

بررسی محورها و چالش‌های مدیریت روستایی در ایران

دکتر مجتبی قدیری معصوم^{۱*} - دانشیار دانشکده، دانشگاه تهران

وحید ریاحی - دانشجوی دکتری جغرافیا، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۸۳/۷/۲۵

چکیده

مدیریت روستایی و چگونگی آن در ایران چند قرن سابقه دارد. بررسی این سابقه از یک سو حاوی نکات قابل توجه در روش‌های اداره روستاهاست و از سوی دیگر متأثر از تجربیات گذشته است، که چالش‌های گوناگون را به‌ویژه برای استفاده در آینده روشن می‌سازد. یکی از نکات بارز روند مدیریت روستایی ایران رویکرد چندگانه‌ای است که از آن میان می‌توان به رویکردهای دو مقطع زمانی تا قبل از انقلاب اسلامی و پس از انقلاب اسلامی اشاره کرد. در این باره می‌توان ابراز داشت که تا قبل از انقلاب اسلامی، تفکرات مدیریت روستایی متکی بر دیدگاه‌های حاکمان و حکومت‌ها و اعمال قوانین از سوی آنها بود. اما پس از انقلاب، مدیریت روستایی بر محور پیش روستائیان و جامعه روستایی استوار گردید و از اینرو مشارکت روستائیان در اداره روستاها از دهه‌های قبل در چارچوب قانون به صورت سازمان یافته و فراگیر شکل گرفت؛ به‌ویژه آن‌که پس از سال ۱۳۷۷ و با تأسیس دهیاری‌ها در برخی روستاها، اداره روستاها به دهیاری‌ها که برخاسته از بطن روستا هستند، سپرده شد.

با این وصف، هر یک از دو مقطع فوق که از منظر اعمال برنامه‌ها از بالا به پایین و از پایین به بالا نیز قابل بررسی است، در عمل با موفقیت‌ها و چالش‌هایی روبرو بوده که در مقاله حاضر به برخی از آنها اشاره شده است.

واژگان کلیدی: روستا، مدیریت روستایی، دهیاری، شهرستان بهشهر، دهستان پنجهزاره.

مقدمه

گره مدیریت روستایی در ایران طی چند دهه گذشته و شاید در یکصد سال اخیر در ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یکی از مهم‌ترین و حساس‌ترین معضل و چالش برنامه‌ریزان و متخصصین بوده است. این مسئله همان‌قدر که در هر یک از ابعادش اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد، برای روستا و روستائیان که به گفته لمتون اساس حیات اجتماعی ایران بر آنها استوار است، حائز اهمیت می‌باشد. با این حال، هدف اصلی در این مقاله بر حل مسئله و بازگشایی این گره نیست، زیرا بر آگاهان پر واضح است که برطرف سازی مشکلات مدیریت روستایی از عهده یک گروه متخصص و محقق نیز فراتر است؛ بلکه هدف اساسی، شناخت نگرش‌های گذشته و موجود مدیریت روستایی به‌ویژه از دیدگاه عملکردی با توجه به تحولات ساختاری سال‌های اخیر در مدیریت روستایی است. بدیهی است مرور تجربه‌های مفید کشورهای دیگر از زمینه‌هایی است که

*- Email: Mghadiri@ut.ac.ir

می‌تواند در این شناخت و نیز برای اتخاذ تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از سوی متولیان امر مؤثر افتد و با توجه به این موضوع، به تجربه چین در انتقال مدیریت روستایی و غیر متمرکز کردن آن اشاره شده است. با این اوصاف، مقاله حاضر مشتمل بر قسمت‌های مفهوم مدیریت روستایی، روند مدیریت روستایی ایران قبل از انقلاب اسلامی، ساختار مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی، تجربه چین، نقش و عملکرد شوراهای اسلامی روستا در مدیریت روستایی و بالاخره نتیجه‌گیری است. روشن است که در هر یک از بخش‌های فوق، مباحث گسترده و مهمی مطرح است و ضروری است تا ذکر شود که در مقاله حاضر بر تلخیص و جمع‌بندی تأکید شده است.

مفهوم مدیریت روستایی

پاراادایم جدید مدیریت روستایی در ایران در محورهای مدیریت زمین و تولید کشاورزی، مدیریت زیر ساخت‌ها و خدمات زیر بنایی، مدیریت مالی و نظام درآمد هزینه برای روستاها، مدیریت محیط زیست و توسعه پایدار و مدیریت برای کاهش فقر و عدالت اجتماعی قابل بررسی است. هر یک از محورهای فوق در دهه‌های قبل دارای شدت و ضعف در عملکرد و اجراء حتی گاه به عنوان راهبرد اساسی در برنامه‌های کلان مطرح بوده‌است. بررسی جنبه‌های مختلف این محورها بیان‌کننده گستردگی مفهوم مدیریت روستایی در ایران است.

در مقاله حاضر، مدیریت روستایی به مفهوم مجموعه‌ای اعم از دولتی یا مردمی، فردی یا گروهی و در اشکال کلان و خرد است که به عنوان متولیان امور مربوط به روستاها و عمدتاً در محورهای فوق به فعالیت می‌پردازند. گستردگی مفهوم مدیریت روستایی علاوه بر این که مشکلات رسیدگی به امور مربوط به روستاها را بیان می‌کند؛ چگونگی مواجهه مطلوب با روستا و برنامه‌ریزی روستایی را برای کارشناسان و متخصصین در محورهای یاد شده آشکار می‌سازد. یکی از نکات مهم در مفهوم مدیریت روستایی، درک مناسب از روستاست. بدین معنی که شناخت روستا و تمیز آن از شهرک‌ها و مکان‌های حاشیه‌ای رهنمون مؤثری است که برای روستا و درک مدیریت یک واحد سکونت‌اهی مؤثر است. با وجود تدوین قوانین جدید، شهرک‌های کشور از جمله شهرک امام خمینی در شهرستان قیر (در استان فارس) مشکلاتی در مدیریت دارند. این واحدها علی‌رغم انتخاب شورا برای مدیریت، همانند شهرهای جدید کشور نه در زمره روستا شمرده می‌شوند و نه در مراتب شهری قرار می‌گیرند و از اینرو تفکیک این واحدها و اتخاذ تصمیم خاص برای آنها ضروری است.

روند مدیریت روستایی ایران قبل از انقلاب اسلامی

مدیریت روستایی ایران در گذشته به صورت سنتی وجود داشته و در دوره‌های مختلف تاریخی، به اشکال مختلف و گاهی مشابه بوده است. در دوره قاجاریه و بالاخص در اواخر این دوره که اعمال حکومت به پایتخت و شهرهای مرکزی ایالات محدود می‌شد، دو ویژگی بارز بافت سنتی روستاها و نوع حکومت موجب می‌شد که در امور مربوط

به روستاها بجز در موارد خاصی مانند اخذ مالیات، دخالت چندانی وجود نداشته باشد. در این دوره نقش عمده در مدیریت روستایی بر عهده عناصری مانند کدخدا، سربنه و به طور کلی بر عهده مالکین بود و نظام درآمد - هزینه در روستا نیز عمدتاً بر عهده روستائیان از یک سو و مالکین یا کدخدا از سوی دیگر قرار داشت؛ بدین معنی که تأمین نیازهای مالی روستایی از طریق اخذ اعتبارات و مالیات از زارعین و روستانشینان انجام می‌شد و اجرای برنامه‌های متأثر از اعتبارات فوق از طریق کدخداها یا مالکین صورت می‌گرفت (طالب ۱۳۷۲، ص ۶). به طور کلی اشکال سنتی مدیریت و شیوه‌های اعمال نفوذ سنتی در امورات روستا از طریق کدخداها که گاهی نقش واسطه (میان مالکان و رعایا) و اداره امور جمعی بر عهده داشتند، در اواخر دوره قاجار حائز اهمیت است.

با روی کار آمدن رضاخان در سال ۱۳۰۴ ه. ش، علیرغم این که تحولات قابل توجهی در جامعه روستایی و مدیریت ده انجام نشده، قوانینی به تصویب رسیده که اگرچه دارای زمینه‌هایی مربوط به دوره قاجاریه است، در نوع خود قابل توجه و تأمل است. یکی از قوانین مهم درباره مدیریت روستایی این دوره قانون کدخدایی است. براساس این قانون که طی سال‌های ۱۳۱۴ تا ۱۳۱۸ به تصویب و مرحله اجراء رسیده است، کدخدا در یک روستا به معنای داشتن وظائف و کارکردهایی برای انجام خدمات دولتی آمده است (طالب ۱۳۷۲، ص ۱۳). در ۱۶ آبانماه ۱۳۱۶ نیز براساس قانون نخستین تقسیمات نوین کشوری، برای هر دهستان یک دهدار و برای یک یا چند ده یک کدخدا به عنوان نماینده دولت ذکر شده است (قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶، صص ۴-۲). کیفیت و چگونگی انتخاب کدخدا و وظائف و اختیارات وی اگر چه موضوعات قابل توجهی‌اند، در این مقاله قابل بررسی نیستند. نکته مهم‌تر این که روش مدیریت روستایی و سیستمی که برای روستاهای ایران در نظر گرفته شده بود، با دوره‌های قبل از آن تفاوت چندانی نداشت.

پس از دوره رضاخان، تحولاتی در نظام مدیریت روستایی پدید آمد که بارزترین نمونه آن در تصویب قانون مربوط به بنگاه عمرانی کشور به‌ویژه از جنبه اقتصادی و امور زیربنایی است. در این قانون که در سال‌های میانی دهه ۱۳۳۰ به مراحل تصویب و اجراء رسیده است، ترکیب انجمن ده و در واقع انجمن عمران ده مشتمل بر گروه پنج نفری شامل نماینده مالک، نماینده زارع، کدخدا و دو تن از معتمدین محلی - عمدتاً براساس اعتماد میان اهالی ده و نمایندگان مالک و زارع - پیش‌بینی شده بود.

از لحاظ شکلی، اگر چه انجمن ده به صورت گروهی و جمعی در ده فعالیت می‌کردند، اما در عمل نحوه انجام فعالیت‌ها انحصاری بود و از سوی دیگر انجمن دهات احتمالاً برای مهار قدرت مالکان و تغییر شیوه نظارت و اجرای برنامه‌های دولت در روستاها بود. در این دوره برنامه‌ها و راهبردهای کلان تأثیرات دیگری در مدیریت روستایی ایران گذاشت. در دهه ۱۳۴۰ با تصویب و انجام اصلاحات ارضی قدرت مالکان در روستاها کاهش یافت. در پی آن، تحولات شگرفی در نحوه مناسبات اقتصادی روستاها به‌ویژه در امر بهره‌برداری‌های زراعی روی داد که اشاره به آن برای این مقاله ضرورت چندانی ندارد.

تغییرات دههٔ چهل منجر به اصلاحات در قوانین مربوط به انجمن ده گردید و در واقع انجمن‌های دهات را به عنوان نمایندگان رسمی دولت مطرح ساخت. در این دوره قوانین دیگری مانند قوانین مربوط به تشکیل سپاه ترویج و آبادانی به نوعی مدیریت روستایی در ایران را تحت‌الشعاع قرار داد و با تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها به جای وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی این امر شدت بیشتری یافت. در اواخر دورهٔ پهلوی وزارتخانه جدید، تشکیلات مدیریت روستایی را متحول ساخت و در سال ۱۳۵۳ قانون جدید تشکیل انجمن ده و دهبانی را به تصویب رساند. در این زمان، ادارهٔ امور یک دهستان که متشکل از چند ده مرتبط با هم تشکیل می‌شد، بر عهدهٔ دهدار بود و دهداران معمولاً از میان نامزدهای گزینش شده از سوی مرکز (وزارت کشور) انتخاب می‌شدند. با این حال، شرایط عمومی ده بر عهدهٔ انجمن ده بود که اعضای آن متناسب با تعداد جمعیت روستا با رأی مستقیم مردم ده انتخاب می‌شدند. از ویژگی‌های مدیریت روستایی در سال‌های آخرین دورهٔ پهلوی حذف کدخداها از مدیریت ده، حذف مدیریتی مالکان در روستاها، تغییرات در قوانین مربوط به مدیریت روستایی از جمله تحولات قانون مربوط به خانهٔ انصاف در سال ۱۳۵۶ قابل توجه و تأمل است (برای اطلاع بیشتر از روند مدیریت روستایی ایران در این دوره رجوع کنید به مهدوی ۱۳۷۸، صص ۱۲-۱۱، ۳۱-۳۰).

ساختار مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تأثیر از نگرش‌های موجود و مستند به قانون اساسی، وظیفهٔ مدیریت روستایی به عهدهٔ شوراهای اسلامی روستا سپرده شد. این شوراها اگرچه ظاهراً جانشین انجمن ده بودند، اما در عمل نمایندگان واقعی مردم و منتخبین واجد شرایط محسوب می‌شدند. اگرچه قانون مربوط به شوراهای اسلامی در سال ۱۳۶۱ یعنی سال‌های آغازین انقلاب اسلامی به تصویب رسید؛ ذکر این نکته ضروری است که در سال ۱۳۶۵ نگرشی که در شوراهای اسلامی روستا بود، اصلاح شد و با اصلاح قوانین تکمیل گردید. با تکمیل این قوانین، جهاد سازندگی به عنوان متولی نخست مدیریت روستایی در ایران مطرح شد و با آن که در عمل به عنوان مدیریت در روستاها مطرح نشد، اما عمده‌تاً تمامی مسائل مربوط به روستاهای ایران بر عهدهٔ این نهاد بود. علاوه بر جهاد سازندگی، ضروری است به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اشاره شود که به عنوان یکی از مهم‌ترین متولیان امور مربوط به روستاها - به‌ویژه در بخش مسکن - در ایران پس از انقلاب مطرح شد. بنیاد مسکن اگرچه در آغاز با هدف در روستاها عمل می‌کرد، پس از مدتی از اهداف اولیه فاصله گرفت و بر روی فعالیت‌های عمرانی، طرح‌های هادی و بهسازی متمرکز گردید. در سال‌های اخیر نیز قسمتی از مسائل مربوط به روستاها به این بنیاد سپرده شد. با این حال، از نهادهای انقلابی روستاها علاوه بر جهاد سازندگی و بنیاد مسکن، شورای عالی کشاورزی، مراکز خدمات کشاورزی، روستایی و عشایری، هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین، مراکز و خانه‌های بهداشت، مجتمع‌های بهزیستی روستایی، کمیتهٔ امداد و بسیج قابل ذکر است (مهدوی ۱۳۷۸، صص ۱۹۴-۱۸۶).

شاید نقطه عطف تحولات در مدیریت روستایی ایران مربوط به قانون تشکیلات، وظائف و انتخاب شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۵ باشد. در قانون اخیر بر شورای اسلامی به عنوان تنها نهاد مدیریت در روستاها تأکید شد و براساس آن و طبق ضوابط جمعیتی، برای روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت سه عضو و برای روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر پنج عضو به عنوان شورا در نظر گرفته شد. در سال ۱۳۷۷ نیز طبق مقررات، به وزارت کشور اجازه داده شد تا برای امور روستایی به تاسیس دهیاری‌ها اقدام کند. این امر با توجه به وضعیت فعلی مدیریت شهری در ایران، در روستاها موجب تحوّل شگرفی است که بر طبق آن دو نهاد شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها که منتخب شوراها و بازوی اجرایی آنها بحساب می‌آیند، در روستاها به فعالیت پردازند.

به طور کلی آنچه پس از انقلاب اسلامی بر مدیریت روستایی ایران تأثیرات مهمی گذاشت؛ از دو جنبه قابل بررسی است: نخست از جنبه سازمانی، مانند تشکیل وزارت جهاد سازندگی یا بنیاد مسکن و دوّم از جنبه‌های قانونی مانند تصویب قوانینی که مستقیماً مدیریت روستایی در ایران راتحت الشعاع قرار می‌دهد. در این باره، اشاره مختصری به قوانین مصوّب پس از انقلاب شده است اما از جنبه عملکردی، فعالیت‌های جهاد سازندگی در روستاها از اهمیت بالایی برخوردار است. در اوایل انقلاب اسلامی (۱۳۵۸) جهاد سازندگی با حکم رهبر انقلاب و در تاریخ ۱۳۶۲/۹/۱۹ به صورت وزارتخانه با دو رویکرد عمده توسعه روستایی و فقرزدایی تشکیل گردید و اهداف محوری نظام در روستاهای ایران مانند توسعه کشاورزی و عمران روستایی، توسعه زیر ساخت‌های روستایی و صنایع روستایی را بر عهده گرفت. (آسایش ۱۳۷۹، صص ۱۶۳-۱۶۱). ضمن آن که لازم است ذکر شود که در سال ۱۳۶۹ برای تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهادسازندگی، لایحه‌ای در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید (همان، ص ۱۶۱).

فعالیت اصلی جهاد در ابتدا بر روی راه روستایی، آبرسانی و برق‌رسانی متمرکز شد. جدول شماره (۱) بعدی عملکرد جهادسازندگی را در این زمینه و نیز فعالیت‌های بهسازی که بعدها در وظائف این وزارتخانه قرار گرفت، نشان می‌دهد. با این حال، پس از تجربه نسبتاً موفق جهاد سازندگی در دهه آغازین، تحولاتی در سیاست‌ها و طرح‌های توسعه زیر ساخت‌ها بعمل آمد. براساس این تحولات، سیاست دولت (از طریق جهاد سازندگی) در روستاها بر فعالیت‌های زیر متمرکز شد (رضوی ۱۳۷۹، ص ۱۳۱):

الف- اصلاح الگوی استقرار جمعیت در نواحی روستایی؛

ب- توسعه یکپارچه فضاها و روستایی مستعد؛

ج- بهبود کیفیت زندگی و سکونتگاه‌های روستایی؛

د- ایجاد نواحی صنعتی روستایی؛

ه - ساماندهی فضاها و مراکز روستایی برای توسعه خدمات و زیرساخت‌ها به صورت سلسله مراتبی.

این سیاست‌ها بدون نقص نیست و در همین راستا سلسله تغییرات در فعالیت‌های مربوط به روستاها از طریق ادغام وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی در سال‌های اخیر صورت گرفت. در ارتباط با نحوه مدیریت روستایی نیز در بعضی زیر بخش‌ها تحولاتی دیده می‌شود.

جدول ۱- توسعه زیرساخت‌های روستایی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

زیرساخت‌ها	واحد	تاپیروزی انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷	دهه اول انقلاب اسلامی ۶۷-۱۳۵۸	دهه دوم انقلاب اسلامی ۷۸-۱۳۶۷
احداث راه بهسازی و	کیلومتر	۸۰۰۰	۴۹۴۸۹	۷۴۴۶۳
آسفالت راه	کیلومتر	۰	۶۴۳۵	۲۳۷۲۱
برق‌رسانی	روستا جمعیت (نفر)	۴۳۲۷ ۲۹۰۷۹۳۵	۱۸۱۵۷ ۸۶۶۳۵۱۳	۳۲۳۰۰ ۱۸۰۳۸۱۴۹
آبرسانی	روستا جمعیت (نفر)	۱۲۰۰۰ ۰	۲۲۲۵۷ ۰	۳۲۲۷۴ ۶۷۶۷۰۶۴
بهسازی	روستا جمعیت (نفر)	۰ ۰	۰ ۰	۸۲۵ ۱۸۶۵۶۲۰

منبع: یدقار، شفیق ۱۳۷۸، صص ۱۰-۹

به هر حال، مهم‌ترین تحول در ساختار سیاست‌ها و گرایش اصلی در وضعیت کنونی، توسعه یکپارچه و پایدار روستایی، صنعتی کردن محیط روستایی و برنامه‌ریزی سنجیده برای تجهیز مراکز روستایی است. مرتبط با همین امر، حدود هفتاد زمینه خدماتی و زیرساختی در جهاد سازندگی شناسایی شد که عمدتاً با فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولت هماهنگ است (رضوی ۱۳۷۹، ص ۱۳۱). نکته حائز اهمیت آن که با توجه به تصویب قوانین جدید در مدیریت روستایی و اجرای این مصوبات، برای تجهیز منابع انسانی در توسعه زیرساخت‌ها تلاش زیادی شده و در خصوص مشارکت مردمی و مدیریت روستایی تأکید خاصی صورت گرفته است. با این وصف، علیرغم اقدامات انجام شده از سوی وزارت جهاد سازندگی و اتخاذ سیاست‌ها و راهبردها برای آینده، مهاجرت از روستاها به شهرها و تخلیه روستاها همچنان وجود دارد و این امر نشان دهنده ضعف عملکردی در مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی است. انجام اقداماتی برای روستاها و برخورداری این سکونتگاه‌ها از خدمات از جمله برخورداری ۷۵ درصد روستائیان از برق، ۸۶ درصد از آب آشامیدنی و ۷۶ درصد از راه روستایی بهسازی شده (همان، ص ۱۳۷) از اقدامات اساسی کشور شمرده می‌شود. اما با عدم تدبیر در مدیریت روستایی به‌ویژه از جنبه‌های اقتصادی (برای نمونه در طرح‌های اقتصادی به قسمت بعدی در همین مقاله مراجعه شود) منجر به شرایط کنونی و وضعیت فعلی روستاهای ایران شده است. در زمینه مسکن نیز عدم مدیریت صحیح روستایی به‌روشنی آشکار است. بررسی‌های موجود جهت

دستیابی وجود رابطه میان مصالح مناسب و روند تخریب واحدهای مسکونی نشان‌دهنده فقدان رابطه مناسب و منطقی میان افزایش مصرف مصالح پر دوام و تحولات روند تخریب در ساختمان‌های مسکونی در دو بخش مجزای شهری و روستایی است. بدین معنی که به‌ویژه در روستاها، علیرغم افزایش سهم مصالح مرغوب، نرخ تخریب همچنان در حال افزایش است؛ حال آن‌که اتخاذ سیاست مناسب و هماهنگ با مدیریت روستایی و نیز انجام مقررات و ضوابط با ضمانت اجرایی بالا (همانند مساکنی که در شهرها کنترل و ساخته می‌شوند) از سوی مدیریت روستایی ضرورت انکار نشدنی است.

بازشناسی روند استهلاک و تخریب ساختمان برای اتخاذ سیاست آگاهانه در راستای حفاظت از موجودی واحدهای مسکونی کشور انجام می‌شود (امکچی ۱۳۷۶، ص ۱۸۳). در این بازشناسی تخریب به‌وسیله سوانح طبیعی و روند استهلاک در روستاهای ایران چشمگیرتر است و این مسئله عدم کنترل دولتی و غیردولتی در زمینه مساکن روستایی را به‌روشنی نشان می‌دهد. نتیجه این‌که شناخت مدیریت روستایی از طریق عملکردها بیانگر ضعف عمومی است.

به طور کلی بررسی روند مدیریت روستایی ایران در دوره پس از انقلاب از جنبه قوانین نشان می‌دهد که اگر چه تحولاتی در این دوره نسبت به دوره‌های قبل صورت گرفته، لیکن بررسی عملکردها گویای آن است که بینش صحیح و هدفمند در سیاست‌ها و برنامه‌های کلان در مدیریت روستایی برقرار نبوده است. در همین راستا برای مقایسه بهتر به نگرش مدیریت روستایی و تجربه موفقیت‌آمیز کشور چین، به رویکرد این کشور در مدیریت روستایی جهت مقایسه تطبیقی اشاره می‌شود. مدیریت روستایی در چین بر محورهای اقتصادی، تغییر ساختار اقتصاد روستایی، توسعه زیربنایی، سرمایه‌گذاری و تأمین اعتبار استوار است. این موضوع در عمل مبتنی بر دگرگونی‌هایی در ساختار مدیریت روستایی، رهیافت سیستم‌های جدید و مفاهیم مدرن تئوریک است. یکی از مباحثی که در نظام مدیریتی روستایی و به‌ویژه در بخش کشاورزی چین مطرح شده، اصلاح نظام مدیریت روستایی در مزارع دولتی است. براساس گزارش مستند، مزارع دولتی چین که پس از بوجود آمدن چین جدید پدیدار شد، از سال ۱۹۷۹ میلادی تجربه‌های تاریخی بدست آوردند و به همراه تجربه‌هایی که به تدریج در سیستم مدیریت مشارکتی قدیمی داشت، در اصلاح ساختاری سعی فراوانی بعمل آورده است.

از ویژگی‌های مهم اصلاح ساختار، حذف تراکم بیش از حد و تمرکز خشک است که با هدف واگذاری خودمختاری بیشتر با توجه به حقوق مدیریتی و تقویت مؤسسات اقتصادی انجام شده است. در این تحول، روند اصلاح قابل ملاحظه به روشنی آشکار شده و به عنوان مثال در موضوعات کوچک‌تر و مقیاس‌های محلی، پس از هشت سال از اجرای اصلاحات کسری بودجه‌های مزارع دولتی به سودآوری شایان توجه مبدل شده است. به طور کلی چهار ویژگی اصلی اصلاحات در ساختار مدیریتی روستایی چین که مبتنی بر محورهای اقتصادی است به اجمال مشتمل بر موارد زیر است:

الف- ایجاد استقلال مالی:

قبل از سال ۱۹۷۹ کلیه موارد نظام هزینه - درآمد در کنترل دولت بود و این امر به تعلق سود و زیان مزارع دولتی که در اختیار قرارداشت، صحه می گذاشت. پس از سال ۱۹۷۹ درک عمومی از روند تغییرات مدیریتی متأثر از روند ایدئولوژیکی گذشته به تدریج دگرگون شد و در نظام درآمد - هزینه به سمت استقلال مالی هدایت شد. در این روش، دولت در ازای تعرفه سالانه و در تفاهم کامل با روستائیان شرایطی را بوجود آورد که در طی آن مدیریت مشارکتی مردمی بر نحوه اجراء، مسائل بازرگانی و کلیه امور مربوط به مزارع دولتی مسلط شد. این روند به صورت فوق العاده، کاهش تولید و هزینه های سنگین را به سمت افزایش تولید و بهره وری بیشتر دگرگون ساخت.

ب- معرفی سیستم مدیریت مشارکتی

از لحاظ توزیع سهم مشارکت در چین، تا قبل از سال ۱۹۷۹، بحث کارگران بدون توجه به جنبه های مختلف در روستاها و مزارع چین مطرح می شد؛ اما پس از این تحول، مؤسسات و نهادهایی متأثر از مشارکت مردم به صورت مستقیم در مدیریت و سازماندهی فعالیت ها (به ویژه فعالیت های اقتصادی) بوجود آمد. در این روند رهبری، برنامه ریزی و مدیریت بر عهده مسئولان نهادها و مؤسسات و حتی در مقیاس کوچک تر بر عهده رؤسای خانوارها گذاشته شد که براساس نظام جدید، ترکیب اولیه مدیریت به شکل جدید درآمد و بر توزیع فضاها و نتایج فعالیت ها تأکید گردید. از لحاظ آماری نیز بهره وری نیروی انسانی و میزان استفاده بهینه از منابع توسط روستائیان چینی به ترتیب افزایشی حدود ۲۰ و ۳۰ درصد را نشان می دهد.

ج- تشویق اقتصاد مشترک

یکپارچه سازی اراضی و تحرک لازم در محورهای مدیریت در کشور چین، زمینه های تولید و افزایش بهره وری را نزد روستائیان به شدت گسترش داد و متأثر از این جریان، نظام هایی بوجود آمد که بر اقتصاد و رفاه گروهی تأکید داشت. در این ارتباط، فعالیت های تخصصی مربوط به روستاها، تشکیل تعاونی ها، گسترش صنایع کوچک، بهره مندی از حقوق سیاسی و منزلت اجتماعی اهمیت فراوان تری یافتند و پیامد آنها، گسترش مطالبات اقتصادی دسته جمعی در قالب های متشکل بود. گزارش های آماری این تحولات نشان می دهد که طی مدتی کوتاه در یکی از ایالات چین بیش از ۲۰۰۰ مؤسسه با هدف مشترک اقتصادی و تغییر ساختار مدیریتی بوجود آمد و یا طی مدت هشت سال پس از اجرای برنامه ها، باورهای عمومی در جهت گسترش نظام های مستقل با مدیریت غیر متمرکز سوق داده شد.

د- هماهنگی ابعاد توسعه روستایی

مهم ترین موضوعی که در توسعه روستایی از جنبه اقتصادی در چین اهمیت داشت، هماهنگی کشاورزی، صنعت و تجارت بود. این تجربه موفق هنگامی بدست آمد که زمینه های اصلی مدیریت روستایی گسترش یافت و اوضاع

اقتصادی مؤسسات و نهادها و به تبع آن رفاه روستائیان و کارگران بهتر شد. با این اوصاف، اصلاحات و تجربه تغییر نگرش در مدیریت روستایی و به ویژه اعمال سنجیده طرح‌های کارشناسان در زمینه‌های اقتصادی از سوی دولت چین منجر به تحوّل عملکردی در اجزاء و پیکره روستایی شده و با وجود مشکلات و نارسائی‌هایی که هنوز به صورت جدی رفع نشده، پیشرفت‌های تحسین برانگیزی از سوی متخصصان و تجربه کارآمد و قابل توجهی داشته است (لانگ ورت^۲ ۱۳۷۹).

نقش و عملکرد شوراهای اسلامی روستا در مدیریت روستایی

نظام شوراهای اسلامی روستا در مدیریت روستایی ایران متأثر از اتخاذ راهبرد مشارکت مردم در روند توسعه است. مشارکت را می‌توان طریقی جهت افزایش و توزیع مجدد فرصت‌های شرکت جستن در تصمیم‌گیری‌های اجتماعی و همیاری در توسعه و بهره‌مندی از ثمرات آن تعریف کرد (اوکلی - مارسدن ۱۳۷۰، ص ۴۰). با این وصف لازم است ذکر شود که مشارکت روستائیان نیازمند برنامه‌ریزی‌های محلی است؛ بدین معنی که برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای بیشتر به توسعه شهرها و گاهی مناطق مستعد روستایی می‌انجامد و از اینرو تضمین‌کننده توسعه روستایی نیست. چگونگی حلّ مشکل با استفاده از منابع محدود و کمیاب و نیز بهره‌مندی از دانش بومی از مهم‌ترین نکات در مشارکت روستائیان شمرده می‌شود (دیاس - ویکرامانایاک^۳ ۱۳۶۸).

در ایران مشارکت روستایی از دیرباز در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و خدماتی مطرح بوده است. در امور اجتماعی و فرهنگی، نمونه‌های مشخصی از همکاری و مشارکت در جامعه روستایی را می‌توان در واحدهای بهره‌برداری جمعی و سنت‌های مشارکتی جستجو کرد. نهادهای مشارکتی مانند بنه، صحرا، حراثه و پاگو از مثال‌هایی بشمار می‌روند که قرن‌ها در جامعه روستایی ایران وجود داشته است. پس از پذیرش دین اسلام به وسیله ایرانیان تشکّل‌هایی مانند شوراها، مزارعه، مضاربه، تعاون، وقف، مشاع شکل گرفته که موجب پدید آمدن واحدهای جمعی و مشارکتی در جامعه گردید (ابراهیم زاده ۱۳۷۷، ص ۵). پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تصویب اولین لایحه قانونی انتخابات شوراهای به وسیله هیأت دولت در سال ۱۳۵۸ زمینه تشکیل شورای اسلامی روستایی را فراهم ساخت. با سپری شدن مدت قانونی اولین دوره انتخابات شوراهای اسلامی، انتخابات مجدد به دلایل مختلفی انجام نشد و لذا بسیاری از شوراهای روستایی عملاً منحل و گاهی به ندرت و به صورت نیمه فعال به حیات خود ادامه دادند. با این حال، شوراهای روستایی موفقیت قابل توجهی کسب نکردند. در زیر به برخی از دلایل آن اشاره می‌شود:

2- Longworth
3- Dias- Wickramanayake

- به رغم کوتاه شدن دست مالکین و خوانین و عوامل خانه‌های انصاف و انجمن ده از روستا، نفوذ غیر مستقیم بسیاری از آنها بر کارکردهای روستایی و گاهی در عملکرد شوراهای اسلامی روستا وجود داشت و لذا نقش مدیریت شورایی کمرنگ می‌شد.
- از آنجا که جهادگران از تشکیل دهندگان شوراهای اسلامی روستا بودند و عملاً در تأیید یا نصب اعضای شورا نقش داشتند، در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های شورا بنا به دلایل خیرخواهانه و از روی دلسوزی مداخله کرده و گاهی جای شورا تصمیم می‌گرفتند و بدین ترتیب به جای شورای اسلامی در مدیریت روستایی نقش آفرینی می‌کردند.
- با توجه به این که از جنبه‌های اداری و قانونی جایگاه روشنی برای شوراهای اسلامی وجود نداشت، تصمیم‌گیری‌های شورای اسلامی ضمانت اجرایی لازم را نداشته و به همین سبب بسیاری از شوراها در همان سال‌های اولیه انقلاب و بسیاری دیگر در سال‌های بعد عملاً فاقد کارآمدی لازم بودند.
- نفوذ و موازی شدن نهادها و سازمان‌های دیگر که به تدریج در کنار شوراهای اسلامی در روستاها فعال شدند، علاوه بر این که نقش مؤثری در کمرنگ شدن شوراهای روستایی داشتند، موجب بی‌اهمیت شدن کارکردهای شوراهای اسلامی روستایی گردیدند. با توجه به این که این نهادها و مؤسسات در عرض شوراهای اسلامی روستا - و نه در طول آن - عمل می‌کردند، شوراها نقش مؤثری در مدیریت روستایی و تصمیم‌گیری‌ها نداشتند و در واقع مجری و تسهیل‌کننده خواسته‌ها و برطرف‌کننده نیازهای سازمان‌ها بودند.
- نکته حائز اهمیت این که از آنجا که شوراهای روستایی فاقد قدرت اجرایی لازم هستند و نظام حاکم بر الگوی سازمانی ارائه خدمات به روستاها، به صورت بخشی عمل کرده و الگوی متعدد سازمانی در ارائه خدمات به روستاها حاکم است، یعنی هر وزارتخانه رأساً تا پایین‌ترین رده وظایف خود را ارائه می‌دهد، در عمل مشکلاتی جهت پیاده شدن خواسته‌ها و تصمیمات شوراهای اسلامی روستایی بوجود می‌آید.
- علاوه بر این‌ها، ذکر اصول هفتم و یکصدم قانون اساسی نیز ضروری است؛ براساس اصل هفتم قانون اساسی شوراها اعم از مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش و روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند و براساس 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، شهرستان یا استان با نظارت شورایی بنام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و با تبعیت حکومت مرکزی باشد، قانون معین می‌کند (ابراهیم‌زاده ۱۳۷۷، صص ۹-۶).

طبق این اصول، مدیریت روستایی ایران بر عهده شوراها است و ضروری است تا کلیه امور به وسیله مردم طراحی، برنامه‌ریزی و اجراء شود. حال آن‌که شوراهای اسلامی روستایی فاقد سازمان و تشکیلات مشخص و مدون بوده و بدون بودجه مستقل و مشخص در بکارگیری از نیروها و تخصص‌های لازم و فعالیت در امور اقتصادی مانند کشاورزی، صنایع روستایی، در امور سیاسی و اجتماعی مانند نظم و انتظامات در روستا و همکاری با مأمورین سیاسی و امنیتی، در امور عمرانی و بهسازی مانند احداث و اصلاح معابر، اجرای طرح‌های هادی و شبکه برق و آب و... و بالاخره در امور مربوط به دعاوی و حقوقی کارایی چندانی ندارد.

تجربه جدید دهیاری‌ها

در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور رویکرد تمرکززدایی از وظایف دستگاه‌های دولتی به عنوان یکی از رویکردهایی است که در عرصه جهانی تجربه شده است. اصلاح ساختار و نظام اداری، منطقی کردن حجم و اندازه دولت، تقویت نهادها و سازمان‌های عمومی غیر دولتی و در مجموع، واگذاری تصدی‌های اجتماعی و اقتصادی غیر ضرور به نهادهای محلی، راهکارهای عملی و اجرایی رویکرد یاد شده است.

در تدوین برنامه سوم توسعه کشور، ضمن آگاهی از مضار تمرکز تصدی‌های غیر ضرور در بدنه دولت، در چندین ماده قانونی تلاش گردید تا زمینه واگذاری برخی از وظایف اجرایی دستگاه‌های دولتی به نهادهای عمومی غیر دولتی و محلی فراهم گردد.

در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، ماده ۱۳۶ و در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی روستایی، بند ۲ ماده ۱۳۷ قانون برنامه سوم به این امر توجه شده و در سایر قوانین نیز پشتوانه‌های مالی تفویض و واگذاری اموری که جنبه محلی دارند از دستگاه‌های دولتی به سازمان‌ها و نهادهای محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) پیش‌بینی شده است.

دهیاری‌ها به عنوان سازمان‌های عمومی غیر دولتی که اداره امور محلی را با نظارت روستاییان از طریق شوراهای اسلامی روستا به انجام می‌رسانند، در حوزه و عرصه امور عمومی و خدمات عمومی وظیفه‌مند هستند. در تعاریفی که از امور عمومی صورت می‌گیرد، فعالیت‌هایی چون بهبود نظافت محیط، حفظ و نگهداری و بهره‌برداری از زیرساخت‌ها (آب، برق، گاز و تلفن)، فضای سبز محلی، آتش‌نشانی، امور بهداشتی و آموزشی و فرهنگی و... را شامل می‌شود. بنابراین حوزه و دامنه وظایف دهیاری‌ها در آینده علاوه بر آنچه مشخصاً در شرح وظایف آنها آمده است - بهبود وضع زیست محیطی، نظافت معابر، لایروبی قنوات، و ایجاد و سازماندهی غسل‌خانه و گورستان و... - کلیه اموری خواهد بود که مطابق قانون و به تدریج بر عهده این نهاد عمومی گذاشته خواهد شد. بدیهی است شکل‌گیری نهادی رسمی و قانونی برای تثبیت امور عمومی در روستاها برای اولین بار در قالب دهیاری تجلی یافت (اکبری ۱۳۸۲، ص ۱).

همچنین از آنجا که نظارت و ارزشیابی و نیز تعیین میزان تحقق‌پذیری اهداف از مهم‌ترین مراحل برنامه‌ریزی و اجراء شمرده می‌شود (ماتور ۱۳۶۶ صص ۱۷-۱۳؛ رضوانی ۱۳۷۹، صص ۶۸-۶۶)، ضروری است هماهنگی با توزیع و گسترش دهیاری‌ها در نظام مدیریت روستایی، ابعاد مختلف و جنبه‌های مثبت و منفی نیز دیده شود.

از سوی دیگر، اساسنامه سازمان و تشکیلات دهیاری‌ها در اسفندماه ۱۳۸۰ توسط هیئت وزیران و در جهت اجرای یکی از تبصره‌های ماده واحده قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور (مصوب سال ۱۳۷۷) تصویب گردید. در اولین بخشنامه وزارت کشور مراکز دهستان‌ها، روستاهای دارای طرح هادی و بهسازی، روستاهایی با آمادگی اهالی برای تهیه ساختمان و تأیید استانداری واجد اولویت بودند و در بخشنامه دوم، تنها پرداخت خودیاری اهالی روستا و تأیید آن توسط استانداری و ارسال آن شرط صدور مجوز تأسیس بود.

با اعلام شرایط سهل برای صدور مجوز تأسیس دهیاری و اطلاع استان‌ها از کمک‌های وزارت کشور به دهیاری‌ها در چارچوب قانون موسوم به تجمیع عوارض، در کمتر از یک سال و سه ماه، مجوز تأسیس قریب ۱۲۰۰۰ دهیاری از سوی وزارت کشور صادر گردید (جدول شماره ۲).

مطابق با اطلاعات و آمار سرشماری سال ۱۳۷۵ از کل آبادی‌های بالای بیست خانوار، ۱۴ درصد (۴۹۸۵ آبادی) دویست خانوار و بیشتر دارند که این ۱۴ درصد قریب ۵۰ درصد از کل جمعیت روستایی بالای بیست خانوار را تحت پوشش قرار می‌دهند.

بر پایه اطلاعات استان‌ها، بیشترین دهیاری‌های آغاز بکار کرده مربوط به روستاهای دویست خانواری و بیشتر بوده‌اند و همچنین دهیاری‌ها اغلب در روستاهایی آغاز بکار کرده‌اند که طرح هادی روستایی به عنوان سند توسعه روستا برای آنها تهیه و اجراء شده است؛ که البته جمعیت اکثر این روستاها نیز بالای دویست خانوار بوده است. با این اوصاف بنظر می‌رسد که لازم باشد تا فرایند صدور مجوز تأسیس دهیاری مورد بررسی و بازنگری مجدد قرار گیرد و بالحاظ شاخص‌هایی چون جمعیت، دسترسی، پتانسیل مالی روستا و خودیاری اهالی، تهیه و اجرای طرح هادی، مراکز دهستان و... مجوز تأسیس صادر گردد و طی چند مرحله و براساس اولویت‌هایی و با دید کارشناسی و علمی به موضوع نگرینته شود تا تجربه تأسیس این سازمان نوپا با موفقیت بیشتری همراه گردد (اکبری ۱۳۸۲، ص ۱).

از سوی دیگر شاید قابل توجه‌ترین بخش برنامه برای کسانی که در زمینه مدیریت روستایی فعالیت می‌کنند، فصل عمران شهری و توسعه و عمران روستایی، به‌خصوص ماده ۱۳۷ باشد. در این ماده دولت برای توسعه و عمران روستا موظف به اقداماتی شده است. قبل از ذکر این اقدامات لازم است ذکر شود که همه مواردی که قبلاً عنوان شد (یعنی گرایش برنامه سوم به واگذاری امور به مقامات محلی و نیز حمایت‌ها، کمک‌ها و سیاستگذاری‌های دولت به همراه استفاده از مشارکت‌های مردمی) در بندهای مختلف این ماده آمده است (مجموعه قوانین دهیاری‌ها ۱۳۸۲، ص ۱۵۵) در ماده ۱۳۷ دولت به نرخ زیر مکلف شده است:

۱- وظایف دستگاه‌های دولتی مربوط به روستا را به گونه‌ای مشخص کند که فعالیت‌های مشابه و موازی انجام ندهد؛

۲- بخشی از فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی را به شوراهای روستا، مدیریت‌های محلی و مؤسسات غیر دولتی واگذار کند؛

۳- برای خدمات در محیط روستا ضوابط مشخص کند و براساس طرح‌های توسعه، خدمات و فضاهای روستایی را سطح‌بندی کند؛

۴- از مؤسسات غیر دولتی که اعتبارات خرد فراهم می‌کنند و به روستاییان برای فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تسهیلات می‌دهند، حمایت کند؛

۵- مناطق روستایی را با جمعیت مناسب و با دادن خدمات به گونه‌ای ساماندهی کند که فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی و خدماتی، توسعه هماهنگ داشته باشند؛

۶- با دادن تسهیلات برای اشتغال از سرمایه‌گذاری خصوصی در روستاها حمایت کند.

۷- از عشایری که به طور داوطلب ساکن می‌شوند، حمایت کند؛

در ادامه ماده ۱۳۷، وزارت مسکن و شهرسازی موظف شده است تا اصول و ضوابط نماسازی و ایمنی ساختمان در روستاها و شهرها را تعیین و تدوین کند. علاوه بر این، دولت موظف شده که اعتباراتی را در نظر گیرد تا در پایان برنامه، همه روستاهای بالای بیست خانوار راه، مدرسه، آب بهداشتی، برق و تلفن داشته باشند.

در پایان این ماده نیز پیش‌بینی شده است که برای اشتغال در مناطق روستایی، صندوقی به نام صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی با سرمایه دولت و مردم تأسیس شود. علاوه بر ماده ۱۳۷، در ماده ۱۵۶ برنامه نیز مواردی مربوط به روستا می‌توان یافت. این ماده برای استفاده از توانمندی‌های شوراهای روستا سه وظیفه را علاوه بر وظایف قبلی قائل شده است:

الف) شوراهای روستا مشکلات فرهنگی، ورزشی و آموزشی را در روستا شناسایی کنند و به مسئولین پیشنهاد دهند؛

ب) در حفظ و نگهداری بناهای فرهنگی، ورزشی و هنری و گلزار شهدای روستا تلاش کنند؛

ج) در حفظ بناها و آثار تاریخی و محوطه‌های تاریخی - فرهنگی همکاری کنند؛

برای مطالعه و توجه به تصمیم‌گیری‌های ملی درباره روستا که در برنامه سوم توسعه آمده است، نباید ماده ۱۴۰ را نیز از نظر دور داشت. در این ماده پیش‌بینی شده که برای املاک واقع در بافت مسکونی روستاها سند مالکیت صادر شود و وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) موظف شده تا در طول مدت برنامه سوم برای همه روستاهای بالای دویست خانوار و مراکز دهستان‌ها نقشه تفکیکی وضع موجود روستا را تهیه و به اداره ثبت اسناد و املاک ارسال کند. صورت جلسه‌های تفکیکی مناطق مسکونی روستا باید به امضای نماینده بنیاد مسکن و شورای اسلامی روستا برسد (تشکر ۱۳۸۲، صص ۶-۷).

در حالی که صدور مجوز تأسیس دهیاری توسط وزارت کشور وفق اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری (مصوب هیئت محترم دولت) عملاً از سال ۱۳۸۱ آغاز گردید و طبق برآوردهای وزارت امور اقتصادی و دارایی

قریب یک هزار میلیارد ریال از محلّ قانون مذکور در سال ۱۳۸۲ در اختیار دهیاری‌ها قرار گرفت. آیین‌نامه تبصره یک ماده ۶ قانون که در خصوص نحوه توزیع منابع مالی میان دهیاری‌ها و شهرداری‌ها بود، در تاریخ چهارم تیرماه سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید و رویکردهای دولت در امر توسعه روستایی و هزینه کرد منابع مالی مربوطه عبارتند از:

۱- توسعه پایدار روستایی و ایجاد تعادل‌های زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی؛

۱- دستیابی به نظام مطلوب ارائه خدمات زیربنایی به روستاها.

به منظور تحقق سیاست‌ها و رویکردهای فوق در قالب چهار سرفصل (که عبارتند از: کمک به اجرای طرح‌های توسعه روستایی، ارائه خدمات عمومی و زیربنایی به روستاها، ایجاد زمینه‌های لازم اقتصادی و اجتماعی توسعه پایدار روستایی و کمک به بودجه دهیاری‌ها) نحوه هزینه کرد منابع مشخص گردید (جدول شماره ۲).

جدول ۲- تعداد مجوزهای صادر شده برای دهیاری‌ها در استان‌ها تا شهریور ۱۳۸۳

ردیف	استان	تعداد	ردیف	استان	تعداد	ردیف	استان	تعداد
۱	آذربایجان شرقی	۹۵۴	۱۱	زنجان	۱۵۴	۲۱	گلستان	۸۵۱
۲	آذربایجان غربی	۲۰۵	۱۲	سمنان	۵۴	۲۲	گیلان	۸۷۸
۳	اردبیل	۱۴۱	۱۳	سیستان و بلوچستان	۲۷۳	۲۳	لرستان	۵۹۵
۴	اصفهان	۲۳۶	۱۴	فارس	۸۴۶	۲۴	مازندران	۳۶۸
۵	ایلام	۱۵۰	۱۵	قزوین	۲۱۹	۲۵	مرکزی	۲۶۴
۶	بوشهر	۹۰	۱۶	قم	۴۰	۲۶	هرمزگان	۱۷۹
۷	تهران	۱۲۹	۱۷	کردستان	۳۵۲	۲۷	همدان	۴۱۶
۸	چهارمحال و بختیاری	۸۴	۱۸	کرمان	۵۳۱	۲۸	یزد	۱۳۱
۹	خراسان	۲۷۷۰	۱۹	کرمانشاه	۱۳۹۲			
۱۰	خوزستان	۴۹۱	۲۰	کهگیلویه و بویراحمد	۱۱۷		جمع	۱۲۹۱۰

منبع: وزارت کشور ۱۳۸۳، ص ۱

در تدوین برنامه پنج ساله دهیاری‌ها اهداف زیر از جمله هدف‌های اساسی می‌باشد:

برنامه دهیاری‌ها، طرحی است که برای کمک به جوامع روستایی و فعالیت‌های روستایی تهیه می‌شود. این برنامه در چارچوب شرح وظایف دهیاران تهیه می‌گردد و زمینه‌ساز تشویق روستائیان برای همکاری با دهیاران در جهت عمران و آبادی روستا خواهد بود. این برنامه یک فرآیند منظم است که به ساکنان مناطق روستایی امکان می‌دهد تا از طریق کمک به دهیاران به شناسایی و حل مشکلات روستایی خود پردازند و زمینه‌ساز ساماندهی و عملی نمودن از طریق همیاری مردم روستا شود؛ به طوری که گروه‌ها و فعالیت‌های مختلف در مناطق روستایی را هماهنگ و مرتبط سازد.

به منظور هماهنگی در اجرای برنامه‌ها و همکاری با سایر ارگان‌های اجرایی، برنامه پنجساله دهیاری پس از تصویب توسط شورای اسلامی روستا توسط فرمانداری و حسب مورد و با تشخیص فرماندار و با دعوت از نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مورد تأیید قرار می‌گیرد (سازمان شهرداری‌های کشور ۱۳۸۲، صص ۷۹-۷۸).

یکی از مهم‌ترین موارد که دهیاران در تدوین برنامه پنجساله می‌بایست به آن توجه داشته باشند، شناخت وضعیت موجود روستا می‌باشد که این شناخت به‌طور ساده می‌تواند از طریق زیر حاصل شود:

- داشتن یک دید کلی نسبت به محیط روستا؛ به‌عبارت دیگر یک دهیار باید بداند جاده‌ها، کانال‌های آبیاری، مدرسه، درمانگاه، بازار، زمین‌های کشاورزی و سایر فعالیت‌ها در کجای روستا واقع گردیده و مشخصه‌ها و ویژگی‌های آنها را از لحاظ عمران و آبادی مورد بررسی و ارزیابی قرار دهد.
- شناخت ویژگی‌های اجتماعی روستا که شامل تعداد جمعیت روستا، تفکیک سنی و جنسی، مهاجرت افراد روستایی و موضوعاتی از این قبیل را شامل می‌گردد. دهیار می‌تواند با کمک اطلاعات طرح هادی روستایی و طرح‌های مشابه، اطلاعات مورد نظر را جمع‌آوری و طبقه‌بندی نماید.
- شناخت منابع درآمدی روستا (کشاورزی، دامداری، صنایع دستی، صنایع کارخانه‌ای و غیره) و تعیین نوع فعالیت عمده روستایی.

مطالعه موردی (شهرستان بهشهر، دهستان پنجهزاره)

شهرستان بهشهر در شرق استان مازندران قرار دارد و از شمال به دریای خزر و خلیج گرگان، از شرق به شهرستان بندر گز، از جنوب به شهرستان‌های نکاء و دامغان و از مغرب به شهرستان نکاء محدود است. این شهرستان طبق آخرین تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۳ سه بخش به نام‌های مرکزی با دو کوهستان و میانکاله، گلوگاه با دو دهستان پنجهزاره و کلباد و بخش یانه سر با دو دهستان شهداء و عشر ستاق دارد. مرکز آن شهر بهشهر است که با جمعیت ۷۲۰۶۷ نفر در فاصله ۴۵ کیلومتری شرق شهر ساری (مرکز استان) قرار دارد. در سرشماری ۱۳۷۵ شهرستان بهشهر ۱۷۶/۷۳۱ نفر جمعیت داشت که از این تعداد ۷۷۴۳۱ نفر در روستاها بسر می‌بردند (نتایج تفصیلی ۱۳۷۶، ص ۶۵).

از مهم‌ترین ویژگی‌های جغرافیایی شهرستان بهشهر وضعیت توپوگرافی آن است. به‌طوری که قسمت کوهستانی ارتفاعات در قسمت جنوب شهرستان و جلگه در شمال شهرستان گسترده شده و بیشتر شهرها و آبادی‌های شهرستان میان این دو (در دامنه) استقرار یافته‌اند. میانگین بارش شهرستان از ۱۲۰۰ میلی‌متر در کوهستان‌ها تا ۹۰۰-۶۰۰ میلی‌متر در جلگه متغیر است. شهرستان بهشهر بنا به سرشماری سال ۱۳۷۵ دارای ۱۲۵ آبادی دارای سکنه و ۷۷ آبادی خالی از سکنه است.

دهستان پنجهزاره یکی از دهستان‌های قدیمی بهشهر است که در غرب بخش گلوگاه قرار دارد. این دهستان نیز از لحاظ توپوگرافی دارای سه قسمت کوهستانی، دامنه و جلگه‌ای است و بیشتر روستاهای آن در دامنه واقع است.

دهستان پنجهزاره طبق سرشماری ۱۳۷۵ دارای ۱۵ آبادی و ۱۹۴۳۶ نفر جمعیت است (شناسنامه آبادی‌های کشور ۱۳۷۶، صص ۲-۵). برخی ویژگی‌های موضوعی این روستاها در جدول شماره (۳) آمده است.

جدول ۳- نام و ویژگی آبادی‌های دهستان پنجهزاره

ردیف	نام روستا	جمعیت	موقعیت استقرار	مرکز خدمات روستایی	خانه بهداشت	شورای اسلامی
۱	التپه	۱۷۱۷	دامنه	-	دارد	دارد
۲	امام ده	۳۶۵	جلگه	-	دارد	دارد
۳	پاسند	۱۷۷۴	دامنه	-	دارد	دارد
۴	تازه آباد	۴۰۸	دامنه	-	-	دارد
۵	خلیل محله	۴۲۵۰	دامنه	-	دارد	دارد
۶	رباط	۱۴۰۲	جلگه	دارد	دارد	دارد
۷	رکاووند	۱۴۹۶	جلگه	-	دارد	دارد
۸	سارو	۱۴۷۶	دامنه	-	دارد	دارد
۹	سنگ آسیابسر	۳۷۵	دامنه	-	دارد	دارد
۱۰	عباس آباد	موقعیت توریستی	دامنه	-	-	-
۱۱	علمدار محله	۱۲۱۰	جلگه	-	دارد	دارد
۱۲	قلعه پایان	۱۲۴۳	دامنه	-	دارد	دارد
۱۳	کلای	۱۱۰۰	جلگه	-	دارد	دارد
۱۴	محمدآباد	۵۱۲	کوهستانی	-	دارد	دارد
۱۵	مهدیرجه	۲۱۲۰	دامنه	-	دارد	دارد

منبع: شناسنامه آبادی‌های کشور، ۱۳۷۶ ص ۲-۵

با توجه به موضوع، و بر اساس بررسی‌های بعمل آمده، در اکثر روستاهای دهستان پنجهزاره قبل از انقلاب اسلامی کدخداهای محلی همراه با رابطین و پاکارها به امور مربوط به روستاها رسیدگی می‌کردند. این روش مدیریتی پس از انقلاب اسلامی جای خود را به شورای اسلامی روستاها که برخاسته از اهالی روستاها بودند، سپرده؛ به طوری که در دو دهه گذشته بارها از طریق انتخابات، شورای اسلامی منتخب روستاهای مذکور به فعالیت در روستاها پرداختند. علاوه بر این‌ها، این نکته را باید اضافه نمود که طی سال‌های ۱۳۸۲ به بعد در چهار روستای خلیل محله، رباط - رکاووند و مهدیرجه بحث دهیاری‌ها نیز مطرح و اقداماتی برای تأسیس دهیاری در روستاهای مذکور بعمل آمده است.

خلاصه و نتیجه‌گیری

بنابر آنچه در بخش‌های مختلف مقاله آمده و با توجه به وضعیت برنامه‌های سال‌های اخیر درباره مدیریت روستایی، جهت تلخیص، نتیجه‌گیری مقاله به صورت موردی ذکر می‌شود.

- بدون شک مهم‌ترین راهبرد برنامه‌های مدوّن جمهوری اسلامی و وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، می‌تواند انتقال مدیریت روستایی از دولت به روستائیان مطرح باشد. در این انتقال، سرپرستی سکونتگاه‌های روستایی و نحوه برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها نیز به شورای روستایی واگذار می‌شود.

با توجه به سیاست‌های تمرکززدایی موجود در کشور، انتقال صحیح مدیریت روستایی به شوراهای روستایی گامی مهم در تمرکززدایی از جنبه‌های سیاسی و اجتماعی خواهد بود.

- قطعاً هیچ روستا و یا واحد سکونتگاهی بدون داشتن نظام متناسب درآمد - هزینه قادر به ادامه حیات نیست و از اینروست که روستاهای ایران علیرغم تمامی اقدامات و فعالیت‌های انجام شده در دهه‌های قبل، متروک شده و یا دست کم مهاجرت‌های بسیاری از آنها به شهرها صورت گرفته است؛ نظام درآمد - هزینه به معنای داشتن درآمدهای سازمان یافته و مستمر برای سکونتگاه‌های روستایی (بعضاً مانند شهرها) و هزینه مدبرانه براساس نیازها و اولویت‌ها در مراکز روستایی است. این نظام مدام که نارسا و فاقد خودگردانی لازم است، ضروری است تا از سوی دولت و متوکیان رسمی حمایت و هدایت شود و متأثر از همین حمایت (مانند حمایت از شهرها) می‌توان به دوام روستاها امیدوار بود. نکته حائز اهمیت آن که با داشتن نظام درآمد - هزینه در روستاهای ایران و سپردن این امر به شوراهای اسلامی، علاوه بر این که جایگاه قانونی شوراها تثبیت می‌شود، ضمانت اجرایی نیازسنجی و اولویت‌های تصمیم‌گیری شوراها افزایش چشمگیر یافته و متأثر از این امر می‌توان بر روند نامطلوب مدیریت روستایی در ایران تأثیر شگرف و مثبت گذاشت.

- به منظور موفقیت بیشتر در مدیریت روستایی و برای انجام امور مربوط به مسائل اقتصادی و کشاورزی، اهتمام و اقدام شوراهای اسلامی به تشکیل تعاونی‌ها به صورت سازمان خاص ضروری است. همچنین در بخش‌های دیگر زیرساختی روستا نیز می‌توان به صورت تشکیل گروه‌های عمرانی و بهسازی متأثر از نظام درآمد - هزینه عمل کرد.

- تشکیل دهیاری‌ها برای روستاها امری ضروری بنظر می‌رسد؛ لیکن توجه به این نکته که دهیاری‌ها بدون داشتن اعتبارات لازم و مستمر و عدم ضمانت اجرایی در فعالیت‌ها احتمالاً دچار سرنوشتی مانند مدیریت روستایی ایران خواهند شد، ضروری‌تر است. بنابراین اتخاذ روش‌های صحیح برای تأمین اعتبار دائمی برای دهیاری‌ها و استفاده از نیروهای متخصص به همراه تصویب قوانینی در جهت بالابردن جایگاه دهیاری‌ها و تقویت ضمانت اجرایی برنامه‌های آن به نظر حیاتی است.

- با توجه به تلاش‌هایی که تاکنون در روستاها انجام شده، در عمل زمینه‌های کاهش فقر و محرومیت فراهم شده است؛ اما در این که فاصله طبقاتی روستاها و شهرها یا روستائیان و شهروندان از بین رفته یا خیر، تردیدهایی باقی است. بنا به همین موضوع رویکرد اصلی در مدیریت روستایی و تشکیل سازمان دهیاری‌ها را می‌توان در این نکته متمرکز

کرد. بدون شک عدم توجه به مسائل اقتصادی در روستاها تقریباً تمامی برنامه‌ها را با شکست مواجه خواهد ساخت و لذا توجه به این امر چه در بعد کلان و چه در ابعاد خرد ضرورتی انکار نشدنی است.

- در روستاها به طور کلی و در مدیریت روستایی به صورت خاص، عدم ارتباط منطقی و فراگیر در سطح کشور و میان سازمان‌ها و نهادهای متولی - عمدتاً به دلیل بخشی بودن برنامه‌های اجرایی - بچشم می‌خورد. از اینرو می‌بایست با همه جوانب‌نگری، معضل چند بعدی مدیریت روستایی ایران را در یک سازمان یا واحد خاص متمرکز کرد.

- نگرش‌های موجود در دو دهه گذشته در توسعه روستایی، مبتنی بر توسعه فعالیت‌های زیرساختی و محرومیت زدایی بوده که می‌توان آن را یک نگرش فیزیکی دانست. بدین لحاظ، در میان تأکیدی که بر روستاها شده، به خود روستائیان و چگونگی اداره محیط روستا کمتر توجه شده است. بدین معنی که نقشی برای روستا و روستائیان - چه از جنبه تصمیم‌گیری و مدیریت روستایی و چه از لحاظ تأمین اعتبارات کافی - در جامعه رو به رشد شهری در نظر گرفته نشده است. با توجه به این نکته ضروری است که به روستا و روستائیان و مدیریت صحیح بر آن تأکید لازم صورت گیرد.

علاوه بر اینها لازم است ذکر شود که در حال حاضر با تشکیل شوراهای اسلامی روستایی و تأسیس دهیاری‌ها بخش عمده‌ای از مشکلات کلان مدیریت روستایی که ناشی از نادیده گرفتن مقام اجرائی و تغییرات مداوم ساختاری بوده به اتمام رسیده است. اما مسائلی باقی می‌ماند که لازم است تا نسبت به حل یا کاهش آنها اقدام کرد. عمده این مسائل به نو بودن تشکیلات دهیاری بر می‌گردد. تجربه نهاد اجرائی رسمی با مشروعیت قانونی و فعالیت زیر نظر شورای اسلامی روستا برای ارائه خدمات عمومی کاملاً جدید است. این تجربه نو با مشکلاتی مانند تأمین منابع مالی، نیاز به آموزش‌های تخصصی و سازوکارهای مشارکت و شراکت مردم روستا در اداره امور مواجه خواهد بود. شباهت تشکیلات دهیاری با شهرداری اگرچه این تشکیلات را با مشکلاتی مشابه شهرداری‌ها مواجه خواهد کرد، اما این مزیت را هم دارد که می‌تواند از الگوهای موفق مدیریت شهری کشور استفاده کند. چالش‌های اساسی مدیریت روستایی در حال حاضر که نیازمند توجه از سوی دولت است، به شرح زیر می‌باشد:

الف- مدیریت واحد روستایی

یکی از مشکلات اصلی مدیریت شهری کشور پراکندگی مسئولیت مدیریت شهری در نزد سازمان‌های دولتی و شهرداری است. شکل مطلوب مدیریت شهری ایجاب می‌کند که شهرداری مسئولیت مدیریت شهری را با توجه به پایه دموکراتیکی و انتخابی‌اش داشته باشد. مدیریت روستایی کشور که روزهای آغازین خود را می‌گذراند، باید از همان ابتداء بر پایه مدیریت واحد روستایی یعنی رهبری دهیاری نسبت به سایر سازمان‌ها به فعالیت بپردازد. تصریح قانونی با تهیه لوایح و طرح‌های لازم و توجیه مقامات دولتی و محلی به ویژه اعضای شوراهای اسلامی روستا و دهیاران در این خصوص الزامی است. همچنین برای پیشبرد مؤثر تقاضاهای مدیریت روستایی و بهره‌گیری مؤثر و بهینه از

امکانات و ظرفیت‌ها لازم است تا اجاره و امکان تشکیل اتحادیه‌های محلی مدیریت روستائی و یک اتحادیه سراسری داده شود.

ب- منابع مالی پایدار

یکی از چالش‌های اصلی تمام نهادهای محلی، داشتن منابع مالی کافی و پایدار برای ارائه خدمات است. اگرچه منابع مالی چندی برای دهیاری‌ها پیش‌بینی شده، اما لازم است تا با انجام مطالعات لازم منابع درآمدی دیگری که پایدار باشند مانند درآمدهای ناشی از گردشگری، شناسایی و تعریف شوند. موضوع دیگر، بهره‌وری یا استفاده بهینه از منابع است. افزایش دانش‌های تخصصی، استفاده از فن‌آوری‌های مؤثر و تعمیر و نگهداری از ابزارهای مناسبی است که هزینه‌های دهیاری‌ها را کاهش می‌دهد. تعریف و عملیاتی ساختن این ابزارها نیازمند مطالعات و پژوهش‌های تخصصی است که باید انجام گیرد.

ج- مشارکت مردم محلی

دهیاری و شورای روستا، نهادهای محلی هستند که مشروعیت و کارآمدی آنها رابطه عمیقی با حضور و مشارکت مردم محلی دارد. شناسائی الگوها و مدل‌های مشارکت ویژه اجتماعات کوچک و بازشناسی و بهره‌گیری از تجربه‌های فرهنگی و سنت‌های شایسته گام‌های مهمی است که باید برای ایجاد ماهیت مشارکتی دهیاری‌ها و فاصله از مدل‌های بوروکراتیک دیوانی برداشته شود. این گام‌ها نیازمند زمینه‌های مطالعاتی و پژوهشی به‌ویژه مباحث جدیدی مانند فرهنگ مدنی و سرمایه اجتماعی هستند که تاکنون به آنها توجهی نشده است.

د- آموزش نیروی انسانی

نیروی انسانی مطّلع و آموزش دیده از عواملی است که موفقیت سازمان را تضمین می‌کند. دهیاران افرادی هستند که مهم‌ترین نقش را در موفقیت دهیاری‌ها ایفاء می‌کنند. از اینرو داشتن دهیاران آموزش دیده از نیازهای اساسی مدیریت روستائی کشور است. شناسائی نیازهای آموزشی، تعریف سرفصل‌های آموزشی و دوره‌های مورد نیاز و امکانات و ابزارهای آموزشی اقداماتی هستند که انجام آنها نیازمند برنامه‌ریزی و مطالعه است. انتشار کتاب‌ها و نشریات آموزشی و یک نشریه تخصصی سراسری برای دهیاری با ماهیت آموزشی و اطلاع‌رسانی اقدام دیگری است که به چالش آموزشی پاسخ خواهد داد.

ه- تجهیزات، ابزارها و تأسیسات

ارائه خدمات اصلی محلی مانند تأمین بهداشت و نظافت، زیباسازی محیط کالبدی و ایمنی نیازمند ابزارها و تجهیزات است. کوچکی اندازه محیط سکونتگاه روستایی کاربرد انواع خاصی از ابزارها را برای مدیریت روستایی

الزامی می‌کند. در حال حاضر اطلاعاتی در این باره نیست. همچنین مسئله کیفیت، استاندارد یکسان، ارائه خدمات پس از فروش و آموزش کاربرد، تهیه برنامه‌های عملی و مدیریتی را در خصوص پاسخگویی به چالش تجهیزاتی الزامی می‌سازد.

Archive of SID

منابع و مأخذ:

- ۱- آسایش، حسین (۱۳۷۹)، برنامه‌ریزی روستایی در ایران، تهران، پیام‌نور.
- ۲- ابراهیم زاده، عیسی (۱۳۷۷)، مقاله مدیریت مشارکتی شوراهای اسلامی و نظام مدیریت روستایی در ایران، در مجله پژوهش، پیش شماره دوم، تهران، پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی.
- ۳- اکبری، غضنفر خرداد (۱۳۸۲)، ماهنامه دهیاریها شماره ۱، تهران، وزارت کشور، دفتر امور دهیاریها.
- ۴- اکبری، غضنفر تیر (۱۳۸۲)، ماهنامه دهیاریها شماره ۲، تهران، وزارت کشور، دفتر امور دهیاریها.
- ۵- امکچی، حمیده (۱۳۷۶)، مقاله روند ساخت و ساز، استهلاک و تخریب در ساختمانهای مسکونی کشور - شهری و روستایی، در مجموعه مقالات ابعاد اقتصادی مسکن: یافته‌های چند بررسی در زمینه مسکن، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۶- اوکلی، پیتر و دیوید مارسدن (۱۳۷۰)، رهیافت‌های مشارکت در توسعه روستایی، ترجمه منصور محمودنژاد، تهران، وزارت جهاد سازندگی.
- ۷- تشگر، زهرا مرداد (۱۳۸۲)، مقاله روستا در برنامه سوم توسعه، در ماهنامه دهیاریها شماره ۳، تهران، وزارت کشور، دفتر امور دهیاریها.
- ۸- دیاس، هیراندی و دبلیو ویکرامانایاک (۱۳۶۸)، درسنامه برنامه‌ریزی توسعه روستایی، ترجمه ناصر فرید، تهران، وزارت جهاد سازندگی.
- ۹- رضوانی، محمدرضا اسفند (۱۳۷۹)، مقاله برنامه‌ریزی توسعه و عمران روستایی در ایران: از فکر تا عمل، در پژوهش‌های جغرافیایی، سال ۳۲، شماره ۳۹.
- ۱۰- رضوی، سیدحسن (۱۳۷۹)، مقاله بررسی اثرات فعالیت‌های جهاد سازندگی در توسعه زیرساخت‌های روستایی، در مجموعه مقالات نقش جهاد سازندگی در بخش کشاورزی و توسعه روستایی، تهران، مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی.
- ۱۱- سازمان شهرداری‌های کشور، دیماه (۱۳۸۲)، مجموعه قوانین، مصوبات و بخشنامه‌های مرتبط با دهیاریها، تهران، معاونت دهیاریها.
- ۱۲- طالب، مهدی (۱۳۷۲)، مدیریت روستایی در ایران، تهران، دانشگاه تهران.
- ۱۳- قانون تقسیمات کشوری و وظائف فرمانداران و بخشداران (۱۳۱۶). تهران، وزارت کشور.
- ۱۴- دبلیولانگ ورت جان (۱۳۷۹)، توسعه روستایی چین با مقایسه‌های بین‌المللی، ترجمه مصطفی مهاجرانی، تهران، وزارت کشاورزی.
- ۱۵- ماتور، کولدپ (۱۳۶۶)، نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی تجربه‌هایی از آسیا، ترجمه سعید کیاکجوری، تهران، وزارت برنامه و بودجه.

- ۱۶- مجموعه قوانین دهیاری‌ها (۱۳۸۲)، سازمان شهرداری‌های کشور، تهران.
- ۱۷- مرکز آمار ایران (۱۳۷۶)، سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۵، نتایج تفصیلی، کل کشور، تهران.
- ۱۸- مرکز آمار ایران (۱۳۷۶)، شناسنامه آبادی‌های کشور، استان مازندران، شهرستان بهشهر، تهران.
- ۱۹- مهدوی، مسعود (۱۳۷۸)، جغرافیای روستایی ایران، تهران، دانشگاه پیام نور.
- ۲۰- وزارت کشور، شهریور (۱۳۸۳)، معاونت امور دهیاری‌های سازمان شهرداری‌ها، گزارش تعداد دهیاری‌های سراسر کشور، تهران.
- ۲۱- یدقار، علی و شفیق، مسعودآبان (۱۳۷۸)، مقاله توسعه زیرساخت‌های روستایی ایران، در سمینار توسعه زیرساخت‌های روستایی، تهران.

Archive of SID