوئثرت، می‌توان وجوه تمایز رویکرد سنتی با رویکرد جدید دارایی‌مبنا را در جدول ۱ خلاصه کرد.

جدول ۱. مقایسه دو رویکرد سنتی و دارایی مینا

ردیف	موضوع	رویکردهای سنتی	رویکرد دارایی مینا
۱	نگاه مدیریتی	تجویزی	مشارکتی
۲	نظام مدیریتی	پیامدگرا	فرایندگرا
۳	کارگزار اصلی	دولت	نهادهای عمومی و مدنی
۴	مشی اجرایی	مساعدت و همیاری با دولت	مشارکت واقعی
۵	رویکرد معیشتی	نیازمینا	دارایی مینا
۶	گستره دید	مقوله‌ای	جامع
۷	توجه به عناصر کالبدی	عام و کلی	مکان‌نگر
۸	سرمایه انسانی	استحقاق	توانمندسازی
۹	دارایی	هدف در خود	ابزار توسعه اجتماعی

منبع: حاجی‌پور، ۱۳۸۵: ۳۸؛ عارفی، ۱۳۸۰: ۳۱-۲۳

بر اساس جدول ۱ ایجاد درآمدهای پایدار بر اساس رویکرد جدید نه بر پایه نیاز منطقه محلی بلکه بر پایه امکانات و ظرفیت‌های متفاوت هر منطقه است. داراست، استفاده از سرمایه‌های انسانی برای مدیریت منطقه باید بر اساس رویکرد توانمندی باشد و نه روابط و ضوابط. همچنین طرز تفکر اطاعت از دولت، کمک برای دولت و دولت برای منطقه باید جای خود را به مشارکت واقعی، آن هم بر اساس ایجاد ظرفیت توسط خود افراد بومی بدهد. سازمانی که در این زمینه می‌تواند رویکرد دارایی مینا را محقق سازد دهیاری است. دهیاری زمانی می‌تواند در ایجاد چنین توسعه‌ای نقش داشته باشد که ظرفیت‌های لازم را برای ایجاد درآمد به وجود آورد، هدف اصلی اتخاذ رویکرد دارایی مینا، شناسایی ظرفیت‌های محلی و مشارکتی و استفاده از آن‌ها در مدیریت روستا است، از آنجا که یکی از ویژگی‌های رویکرد دارایی مینا حفظ منابع محلی و محیطی هر منطقه است، عنصر پایداری به گونه‌ای مستتر در آن محفوظ است. در تعریف هیکس از درآمد پایدار آمده است: «درآمد پایدار: حداکثر درآمد قابل دسترس در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان سطح درآمد در آینده با فرض محدودیت‌های منابع، نیروی کار، سرمایه‌های تولیدی توسط بشر و سرمایه‌های طبیعی است» (عبداللهی، ۱۳۹۲: ۵). بنابراین ضمن توجه به درآمدهای پایدار باید عنصر «عدالت بین‌نسلی» را نیز مد نظر قرار دهیم. درآمدها باید سالم و مطلوب بوده تا برای نسل‌های آینده مفید باشند. رابرت سولو اقتصاددان معاصر حالت پایدار را شرایطی می‌داند که در آن معیار مناسبی برای عدالت بین‌نسلی وجود داشته باشد

بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

(شرزه‌ای، ۱۳۸۷: ۲۸). اخذ این درآمدها نباید خللی در پایداربودنشان ایجاد کند. به عبارتی، دریافت این منابع مشروط به این است که تکرارشونده و مطلوب باشند (استیر، ۱۹۵۶: ۴۳۲).

هدف اصلی استفاده از رویکرد دارایی‌مبنا شناسایی ظرفیت‌های محلی و مشارکتی، استفاده از آنها در مدیریت روستا و دهیاری است و به همین منظور در تحقیق حاضر عوامل زیر بررسی می‌شود:

**عوامل اجتماعی:** ارتقای مهارت رهبری و سازمان‌دهی و اعتماد به نفس روستائیان، کاهش وابستگی روستائیان به تصمیم‌های بیرونی، آگاه‌سازی روستائیان از حقوق قانونی و توانمندی آنان برای تغییر، واگذاری بخشی از قدرت و اختیارات به روستائیان و گرایش به تغییر وضع موجود در میان مجریان نیز از جمله متغیرهای اجتماعی در توسعه پایدار روستایی تلقی می‌شوند (رضوانی، بدری، سلمانی و آرانی، ۱۳۸۸: ۷۱؛ و نعمتی و بدری، ۱۳۸۶: ۱۶۵). همچنین از جمله عوامل اجتماعی وجود انجمن‌ها، سرمایه اجتماعی، مشارکت و سرمایه‌سازی است.

**عوامل نهادی:** در این ساخت نیز باید زمینه‌های گسترش نهادسازی و شکل‌گیری تشکل‌ها و نهادهای مدنی برای جلب مشارکت روستائیان فراهم شود، منابع و دانش مورد نیاز در دسترسشان قرار گیرد، نظام مدیریتی، انعطاف‌پذیری لازم برای فرایندهای متغیر و پویای مشارکتی داشته باشد، طرح‌ها و پروژه‌های توسعه و کنترل نظام‌های تمرکز اداری باید بر مبنای تصمیم‌گیری مشارکتی برنامه‌ریزی شود و رویه‌های اداری انطباق لازم را با تصمیم‌گیری‌های جمعی داشته باشند.

**عوامل اقتصادی:** رویکرد دارایی‌مبنا بر توانمندسازی روستائیان برای تأمین حواجی خود اصرار می‌ورزد. این رویکرد با تأکید بر ضرورت ورود مناسبات بازاری به روستاها، شکل‌گیری انباشت سرمایه و به تبع، سرمایه‌گذاری در روستاها، به دنبال افزایش پایدار منابع درآمدی روستائیان خواهد بود. این رویه نه تنها حکومت‌های محلی را از کمک‌های بی‌واسطه دولتی مبرا می‌کند، بلکه باعث توانمندشدن روستائیان در تأمین نیازهایشان، تأمین عوارض و نیازهای روستا خواهد شد. منظور از توانمندسازی، توانا کردن مردم و تشویق آنها بر انجام کارآمد فعالیت‌هاست.

**عوامل قانونی:** بررسی میزان تطابق و پایبندی قوانین و نهادهای مجری قانون با الزام‌های توسعه دارایی‌مبنا از دیگر عوامل تحقق توسعه پایدار به شمار می‌آید. حتی در صورت رعایت عوامل فوق نیز اگر قانون ضمانت اجرایی کافی نداشته باشد، اگر جامع و مانع نبوده و حفره‌هایی بر سر تحقق اهداف

Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

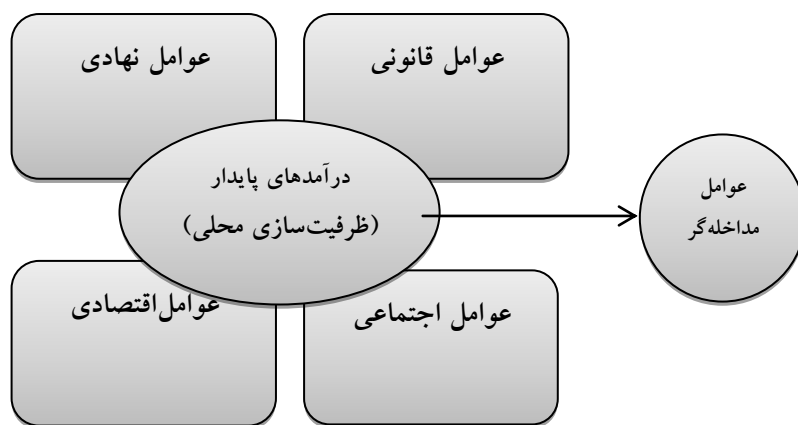
Executive Editor: Hassan Bakhshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir

توسعه روستایی، دوره ششم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۳

مذکور باز بگذارد، اگر مصوبات به صورت دستورالعمل‌های انعطاف‌ناپذیر و بی‌توجه به مختصات جغرافیایی روستاها تدوین شوند و... بدون شک تحقق توسعه با چالش جدی مواجه خواهد شد. عوامل مداخله‌گر: عواملی اند که عناصر چهارگانه فوق را تحت تأثیر قرار می‌دهند. از این رو همچون عناصری خارجی عموماً مانع تحقق اهداف دهیاری‌ها می‌شوند.



نمودار ۱. مدل تحلیلی پژوهش

### روش تحقیق

در پژوهش حاضر، به دلیل هم‌پوشانی ابعاد مختلف حیات طبیعی و انسانی-اقتصادی و به منظور شناخت بهتر عناصر، رفتار و عملکرد اجزای روستا و چگونگی تعامل آن با محیط پیرامونی، با رویکردی بومی‌نگر از روش مطالعه موردی<sup>۱</sup> به عنوان یکی از روش‌های مناسب در روش پژوهش کیفی استفاده شده است. در این نوع پژوهش از شواهد بسیاری استفاده می‌شود (کی‌بین، ۷۸: ۲۴). بنابراین ابزار مرتبط با این حوزه (مشاهده، مصاحبه عمیق و مصاحبه گروهی، اسناد و مدارک) برای پژوهش حاضر به کار برده شده است. بدین منظور محقق سعی کرده است در ابتدا برای درک فرهنگ روستایی، نیازها، ظرفیت‌های اقتصادی و شاخص‌های گوناگون، در گروه‌های مختلف، طی

#### 1. Case study Method

##### Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

Executive Editor: Hassan Bakhshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir



### بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

مصاحبه‌هایی با مطلعان و مردان و زنان سرپرست خانوار آشنا شود. پس از جمع‌آوری اطلاعات و مشورت با دهیار و مصاحبه با مدیریت امور دهیاری‌های استان، مصاحبه با برخی از خانوارهای روستا آغاز شد. با توجه به مشاهدات اولیه و تحلیل اسناد قانونی و مراحل بعدی یعنی مصاحبه‌ها، به بررسی عوامل، شرایط، امکانات و وضعیت منطقه در ارتباط با دستیابی به درآمدهای پایدار پرداخته شد. جمعیت نمونه ۳۰ نفر از مردان (۲۹ نفر) و زنان (۱ نفر) سرپرست خانوار روستای سلیم‌آباد از توابع شهرستان فراهان استان مرکزی است.

### یافته‌های تحقیق

یافته‌های پژوهش شامل دو بخش اصلی است؛ بخش اول با استفاده از تحلیل محتوای اسناد تهیه شد که با مراجعه به قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه، بعد قانونی به دست آمد و در انجام بخش مطالعه میدانی و مصاحبه با مطلعان، روستاییان و دهیار نقش مهمی داشت.

ظرفیت‌سازی محلی در جوامع روستایی با تأکید بر عوامل اجتماعی، نهادی، قانونی، اقتصادی و عوامل مداخله‌گر میسر می‌شود، در بخش عوامل قانونی و تحلیل قانون مربوط به دهیاری‌ها، نتایج حاصله نشان داد که بخشی از قوانین مربوط به دهیاری‌ها نمی‌توانند واقعیت‌های امروزی این نهاد را پوشش دهند. این قوانین تناقض‌های زیادی دارد که ممکن است شکل آشکاری نداشته باشد اما موجب چالش‌های عمیق‌تری می‌شود، یکی از این تناقض‌ها، عدم شفافیت فرایند مالی است، نبود اولویت‌بندی و وزن‌دهی منابع درآمدی هفت‌گانه شناسایی شده<sup>۱</sup>، سبب شده قانون، این منابع را به یک اندازه مهم بداند و اولییتی برای آنها قائل نشود، برای مثال ردیف پنجم از دستورالعمل تدوین برنامه ۵ ساله دهیاری‌ها، بر اولویت‌بندی مسائل و مشکلات تصریح کرده است، اما اولویت برحسب نیازها ملاک قرار داده شده است، نه درون‌زایی و پایداری. همچنین ملاک تخصیص عوارض مرکزی به روستاها، درجه‌بندی آنها است که طبق قانون فقط بر حسب مقیاس‌های جمعیتی صورت می‌گیرد؛ چه

۱. درآمدهای ناشی از عوارض (درآمدهای عمومی) ب) درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسه‌های انتفاعی دهیاری، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال دهیاری، کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی، استفاده از تسهیلات مالی، اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و... (ماده ۳۶ آیین‌نامه دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۲).

بسا روستای کم‌جمعیتی باشد که منابع درون‌زای کافی در اختیار داشته و به عوارض مرکزی نیازی نداشته باشد. قانون مذکور برای تمام روستاها به یک نحو صادر شده و جایی برای عرصه عمل روستاها برحسب اقتضاهای محیطی نگذاشته است. نگاه اداری به مختصات روستایی و یافتن راهکارها صرفاً از کانال روابط، بسیاری از خصیصه‌های زیست روستایی از جمله قابلیت‌های غیررسمی و مشارکت محلی روستاها را نادیده می‌انگارد، حذف قابلیت‌های بومی و محلی نیز سبب اختلال در قوای روستایی می‌شود.

نبود ضمانت کافی اجرای قوانین از دیگر نواقص قانون مربوطه است، وجود حفره‌ها و خلأها باعث می‌شود روحیه گریز از قانون متولیان امور، دستشان را برای اجرای این امر باز بگذارد.

به علاوه در حالی که قانون در ایجاد درآمدها تأکید بسیاری بر پایداری و توسعه پایدار کرده اما به نیازهای نسل‌های آینده توجه چندانی نشده است. در نتیجه، ظرفیتی برای تداوم این درآمدها وجود نخواهد داشت؛ بنابراین قانون، معیار مهم جامعیت و پایداری را کم‌رنگ جلوه داده است. مورد دیگر که در نص صریح قانون فوق مغفول مانده، قانون نحوه انتخاب دهیار است، این انتخاب بر عهده شورای روستا قرار دارد بی آنکه پشتوانه و امنیت شغلی برای دهیاری در نظر گرفته شود. قانون در انتخاب دهیار، تبصره و شرایطی را برای محلی بودن، شرایط فرهنگی و اجتماعی روستا در نظر نگرفته است اما در این شرایط از دهیار انتظار می‌رود تمامی برنامه‌ریزی‌های قانونی را به نحو احسن انجام دهد. نبود سازوکارهای آموزشی دقیق برای دهیاری در زمینه ایجاد این نوع درآمدها، کهنگی قوانین و به‌روز نبودن آن نیز در روند ایجاد تأمین درآمدها اثرگذار است، با توجه به وقوع تحولات سریع در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی، عدم تغییر و بازنگری در قوانین موجود به چالشی مهم تبدیل شده است.

نتایج بررسی دفتر مالی مربوط به روستای سلیم‌آباد، با توجه به پراکنده بودن آمار موجود در دفتر، نشان داده است که درآمد حاصل از هفت منبع درآمدی را که در قانون مطرح شده نمی‌توان الزاماً به عنوان درآمد پایدار معرفی کرد. در روستا مبلغ چندانی به عنوان مابه‌التفاوت درآمدها از هزینه‌ها باقی نمی‌ماند بنابراین نمی‌تواند درآمد پایدار محسوب شود. حساب دفتر کل دهیاری نشان داد که از مجموع مبلغ عوارض موجود در حساب دهیاری‌ها، عوارض اختصاصی، بیشترین سهم را دارد؛

### بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

در نتیجه می‌توان گفت در ده ماه اول سال، تنها ۲۲۰۰۰۰۰ ریال درآمد درون‌زا حاصل شده است. با مقایسه این رقم با مجموع دریافتی ۱۱۶۱ میلیون ریالی دهیاری در این بازه، می‌توان به اندک بودن این مبلغ برای تحقق درآمد پایدار پی برد. همچنین درآمدهای حاصل از پروانه‌های ساختمانی و بهای خدمات شامل جمع‌آوری زباله عملاً در جداول تفریق بودجه سهم بسیار ناچیزی را به خود اختصاص می‌دهد (خلاصه پیش‌بینی‌های بودجه‌ای دفاتر مالی روستای سلیم‌آباد، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱). عوارض موجود بر مبنای دستور استناداری تنظیم می‌شود و خود دهیاری هیچ خلأقتی در ایجاد آن‌ها ندارد. مبنای تهیه عوارض در این روستا ضمانت اجرایی امور روستایی و دستور بخشداری است، اما چون بخشداری و امور مالی دارای نواقصی است، هیچ کار بدیعی نمی‌تواند انجام دهد. دهیاری با امنیت اقتصادی مواجه نیست و محرومیت از هر یک از منابع درآمدی، دهیاری را با کسری بودجه مواجه و موجودیت آن را به خطر می‌اندازد.

نتایج مطالعات میدانی نشان داد عوامل نهادی مهمی در روند ایجاد درآمدهای پایدار مؤثر بودند و شواهد از نبود پشتوانه‌های حمایتی دولت برای روستاییان خبر داد، در این بخش بجز تصویب قوانین و پرداخت عوارض و برخی مساعدت‌های جزئی و خاص، فعالیتی در راستای تضمین منابع درآمدی پایدار روستایی انجام نگرفته است. نبود حمایت‌های بیمه‌ای، فقدان حمایت‌های تولیدی و افزایش هزینه‌های نامحسوس روستا سد مهمی بر سر راه تحقق منابع پایداراند که از نقاط ضعف نهادی این روستا به شمار می‌رفتند و سبب ایجاد اقتصادی منفرد و منزوی برای روستا شده بود. نقل قول‌های زیر گویای این مسئله است:

«برای ما که یکم وضع و اوضاعمان بهتر است اوضاع بدتر شده، ما الآن چند تا ماشین داریم ۹ ماه است که کار ندارد، دولت به راه‌سازی بودجه نمی‌دهد، ساخت‌وساز هم همین‌طور، مردم به این در و آن در می‌زنند.» (آقای ف.س. ۶۵ ساله). «من خودم دامدارم، الآن ۵،۶ دام دارم، ۶۰ رأس دام داشتم که ۳۰ تای آن تلف شد، چون دارو نیست رسیدگی نیست، همه این دام‌ها را با وام خریده بودم، الآن ۳ سال است ما واممان را تمدید می‌کنیم، دولت هم که وامش را می‌خواهد نمی‌فهمد که دام مرده، نمرده، کاری ندارن ما ورشکست شدیم، نشدیم.» (آقای د.س. ۴۷ ساله). «ما خودمان به بوکان (استان آذربایجان غربی) می‌رویم و آنجا دلال‌هایی هستند که از آن‌ها گوسفند بخریم و اینجا هم یک نفر هست که کل دام‌های اهالی را می‌خرد ما هم دیگر راحت هستیم فقط نمی‌دانیم چه موقع سود است چه موقع ضرر ما به اوضاع اعتماد می‌کنیم چون مجبوریم.» (آقای ن.س. ۴۵ ساله).

در این وضعیت سازمان‌های مرکزی و زیرمجموعه دولت انعطاف لازم را ندارند و با دخالت در امور به خاطر موقعیت بالادستی، بعضاً در امور جاری دهیاری خلل ایجاد کرده‌اند. رسیدگی به امور مالی ۱۴ روستا بر عهد عهده یک نفر، مسئول امور مالی، است. دهیارهای روستاهای اطراف از امور مالی خود اطلاعی نداشتند، انتصاب مسئول امور مالی بر اساس نظر بخشداری است، به دلیل مشکلاتی که برخی دهیارها در پرداختن به امور مالی روستا به وجود آوردند این اجبار وجود داشت که یک نفر برای رسیدگی به امور مالی چندین روستا انتخاب شود و دلیل تمرکزگرایی در این بخش نیز عدم کفایت لازم برخی دهیارها دانسته شده است؛ اما از طرفی نیز یافته‌ها نشان می‌دهد این تمرکزگرایی چندان مفید نبوده و پیشرفتی در روند فعالیت‌های مالی ایجاد نشده و فقط قدرت بخشداری را در اداره امور افزایش داده است.

«ما دنبال این نبودیم که دولت چقدر پول می‌دهد، همه، دست امور مالی است، چون سرفصلی برای حقوق و بیمه نیست ما نمی‌توانیم یک نفر را برای امور مالی استخدام کنیم، دهیاری‌های تمام وقت می‌توانند ۲،۳ تا کارمند بگیرند. اما دهیاری‌های درجه ۲،۳ نمی‌توانند این کار را بکنند، ما فقط یک منشی و یک راننده می‌توانیم داشته باشیم، بخشداری هم اگر امور مالی را از خودش جدا کند. قدرتش را از دست می‌دهد»<sup>۱</sup> برخی از استان‌ها برای یک بخش برخی از تعاونی‌ها و برخی دیگر هم به روش قدیم یعنی ۵ دهیار یک حسابدار دارند مثلاً در یک روستا ۷۰ حسابدار وجود دارد، ولی تنها راهی که می‌توان از برخی از سوءاستفاده‌ها جلوگیری کرد در آن مقطع انتخاب یک حسابدار برای یک بخش بود یعنی کسی که حسابداری خوانده باشد.<sup>۲</sup> امور مالی بخش‌داری هیچی به دهیار نشان نمی‌ده چون همه قدرتش را از دست می‌دهد.<sup>۳</sup>

عامل مؤثر دیگر، میزان آشنایی مدیریت روستا با منابع مالی و عملکرد آن‌هاست، دهیار توانایی اقناع مردم را نداشته و نتوانسته است به صورت مستمر اهالی را به پرداخت عوارض سوق دهد، دلیل آن عدم برخورداری از آموزش‌های لازم در این زمینه بود، اما دلیل مهم‌تر، نداشتن قدرت در بخش امور مالی، به دلایلی که ذکر شد، است. خود شورا و دهیاری به این موضوع اشاره کردند که فقط به منظور پیش‌آمدهای مهم، اهالی را جمع می‌کردند که این خود نشان می‌دهد که درآمدزایی برای آنها در

۱. مصاحبه با عضو شورای روستا، آقای محمد سلم‌آبادی

۲. مصاحبه با کارشناس امور دهیاری‌های استان، آقای سلیمی

۳. مصاحبه با دهیار روستا، آقای علی سلیم‌آبادی

### بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

اولویت اول روستا نبوده و عامل مشارکت در تصمیم‌گیری‌های مالی در این زمینه مغفول مانده است، مسئول مالی معین شده توسط بخش‌داری نیز در این زمینه تجربه مالی کافی نداشت.

«ما باید ۲۰ بار به او (مسئول مالی) بگوییم که به این برگه مثلاً می‌گویند ابلاغ اعتبار! دیگر چه انتظاری از دهیار هست». (امور) «اینجا شورا مردم را جمع نمی‌کنند مگر کار خیلی مهمی باشد». (آقایم. س ۴۸ ساله)، «جلساتی که برای اهالی می‌گذاشتیم فقط برای ترویج دامداری بوده تابه‌حال». (یکی از اعضای شورا)

عدم مشروعیت دهیاری از نظر مردم نیز در عدم ایجاد درآمدهای پایدار مؤثر است، مردم روستا هنوز دهیاری را به عنوان نهادی با توانایی اداره روستا باور ندارند، علی‌رغم اینکه مردم به شخص دهیار اعتماد دارند اما اعتمادی به نهاد دهیاری ندارند. خود دهیاری‌ها هم به دلیل تعویض مکرر دهیار با چالش‌های جدی روبرو‌اند. «در روستا سروصدا زیاد است دهیار تغییر کند. بهتر است.» (یکی از اعضای شورا) «دهیاری چون یک ارگان جدید است مردم آن را قبول ندارند، اگر استخدام بود بهتر بود، اینجا اگر دهیار، غریبه باشد بیشتر قبولش دارند این کار را دولت نکرده.» (آقایم. س ۶۲ ساله)

یافته‌ها نشان داد علی‌رغم آگاهی مردم از اقتصاد روستایی و ارتباط زیاد با شهر، مردم روستا به طور خاص از دلایل اخذ و یا پرداخت عوارض اطلاعات چندانی ندارند و بیشتر آنها به عمل پرداخت عوارض دیدگاهی منفی دارند، میزان آگاهی و عملکرد روستاییان از ظرفیت‌های موجود بر روند مذکور مؤثر است، ولی به طور کلی آنان نسبت به پرداخت عوارض و مشارکت در آن، نظر مساعدی نداشتند.

«ما الکی پول عوارض برق می‌دهیم، اگر به ما بگویند از هر خانه ۱۰۰ هزار تومان می‌گیریم و برای شما مدرسه می‌سازیم ما حاضریم بدهیم.» (مرد، ۶۱ ساله). طبق گفته شورا روستا «همین پسماندها هنوز برای مردم نهادینه نشده و ما مشکل داریم هنوز مردم عادت نکردند سر ماه پول زیاده خود را بدهند.» «من خودم عوارض نمی‌دهم، دهیار چه کاره است که بخواهیم به او عوارض دهیم، به اندازه کافی این مملکت ما را خانه‌خراب کرده است عوارض دیگر چیست.» (آقای الف. س ۴۸ ساله). «من هرچی آنها (دهیار و شورا) بگویند می‌گویم چشم و انجام می‌دهم، برای آب از همه پول جمع کردند ما هم پول دادیم الان کونیا مد دیگه؟» (مرد، ۵۴ ساله). «اگر به من بگویند یک کاری می‌خواهیم انجام دهیم بیا کمک کن هم پول میدم هم به بچه‌هایم می‌گویم کمک بدهند برای مسجد هم دادیم اجرشم می‌بریم، یک باره می‌گویند فلان چیز را باید بدهید فلان کار را باید بکنید بابا شما از ما بخواهید به ما بگویند چرا نمی‌آییم؟ می‌آییم.» (آقای ن. س ۶۵ ساله)

مورد دیگر عدم شفافیت برنامه‌های دهیاری برای جلب اعتماد روستاییان است که بر مشارکت در ایجاد درآمدها مؤثر بود.

«خودشون می‌گویند بخشداری عوارض رو می‌برد اما کجا مصرف میشه؟ نمی‌دونیم» (مرد، ۳۳ ساله). «ما اصلاً نمی‌دانیم که این ۱۰ هزار تومان زباله‌ای که می‌دهیم کجا رفته چیکار کرده اصلاً کاری نداریم.» (مرد، ۶۲ ساله)

به علاوه گرایش به تغییر وضع موجود اهالی از عوامل زمینه‌ساز مشارکت است، محیط‌های مختلف، تنوع شخصیتی را می‌طلبد. این منطقه به دلیل واقع شدن در خطه کویری و به دلیل نوع معیشت و ویژگی‌های مرتبط با آن که همان دامداری است، قانع‌ترند. بنابراین گرایش به تغییر وضع اهالی کم‌رنگ است، به طوری که این عامل میزان مشارکت آنها را کاهش داده است.

«اینجا همه باهم فامیل هستند، همسایه‌اند، رودربایستی دارند همیشه معترض شد برای تغییر وضع.» (مرد، ۴۵ ساله). «مردم اینجا تنبل هستند (با حالت مزاح) یک ساعت صبح کار می‌کنند و یک ساعت هم عصر، مردم به همین اوضاع قانع هستند.» (مرد، ۴۰ ساله). خانم ف. س ۴۳ ساله: «مردم از شیر گاوهای شیری، پنیر درست نمی‌کنند چون الان مژه پنیرهای جدید بهتر است، بیشتر می‌فروشند دلال‌ها بخرند، شیر باید زیاد بجوشد، گاز مصرف می‌شود، پول گاز زیاد می‌شود.»

خواسته روستاییان بیشتر معطوف به کمک‌های دولتی بود، از دلایل عدم تمایل به مشارکت، عدم اتکا به خود و وابستگی به دیگران بود و یافته‌ها نشان داد که اکثر اهالی راه پیشرفت را در گرو دخالت دولت می‌دانستند.

«اینجا اگر قرار باشد کارگاهی یا هر چیز دیگر ایجاد شود باید دولت دخالت کند و خودش ضمانت کند اگر دولت اقدام نکند و من بیایم سرمایه‌گذاری کنم مردم چطور به من اطمینان کنند.» (مرد، ۴۷ ساله). «مردم فقط در صورتی می‌آیند که دولت یک پای ثابت قضیه باشد، الان حرف، حرف دولت است، اگر دولت پا نگذارد جلو حتی اگر سرمایه‌ای هم ندهد مردم اطمینان می‌دهند که این کار شدنی است مردم از دهیار انتظار دارند که برود از دولت درخواست کند.» (مرد، ۳۹ ساله)

نتایج نشان داد اعتماد در همه روابط، عامل مؤثر افزایش انگیزه اهالی است، به‌طور کلی اهالی به شخص دهیار اعتماد داشتند اما نداشتن دید مثبت به دهیاری و شورا، به دلیل انتخاب شورای روستا بر اساس علقه‌های طایفه‌ای بود، تا زمانی که مسئله مالی مطرح نبود عنصر اعتماد وجود داشت اما با مطرح شدن بحث مالی، اهالی دیدگاهی محتاطانه به آن داشتند و این نشان می‌دهد که مردم در این مورد به هرکسی اطمینان ندارند. همچنین آنان به دلیل عملکرد نامناسب و نداشتن اطمینان برای درآمدزایی، نگاه مثبتی به بخش خصوصی نداشتند و در کل نظر مساعدتری به حضور نهادهای دولتی در روستا داشتند. در مورد عوامل اقتصادی مؤثر بر ایجاد درآمدهای پایدار، بر اساس متغیرهای زمینه‌ای، نتایج نشان داد این عامل تأثیر اندکی در ایجاد درآمدهای پایدار داشته است. یافته‌های حاصل

### بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

از بررسی وضعیت درآمدی و ملاحظه توانمندی‌های اقتصادی روستا نشان داد که این عامل در مشارکت برای ایجاد درآمدهای دهیاری تأثیر منحصر به فردی ندارد، مصاحبه‌شوندگان با وضعیت درآمدی مختلف حاضر به مشارکت‌های مالی با دهیاری بودند، افزایش هزینه‌ها و بدهی‌های حاصل از دریافت اعتبارات موجب نگرانی اهالی شده بود. ملاک عضویت در تعاونی نیز به دلیل فعالیت‌های صوری آن عملاً بی‌اثر بود.

در نهایت دو عامل اثرگذار کم‌آبی و علقه‌های طایفه‌ای، اقتصاد روستا و ابعاد دیگر را به کلی تحت تأثیر قرار داده است. انتخاب دهیار بر اساس رابطه فامیلی در روستا و ایجاد چند دستگی حول این موضوع، بسیاری از توانایی‌های شورا و دهیاری را به دلیل محدودیت‌های ایجاد شده، تحت تأثیر قرار داده بود. هرچه استفاده از علقه‌های فامیلی و طایفه‌ای در تصمیم‌گیری و انتخاب دهیار بیشتر شود، از میزان اعتماد مردم نسبت به اهداف و برنامه‌های مشارکتی در دهیاری‌ها کاسته خواهد شد. مسئله کمبود آب در روستا و به خطر افتادن دامداری نگرانی روستاییان را مضاعف کرده است، هر چه مشکل کم‌آبی بیشتر شود، از مشارکت و انگیزه مردم به دلیل افزایش مشکلات کاسته خواهد شد. در جدول ۲ یافته‌های پژوهش، بر اساس شاخص‌های ۵ گانه ظرفیت‌سازی محلی به نمایش گذاشته شده است. در یافته‌ها بیشتر بر نقاط ضعف تأکید شد اما جدول ۲ بر اساس نقاط قوت و ضعف خلاصه شده است. همچنین نقاط فرصت و تهدید به منظور روشن شدن نتایج و ارائه راهکارهای بدیل ارائه شده است.

---

۱. افراد سرپرست خانوار به سه گروه اصلی بر اساس میزان دام تقسیم شدند؛ گروه اول: خانوارهایی که یک یا دو گاو شیری دارند و برخی نیز هم زمان به کارگری و کار کردن روی زمین‌های دیگر و به عنوان قشر ضعیف به لحاظ اقتصادی در نظر گرفته شدند. گروه دوم: خانوارهایی که به دامداری و کشاورزی مشغول‌اند و حداقل ۱۵ و حداکثر ۵۰ الی ۶۰ رأس دام گوشتی دارند به عنوان قشر متوسط در نظر گرفته شدند و گروه سوم: خانوارهایی که فقط به دامداری مشغول‌اند و حداقل ۵۰ و حداکثر ۲۵۰ رأس دام گوشتی دارند و به عنوان قشر بالای اقتصادی در روستا شناخته شدند، درآمدهای گروه اول خانوارها به احتساب مبالغ دریافتی از کمیته امداد درج شده است، برای هر سه گروه یارانه نیز در درآمدها و هزینه‌ها در نظر گرفته شده است. درآمدها و هزینه‌های نهایی ممکن است حدودی باشد ولی به هر حال نشان می‌دهد که آنان در وضعیت مطلوب اقتصادی (سال ۹۱) قرار داشتند.

Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

Executive Editor: Hassan Bakhshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir

جدول ۲. یافته‌های پژوهش بر اساس شاخص‌های ۵ گانه

عوامل	راهبردها	پیامدها
۱ قانونی	ضمانت اجرای قوانین	- نبود الزامات کافی قانونی جهت افزایش مشارکت مردم - فراهم شدن زمینه‌های تسلط نهادها بر دهیاری در نتیجه عدم تعادل میان وظایف و اختیارات دهیار
	شفافیت فرایند مالی	- عدم اولویت‌بندی و وزن‌دهی به منابع درآمدی ۷ گانه - عدم معیارهای دقیق برای سهم عواید وصولی - عدم توجه به پایداری و درون‌زایی درآمدها - عدم کفایت معیارهای لازم برای تقسیم سهم هر استان
	جامعیت	- عدم توجه به نسل‌های آینده، غیرقابل انعطاف بودن قوانین
	تأکید بر ویژگی‌های خاص هر منطقه	- عدم توجه به ظرفیت‌های محیطی و اقلیمی روستاها - خصلت بوروکراتیک و از بالا به پایین قوانین - عدم انطباق با دانش شفاهی مردم و بیگانه بودن آن با تفکر روستایی
	سازوکارهای آموزشی	- فقدان برنامه آموزشی دقیق برای دهیار و مردم - قدیمی بودن برخی قوانین نظیر آیین‌نامه اجرایی ...
۲ نهادی	نحوه انتخاب دهیار	- فقدان امنیت شغلی برای دهیار - عدم توجه به مختصات بومی اجتماعات
	عملکرد دهیاری بر اساس آمار و اسناد	- فقدان منابع درآمدی درون‌زا
	انعطاف‌پذیری سازمان‌های مرکزی	- عدم اجرای وظایف نهادها در راستای قوانین موجود - عدم انعطاف نهادی لازم برای اعطای اختیار به دهیاری و شورا
۳ اجتماعی	میزان حمایت‌های دستگاه‌های اجرایی	- عدم حمایت‌های لازم از سوی دستگاه‌های اجرایی
	میزان آشنایی مدیریت روستا با منابع مالی دهیاری	- عدم آشنایی و استقلال مالی کافی
	توان دهیاری‌ها در جلب مشروعیت مردمی	- عدم مشروعیت نهاد دهیاری نزد مردم
	توان دهیاری‌ها در اجرای قوانین مصرح	- عدم استقلال دهیاری از اراده شورا، بخشداری و سایر نهادهای بالادستی
	روابط اعتماد آمیز	- سلب اعتماد مردم در زمینه جمع‌آوری عوارض - عدم توجه دهیاری به نیازهای مردم
۴ اقتصادی	شفافیت برنامه‌های دهیاری و شورا برای مردم	- عدم شفافیت عملکردی دهیاری نزد مردم
	آگاهی روستاییان از ظرفیت خود برای تغییر	- دیدگاه غیر مشارکتی (غیر داوطلبانه) و اجباری در پرداخت عوارض - عدم انگیزه لازم برای مشارکت
	گرایش به تغییر وضع موجود	- فقدان گرایش لازم به تغییر وضع موجود
۵ مداخله‌گر	وابستگی روستاییان به تصمیم‌گیری از بیرون	- این حد در روستاییان بسیار زیاد است
	میزان هزینه و درآمد خانوار	- فقدان امنیت مالی برخی از ساکنان - اخذ وام‌های بانکی و افزایش هزینه خانوار به دلیل تلفات دام
۴ اقتصادی	تعداد دام	- تعداد دام مؤثر نبود
	عضویت سرپرست خانوار در تعاونی‌ها	- نبود کارکرد لازم و مکفی تعاونی‌های موجود - اکثر مصاحبه‌شوندگان عضو تعاونی نیستند
۵ مداخله‌گر	اختلافات طایفه‌ای	- سوءاستفاده از علقه‌های طایفه‌ای
	معضل کم‌آبی در روستا	- کم‌آبی

منبع: یافته‌های پژوهش



بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

جدول ۳. نقاط فرصت و تهدید بر اساس یافته‌های پژوهش

تهدیدها	فرصت‌ها
- وابستگی دهیاری به سازمان‌های خارج از روستا از جمله دولت مرکزی و همچنین منابع بیرون‌زا.	- فرصت کسب درآمد از منابع درآمدی بیرون از روستا از طریق جذب سرمایه بازیگران خارج از روستا، ایجاد سازوکارهای مشارکتی، دریافت وام و غیره.
- فقدان الزامات کافی قانونی برای منع دخالت مستمر نهادهای خارج از روستا	- ایجاد روابط مبتنی بر تعامل با متولیان خارج از محیط‌روستا، دخیل کردن این بازیگران در توسعه روستایی
- نبود حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی و مدیریتی بیرون از روستا	- آگاهی روستاییان نسبت به زندگی شهری و مخاطرات پیشروی مهاجرت به شهر
- نبود انسجام در جداول تفریق بودجه دهیاری و پراکنده بودن آن‌ها	- نگاه مثبت روستاییان به تعامل و همکاری با هرگونه نهاد بیرون از روستا در راستای منافع مشترک
- بی‌توجهی متولیان دولتی از جمله بخش‌داری به استقلال نسبی دهیاران	- تحقق درآمدهای ناشی از عوارض وصولی از نهادهای خارج از روستا
- عدم توجه این متولیان به ضرورت تحقق ظرفیت‌های اقلیمی و بومی روستا و روستاییان	
- عدم اعتماد مردم نسبت به فعالیت بخش خصوصی	

منبع: یافته‌های پژوهش

بحث و نتیجه‌گیری

در جامعه مورد بررسی با هدف دستیابی به راهکارهای ایجاد درآمدهای پایدار، نقاط چالش‌برانگیز در روند کار دهیاری‌ها در اسناد قانونی در قالب ابعاد چندگانه بررسی شد، عواملی چون شفافیت، ضمانت اجرایی، جامعیت و... در قانون و ابعاد نهادی، اجتماعی مانند تمرکززدایی و انعطاف نهادها، حمایت‌های دولتی به منظور افزایش اطمینان، مشروعیت دهیاری، میزان آشنایی دهیار با قوانین و روند فعالیت‌ها، روابط مبتنی بر اعتماد بین مردم روستا و دهیاری و حکومت مرکزی، شفافیت برنامه‌های دهیاری، آگاهی روستاییان، عدم وابستگی آنها و گرایش به تغییر نقاطی است که در صورت ارتقا، بر اساس ویژگی‌های هر روستا، ظرفیت‌های مشارکتی محسوب خواهند شد، اما برخلاف انتظار، دارایی افراد که در روستای مورد نظر برحسب میزان دام سنجیده شد، در روند مشارکت‌های مالی تأثیر چندانی نداشت، درآمدهای کنونی روستا، ارتباطی با مشارکت مردم نداشت و بیشتر آن از واریزی‌های دولت به حساب دهیاری به دست می‌آمد، بنابراین این درآمدها، درآمدهای پایدار محسوب نمی‌شوند، بیشترین آسیب دهیاری در بخش اعتمادسازی و اطمینان‌دهی به مردم است که خود ریشه

Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

Executive Editor: Hassan Bakhshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir

توسعه روستایی، دوره ششم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۳

نهادی و قانونی دارد و بیانگر چند بعدی بودن ظرفیت‌سازی در این بخش است، بنابراین مهم‌ترین عاملی که با ساخت بسترهای لازم روستاییان را به سوی درآمدهای پایدار سوق می‌دهد، جلب انگیزه و اعتماد اهالی است.

یافته‌های پژوهش حاضر درباره راهکارهای ایجاد درآمدهای پایدار بر اساس ظرفیت‌های محلی از جهاتی با یافته‌های پژوهش‌های دیگر مشابه است، در مطالعه عبداللهی (۱۳۹۲) بر بازننگری و اصلاح نظام مالیاتی تأکید شده است چیزی که در پژوهش حاضر به عنوان عوامل قانونی و حتی نهادی به آن پرداخته شد. همچنین در مقاله جاهد و صادقی‌پور (۱۳۹۲) تنها بر ظرفیت‌های اجتماعی و فرهنگی تأکید شد، این در حالی است که نقطه عطف پژوهش حاضر همه‌جانبه‌نگر بودن آن است، چرا که فرصت‌های اقتصادی در یک اجتماع محلی بدون در نظر گرفتن منابع محلی دیگر همچون مشارکت جمعی و سرمایه اجتماعی محقق نمی‌شوند. در مورد تجربیات کشورهای دیگر باید گفت برای مثال استفاده از سیستم بانکی در روستاهای ایران به جز ایجاد بدهی، معوقه کاهش تولید و وابستگی بیشتر برای روستاییان نتایج دیگری را به دنبال نداشته است.

### پیشنهادها

در راستای یافته‌های حاصل از این پژوهش برای بهبود ظرفیت‌سازی در **بعد قانونی**، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- انجام اصلاحاتی در قوانین دهیاری‌ها بر اساس نظرات روستاییان.
  - گنجانیدن میزان عوارض و مالیات پرداختی خانوارها در طرح آمارگیری هزینه و درآمد خانوارهای روستایی.
  - طرح الزام قانونی از طرف مجلس شورای اسلامی جهت استقلال دهیار از شورا و بخشداری به منظور نشان دادن دهیاری به عنوان یک نهاد رسمی و مردمی و آموزش‌های مستمر با نظارت متولیان از سوی سازمان امور دهیاری‌ها برای دهیاران.
- برای بهبود ظرفیت‌سازی در **بعد نهادی**، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

Executive Editor: Hassan Bakhshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir

بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

- فراهم کردن زمینه‌های لازم برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در روستاها از طریق تدوین و اجرای الزام قانونی در راستای ایجاد اعتماد و کارآفرینی.

- ایجاد دستگاهی برای ثبت درآمدهای دهیاری در راستای شفاف‌سازی نهادی و نظارت بر سامانه بودجه دهیاری‌های کشور.

- آموزش‌های مستمر و عملیاتی با نظارت متولیان از سوی سازمان امور دهیاری‌ها برای دهیاران.

در بعد اجتماعی موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- سپردن مسئولیت توسعه اقتصادی روستا به دهیاری و شورای روستا به منظور افزایش مسئولیت‌پذیری و متنوع کردن منابع درآمد روستا، اخذ عوارض و کاهش قدرت برخی از متولیان دولتی از جمله بخشداری.

- نظرخواهی از اهالی روستا در مورد روند مالی دهیاری در مدت زمان‌های مشخص به منظور نظارت مردمی بر روند مالی دهیاری، همچنین افزایش شفافیت و جلوگیری از تخلفات و پنهان‌کاری‌های مالی در برخی از نقاط.

برای بهبود ظرفیت‌سازی در بعد اقتصادی، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- توجه دقیق، ریشه‌ای و عملیاتی به ظرفیت‌های تولیدی برای مناطق مختلف روستایی و ایجاد زیرساخت‌های موردنیاز برای بخش تولیدی.

- کوتاه شدن دست دلالان بخش تولیدی و جلوگیری از اقدامات سوء و قاچاق.

- تشکیل صندوق‌های قرض‌الحسنه محلی با نظارت دهیار، در راستای تجمیع سرمایه و برداشتن گام‌های لازم برای سرمایه‌گذاری‌های محلی.

## منابع

اقبال پور، جمشید؛ نصیری، کریم (۱۳۸۹). شهرداری‌ها چگونه به درآمد پایدار خواهند رسید؟ تهران: ماهنامه شهرداری‌ها، سال دهم، شماره ۹۸، صص ۳۴-۴۳.

Journal of Rural Development

Editor in Chief: Dr. Seyed Ahmad Firouzabadi Director in Charge: Dr. Younes Nourbakhsh

Executive Editor: Hassan Bakhshizadeh Index: www.ISC.gov.ir & www.ricest.ac.ir

Copyright Holder: The Faculty of Social Sciences, University of Tehran

ISSN: 2008-8981 Website: www.jrd.ut.ac.ir Email: jrd@ut.ac.ir

توسعه روستایی، دوره ششم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۳

- ایمانی جاجرمی، حسین؛ عبداللهی، مجید (۱۳۸۸). بررسی تحولات مدیریت روستایی در ایران از مشروطیت تا زمان حاضر. تهران: راهبرد، شماره ۱۸، صص ۲۲۱-۲۴۴.
- جاهد، سیامک (۱۳۹۲). بررسی نقش شرکت‌های تعاونی دهیاری‌ها در فرایند ایجاد منابع درآمد پایدار دهیاری‌ها. تهران: ماهنامه دهیاری‌ها، سال هشتم، شماره ۴۱، صص ۱۰-۱۳.
- حاجی پور، خلیل (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی محله‌مبنا رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهری پایدار. تهران: نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۶، صص ۳۷-۴۶.
- حسن‌زاده، علی (۱۳۸۴). توسعه خدمات مالی - اعتباری و نهادهای مالی غیر بانکی با تأکید بر بخش روستایی. نشر جستارهای اقتصادی، بهار و تابستان ۱۳۸۴، شماره ۳، صص ۹۶-۶۱.
- رضازاده، راضیه؛ محمدی آیدغمیش، فاطمه؛ رفیعان، مجتبی (۱۳۹۲). توسعه اجتماع محلی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های مشارکتی در رویکرد دارایی مبنا. فصل‌نامه باغ نظر، شماره ۲۵، صص ۳۷-۵۵.
- رضوانی، محمدرضا؛ بدری، علی؛ سلمانی، محمد؛ قرنی آرائی، بهروز (۱۳۸۸). تحلیل عوامل مؤثر بر الگوی توسعه مشارکتی مطالعه موردی: حوضه آبخیز حبله رود. مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۶۹، صص ۶۷-۸۶.
- رنانی، محسن و حسن دلیری (۱۳۸۸). آیا سرمایه اجتماعی واقعاً سرمایه است؟ فصلنامه راهبرد یاس، شماره ۱۹، پاییز ۱۳۸۸، صص ۱۴۷-۱۷۰.
- زیاری، کرامت، مهدی، علی، مهدیان، معصومه (۱۳۹۱). مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری‌ها؛ مورد پژوهش شهرداری شهر مهاباد. نشریه مدیریت شهری، شماره ۳۱، صص ۱۰۷-۱۲۴.
- شرزهای، غلامعلی (۱۳۸۷). شناخت و تحلیل پایداری اقلام درآمدی شهرداری‌های کشور. تهران: نشریه مدیریت شهری. سال ششم، شماره ۲۰، صص ۲۳-۳۸.
- صادقی‌پور، محمداصدق (۱۳۹۲). رویکرد فرهنگی-اجتماعی در کسب درآمد پایدار برای دهیاری‌ها: تهران. ماهنامه دهیاری‌ها، سال هشتم، شماره ۴۱، صص ۱۷-۱۴.
- طاهر خانی، حبیب‌الله (۱۳۹۱). نشست پیشنهاد چارچوب نظام درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها. تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، شهریور ۱۳۹۱.
- عباسی کشکولی، محمدعلی؛ باقری کشکولی، علی (۱۳۸۹). راه‌های تأمین درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور. تهران: ماهنامه شهرداری‌ها، سال دهم، شماره ۹۸، صص ۱۸-۲۷.

بررسی راه‌های دستیابی دهیاری به درآمدهای ...

عبداللهی، مجید (۱۳۹۲). منابع درآمدی پایدار دهیاری‌ها؛ مفاهیم، مصادیق و شیوه‌های دستیابی. ماهنامه دهیاری‌ها، سال هشتم، شماره ۴۱، صص ۳-۹.  
فلیک، اووه (۱۳۸۷). درآمدی بر تحقیق کیفی. ترجمه هادی جلیلی. تهران، نشر نی.  
کی بین، رابرت (۱۳۷۸). طرح تحقیق و روش‌های مورد پژوهی. ترجمه هوشنگ ناییب. تهران: مؤسسه فرهنگی آینده‌پویان.

- Bahl, Roy(2009). Promise and Reality of Fiscal Decentralization, in Decentralization Politics in Asian Development, Edited by Shinichi Ichimura, London, World Scientific Publishing.  
Malcom, J. Moseley(2003). *Local Partnerships for Rural Development, The European experience*, Cambridge DC, CABI Publishing.  
Mathie, Alison, Cunningham, Gord (2002). From Clients to Citizens: Asset-Based Community Development as a Strategy for Community Driven Development, Canada: Coady International Ivstitute.  
Mohan, G. (2007). *Participatory Development: From Epistemological Reversals to Active Citizenship*. Geography Compass.  
Naim, Nela and David Marshall (1999). Credit Management for Rural Development: Albania, a space case, *The Journal of Public Administration and Development*, No19, pp165-177.  
Steer, W.S (1956). THE FINANCING OF LOCAL GOVERNMENT, England: The Political Quarterly, vol. 27. Pp 423-433.

اسناد

اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح دهیاری‌ها»، دوره نهم - سال اول، تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۵/۱۷  
آیین‌نامه اجرایی قانون تجمیع عوارض، ۱۳۸۱  
آیین‌نامه داخلی خانه همیار روستایی  
آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها، شماره ۹۱۲۳/ت ۲۷۴۴۹ ه تاریخ: ۱۳۸۲/۵/۲۶  
بخش‌نامه بودجه سال ۱۳۹۲ دهیاری‌ها کشور، معاونت هماهنگی امور عمرانی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ابلاغ: خردادماه ۱۳۹۱  
دستورالعمل تدوین برنامه پنج‌ساله دهیاری‌ها، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، معاونت امور دهیاری، تهران، ۱۳۸۱.

دهیاری در برنامه چهارم، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی روستایی اسفند

توسعه روستایی، دوره ششم، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۳

سند آشنایی با نحوه وضع و وصول عوارض دهیاری‌ها، مرکز مطالعات و خدمات تخصصی شهری و روستایی پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۵.

سند توسعه زیر بخش مدیریت روستایی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱

قانون مالیات بر ارزش افزوده، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان امور مالیاتی کشور، ۱۳۸۷

قوانین و اساسنامه دهیاری‌ها، ۱۳۸۰

مجموعه قوانین و مقررات روستاها و تشکیلات دهیاری‌ها، علیرضا کربلایی، ۱۳۸۵.