

همراه گرامی

شبکه روستایی ایران «روستانت» در راستای حمایت از توسعه روستایی در کشور سرویس‌های متعددی را در فضای مجازی اینترنت راه‌اندازی نموده است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره شده است.

کتابی که نسخه الکترونیک آن هم‌اکنون در اختیار شما قرار گرفته است یکی از کتب موجود در «کتابخانه الکترونیکی روستایی» است که شما با مطالعه و پذیرش موارد زیر امکان بهره‌برداری از آن را خواهید داشت:

- ۱- امتیاز این کتاب متعلق به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است. این سازمان در راستای اهداف خود اقدام به تهیه این کتاب نموده است و آن را به صورت رایگان در اختیار علاقمندان قرار می‌دهد.
- ۲- این کتاب و نیز سایر کتب حوزه روستایی این سازمان قبلاً در قالب تفاهم نامه‌ای توسط این شبکه به صورت لوح فشرده منتشر گردیده است و این شبکه مجوز نشر غیرتجاری این کتب را از این سازمان دریافت نموده است.
- ۳- این کتاب صرفاً جهت مطالعه و انجام امور پژوهشی در اختیار شما قرار گرفته است و در راستای حفظ حقوق مالکیت مادی و معنوی، هرگونه فعالیت تجاری با این کتاب ممنوع است.

عناوین کتب موجود در کتابخانه الکترونیکی شبکه روستایی ایران:

- ❖ آشنایی با طراحی، برنامه ریزی و مدیریت تاسیسات خدمات روستایی
- ❖ آشنایی با نحوه تهیه برنامه پنج‌ساله دهیاری‌ها
- ❖ آشنایی با توسعه اقتصاد روستایی، ایجاد اشتغال و توسعه صنایع دستی
- ❖ آشنایی با اصول و مبانی محیط زیست
- ❖ آشنایی با اصول کامپیوتر
- ❖ مدیریت و سامان‌دهی بافت‌های فرسوده روستایی
- ❖ آشنایی با طراحی، برنامه ریزی و مدیریت فضای سبز و فضاهای چند منظوره روستایی
- ❖ محیط زیست روستا (مدیریت مواد زائد، فضای سبز روستا و...)
- ❖ اصول انبارداری

- ❖ آشنایی با طراحی، برنامه ریزی و مدیریت تاسیسات خدمات روستایی
- ❖ آشنایی با طرح‌های هادی و کنترل و نظارت بر ساخت و ساز روستایی
- ❖ آشنایی با حفظ و بهسازی میراث فرهنگی بافت‌های تاریخی
- ❖ آشنایی با وظایف، تشکیلات و جایگاه دهیاری‌ها
- ❖ آشنایی با سازمان‌های مرتبط با امور دهیاری‌ها
- ❖ آشنایی با طرح هادی روستایی
- ❖ آشنایی با برنامه ریزی روستایی
- ❖ راهنمای جامع مدیریت روستایی
- ❖ منابع درآمدی دهیاری‌ها
- ❖ دستورالعمل‌ها و قوانین دهیاری‌ها
- ❖ اصول و مبانی بهداشت روستایی
- ❖ آشنایی با برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی روستا
- ❖ مفاهیم و مبانی ساماندهی صنایع در نواحی روستایی
- ❖ برنامه‌ریزی و کنترل پروژه‌های روستایی
- ❖ قوانین مالی و معاملاتی دهیاری‌ها
- ❖ جامعه‌شناسی مسائل اجتماعی و فرهنگی روستا
- ❖ فضای سبز روستایی
- ❖ مدیریت توسعه زیرساخت‌های خدماتی روستایی
- ❖ منابع مالی و درآمدی دهیاری‌ها
- ❖ مفاهیم و مبانی صنایع روستایی
- ❖ مدیریت روستایی در ایران
- ❖ برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران
- ❖ بودجه نویسی و بودجه ریزی روستایی
- ❖ بهسازی طبیعت و حفاظت از محیط زیست روستایی
- ❖ منابع انسانی و قوانین استخدامی
- ❖ توسعه فرهنگی و اجتماعی روستا
- ❖ آشنایی با طرح هادی روستایی
- ❖ آشنایی دهیاران با هدفمندسازی یارانه‌ها
- ❖ آشنایی با اصلاح الگوی مصرف در روستا
- ❖ آنچه یک دهیار باید بداند

- ❖ آشنایی با قوانین و مقررات کار و تامین اجتماعی
- ❖ آشنایی با صدور پروانه ساختمان و هدایت ساخت و ساز در روستا
- ❖ مدیریت مواد زائد روستایی
- ❖ اصول و مفاهیم مذاکره و ارتباطات در مدیریت روستایی
- ❖ حسابداری، حسابرسي و امور مالی دهیاری‌ها
- ❖ کارآفرینی روستایی
- ❖ مدیریت اقتصادی روستا
- ❖ مدیریت بحران روستایی
- ❖ مشارکت و ارتباط متقابل دهیار، شورا و دولت
- ❖ مقدمه‌ای بر مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری
- ❖ منابع مالی و اشتغال روستایی
- ❖ تجزیه و تحلیل مشاغل و استانداردهای آموزشی
- ❖

برای استفاده از خدمات و سرویس‌های متعدد «شبکه روستایی ایران» می‌توانید روی عنوان هر یک کلیک کنید:

سایت اخبار و اطلاعات روستاها 📌	آلبوم تصاویر روستایی 📌	آگهی محصولات روستایی 📌
سرویس پیامک روستایی 📌	بانک اطلاعات روستاها 📌	دانشنامه روستایی 📌
نامه رسان روستایی 📌	کتابخانه الکترونیکی روستایی 📌	اطلس و نقشه‌های روستایی 📌
اوقات شرعی روستاها 📌	اطلاعات استان‌ها 📌	مجلات روستایی 📌
هواشناسی روستایی 📌	مستجوگر کتاب روستایی 📌	فانهای قرآن روستایی 📌
گردشگری روستایی 📌	نرم‌افزار مسابرداری 📌	امور دهیاری‌ها 📌
وبلاگ‌های روستایی 📌	اطلاعات فرهیفتگان روستاها 📌	مقالات موزه روستایی 📌
فروشگاه اینترنتی 📌	صدای مشاور روستایی 📌	قیمت نهاده‌های روستایی 📌
بانک غذاهای مملی 📌	بانک رگوردهای روستایی 📌	قوانین و مقررات عمومی 📌

وزارت کشور



سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور

مدیریت روستایی در ایران

از سری منابع آموزشی دهیاری ها

تهیه و تنظیم :

مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری و روستایی
سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور



مدیریت روستایی در ایران

کارفرما: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی

تهیه و تدوین: دفتر امور روستایی استانداری بوشهر

مؤلف: علی حیدر انصاری

سرشناسه	: انصاری، علی حیدر، ۱۳۵۵ -
عنوان و نام پدید آور	: مدیریت روستایی در ایران / مولف علی حیدر انصاری ؛ تهیه و تدوین دفتر امور روستایی استانداری بوشهر ؛ کارفرما معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی.
مشخصات نشر	: تهران : سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور: بنیاد خواجه نصیر طوسی، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۱۴۲ص.: مصور، جدول، نمودار.
شابک	: ۹-۷۹-۷۰۱۲-۹۶۴-۹۷۸: ۵۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
یادداشت	: کتابنامه ص: ۱۴۰
موضوع	: عمران روستایی -- ایران - مدیریت : عمران روستایی - مدیریت : دهیاری - ایران : عمران روستایی - ایران : عمران روستایی
شناسه افزوده	: سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور. پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی. معاونت آموزشی
شناسه افزوده	: سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور
شناسه افزوده	: استانداری بوشهر. دفتر امور روستایی
شناسه افزوده	: بنیاد خواجه نصیر طوسی
رده بندی کنگره	: الف ۱۳۹۱ ع ۸ / HN۶۷۰/۲
رده بندی دیویی	: ۱۴۱۲۰۹۵۵/۳۰۷
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۰۳۲۱۳۶



عنوان کتاب: مدیریت روستایی در ایران

مولف: علی حیدر انصاری

کارفرما: سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهری و روستایی

مجری: استانداری بوشهر - دفتر امور روستایی

ناشر: انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور - بنیاد خواجه نصیر طوسی

مدیر پروژه: حسین رجب صلاحی - حسین عالی نژاد

ناظر پروژه: سید عارف موسوی - یوسف جاهدی - مسعود صارمی - سید جمال عبدی پور

نوبت چاپ: اول تاریخ چاپ: پاییز ۱۳۹۱

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹-۷۹-۷۰۱۲-۹۶۴-۹۷۸

فهرست

۱	کلیات و مفاهیم
۲	تعریف و مفهوم مدیریت
۳	کارکردهای مدیریت
۴	سطوح مدیریت
۵	مهارت های مدیریت
۷	مدیریت روستایی
۱۰	توسعه روستایی
۱۵	مفهوم و اهداف توسعه روستایی
۲۶	برنامه ریزی توسعه روستایی
۲۷	توسعه پایدار روستایی (منشاء و ضرورت)
۳۴	توسعه پایدار و مدیریت روستایی
۳۷	ویژگی های نواحی روستایی
۳۸	ویژگی های اقتصادی
۳۹	ویژگی های اجتماعی - فرهنگی
۴۲	ویژگی های زیستی
۴۴	ویژگی های ساختاری
۴۶	تاریخچه مدیریت روستایی در ایران
۴۸	الف- سوابق و تجارب مدیریت روستایی قبل از مشروطه
۵۳	ب- سوابق و تجارب مدیریت روستایی در دوره مشروطیت تا اصلاحات ارضی
۶۱	ج- سوابق و تجارب مدیریت روستایی بعد از اصلاحات ارضی تا پیروزی انقلاب اسلامی
۶۶	د- سوابق و تجارب مدیریت روستایی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

۷۰.....	خانه همیار
۷۱.....	دفتر عمران
۷۴.....	دلایل و ضرورت های تاسیس و تشکیل دهیاری ها
۷۷.....	بررسی تشکیلات و سازماندهی دهیاری ها و مقایسه آن با نهادهای مدیریت روستایی قبلی
۷۹.....	تجزیه و تحلیل جایگاه و پایگاه حقوقی دهیاری ها در قوانین، آئین نامه ها و مصوبه ها
۸۱.....	جایگاه و نقش دهیاری ها در برنامه ریزی توسعه روستایی
۸۲.....	جایگاه مدیریت در برنامه ریزی توسعه روستایی
۸۳.....	نهادهای و سازمان های محلی و توسعه روستایی
۸۴.....	وظایف مدیریت در سازمان های محلی روستایی
۸۷.....	نظام مدیریت طرح ها و برنامه های توسعه روستایی
۹۱.....	دهیاری ها و مدیریت توسعه روستایی در کشور
۹۳.....	جایگاه و نقش دهیاری ها در اقتصاد روستایی
۹۸.....	دهیاری ها و مقررات مربوط به ساخت و ساز روستایی
۹۹.....	دهیاری ها و حفاظت روستا در برابر مخاطرات محیطی
۱۰۲.....	نقش دهیاری ها در تهیه و اجرای طرحهای توسعه روستایی
۱۰۲.....	الزامات اجرایی قواعد و مقررات مرتبط با دهیاری ها
۱۰۴.....	موانع اجرای کامل قواعد و مقررات مرتبط با دهیاری ها
۱۰۵.....	چگونگی رفع موانع اجرایی قواعد و مقررات
۱۰۸.....	مدیریت روستایی و دهیاری ها
۱۰۹.....	مدیریت روستایی بعد از انقلاب اسلامی
۱۱۲.....	جایگاه دهیاران در نظام مدیریت روستایی کشور (تعاریف، کارکردها و وظایف)
۱۱۶.....	نقش دهیاران در توسعه پایدار روستایی با رویکرد مدیریتی

- وظایف دهیار از بعد اجتماعی (تامین یکپارچگی اجتماعی) ۱۲۳
- وظایف دهیار از بعد اقتصادی (تامین کارایی اقتصادی)..... ۱۲۴
- وظایف دهیار از بعد محیطی - کالبدی (تامین مسئولیت پذیری محیطی) ۱۲۵
- تبیین نقش و چگونگی اثر گذاری عملکرد دهیاران در توسعه پایدار روستایی ۱۲۶
- مدیریت محیطی ۱۲۷
- مدیریت اجتماعی ۱۲۸
- مدیریت اقتصادی ۱۲۸
- محدودیت ها و قابلیت های مدیریت روستایی و راهکارهای پیشنهادی** ۱۲۹
- چالش ها و و تنگناها ۱۳۰
- توان ها و قابلیت ها ۱۳۲
- راهکارهای پیشنهادی ۱۳۳
- منابع ۱۳۵

کلیات و مفاهیم

تعریف و مفهوم مدیریت

مدیریت به عنوان یک رشته علمی و تخصصی از ابتدای قرن بیستم میلادی پا به عرصه ظهور گذاشت و تاکنون تحول و تکامل درخور توجهی یافته است. اما پیدایش موضوع اداره کردن و مدیریت مربوط به عصر حاضر نیست، بلکه بشر از ابتدا متوجه این نکته بود که با توجه به کمبود منابع انسانی و مادی، برای رسیدن به هدف، نیاز به تأمین منابع و هدایت افراد به سوی آن هدف می باشد. برخی از پژوهشگران، سابقه مدیریت را به آغاز پیدایش انسان نسبت می دهند و بر این باورند که هنر مدیریت با شکل گیری نهاد خانواده مطرح شده است (احمدی، ۱۳۸۶ : ۱۶).

محققان و صاحب نظران، مدیریت را به گونه های مختلفی تعریف نموده اند و یافتن یک تعریف جامع و کامل از مدیریت مشکل می باشد. اگرچه بسیاری از محققان این واژه را تعریف کرده اند، اما تعاریف متفاوت هستند. برخی از افراد مدیریت را بر حسب "نوع وظایفی که انجام می دهند" تعریف کرده، بعضی دیگر نیز "فرایند کار کردن با افراد"، "هماهنگی" و یا "تصمیم گیری" را در محور تعریف خود قرار داده اند اما عنصر مشترک اکثر تعاریف "رسیدن به اهداف تعیین شده" می باشد.

بر طبق یک تعریف مدیریت عبارتست از هماهنگ کردن منابع انسانی و مادی برای نیل به هدف. همچنین مدیریت را می توان علم و هنر متشکل و هماهنگ کردن، رهبری و کنترل فعالیتهای دسته جمعی برای نیل به هدفهای مطلوب با حداکثر کارایی تعریف کرد. مطابق تعریف دیگری، مدیریت، کارکردن با افراد و بوسیله افراد و گروهها برای تحقق هدفهای سازمانی می باشد.

در واقع، مدیریت فرایند به کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی بر مبنای یک نظام ارزشی پذیرفته شده است که از طریق برنامه ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل عملیات برای دستیابی به اهداف تعیین شده صورت می گیرد.

این تعریف، ۵ نکته اساسی ذیل را که زیربنای مفاهیم کلی مدیریت در حوزه های نظریه پردازی و کاربردی هستند، در بردارد:

۱- مدیریت یک فرایند است.

۲- مدیریت بر هدایت تشکیلات انسانی دلالت دارد.

۳- مدیریت مؤثر مبتنی بر تصمیم‌گیری مناسب و دستیابی به نتایج مطلوب است.

۴- مدیریت کارآ، متضمن تخصیص و مصرف مدبرانه منابع است.

۵- مدیریت بر فعالیتهایی هدفدار، تمرکز دارد (رضاییان، ۱۳۷۹: ۴).

کارکردهای مدیریت

مدیران با بهره‌گیری از کلیه منابع مادی و انسانی برای دستیابی به اهداف سازمان تلاش می‌کنند. شغل هر مدیری بر عهده داشتن مسئولیتهای کلیدی است تا به سازمان در دستیابی به عملکرد بالا از طریق به کارگیری تمام منابع اعم از مادی و انسانی کمک کند. این کار از طریق فرایند مدیریت انجام می‌شود که شامل وظایف و عناصر متعددی می‌باشد. صاحب‌نظران، وظایف یا کارکردهای مدیریت را به عناوین مختلف بیان نموده‌اند.

طبقه‌بندی عناصر مدیریت طبق نظریه هنری فایول شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، فرماندهی (رهبری)، هماهنگی و کنترل می‌باشد. لوتر گیولیک یکی از دانشمندان معاصر علوم اداری، وظایف مدیر را شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، کارگزینی، فرماندهی، هماهنگی، گزارش‌دهی و بودجه‌بندی می‌داند.

شرمرهورن (۱۳۸۱) وظایف مدیریت را شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل بیان نموده است. مطابق نظر هرسی و بلانچارد (۱۳۸۱) نیز کارکردهای برنامه‌ریزی، سازماندهی، انگیزش و کنترل در بحث مدیریت اهمیت دارند. بافورد و همکاران (۱۳۸۱) کار مدیریتی را به ۵ وظیفه برنامه‌ریزی، سازماندهی، کارگزینی و مدیریت نیروی انسانی، رهبری و نفوذ، و کنترل یا نظارت تقسیم نموده است.

اما امروزه وحدت نظر نسبی در ارتباط با عناصر یا وظایف مدیریت حاصل شده و اکثر صاحب نظران کارکردهای اصلی مدیریت را شامل برنامه ریزی، سازماندهی، هماهنگی، رهبری و کنترل می دانند.

۱- **برنامه ریزی**^۱: عبارتست از فرایند تعیین اهداف سازمانی و تصمیم گیری درباره نحوه رسیدن به آنها.

۲- **سازماندهی**^۲: عبارتست از تنظیم فعالیتها، انسانها و سایر منابع برای انجام کار و حصول هدفها و بدین ترتیب مستلزم تقسیم کار، طبقه بندی وظایف و تفویض اختیار می باشد.

۳- **هماهنگی**^۳: ایجاد موازنه، همبستگی و وحدت بین وظایف متعددی که واحدهای مختلف سازمان به منظور تأمین هدف مشترک انجام می دهند.

۴- **رهبری**^۴: برانگیختن افراد به منظور همکاری در راستای دستیابی به عملکرد مطلوب.

۵- **کنترل**^۵: اندازه گیری عملکرد و مقایسه نتایج عملیات با هدفهای اولیه و برنامه های پیش بینی شده به منظور حصول اطمینان از دستیابی به نتایج مطلوب (اهداف سازمانی).

سطوح مدیریت

به طور معمول سه سطح متمایز و در عین حال مرتبط به هم، را برای طبقه بندی رده های مدیریتی سازمان در نظر می گیرند. این سطوح عبارتند از:

۱-Planning
۲-Organizing
۳- Coordinating
۴-Leading
۵-Controlling

۱- **سطح عملیاتی یا سرپرستی:** مدیران عملیاتی معمولاً درگیر عملیات اجرایی بوده و مستقیماً با ارباب رجوع و یا مشتریان سر و کار داشته و افرادی پرمشغله هستند. رؤسای ادارات، بخش، دوایر، قسمت و مسئولین مشابهی که کار عملیاتی انجام می دهند، به عنوان مدیران عملیاتی محسوب می شوند.

۲- **سطح میانی:** مدیران میانی، مانند حلقه واسط میان مدیران عملیاتی و مدیران عالی عمل می کنند. این مدیران به طور مستقیم، به مدیریت عالی گزارش می دهند و کارشان هدایت و نظارت بر سرپرستان است. مدیران کل، معاونین مدیران و افراد مشابه، به عنوان مدیران میانی قلمداد می شوند.

۳- **سطح عالی:** اگر یک مدیر در سطوح عملیاتی و میانی موفق باشد، معمولاً می تواند به سطح مدیریت عالی نیز راه یابد. بر اساس مطالعات انجام شده، بخش عمده کار مدیران عالی از حیث پویایی و میزان مشغله، با کار مدیران عملیاتی شباهت دارد. با این تفاوت که مدیران عالی در سطح گسترده تری درگیر برنامه ریزی های جامع و بلندمدت می شوند و عملکرد واحدهای عمده سازمان را ارزیابی می کنند. مقامات لشکری و کشوری، رؤسای سازمان ها، مدیران عامل شرکت ها و مناصب مشابه که در واقع وظایفشان تنظیم استراتژی، مأموریت اصلی و اهداف دوربرد مؤسسه یا سازمان می باشد، به عنوان مدیران عالی شناخته می شوند (احمدی، ۱۳۸۶: ۳۴).

مهارت های مدیریت

موفقیت در هر رده یا هر نوع شغل مدیریت مستلزم برخورداری از سطح مطلوبی از دانش، مهارت و قدرت درک مسائل می باشد. هر مدیر با توجه به نوع کار، رده مدیریت، شرایط و مقتضیات موجود، به درجاتی از مهارت های مدیریتی نیاز دارد. مهارت عبارتست از توانایی تبدیل دانش به عملی که منتج به عملکرد مطلوب می شود. به طو رکلی مهارتهای مدیریتی مورد نیاز مدیران بوسیله رابرت کتر^۶ تحت عنوان مهارتهای فنی^۷، انسانی^۸ و ادراکی^۹ توصیف شده است. با وجود اینکه هر

۱-Robert Katz
۷-Technical Skill
۸-Human Skill
۹-Conceptual Skill

یک از این مهارت‌ها برای همه مدیران ضرورت دارد، اهمیت نسبی آن ممکن است بر حسب رده مسئولیت مدیریت متفاوت باشد.

۱- **مهارت فنی**: عبارت از توانایی به کار بردن علوم، فنون، تبحر یا تخصص خاص برای انجام فعالیت‌های ویژه است. به عنوان مثال حسابداران، مهندسان و کارشناسان کامپیوتر دارای مهارت‌های فنی هستند. مهارت‌های فنی برای مدیران سطوح پایین مدیریت اهمیت بسزایی دارد.

۲- **مهارت انسانی**: توانایی کار کردن با مردم، درک احساسات آنها و برقراری روابط انسانی خوب با سایرین را مهارت انسانی گویند. اهمیت مهارت انسانی در تمام سطوح مدیریتی یکسان بوده و برای کلیه مدیران عملیاتی، میانی و عالی ضروری می باشد.

۳- **مهارت ادراکی**: عبارت از توانایی درک پیچیدگی های کل سازمان، جایگاه و موقعیت عملکرد فرد در آن و تفکر تحلیلی برای حل مسائل و مشکلات در موقعیت های گوناگون می باشد. این نوع مهارت بیشتر مورد نیاز مدیران در سطوح عالی است.

مهارت‌های مورد نیاز سطوح مدیریت

سطح مدیریت عالی	ادراکی
سطح مدیریت میانی	انسانی
سطح مدیریت عملیاتی	فنی

شکل ۱- مهارت‌های مورد نیاز مدیران در سطوح مختلف مدیریت

همچنانکه شخص از سطوح پایین به سطوح بالای مدیریت ارتقا می یابد، به مهارت فنی کمتر و مهارت ادراکی بیشتری نیاز دارد. اما در این میان، ویژگی مشترکی که در همه سطوح اهمیت یکسانی دارد، مهارت انسانی می باشد. چرا که منابع

انسانی سرمایه های بنیادی سازمانها و مهمترین منابع هر سازمانی بوده و مدیران بایستی قادر باشند با انسان ها درست ارتباط برقرار نمایند.

مدیریت روستایی

اداره امور روستا به نحوی که به توازن و تعالی روستا و ارتقاء سطح زندگی روستائیان یاری رساند. امروزه، مدیریت روستایی در اداره امور اجتماعی- اقتصادی روستا، به ویژه واحدهای تولیدی، از جمله تعاونیهای تولید با واحدهای نوین فراوری، نقش اساسی دارد. از این رو، نخبگان مدیریت روستایی در فروش و بازاریابی کالاهای تولیدی و مصرفی این گونه واحدها و مؤسسات به یاری می آیند. علاوه بر این، با زمینه سازی برای برپایی نهادها و مؤسسات محلی می کوشند، قابلیت های نهفته در نواحی روستایی را به منصفه ظهور رسانند.

جامعه روستایی به صورت یک نظام اجتماعی پویا عمل می کند، به نحوی که عناصر و نهادهای مختلف آن در عرصه عمل به مثابه عوامل تغییر به ایفای نقش می پردازند. بر این اساس، مدیریت روستایی لازم است با در نظر گرفتن بخش روستایی به عنوان یک نظام (سیستم)، مسائل مبتلابه محیط روستا را به درستی دریابد و در رفع و چاره جویی آنها اقدام نماید. بدین ترتیب، مدیریت روستایی در عمل با تحول و دگرگونی جامعه روستایی سروکار دارد. به سخن دیگر، سازماندهی نهادهای محلی و هدایت مناسب عناصر دخیل در روند تغییر اجتماع محلی، از وظایف مدیریت روستایی است. گرچه در این راه مهارت های مدیریتی الزامی است، اما علاوه بر آن، حساسیت نسبت به وظیفه اصلی مدیریتی، یعنی آگاهی بخشی به روستائیان در زمینه ضرورت دگرگونی و پیشرفت امور نیز ضروری است. در همین راستا، مشارکت و سازماندهی مردم روستایی، به ویژه آنانی که از منابع و فرصت های موجود بی بهره اند، از وظایف مدیریت روستایی است. آشکار است که این امر نیازمند مدیرانی با تدبیر، برخوردار از توان رهبری و کسانی است که از اندیشه ها و ایده های قابل توجهی در راستای توسعه روستایی برخوردار باشند.

بدینسان، امروزه، مدیریت روستایی با نمایندگی نیازهای گوناگون گروه های معین روستایی در مناطق مختلف جغرافیایی،

می‌تواند نقش تعیین کننده‌ای در پیشبرد امور و توسعه روستایی بر عهده گیرد؛ از جمله این وظایف می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- برنامه‌ریزی توسعه مداوم و نظام‌وار محدوده‌های تحت عمل؛
 - شناسایی و انتظام بهره‌برداری از منابع محلی؛ و
 - برپایی تشکلهای مردمی و مشارکتی، از جمله تعاونیها و صندوقهای اعتبارات خرد و مانند آن.
- برای انجام مناسب این وظایف، لازم است داده‌ها و اطلاعات کافی در حوزه‌های زیر در اختیار باشند:
- ساختار رسمی و غیررسمی اجتماع روستایی؛
 - ویژگیهای جمعیتی؛
 - هویت طبقاتی، گروهی و طایفه‌بندی اجتماع روستایی؛
 - نقش و جایگاه جنسیتی در درون و برون نهاد خانواده؛
 - نحوه توزیع سنتی قدرت و اقتدار؛
 - اخلاقیات، هنجارها و گرایشهای مؤثر بر فردیت، پایگاه (اجتماعی)، کار و فعالیت، مالکیت و تصرف، چانه زنی و بده-بستانها و مبادله، توافقه‌های نانوشته و نهادهای سنتی روستا؛
 - اشتغال و فعالیتهای اقتصادی و نحوه بازاریابی؛ و
 - تبیین جایگاه معمرین و شوراها و ریش سپیدی.
- امروزه، مدیریت روستایی در ایجاد، گسترش و اداره امور تعاونی‌های محلی نقشی شایسته برعهده دارد. بازتاب این‌گونه نقش‌پذیری مدیریتی، از جمله، عبارت است از:
- کارکردهای مدیریت روستایی که در روستا اثرگذار هستند و جنبه سازمانی- رفتاری این کارکردها. عناصر اصلی این کارکردها عبارتند از:
۱. ساختار منطقه‌ای تعاونیها به‌عنوان عامل پیوند روستا با مراکز شهری، به‌مثابه کانونهای قدرت، اطلاعات و سرمایه.
- همچنین، نقش تعاونیهای روستایی در ساختار کلی تعاونیهای سرزمینی؛

۲. رفتار فردی و گروهی و کارکردهای آموزشی و تخصصی شدن توسعه تعاونیها و سایر نهادهای روستایی، همراه با تأکید بر مشوقها، ترغیب و انگیزش و پاداش. توسعه و سازماندهی تعاونیها و سایر عوامل نوآورانه تغییر در محیطهای روستایی؛
۳. آموزه‌های ترویجی و نقش آن در برپایی و نگهداری از سازمانها و نهادهای روستایی؛
۴. دسترسی یکسان به خدمات تعاونی‌ها؛ و
۵. جایگزینی هنجارهای نو به جای هنجارهای دست‌وپاگیر سنتی.

• روند فایده بخشی سازمان‌ها و فنون مرتبط برای مدیریت روستایی در حوزه عمل مدیران روستا. عناصر اصلی این مهم عبارتند از:

۱. توسعه ترویج و مشاوره؛
۲. پایش و ارزیابی پیشرفت نظام‌های تعاونی روستا؛
۳. احیاء همیاریها و تعاونی‌های رها مانده در محیط روستا؛
۴. پیگیری و اعمال اقتدار در حل برخوردها و تعارضات فردی و گروهی، از طریق ملاقات‌های رسمی و غیررسمی بین افراد و گروه‌ها؛
۵. برقراری روابط بین فردی و مدیریت اتحادیه‌ها و تشکلهای تجاری- اقتصادی روستا و کارگاه‌ها و واحدهای تولیدی روستا.

بدین ترتیب، مدیریت روستایی هم نوعی نظام فکری، متشکل از شیوه‌های اجرایی است و هم یک موضوع و تخصص علمی؛ بنابراین، باید هم قابل تحقیق و هم قابل اندیشیدن و نیز قابل آموزش به دیگران باشد. در مباحث نوین مدیریت روستایی، توجه به ۵ نکته زیر اساسی بشمار می‌رود (سعیدی، ۱۳۷۸: ۶۹۵):

- ایجاد ساختار مناسب برای ورود به مبحث جایگاه و نقش مدیریت روستایی که در مباحث علمی مدیریت، به عنوان سازماندهی روستایی شناخته می‌شود؛
- تفکیک مقوله مدیریت روستایی به حداقل تعداد واحدها و مباحث و تعریف دقیق آن‌ها به شیوه‌ای که بتواند به

کارشناسان در بهره‌گیری کامل از دانش موجود یاری رساند؛

- تأکید بر بهره‌گیری کامل از مباحث مدیریتی که کارایی آنها در موارد دیگر به اثبات رسیده است؛
- بهره‌گیری از فنون تصمیم‌سازی به شیوه‌هایی که مشوق پذیرش آنها در الزامات فعالیت در محیط‌های روستایی باشد؛ و
- بیان دستاوردهای علمی و آموزشی مدیریت روستایی به زبان ساده و قابل فهم برای روستائیان.

توسعه روستایی

تجربه تاریخی فرآیند توسعه در کشورهای توسعه‌یافته و پیشرفته، این امر را روشن ساخته که توسعه روستایی یک ضرورت بنیادی برای توسعه ملی است و می‌بایست در اولویت برنامه‌های توسعه‌ای قرار گیرد (شکویی، ۱۳۸۰: ۲۲) و اگر قرار است توسعه در کشورهای جهان سوم نیز انجام گیرد و خود پایدار باشد، باید به طور اعم از مناطق روستایی و به طور اخص از بخش کشاورزی آغاز شود. مسائل اساسی فقر گسترده، نابرابری در حال رشد، رشد سریع جمعیت و بیکاری فزاینده تماماً ریشه در رکود و اغلب سیر قهقراپی زندگی اقتصادی مناطق روستایی دارد (تودارو، ۱۳۶۴: ۲۳) و بدون توسعه روستایی که به عنوان بخش مهمی از برنامه‌های توسعه کلان در هر کشوری است، توسعه صنعتی یا موفق نخواهد شد و یا اگر موفق شود چنان عدم تعادل‌های شدید داخلی ایجاد می‌کند که مشکلات فقر گسترده، نابرابری و بیکاری بیشتر خواهد شد.

در ارتباط با مفهوم توسعه روستایی دیدگاه‌های گوناگونی وجود دارد؛ از دیدگاه بانک جهانی، توسعه روستایی استراتژی است که برای بهبود زندگی اقتصادی اجتماعی گروه مشخصی از مردم که همان روستائیان فقیرند، طراحی می‌شود. این استراتژی در پی گسترش منافع توسعه در بین فقیرترین افرادی است که در نواحی روستایی به دنبال امرار معاش هستند. از نظر بانک جهانی، فقرای روستایی شامل کشاورزان خرده‌پا، اجاره نشین‌ها و خوش نشین‌ها می‌شود (مطیعی لنگرودی، ۱۳۸۲: ۲۴).

در نگرش‌های نوین توسعه که بر توانمندسازی جامعه روستایی و مقوله‌های مشارکت و توسعه منابع انسانی تأکید می‌شود، توسعه روستایی را می‌توان فرآیندی همه‌جانبه از تحولات رو به تکامل ساختارهای شکل‌دهنده زندگی روستایی

نامید که منجر به ارتقاء سطح زندگی مادی و معنوی روستائیان با عنایت به مقوله پایداری می‌گردد. در این نگاه به توسعه روستایی، توسعه صرفاً معطوف به یک قشر (فقیر) نبوده بلکه کلیه ابعاد زندگی و آحاد و گروه‌های اجتماعی را مدنظر دارد. مؤلفه‌های توسعه روستایی، ساختارهای شکل‌دهنده زندگی روستایی است که می‌توان به قرار ذیل بیان داشت:

- مؤلفه‌های زیست محیطی و نظام اکولوژیک

- ساختارهای اقتصادی و نظام تولید، توزیع و مصرف

- مؤلفه‌ها و اجزاء ساختار اجتماعی - فرهنگی، نهادی و سیاسی

- ساختارهای کالبدی، زیربناها و تأسیسات و خدمات.

بنابراین در توسعه روستایی، تحول هدف‌مند و تکاملی همه ساختارهای مذکور به نحوی که با افزایش تولید کالاها و خدمات و توزیع بهینه و دسترسی (اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی) همه مردم به کالاها و خدمات مورد نیاز، زمینه برخورداری جامعه فراهم‌شده و با آموزش لازم انگیزه‌ها و بسترهای خودآگاهی، خوداتکایی و مشارکت در آنان تقویت شده و آنان بتوانند با عزت نفس و در اختیار داشتن قدرت کافی بر سرنوشت خود و توسعه محیط زندگی‌شان اشراف داشته‌باشند، مد نظر قرار دارد.

توسعه روستایی در حقیقت یکی از جلوه‌های توسعه محلی محسوب می‌گردد. توسعه محلی، چه شهری و چه روستایی، فرایندی بسیار پیچیده، وقت‌گیر و نیازمند به منابع است. همچنین بسیار مهم است که به طور دوره‌ای و با حساسیت بسیار زیاد، اهداف و خواسته‌ها را بررسی کنیم و ببینیم که آیا به آن‌ها رسیده‌ایم یا نه و اگر نه چرا؟ در این فرآیند حساس است که می‌توانیم میزان رسیدن به اهدافمان را کنترل کنیم (Moseley: ۱۹۴: ۲۰۰۳). توسعه روستایی به عنوان یک مفهوم و مجموعه‌ای از تجربه‌ها و روش‌های گوناگون سازماندهی تولید، ایجاد رفاه و مبادله در فعالیت‌های روستایی، سابقه‌ای طولانی داشته و تنها منحصر به نظام یا کشور خاصی نیست (لی، ۱۳۷۰: ۴۳) شاید به همین دلیل است که گفته می‌شود توسعه روستایی جریانی است که مردم روستایی را هدایت می‌کند تا توان خود را جهت کنترل بر محیط خویش بالا ببرند. این جریان با توزیع بیشتر منافع بین مردم که خود نتیجه چنان کنترلی بر محیط است همراه می‌شود. افزایش توانایی‌های

مردم جهت کنترل منوط به کسب دانش و مهارت مربوط می‌شود که این دانش و مهارت به وسیله آموزش به دست می‌آید. بنابراین بخش تحقیق، آموزش و ترویج در امر توسعه روستایی اولویت اساسی می‌یابد (حسینی ابری، ۱۳۸۰: ۲۶۵).

در چارچوب روند تحولی «مفهوم توسعه» به معنای عام آن، «مفهوم توسعه روستایی» نیز در گذر زمان دچار تغییر و تحول شده است؛ زیرا، اندیشه‌ها، باورها و نهادهای اثرگذار در روند و فرایند توسعه روستایی در سطح جهانی (سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی)، منطقه‌ای و ملی نیز به ضرورت تغییر و تحول براساس آنچه که در طی دهه‌های اخیر حاصل شده است، پی‌برده‌اند؛ زیرا، الگوی قدیم توسعه روستایی منجر به افزایش و توزیع عادلانه درآمد، کاهش فقر، تعدیل نابرابری‌ها در جهت کسب فرصت‌های برابر از حیث منابع و منافع، افزایش همه‌جانبه کیفیت زندگی، مشارکت مؤثر مردم و نهادهای محلی در تصمیم‌سازی و فرایند برنامه‌ریزی نشده است (موسسه توسعه روستایی، ۱۳۸۰: ۷).

به طور کلی توسعه روستایی، فرایند توسعه دادن و مورد استفاده قرار دادن منابع طبیعی و انسانی، تکنولوژی، تسهیلات زیربنایی، نهادها و سازمان‌ها، سیاست‌های دولت و برنامه‌ها به منظور تشویق و تسریع رشد اقتصادی در مناطق روستایی جهت ایجاد شغل و بهبود کیفیت زندگی روستایی برای ادامه زندگی و پایداری حیات است. این جریان علاوه بر رشد اقتصادی درگیر تغییرات در طرز تلقی و در بسیاری موارد حتی شامل تغییرات در عادات و اعتقادات مردم می‌باشد، زیرا جریان توسعه روستایی دربرگیرنده تمامی قدم‌های تغییر است که به وسیله آن یک سیستم اجتماعی روستایی از شرایط زندگی که غیرمطلوب به نظر می‌رسد، به طرف شرایط مطلوب مادی و روحی حرکت می‌کند. در دهه ۱۹۷۰ به چهار دلیل عمده، تأکید زیادی بر روی توسعه روستایی انجام گرفت:

اول آنکه در حدود دو سوم از جمعیت کشورهای درحال توسعه در نواحی روستایی زندگی می‌کنند و در کشور فقیرتر نسبت افراد ساکن در روستا بیشتر است. میزان رشد این جمعیت‌ها نیز در سال‌های اخیر افزایش یافته است. تعداد و نسبت فقرا در نواحی روستایی به طور متفاوت از ۷۵۰ میلیون تا یک میلیارد نفر برآورده شده که این تعداد، تقریباً ۳۳ تا ۵۰ درصد از جمعیت روستایی کشورهای درحال توسعه را تشکیل می‌دهند. وقتی هیچ رشد سریعی در بخش‌های شهری و صنعتی صورت نمی‌گیرد، اگر قرار باشد سطح حداقل امکانات زندگی و مقام و آزادی انسانی این افراد ارتقاء داده شود، در این صورت

لازم است که برای بهره‌برداری از نیروی کار در محل خودش، ایجاد توسعه (ولو محدود) و متوقف کردن مهاجرت از روستا به شهر، امکانات کسب درآمد و اشتغال در نواحی روستایی ایجاد شود.

دلیل دوم آن بود که رشد سریع جمعیت از دهه ۱۹۵۰ و دهه ۱۹۶۰ باعث ایجاد مشکلات جدی اجتماعی و اقتصادی شده بود. شاید از مهمترین این مسایل بتوان به افزایش غیرمترقبه و قطعی در بیکاری آشکار و اشتغال ناقص اشاره کرد. این مسأله در شرایط کمبود زمین و منابع که نسبت خوش‌نشینانی که دارای اشتغال ناقص هستند، رو به افزایش بوده، مشخص تر است. سازمان بین‌المللی کار برای شناختن این نشانه‌ها، مطالعاتی را در سطح جهان، به عنوان بخشی از برنامه‌های اشتغال جهانی خود به انجام رسانید. اخیراً گزارش یک گروه از کارشناسان به بانک توسعه آسیایی در مورد دومین بررسی کشاورزی در آسیا نیز، مسأله اشتغال روستاییان فقیر فاقد زمین و زارعان حاشیه‌ای و معیشتی در آسیا را مورد بررسی دقیق قرار داده است. گزارش سالانه توسعه جهانی که توسط بانک جهانی تهیه می‌شود نیز مسایل اشتغال و فقر را مورد توجه قرار داده است. از این رو سازمان‌های گوناگون دست اندرکار توسعه بین‌المللی، به‌رغم تفاوت‌هایی که در ارائه راه‌حل‌هایی برای توسعه دارند، نسبت به جدی بودن نشانه‌های بیکاری و فقر در نواحی روستایی کشورهای در حال توسعه (به خصوص در بخش‌هایی از آسیا که زمین کافی وجود ندارد) با یکدیگر هم عقیده‌اند.

دلیل سوم اینکه به‌رغم افزایش‌های اساسی و مؤثر در رشد محصولات کشاورزی و غذایی در مناطقی از کشورهای در حال توسعه، وضع بد خوش‌نشین‌ها و کشاورزان خرده‌پا بهبود چندانی نیافته است. این مسأله اساساً بدان خاطر است که افزایش در محصول و بهره‌وری به کمک تهیه و استفاده از نهاده‌های پربازده و تکنولوژی و از جانب آن عده که از توانایی و اطلاعات و قدرت سیاسی برای درخواست چنین امکاناتی برخوردارند، انجام گرفته است. بنابراین بناچار، در غیاب هرگونه اصلاحات ارضی قابل ملاحظه، فقر افراد فاقد زمین به طور تنگاتنگی با تمرکز زمین در دست کشاورزان بزرگ و مالکان عمده در ارتباط است. این تولیدکنندگان می‌توانند با استفاده بیشتر از ماشین‌آلات و دیگر نهاده‌ها به جای استفاده فزاینده از نیروی کار محلی، به میزان بالایی از تولید محصول دست یابند. مسؤلیت چنین رشدی در کشاورزی که به لحاظ اجتماعی نامناسب است، بر عهده سازمان‌های یاری‌دهنده بین‌المللی و استراتژی‌های توسعه ملی است. تغییراتی که اخیراً در نگرش

سازمان‌های یاری‌دهنده و سیاستگذاران توسعه ملی، لاقلاً در نوشته‌های‌شان به چشم می‌خورد، پی بردن به وضع نامساعد کشاورزان بدون زمین و کشاورزان حاشیه‌ای است که از ثمرات رشد تولید که اخیراً حاصل شده، چیزی عاید آن‌ها نشده‌است. دلیل چهارم آن که موفقیت برخی از کشورها در از بین بردن فقر و بیکاری، سیاستگذاران را به تحقیق برای یافتن مدل‌هایی برای توسعه روستایی علاقمند نمود.

از این گذشته، وقتی می‌خواهیم از وضعی به وضع دیگر گذر کنیم و تغییراتی را ایجاد کنیم یا انسان‌ها را توانمند کنیم تا با آن چارچوب‌های فرهنگی خویش زیستن را اختیار کنند، در این چارچوب باید دید که این انسان چه پتانسیل‌هایی دارد و چرا باید او را محور تغییر و حرکت قرار داد؟

۱. یکی از ضرورت‌های طرح توسعه روستایی مسئله انسانی بودن توسعه است. جمع‌کثیری از این انسان‌ها در فضاهایی زندگی می‌کنند که به‌نحوی از آنها در گذر تاریخ از فرصت‌های ملی که بتوانند استفاده کنند محروم مانده‌اند و به لحاظ انسانی لازم است که آنها هم همپای انسان‌های دیگری که در جامعه و فضای دیگر زندگی می‌کنند از این فرصت‌ها استفاده کنند.

۲. بعد دیگر فرهنگ تولیدگری است که در ساختار روستا وجود دارد و بخش عمده‌ای از نیازهای غذایی جامعه را تأمین می‌کند و به‌ویژه اینکه امروز امنیت غذایی به عنوان یکی از اهداف اولیه توسعه پایدار، ملی و روستایی مطرح است از این بعد هم جامعه‌ای که فرهنگ تولیدی و تولیدگری اساس فعالیت او را شکل می‌دهد و کارکرد اقتصادی او کارکردی است که ضریب امنیت غذایی را در جامعه بالا می‌برد، ضرورت دارد توسعه، فضایی را فراهم کند تا افرادی که در این فضا زندگی می‌کنند حداقل بتوانند این روحیه را حفظ کنند.

۳. از بعد زیست‌محیطی هم ضرورت دارد به روستا توجه شود. به دلیل تراکم، آلودگی‌ها و فشارها و مسایل و مشکلات شهری که در دنیای صنعتی وجود دارد، روستا محل آرامش و محل پاک و محیط زیست سالم تلقی می‌شود و اغلب مدیران و متخصصان و محققان بیشتر زندگی خود را در دنیای صنعتی در روستا می‌گذارند و از روستا به‌عنوان خانه دوم یاد می‌کنند

و یا جنبش‌های سبز نمونه‌ای از بازگشت به روستا است. بنابراین اگر از این بعد هم به مسایل روستایی نگاه کنیم ضرورت توسعه روستایی بیش از پیش روشن می‌گردد.

۴. یکی دیگر از ضرورت‌های توسعه روستایی وجود فقر بیشتر در روستاها است و یکی از اهداف توسعه روستایی هم کاهش فقر است چرا که بیش از هشتصد میلیون نفر از مردم جهان در روستاها زندگی می‌کنند که به لحاظ امنیت غذایی زیر خط فقر هستند. از این بعد هم توجه به نیازهای اولیه این انسان، در کانون مسایل توسعه روستایی قرار دارد.

۵. از بعد اصل مکمل بودن مکان‌ها نیز ضرورت توجه به مسایل توسعه روستایی مطرح است. بر اساس اصل مکمل بودن هیچ مکانی نمی‌تواند خودکفا باشد و این امر امکان پذیر نیست. بنابراین ضرورت دارد با مکان / مکان‌های دیگر در ارتباط باشند تا بتواند نیازهای خود را برطرف کند. به عبارت دیگر اصل مکمل بودن مکان‌ها یعنی ارتباط مکان‌ها با یکدیگر برای رفع نیازهای خود. پس سلسله مراتب سکونت‌گاهی یک اصل است و از این بعد هم که روستا یکی از آن سلسله مکان‌هایی است که باید به آن توجه شود. یعنی اگر نگاه، نگاه شهری هم باشد، اصل مکمل بودن مکان‌ها و سلسله مراتب مکانی را به عنوان برنامه‌ریز و سیاستمدار به ناچار بایستی بپذیرد و به روستا هم توجه داشته باشد. به عبارتی بدون توجه به روستا نمی‌توان مشکلات شهر را هم حل کرد و این نگاه سیستمی است که اجزا را با همدیگر و در ارتباط با هم می‌بیند. پس اصل مکمل بودن مکان‌ها یا سلسله مراتب سکونت‌گاهی یا ارتباط شهر و روستا، ضرورت توجه به روستا را مطرح می‌سازند.

۶. نکته بعدی، پنج دهه تجربیات توسعه در جهان است که نگاهی به شهر داشت و توسعه را فقط در شهر آن هم در شهرهای بزرگ یعنی کانون‌های خاصی می‌دید، آثار این نگاه‌ها نشان می‌دهد که این الگو حداقل در کشورهای جهان سوم، کارساز نبود. نگاه شهرنشینی و تمرکز در شهرها یا اتخاذ راهبرد رشد و صنعتی شدن شتابان آن هم در شهرهای بزرگ آثار و مشکلاتی داشت و دارد که همگی هنوز هم آثار آن را شاهدیم از جمله حاشیه‌نشینی و مراکز جمعیتی فقیر در کنار کلان شهرها و آسیب‌های اجتماعی در شهرها و شکل‌گیری کانون‌های آسیب‌های اجتماعی.

مفهوم و اهداف توسعه روستایی

در دهه اخیر بانک جهانی، توسعه روستایی را چنین تعریف کرده است:

توسعه روستایی راهبردی است که برای بهبود زندگی اقتصادی و اجتماعی گروه مشخصی از مردم که همان روستاییان فقیرند، طراحی می‌شود. این استراتژی در پی گسترش دادن منافع توسعه برای فقیرترین افرادی است که در نواحی روستایی به دنبال امرار معاش هستند. از نظر بانک جهانی فقرای روستایی شامل کشاورزان خرده‌پا، اجاره‌نشین‌ها و خوش‌نشین‌ها می‌شوند (لی، ۱۳۷۰: ۵۵).

از نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، «عمران روستایی راهبردی است برای اصلاح وضع اقتصادی و اجتماعی گروه‌های خاصی از مردم که قشرهای فقیر جامعه هستند و هدف آن نوین کردن جامعه روستایی و انتقال آن از حالت انزوا در سنت‌های خود و پیوستن آن به بخش‌های مدرن اقتصاد ملی است.» در برخی تعاریف نیز عمران روستایی به مثابه توسعه روستایی قلمداد شده است. در این زمینه تعاریف زیر قابل ذکر است: «عمران روستایی به طور کلی به معنی تغییر شکل تدریجی نه تنها در روش‌های تولیدی و سازمان‌ها و مؤسسات اقتصادی، بلکه تغییر در زیربنای اجتماعی و سیاسی و همچنین تغییر شکل در روابط انسانی و موفقیت‌های افراد روستایی می‌باشد» (اختر، ۱۳۶۴: ۹).

«عمران روستایی پوششی است در جهت افزایش مداوم ظرفیت و توان افراد جامعه روستایی در کنترل محیط خود و توزیع عادلانه منافع حاصل از این کنترل» (شفیق، ۱۳۵۵: ۱۵).

برخی از تعاریف، توسعه روستایی را دگرگونی و تغییر ساخت اجتماعی، اقتصادی تعریف کرده‌اند: «توسعه روستایی یک فرآیند مداوم و پایدار از تغییرات محیطی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی طراحی شده جهت حرکت به سوی رفاه بلندمدت کل جامعه است.» (Moseley: ۲۰۰۳: ۲۰).

توسعه روستایی یعنی بهبود تصاعدی سطح زندگی روستاییان از طریق نوسازی ساخت کشت به منظور تأمین تقاضای در حال افزایش برای مواد غذایی، ایجاد یک نظام حمایتی مؤثر و تغییر محیط روستایی برای بهبود سطح زندگی (تودارو، ۱۳۶۴: ۵۰).

توسعه روستایی جزئی از برنامه‌های توسعه به شمار می‌رود که برای دگرگون‌سازی ساخت اجتماعی اقتصادی جامعه روستایی به کار می‌رود. این گونه برنامه‌ها را که توسط دولت یا عاملین آن‌ها در مناطق روستایی پیاده می‌شود، دگرگونی اجتماعی برنامه‌ریزی شده نیز می‌گویند. این امر در میان کشورهای جهان سوم که دولت‌ها نقش اساسی را در تلاش برای تجدید ساختمان جامعه به منظور هماهنگی با اهداف سیاسی و اقتصادی خاصی به عهده دارند، مصداق دارد (ازکیا، ۱۳۶۴: ۲۲).

دسته‌ای از تعاریف، توسعه روستایی را جزئی از توسعه ملی قلمداد کرده و آن را جدای از توسعه کلی یک کشور محسوب نمی‌کنند، بلکه فرایندی می‌دانند که تغییرات عمده اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی در محیط روستایی ایجاد خواهد کرد. در ذیل به برخی از این تعاریف و دیدگاه‌ها اشاره می‌شود:

میسرا معتقد است که توسعه روستایی صرفاً به معنای توسعه کشاورزی نیست. همچنین موردی از رفاه اجتماعی هم نمی‌باشد که با تزریق پول به مناطق روستایی جهت رفع نیازمندی‌های اولیه و اساسی انسانی مرتفع گردد، بلکه توسعه روستایی طیف وسیعی از فعالیت‌های گوناگون و بسیج انسانی را شامل می‌شود که مردم را به ایستادن روی پای خود و از میان برداشتن ناتوانی‌های ساختاری موجود توانا سازد (حسینی ابری، ۱۳۸۰: ۲۶۱).

توسعه روستایی را باید به منزله یکی از اجزای جدایی‌ناپذیر و نیز نیروی محرکه کل فرآیند توسعه به شمار آورد، لذا توسعه روستایی را نباید نوعی فعالیت بخشی تلقی کرد، بلکه آن را نوعی هسته چندبخشی یک فرآیند توسعه گسترده‌تر قلمداد نمود. به عبارتی توسعه روستایی صرفاً به معنی معکوس کردن روند توسعه، برنامه‌ریزی و اجرا از مناطق شهری به روستا و تخصیص منابع مالی و اقتصادی هم در سطح ملی و هم در سطح محلی است (مخبر، ۱۷۴: ۱۳۶۵). توسعه روستایی

جزیی از توسعه ملی است و دارای مفهوم ارزشی بوده و هدف از آن ایجاد تحول فکری و عقیدتی و افزایش توانایی‌های جامعه روستایی به منظور رفع نیازهای مادی و معنوی در جهت رشد و تعالی می‌باشد (افتخاری، ۱۳۷۲: ۱۰۸).

تعاریف مطرح شده، عمدتاً حول محور افزایش سطح زندگی مردم فقیر روستا و در قالب بهبود وضعیت اقتصادی آنان است. درحالی‌که واقعیت آن است که هدف توسعه روستایی (همانند مفهوم کلی توسعه) صرفاً تحول وضعیت و شرایط روستاها از نظر اقتصادی نیست، بلکه توسعه متعادل اقتصادی - اجتماعی مناطق و نواحی مشخص همراه با توجه خاص به بهره‌برداری حداکثر از منابع محلی و توزیع عادلانه‌تر و گسترده‌تر منافع ناشی از توسعه را دنبال می‌کند. در این ارتباط، دیدگاه جدیدی از تحقیق و ارزیابی توسعه روستایی با تأکید بر انسان به جای اقتصاد مطرح است؛ یعنی مفهوم جدیدی از توسعه روستایی در قالب توسعه انسانی. بر اساس این قالب‌بندی جدید، لازمه توسعه روستایی ایجاد تغییرات کیفی در درون خود روستا است. مردم باید توانایی خود را به منظور فائق آمدن بر مشکلات افزایش دهند. لازم است روحیه اعتماد به نفس، ابداع و خوداتکائی بیشتر، تشویق شود تا مردم را قادر سازد منابع و امکانات خود را به طور مؤثر و کارآتری در جهت دستیابی به اهداف خود بسیج نموده و به کار گیرند. بنابراین توسعه‌ای که در مناطق روستایی دنبال می‌شود، باید دارای خصوصیات زیر باشد:

- توسعه باید تغییری در جهت بهبود شرایط برای اکثریت مردم باشد.

- مردمی که از توسعه سود می‌برند باید بیش از مردمی باشند که از آن متضرر می‌شوند.

- توسعه باید مردم را نسبت به تامین حداقل نیازهای ضروری زندگی مطمئن سازد.

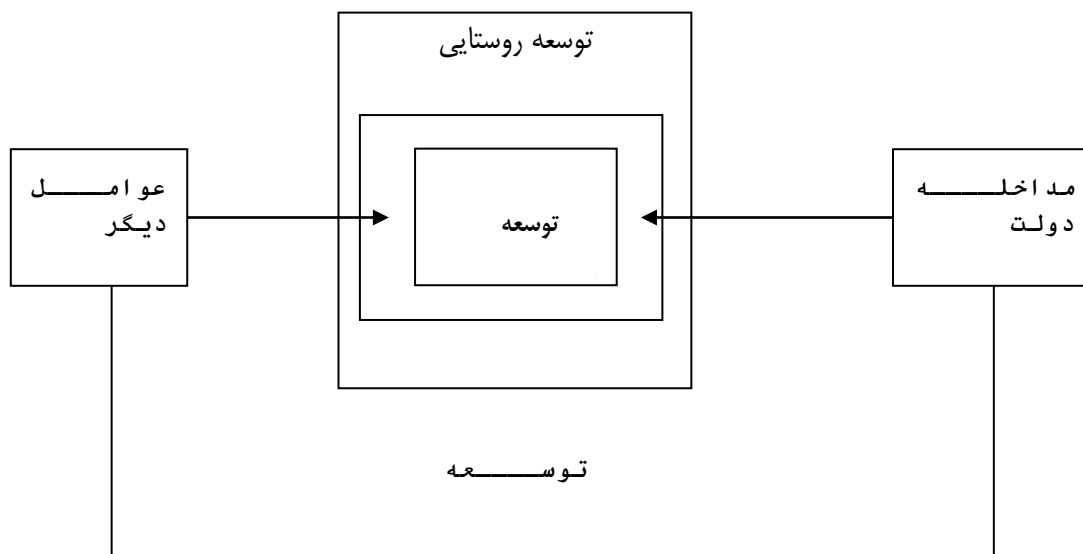
- توسعه باید بانیانهای مردم هماهنگی و مطابقت داشته باشد.

- توسعه باید باعث تشویق خود اتکائی شود.

- توسعه باید بهبودی طولانی و مستمر و مداوم به ارمغان آورد.

تصویری که از توسعه روستایی از دیدگاه «توسعه انسانی» ترسیم می‌شود صرفاً در قالب بهبود کشاورزی و درآمد سرانه نیست بلکه به عنوان مفهوم جامعی مطرح می‌شود که طیف وسیعی از مسایل انسانی را دربردارد. در این رویکرد تکیه بر انسان به جای اقتصاد پیش قدم می‌شود. هدف و یا به عبارت دیگر محصول و نتیجه چنین توسعه‌ای «توسعه انسانی» است. منظور از توسعه روستایی، تبدیل جوامع روستایی به زندگی شهری و مدرنیزاسیون نیست بلکه طرح این واقعیت است که به جز استراتژی «شهری - صنعتی» شیوه دیگری هم برای زندگی بشر وجود دارد و اینکه مناطق روستایی چنین قابلیت و امکاناتی را برای این منظور دارا هستند. روش نوین توسعه روستایی با تأکید بر توسعه انسانی می‌تواند این جایگزینی را نه تنها برای مناطق روستایی بلکه برای کل کشور ارایه کند.

توسعه انسانی حاصل ترکیب عواملی چون سیاست‌های دولت، ساختار اجتماعی - اقتصادی جامعه، منابع خدادادی منطقه‌ای و تاریخچه فرهنگی می‌باشد. در این میان دولت دارای نقش کلیدی و مؤثری است. نقشی که میزان دخالت آن اندازه بهینه‌ای دارد، نه کمتر و نه بیشتر. میزان و نحوه دخالت دولت در سیاست و برنامه‌ها بستگی به زمینه‌های خاصی دارد که توسعه در آنها صورت می‌پذیرد. با این همه می‌توان روش برخورد و چارچوب مشترکی را شناسایی و مشخص کرد که به عنوان پایه و اساس نحوه دخالت مؤثرتر دولت مورد استفاده قرار بگیرد (شکل زیر).



شکل شماره ۲، ارتباط میان توسعه روستایی و توسعه ملی

به موازات تغییراتی که در واژه توسعه صورت گرفت، توسعه روستایی گسترش بیشتری یافت به گونه‌ای که در دهه حاضر با مفهوم توسعه همه جانبه روستایی روبرو هستیم. عناصر اصلی توسعه همه‌جانبه روستایی عبارتند از:

(۱) توسعه کشاورزی کاربر،

(۲) کارهای عمومی کوچک و اشتغال‌زا،

(۳) تأسیس صنایع سبک و کوچک کاربر در مزارع و حواشی آنها،

(۴) خودیاری و مشارکت محلی در تصمیم‌گیری‌ها،

(۵) توسعه یک نظام سلسله‌مراتب شهری برای پشتیبانی توسعه روستایی،

(۶) امکانات نهادی مناسب و خوداتکا برای هماهنگی پروژه‌های چندبخشی (پاپلی یزدی، ۱۳۸۱: ۵۶).

بیشترین تأکید در اینجا بر موضوعات مهمی است که دربرگیرنده مجموعه‌ای از عناصر و عوامل مکانی و انسانی روستایی است. این عوامل شامل آموزش، بهداشت، مسکن، خدمات و تسهیلات عمومی، ظرفیت برای رهبری و نظارت، میراث فرهنگی و همچنین بخش‌های اقتصادی عمومی و بخشی می‌باشد. (Moseley: ۲۰۰۳: ۴). از این‌رو توسعه همه

جانبه روستایی برای شرایطی وضع شد که اهداف برنامه‌ریزی در بعضی یا همه صفات مرتبط با هم که در ذیل می‌آید مشترک بودند:

- بهبود معیارهای زندگی و یا بهزیستی توده مردم با تضمین این مسئله که آن‌ها از اهمیت برخوردارند و نیازهای اساسی آن‌ها همچون غذا، مسکن، پوشاک و اشتغال برآورده می‌شوند.

- بالا بردن بهره‌دهی مناطق روستایی و کاستن از آسیب‌پذیری در قبال خطرات طبیعی، فقر و استثمار در این مناطق و برخوردار ساختن این مناطق از یک رابطه منفعت‌آمیز متقابل با بخش‌های دیگر اقتصاد منطقه‌ای، ملی و یا بین‌المللی.

- تضمین این مسئله که هر فرایند توسعه، خودگردان است و با توده مردم سر و کار دارد. این مسئله شامل چیزهای دیگری که خوداتکایی و مشارکت عمومی را در برنامه‌ریزی ترغیب می‌کند، نیز می‌شود.

- تضمین حداکثر خودمختاری محلی و کمترین قطع رابطه با رسوم سنتی. خودمختاری محلی معمولاً به معنی تشویق عدم تمرکز اداری و خودمختاری سیاسی است (لی، ۱۳۷۰: ۵۹).

بالا بردن کیفیت زندگی، پیش‌شرطی است برای حفظ کارایی نواحی روستایی. از آنجا که کشاورزی دیگر نمی‌تواند به عنوان پایه اقتصادی محض برای توسعه بلندمدت در نواحی حاشیه‌نشین محسوب شود، ضروری است که توجه بیشتری به انواع جدید توسعه و فنون مترقی جهت مدیریت آنها داشته باشیم. همواره نیاز به یک رویکرد جامع، جهانی و نو برای رسمیت بخشیدن و توسعه گرایش‌های جدید به سوی سیاست‌های اداری برای توسعه روستایی وجود دارد (Haan، ۲۱۱: ۲۰۰۱).

فقر یا عدم تأمین نیازهای اساسی حداقل در بخشی از جمعیت روستایی، از مهمترین مشکلات نواحی روستایی کشورهای جهان سوم است. از آنجا که در فرایند توسعه روستایی، فقرزدایی، تأمین نیازهای اساسی و توانمندسازی فقرا در زمینه‌های مختلف، جایگاه اساسی دارد و حتی توسعه روستایی نیز به عنوان راهبردی برای فقرزدایی در نواحی روستایی تعریف شده‌است، ضرورت فقرزدایی از طریق برنامه‌ریزی توسعه روستایی مشخص می‌شود (رضوانی، ۱۳۸۳: ۱۲) بنابراین هدف اولیه توسعه روستایی از میان بردن فقر است. فقرزدایی روستایی از طریق زیر امکان‌پذیر است:

- بالا بردن سطح بازدهی تولید

- در اختیار قرار دادن وسایل تولید به ویژه زمین

- به کارگیری نیروی کار اقشار پایین جامعه روستایی

- اجرای پروژه‌های توسعه روستایی

البته فقرزدایی تنها به افزایش بهره‌وری اقتصادی محدود نیست، بلکه از میان بردن فقر فرهنگی را نیز شامل می‌شود. (لهسایی زاده، ۱۳۷۴: ۹۳).

اهداف توسعه روستایی را می‌توان به چهار دسته کلی تقسیم کرد:

۱- اهداف اقتصادی عبارتند از درآمد ثابت و دائمی، امنیت شغلی، تعادل شغلی (ترکیبی شامل بخش‌های کشاورزی، تجارت و صنعت)، امکان کسب یک زندگی آزاد، تقسیم توانایی پاسخگویی منابع، توزیع و مصرف برای مدتی طولانی

۲- اهداف اجتماعی عبارتند از حفظ سلامتی که اساس ادامه حیات جامعه است و نیز دسترسی، تهیه و توزیع آن در سطح جامعه، توسعه آموزش که عامل هدایت توسعه و ایجاد یک زندگی سالم است، رسیدن به خودکفایی براساس ارزش‌های فرهنگی، حفظ محیط طبیعی جهت سلامتی جامعه.

۳- اهداف طبیعی عبارتند از حفظ محیط طبیعی به نحوی که قابل تحمل باشد، تغییر در نوع زندگی به گونه‌ای که نیازمند انواع مواد غذایی و میزان متفاوتی از تولیدات باشد، تکمیل استانداردهای محیط طبیعی و اعمال آن در همه واقعیات زندگی اجتماعی، احساس مسئولیت بین‌المللی با وجود جدایی انسانها در داخل فضای جهانی.

۴- اهداف سیاسی که در جوامع مختلف می‌تواند متفاوت باشد، ولی اصول کلی آن همراه ساختن جامعه روستایی با سیاستهای دولت و به دنبال آن استفاده از روستا به عنوان منبع قدرتی پایدار است (پاپلی یزدی، ۱۳۸۱: ۵۳).

اهداف ثانویه توسعه روستایی نیز عبارتند از:

افزایش تولید و بهره‌وری از طریق رشد تولید ناخالص ملی

توزیع عادلانه منافع توسعه در بخش‌های زیر:

- منابع اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مشتمل بر:

- توزیع مجدد زمین، اصلاحات ارضی، یکپارچه‌سازی اراضی
- برابری بیشتر در دسترسی به نهاده‌های پربازده از قبیل کود و انرژی
- دسترسی به تسهیلات بازار
- دسترسی به آموزش و پرورش
- دسترسی به خدمات اجتماعی
- توزیع مجدد درآمد و تأمین نیازمندی‌ها از طریق تحویل ارزاق عمومی (غیرپولی)
- تأمین حداقل سطح درآمد
- تهیه نیازهای اساسی (خوراک، پوشاک، مسکن، بهداشت و آموزش)
- ایجاد اشتغال سودمند

- مشارکت مؤثر مردم در تصمیم‌گیری:

این هدف سنگ محک رهیابی توسعه هماهنگ یا همه‌جانبه به شمار می‌رود. از این رو مشارکت به عنوان

یک هدف، خصوصاً در سطح محلی جزء جدایی‌ناپذیر توسعه قلمداد می‌گردد (افتخاری، ۱۳۷۲: ۱۱۱).

در عین حال مشارکت روستایی در توسعه [در بردارنده سه جنبه اساسی است:

الف) جنبه فلسفی (مشارکت به عنوان رهیافتی برای توسعه)

(ب) جنبه روانی (افزایش خوداتکایی و اعتماد به نفس)

(ج) جنبه سیاسی (افزایش کنترل تغییرات اجتماعی)

در جنبه تصمیم‌گیری یا برنامه‌ریزی، تعیین موضوعات، هدف‌ها، فعالیت‌ها، تحرک و تخصیص منابع و ساختار مدیریت مشارکت همه‌جانبه با روستاییان است. چنانچه روستاییان سهم بیشتری از منفعت ناشی از توسعه داشته باشند به طور مؤثری در تصمیم‌گیری و اجرا مشارکت می‌کنند. در مشارکت همه‌جانبه تأکید بر آن است که تا حد امکان منفعت ناشی از پروژه‌های عمرانی برای عموم روستاییان باشد. در نهایت، مشارکت، کارآیی، تصمیم‌گیری و اجرا را افزایش می‌دهد. به همین جهت برخی معتقدند تلاش مستمر برای مشارکت روستاییان فقیر در تشکیل سازمان‌های محلی، نقش سازمان‌ها در توسعه همه‌جانبه را تقویت می‌کند (لهسایی زاده، ۱۳۷۴: ۱۰۱) موارد زیر نیز در زمره برخی دیگر از اهداف توسعه روستایی قلمداد می‌شوند:

- تجدید ساخت تولید

- تغییر الگوی بازده (متنوع‌سازی واحدهای زراعی، مزرعه خانوادگی به عنوان واحد اصلی سازماندهی و یکپارچه‌سازی

اراضی زراعی)

- تولید کالاهای مزروعی

- تنظیم تولید و مصرف مطابق با شرایط بوم‌شناختی

- ارزشیابی مجدد منابع غیرقابل تجدید در طول زمان

- خوداتکایی (اعتماد به نفس)

- حفظ توازن محیط طبیعی و زیستی (توازن بوم‌شناختی)

- استفاده بوم‌شناختی و مدیریت صحیح منابع طبیعی محدود و قابل تجدید از قبیل خاک، آب، هوا و جنگل‌ها از اهداف توسعه روستایی است و در غیر این صورت بهای توسعه کنونی عقب‌ماندگی آینده را به ارمغان می‌آورد.

مورد اخیر همان مطلبی است که تحت عنوان توسعه پایدار مطرح شده و در ادبیات رایج نیز انعکاس یافته است (افتخاری، ۱۳۷۲، ۷۲-۷۱)

شایان ذکر است که بانک جهانی نیز بر اهداف توسعه روستایی تأکید دارد و آن را شامل بهبود بازدهی و افزایش اشتغال و بالا بردن درآمد روستاییان و همچنین تأمین حداقل قابل قبول سطح تغذیه، مسکن، آموزش و پرورش و بهداشت می‌داند (حسینی ابری، ۱۳۸۰، ۲۶۲).

در نهایت برنامه‌ریزی روستایی در عمل عهده‌دار توسعه جامع و هماهنگ جوامع روستایی خواهد بود تا به اهداف زیر نایل آید:

۱- مسایل مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه روستایی را در یک قالب ارگانیک و مکمل در نظر داشته باشد.

۲- یک جامعه روستایی با درآمدی متناسب و سطح زندگی رضایت‌بخش به وجود آورد.

۳- تنوع فعالیت‌ها و مشاغل را با تأکید بر زیرساخت‌های اقتصادی - اجتماعی و سنتی نقاط روستایی ایجاد نماید.

۴- فعالیت‌هایی متنوع براساس اشتغال به کشاورزی، دامداری و صنایع وابسته را طرح‌ریزی نماید.

۵- از مهاجرت روستاییان به شهرها به طریق خودخواسته جلوگیری نماید.

۶- منابع طبیعی تولید روستایی را با استفاده از دانش، فن و روش علمی تقویت نماید. (ورود جامع و متناسب تکنولوژی)

۷- جامعه روستایی را از صورت معیشتی، به تولید به منظور تبدیل، بازاریابی و بازاریابی محصولات مبدل نماید.

۸- بسط هر چه بهتر سواد و بهداشت را تضمین و در جهت بهره‌برداری بهینه از محیط تعهد نماید.

۹- محیط‌های مسکونی روستایی را با نحوه زندگی و نیازهای مطلوب محیط زیست هماهنگ نماید.

۱۰- مراکز رفاهی، درمانی، آموزشی، راه و تأسیسات عمومی و امثال آنها را در ده توسعه دهد.

۱۱- دسترسی به سایر مراکز جمعیتی را برای روستانشینان آسان نماید.

۱۲- جامعه روستانشین را از تفریق در ابعاد مختلف (حاصل از اصلاحات ارضی گذشته) در قالب جمع درآورد

(همان: ۲۶۶).

به یک تعبیر اهداف توسعه روستایی بستگی به تعریف توسعه روستایی دارد. اما چنانچه هدف اقتصادی را در نظر بگیریم، باید نقش دولت را تنها به عملیات عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی (نظیر تسطیح اراضی، زهکشی، کانال‌کشی، نمک‌زدایی، دفع آفات، تهیه کود شیمیایی و بذر اصلاح شده و ایجاد دامداری مطلوب) محدود کرد و دخالت دولت را در امور زیربنایی جایز شمرد.

برخی از صاحب‌نظران هدف توسعه روستایی را فراتر از جنبه‌های اقتصادی می‌بینند. به نظر آن‌ها با آنکه هدف عمده توسعه روستایی فقرزدایی و به عبارت صحیح‌تر کاستن شدت و ضریب فقر است، و در سطح مراجع بین‌المللی از «کاهش فقر» و «گسترش اشتغال» صحبت می‌شود، لکن باید به ارتقای «شان انسانی» توجه نشان داد. این شأن جنبه اقتصادی ندارد و به جای بالا بردن سطح معیارهای زندگی نظیر اشتغال، افزایش کیفیت زندگی مد نظر می‌باشد. برای رسیدن به این مقصود باید هدف توسعه روستایی را، افزایش سطح معلومات و مهارت‌های اعضای جامعه روستایی قرار داد.

از یک نقطه نظر دیگر اهداف کنونی توسعه روستایی کشور به دلایل مشکلات ناشی از تداخل وظایف سازمان‌ها و نهادهای موجود در روستاها و عدم وجود مدیریت مشخص روشن نیست و تا زمانی که این مشکلات حل نشوند اگر هم اهدافی پیش‌بینی شود به تحقق نمی‌پیوندد. اما آنچه که می‌باید هدف توسعه روستایی قرار گیرد، بالا بردن سطح زندگی روستاییان از طریق گسترش برنامه آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و رفاهی با مشارکت خود مردم روستایی و به مدد استحکام

پایه‌های اقتصادی از طریق گسترش سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی است که در حال حاضر نقش و جایگاه چشم‌گیری در فعالیت‌های روستایی ندارند.

برنامه‌ریزی توسعه روستایی

برنامه‌ریزی به عنوان اساسی‌ترین ابزار نیل به توسعه مطرح است و فرایندی است در بردارنده مجموعه‌ای از تصمیم‌گیری‌ها و خط‌مشی‌هایی که برای بهره‌برداری مناسب و عقلایی از امکانات و منابع موجود در جهت ارتقاء و تعالی حیات اجتماعی تنظیم و تدوین می‌شوند. چنین فرایندی در سطوح منطقه‌ای و ملی، یا در سطوح شهری و روستایی در پی صورت عملیاتی بخشیدن به اهداف نظری و آرمانی توسعه است. اهدافی که در قالب راهبرد جمع‌گرایانه^۱ و اصلاح‌گرایانه^۲ مطرح شده‌اند. راهبرد اول بر سیاست‌های مربوط به زمین، تکنولوژی و انتقال تاکید دارد و سایر عناصر را با این سه عنصر مطابقت می‌دهد. (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۳: ۳۵-۳۸) راهبرد دوم نیز بر هماهنگی و توازن بین عناصر مختلف تاکید دارد. در همین راستا برنامه‌های توسعه روستایی را می‌توان به سه نوع تقسیم بندی کرد:

- برنامه‌هایی که بر تبادل و مبادله متقابل تاکید دارند. در این برنامه‌ها رفاه گروهی بر منافع فردی اولویت دارند، مانند طرح‌های اسکان؛

- برنامه‌هایی که بر مالکیت و نظارت جمعی تاکید دارند. این نوع طرح‌ها معمولاً در راستای اصلاحات ارضی و لغو و یا محدود سازی مالکیت خصوصی مطرح و اجرا می‌شوند. مانند طرح‌هایی که در تانزانیا، کوبا، چین و کشورهای دیگری اجرا شده‌اند؛

- برنامه‌هایی که بر نظام بازار آزاد تاکید دارند. این نوع برنامه‌ها در قالب مدل‌های اصلاح‌گرایانه اقدامات تکنوکراتیک صورت می‌گیرند.

۱. Collectivistic

۲. Reformistic

کلاک در خصوص برنامه‌ریزی روستایی دو توصیه بنیادی را به شرح زیر مطرح می‌کند:

- مناطق روستایی باید به عنوان عناصر و واحد های یکپارچه ای فهمیده شوند که در ارتباط با نظام سرمایه داری معاصر عمل کنند. نظریه های اجتماعی- انتقادی که پیوندهای بیرونی جامعه، اقتصاد و فرهنگ را تشریح می کنند و در این خصوص می توانند کمکی مفید باشند؛

- عملکرد برنامه‌ریزی به گونه‌ای که در مناطق روستایی عمل می شود، باید در چارچوب رابطه دولت با جامعه، جایگاهی روشن و مشخص داشته باشد. در این خصوص شناسایی دو مقوله زیر مورد توجه است:

- شناسایی دقیق محدودیت های برنامه‌ریزی مناطق روستایی؛

- توجه به مقوله انعطاف پذیری و احتیاط در فرایند برنامه‌ریزی (Cloke، ۴: ۱۹۸۷).

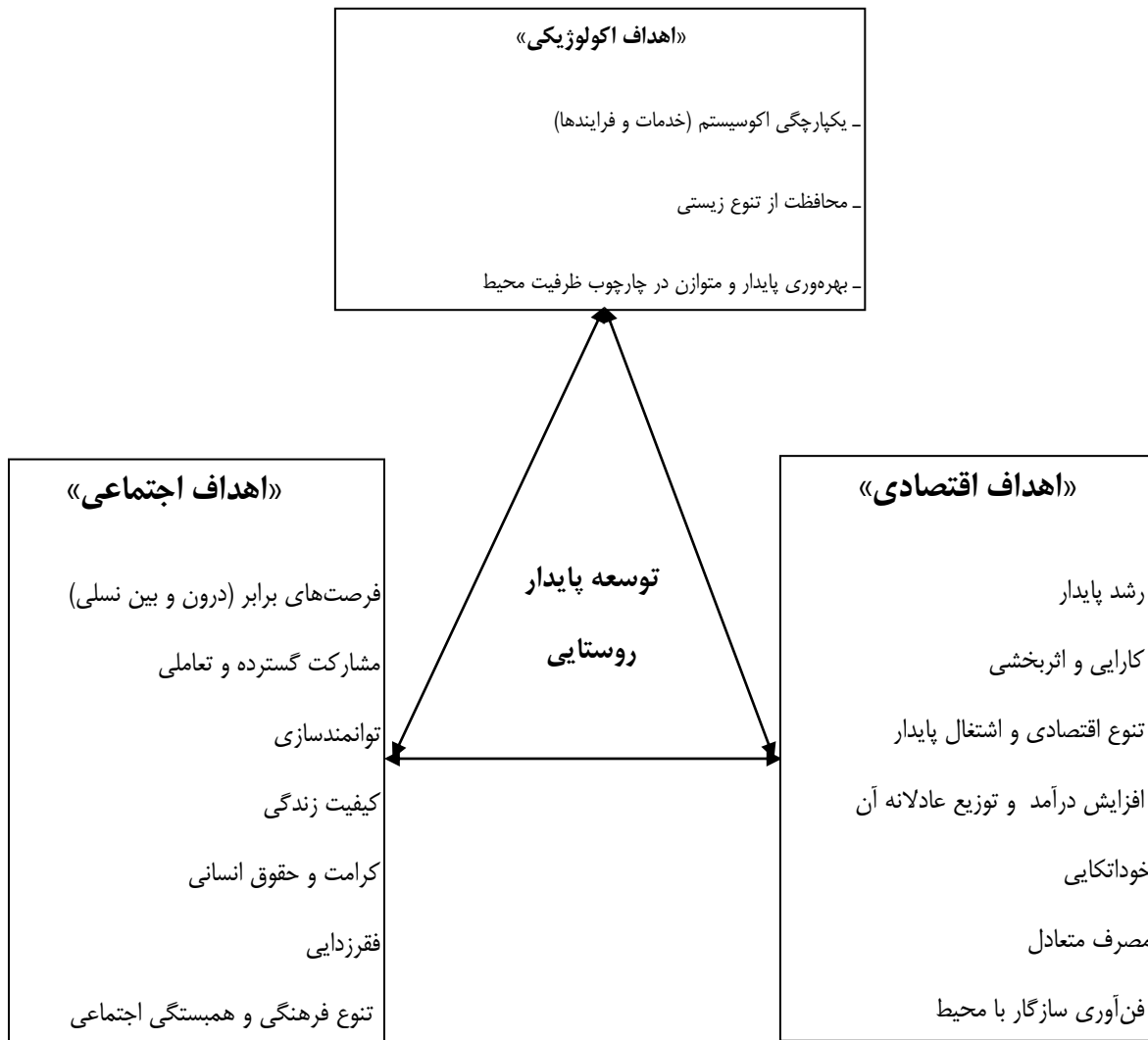
توسعه پایدار روستایی (منشاء و ضرورت)

در چارچوب روند تحولی «مفهوم توسعه» به معنای عام آن، «مفهوم توسعه روستایی» نیز در گذر زمان دچار تغییر و تحول شده است؛ زیرا، اندیشه‌ها، باورها و نهادهای اثرگذار در روند و فرایند توسعه روستایی در سطح جهانی (سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی)، منطقه‌ای و ملی نیز به ضرورت تغییر و تحول براساس آنچه که در طی دهه‌های اخیر حاصل شده است، پی‌برده‌اند؛ زیرا، الگوی قدیم توسعه روستایی منجر به افزایش و توزیع عادلانه درآمد، کاهش فقر، تعدیل نابرابری‌ها در جهت کسب فرصت‌های برابر از حیث منابع و منافع، افزایش همه‌جانبه کیفیت زندگی، مشارکت مؤثر مردم و نهادهای محلی در تصمیم‌سازی و فرایند برنامه‌ریزی نشده است.

توسعه روستایی به شیوه سنتی و مرسوم نه تنها صلاحیت و استعداد لازم برای ترویج توسعه پایدار را نداشت بلکه ناپایداری زیست‌محیطی و نهادی را نیز تشدید کرد. این در حالی است که توسعه پایدار به دنبال بهبود و گسترش

معیشت‌هایی است که زمینه تخریب و از بین بردن معیشت نسل‌های بعدی را فراهم نسازد (پایداری محیطی) و اینکه بتواند در طول زمان ماندگار باشد (پایداری نهادی). از اینرو کیفیت زندگی و کیفیت اجتماع، امنیت و شأن و ارزش برای کسانی که معیشت آنها به بهبود نیاز دارد، از اهمیت برخوردار است.

زمینه بروز و ظهور تغییر و تحول در الگوی غالب توسعه روستایی با تأسی از الگوی حاکم بر «توسعه» از ابتدای دهه ۸۰ میلادی مطرح شده‌است؛ در دیدگاه فکری جدید، برای غلبه بر چالش‌های پیش‌روی توسعه روستایی در آستانه هزاره سوم، «اندیشه توسعه پایدار» تئوری مبنایی در برنامه‌ریزی توسعه روستایی تلقی شده است؛ در چارچوب تئوری توسعه پایدار اجتماعات روستایی و انسان روستایی با زمین زیر پایش به‌گونه‌ای توأمان و یکپارچه مطمع نظر قرار می‌گیرد؛ زیرا، پایداری فضای روستایی ناظر بر ایجاد توازن میان انسان، محیط و فعالیت‌های اقتصادی اوست؛ به تعبیر دیگر توسعه پایدار نقطه توازن و تعادل درجهت تحقق اهداف توسعه در هریک از ابعاد محیطی، اجتماعی و اقتصادی است؛ امری که در چارچوب الگوهای گذشته به تعارض میان هریک از ابعاد توسعه انجامیده است. هرچند جهت نیل به توسعه پایدار روستایی برحسب مقتضیات جوامع روستایی وزن، اهمیت و وجوه کمی - کیفی متفاوتی برای اهداف آن در نظر گرفته شده لیکن می‌توان مبنای مشترکی را نیز به تصویر کشید (تصویر شماره ۱-۳).



تصویر ۱-۳. اهداف توسعه پایدار روستایی

مأخذ: مؤسسه توسعه روستایی، ۱۳۸۱، ص. ۹

بر اساس تجربیات اخیر، پنج پیش شرط عمده برای توفیق توسعه پایدار روستایی عبارتند از:

- یک رویکرد مبتنی بر فرایند یادگیری؛
- در اولویت قرار گرفتن مردم؛

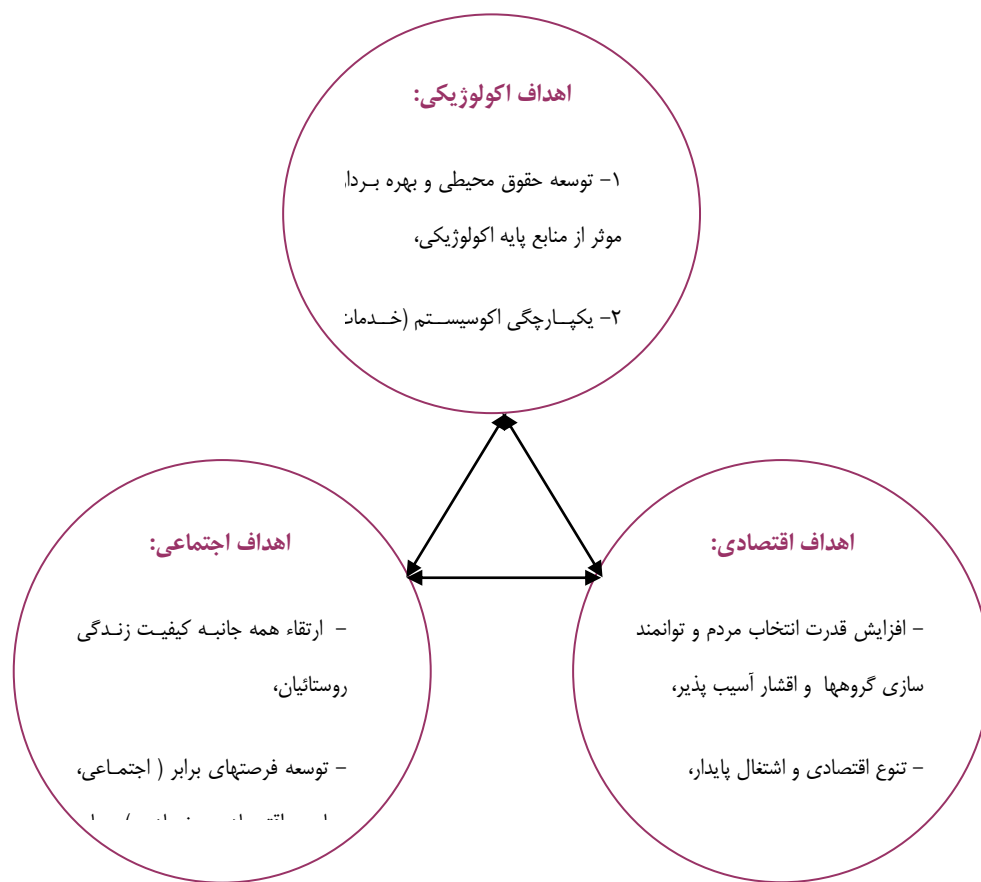
• امنیت حقوقی و منافع جمعی؛

• گسترش خودیاری؛

• لیاقت و کاردانی، تعهد و مسؤولیت‌پذیری و همبستگی مدیران (بدری، ۱۳۸۰: ۲۷).

چه بسا در گذشته «افراد متخصص بیگانه با روستا» فرض می‌کردند که آنها می‌دانند که مردم فقیر روستایی به «چه چیزی» در «چه زمانی» نیازمند دارند؛ در حقیقت اولویت‌های گروه‌های مختلف کاملاً متفاوت از یکدیگر است. بنابراین در اولویت قراردادن افراد و اجتماعات، نیاز به داشتن دیدگاه بلندمدت در زمینه بهره‌برداری منابع، توجه به منافع شخصی مردم در یک پروژه برای اطمینان از مشارکت پایدار آنها به صورت کاملاً داوطلبانه و بدون هر گونه شکلی از اجبار یا یارانه به همراه شایستگی و لیاقت، فداکاری و از خودگذشتگی و همکاری مدیران از شروط توسعه پایدار روستایی محسوب می‌شود

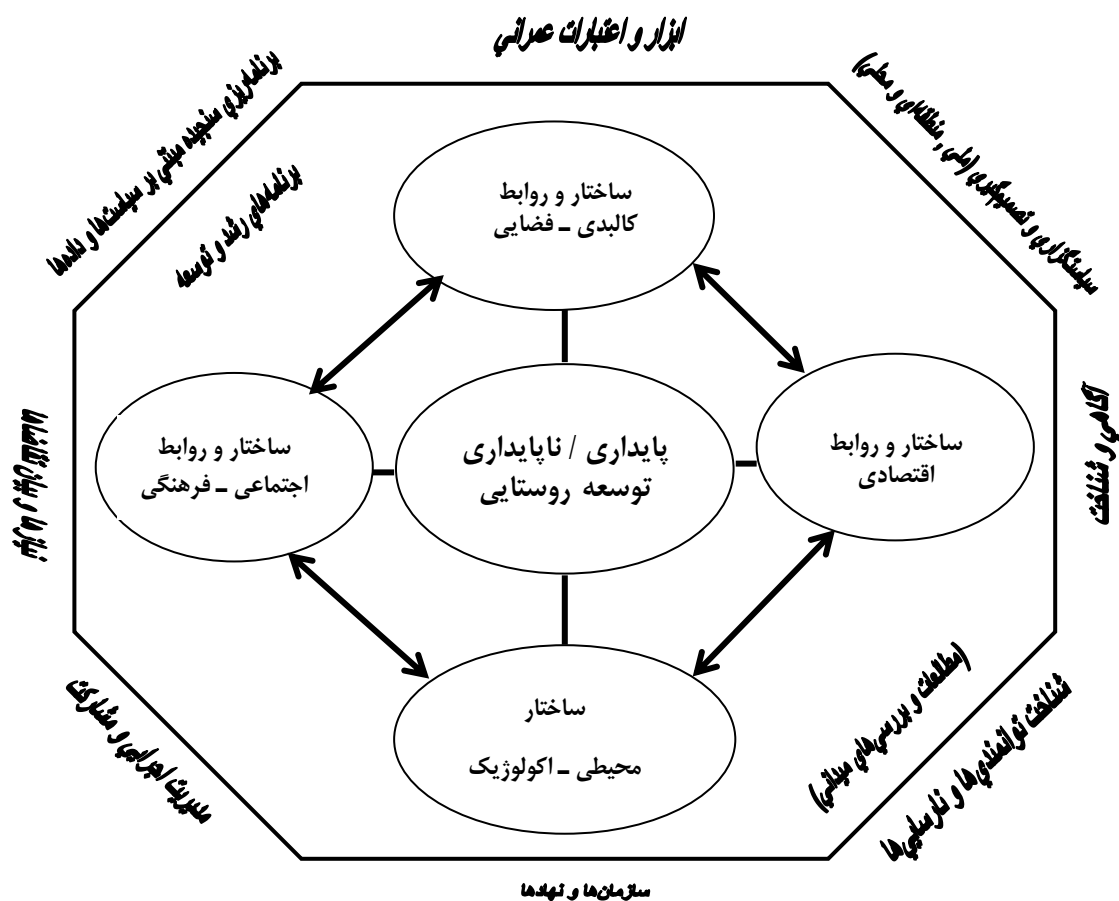
(Jennifer A. Elliott, ۷۶-۷۵: ۱۹۹۴).



تصویر ۲ اهداف توسعه پایدار روستایی

در نتیجه توسعه پایدار روستایی را می‌توان فرایندی در نظر گرفت که ارتقای همه جانبه حیات

روستایی را از طریق زمینه‌سازی و ترغیب فعالیت‌های سازگار با قابلیت‌ها و تنگناهای محیطی (به مفهوم عام آن) مورد تأکید قرار می‌دهد. بر این مبناء، مهم‌ترین هدف توسعه پایدار روستایی عبارت خواهد بود از قابل زیست کردن عرصه‌های زندگی برای نسل‌های فعلی و آینده با تأکید خاص بر بهبود و توسعه مداوم روابط انسانی - محیطی، توانمندسازی و ارتقای ظرفیت اجتماع روستایی. در صورت پذیرش چنین برداشتی، نمی‌توان توسعه روستایی را در افزایش‌های کمی درآمد، تولید و یا برخورداری از واحدهای خدماتی خلاصه نمود. توسعه پایدار روستایی جنبه‌های گوناگونی را شامل می‌شود اما همانگونه که تصویر زیر نشان می‌دهد، زمینه‌سازی‌های ساختاری در چهار جنبه عام می‌تواند به کارکرد صحیح این فرایند بیانجامد.



تصویر ۳ ارتباط جنبه‌های گوناگون پایداری / ناپایداری توسعه روستایی

مأخذ: سعیدی؛ ۱۳۷۷، ص. ۲۰

در این فرایند، نظام سکونت‌گاه روستایی در مقیاس‌های گوناگون نقطه‌ای، محلی، ناحیه‌ای و ملی همه جا به عنوان نظام‌های باز عمل می‌کند که نه تنها از لحاظ کنش و واکنش‌های بین اجزا و نیروهای مختلف درونی، بلکه از نظر تبادل کنش بین خود و سایر نظام‌ها نیز پیوسته در روندی پویا قرار دارد. بنابراین آنچه که اهمیتی تعیین‌کننده دارد، امکانات و قابلیت‌های «محیط نظام» است که به صورت سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و تخصیص اعتبارات و مانند آن تجلی می‌یابد (سعیدی، ۱۳۷۷: ۱۹).

مفهومی فوق، زمینه اقدام عمل جمعی (دولت‌ها، جوامع محلی و نهادهای مدنی) براساس خرد و تفاهم را در چارچوبی مسئولانه و «مشارکتی» برای نیل به توسعه پایدار فراهم نموده است؛ «مشارکت» به عنوان رهیافت مبنایی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه پایدار، نقش اساسی را ایفا می‌نماید. از آن جهت که بازیگران و نقش‌آفرینان آن در مقیاس‌های مختلف جهانی، ملی، منطقه‌ای و محلی حضور دارند؛ توسعه پایدار، از این جهت درصدد بازتعریف وظایف و تدوین وظایف جدید (با تأسی از تحولات جهانی و جهانی شدن، تجربیات و درس‌های آموخته شده از اجرای برنامه‌های توسعه و دستاوردهای جدید علمی) برای تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیرندگان در حوزه‌های متفاوت دولت، جوامع محلی و مدنی است. در چارچوب تئوری توسعه پایدار روستایی وظایف جدید می‌باید به توسعه همه‌جانبه اجتماعات روستایی در قالب‌های زیر منجر شود:

- مدیریت پایدار و متوازن در بهره‌برداری از منابع طبیعی؛

- ارتقای کیفیت زندگی و کاهش فقر

- گسترش مشارکت مؤثر، افزایش فرصت‌های برابر و دامنه انتخاب به‌ویژه برای زنان و جوانان؛

- توسعه و ارتقای سرمایه‌های انسانی در محیط‌های روستایی؛

- ارتقای بهره‌وری در کشاورزی، است‌حکام رشد اقتصادی و تنوع‌سازی اقتصاد روستایی؛

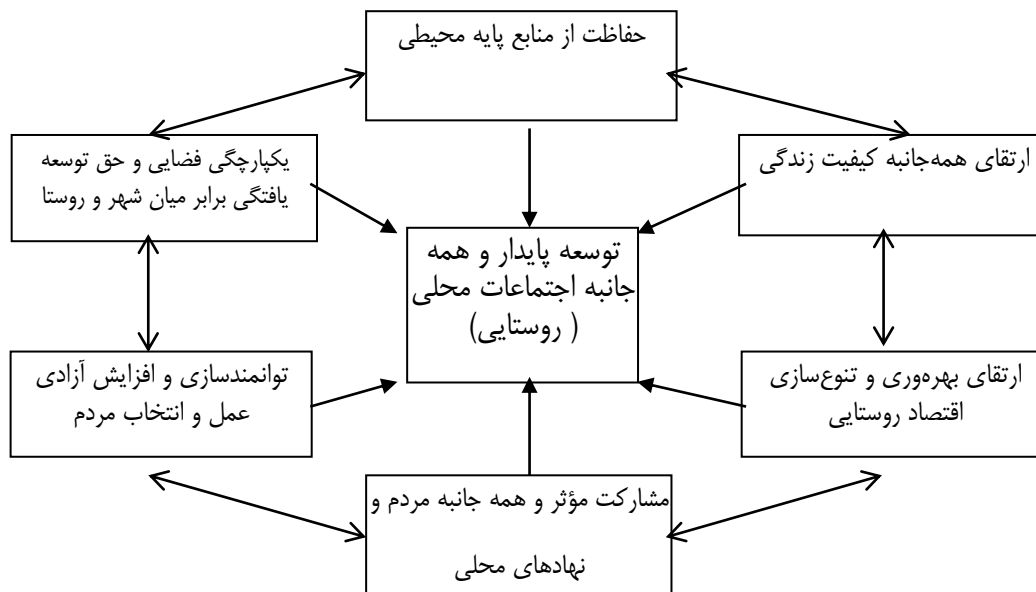
- یکپارچگی و پیوند موزون جوامع و فضاها روستایی با کلیت سرزمین.

از این منظر توسعه پایدار روستایی را می‌توان «فرایند همه‌جانبه و پایداری عنوان کرد که در چارچوب آن توانایی‌های اجتماعات روستایی در جهت رفع نیازهای مادی و معنوی و کنترل مؤثر بر نیروهای شکل‌دهنده نظام سکونت محلی

(اکولوژیکی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی) رشد و تعالی می‌یابد.» به تعبیری دقیق‌تر، فرایند فوق‌هنگامی همه‌جانبه و پایدار خواهد بود که متضمن تحقق اجزا و محورهای به هم مرتبط ذیل باشد:

- ۱- حفاظت، بهره‌برداری مؤثر و متوازن از منابع پایه؛
- ۲- افزایش قدرت انتخاب مردم و توانمند نمودن اقشار آسیب‌پذیر روستایی به ویژه زنان و جوانان؛
- ۳- توسعه و گسترش مشارکت مؤثر و همه‌جانبه مردم و نهادهای محلی در فرایند تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی؛
- ۴- ارتقای بهره‌وری، توسعه فرصت‌ها و ظرفیت‌های متنوع اقتصادی؛
- ۵- توسعه فرصت‌های برابر از حیث دسترسی به منابع، امکانات و منافع میان شهر و روستا؛ و
- ۶- ارتقای همه‌جانبه کیفیت زندگی اجتماعات روستایی (مؤسسه توسعه روستایی، ۱۳۸۱: ۱۸).

روابط و پیوندهای نظام‌پذیر میان مؤلفه‌های توسعه پایدار و همه‌جان‌به محلی بر اساس محورهای ترسیم‌شده را می‌توان در چارچوب شکل نمادین ذیل به نمایش گذاشت.

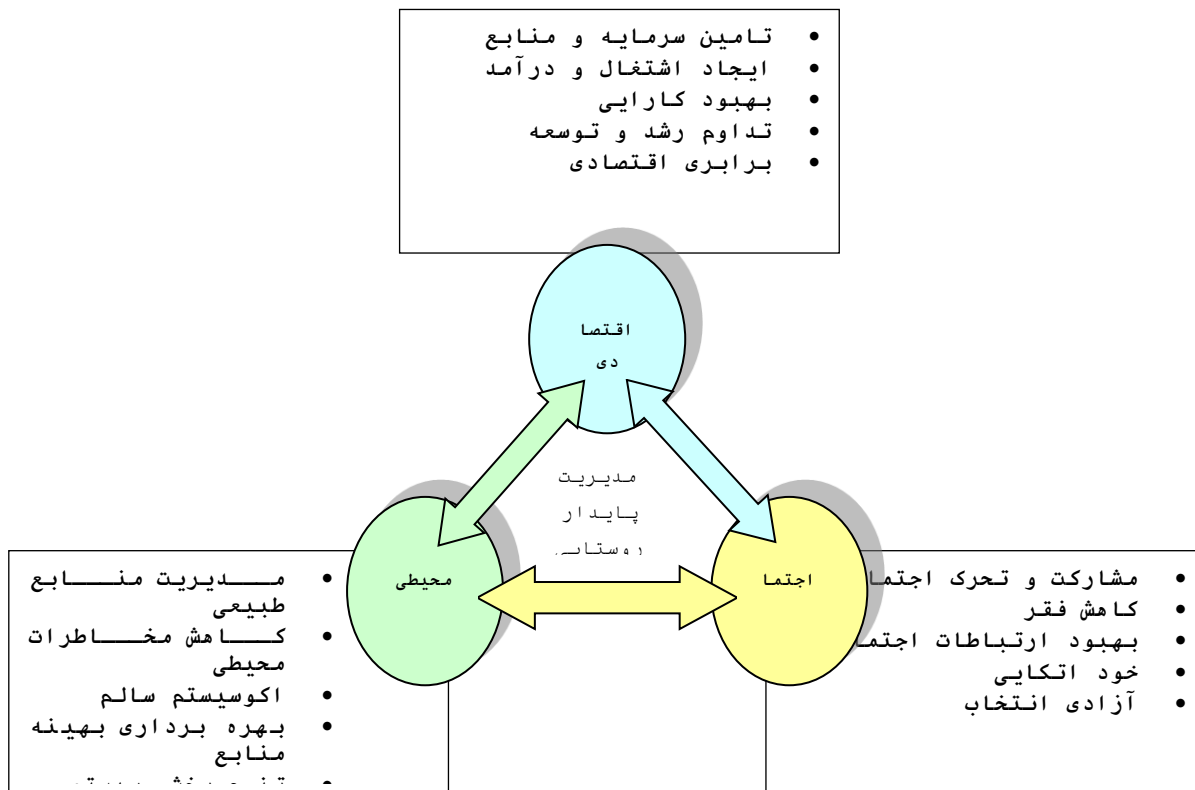


تصویر ۴. چارچوب راهبردی توسعه پایدار و همه‌جانبه روستایی

مأخذ: مؤسسه توسعه روستایی، ۱۳۸۱، ص. ۱۸

توسعه پایدار و مدیریت روستایی

در توسعه پایدار، مدیریت روستایی یعنی تنظیم رابطه انسان با محیط زیست خود، که در آن به پیوند نظام های اجتماعی، اقتصادی با نظارت های بوم شناختی توجه می شود. بنابراین، در فرایند توسعه پایدار می توان مدیریت روستایی را همانطور که شکل (۵-۱) نشان می دهد در سه بعد اصلی اقتصادی، اجتماعی و محیطی در نظر گرفت که هر یک از این ابعاد جنبه های متفاوتی را در بر می گیرند. (افتخاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۳۸).



شکل شماره ۵ ابعاد مدیریت روستایی با دیدگاه توسعه پایدار

بی تردید تحقق شاخص های توسعه در مناطق روستایی در گرو مدیریت روستایی یا پدیده رهبری است. آنچه در تعریف رهبری یا مدیریت در هر زمینه می تواند مشترک جلوه نماید، فن، هنر و یا علم نفوذ کردن یک نفر بر عده ای از افراد به عنوان پیروان است. هومنز در مورد مدیر یا رهبر می گوید:

"مدیر کسی است که به بالاترین درجه از مقیاس فهم و درک واقعیتها رسیده و این تطابق با واقعیتها به او یک منزلت والایی می دهد تا مردم را به سوی خودش جلب کند و این امر باعث پذیرفتن کنترل صحیحی روی گروهها می شود (۳، ۱۹۹۶). (Fiedler، ۱۹۹۶)".

در محیط روستایی نوعی از رهبری وجود دارد که به طور طبیعی و ناخود آگاه هدایت و ارشاد جامعه روستایی را به عهده دارد و به نام رهبری محلی قلمداد می گردد. منظور از رهبری محلی روستایی عبارت است از یک نظام متشکل غیر رسمی در روستا که در آن چهار عامل رهبر، پیرو، مشکل و راه حل الزاماً وجود داشته باشند. رهبر محلی ممکن است یک کشاورز ماهر، یک معتمد محلی و یا یک ریش سفید و یا بالاخره پیشوای مذهبی در روستا باشد. هر که هست از طرف مردم روستا است اگرچه ممکن است اصولاً از آن روستا نباشد و با طی مراسمی رسمی و با رای اکثریت به عنوان رهبر محلی انتخاب نگردیده باشد. اغلب خود جوش بوده و مردم هم نمی دانند که وی کار رهبری مردم را بر عهده دارد و گاهی هم آنقدر این امر طبیعی جلوه می کند که وی به طور غیر ارادی مردم را رهبری می کند و مردم هم به طور غیر ارادی و نا خود آگاه از وی تبعیت می کنند (شهبازی، ۱۳۵۴: ۱۳۵).

مدیریت روستایی (محلی) به معنی برنامه ریزی برای روستا، سازماندهی اقدامات توسعه ای و هماهنگی و نظارت بر اقدامات انجام شده است به طوری که فرایند توسعه پایدار روستایی را به نحوی تقویت کند که در سطح متعارف جامعه، زمینه و محیط مناسبی برای زندگی راحت تر و کارآمد روستائیان به تناسب ویژگی های اقتصادی و اجتماعی فراهم آید.

مدیریت روستایی در واقع فرآیند سازماندهی و هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل دهی به سازمانها و نهادها است. این سازمان و نهادها، ابزار یا تامین وسایل هدف های جامعه روستایی هستند، هدف هایی که مردم آن را ترسیم می کنند و می پذیرند (افتخاری، ۱۳۸۲: ۱۵). همچنین مدیریت توسعه روستایی را می توان فرایند چند جانبه ای در نظر

گرفت که شامل سه رکن مردم، دولت و نهادهای عمومی است. در این فرایند با مشارکت مردم و از طریق تشکیلات و سازمان‌های روستایی، برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی تدوین و اجرا شده و تحت نظارت و ارزشیابی قرار می‌گیرند (بدری، ۱۳۸۲: ۴).

ویژگی‌های نواحی روستایی

ویژگی‌های نواحی روستایی^{۱۲}

در این فصل کوشش خواهد شد تا ویژگی‌ها و خصوصیات متنوع و مختلف نواحی روستایی مورد توجه و تحلیل مختصر قرار گیرد. این بررسی به تمام ویژگی‌های این نواحی نمی‌پردازد؛ بلکه به نکات و مسایلی توجه دارد که با برنامه‌ریزی روستایی و کارکرد آن مرتبط است. به بیان دیگر کوشش خواهد شد با بیان ویژگی‌های مختلف نواحی روستایی به زمینه‌های مناسبی برای درک بهتر برنامه‌ریزی روستایی با توجه به شرایط کشورهای در حال توسعه دست یابیم. این ویژگی‌ها در سه زمینه مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرند، گرچه عناوین این سه قسمت و محتوای هر یک بر دیگری تاثیرگذار و از آنها متأثر است.

ویژگی‌های اقتصادی

یکی از ویژگی‌های مهم اقتصادی اکثر نواحی روستایی استفاده از فناوری سنتی، ساده و قدیمی است، بخش کشاورزی به دلیل پیشینه و سابقه‌ای که دارد و به دلیل نوع مناسبات اجتماعی و ویژگی‌های فرهنگی موجود در این نواحی، از فناوری سنتی و روش‌های قدیمی تولید تقریباً در تمامی فرآیندها (زراعت، باغداری، صنایع دستی و غیره) بهره می‌گیرد. وجود چنین سطحی از فناوری، پیامدهایی را با خود بدنبال دارد که بیشتر ماهیت اقتصادی دارند.

ویژگی دوم در این نواحی، استفاده اندک از عوامل تولید و به بیانی دیگر بهره‌وری پایین است و عواملی نظیر نیروی انسانی، سرمایه، منابع پایه (آب، خاک و ...) با بهره‌وری پایین مورد استفاده قرار می‌گیرند.

با توجه به دو ویژگی بالا، تولید در این نواحی نسبت به عوامل بکار گرفته پایین است و در نتیجه درآمد کشاورزان اندک است. حاصل این فرایند، فقر نسبی در جامعه روستایی، پایین بودن یا حتی عدم وجود پس‌انداز و در نتیجه کمبود امکانات مالی برای سرمایه‌گذاری در این نواحی است.

۱۲. این ویژگی‌ها عمدتاً از جزوه برنامه‌ریزی روستایی آقای دکتر انصاری (۱۳۸۵) استخراج و سپس تلخیص و بازنگری شده است.

بنابراین در چنین شرایطی نواحی روستایی برای اجرای برنامه‌های خود و به منظور دستیابی به توسعه، نیازمند تامین منابع مالی از خارج از این نواحی می‌باشد. در نتیجه معمولاً هر چه فناوری قدیمی‌تر باشد بهره‌وری پایین‌تر، درآمد و پس‌انداز نیز کمتر است. مسلماً در چنین جامعه‌ای وابستگی برنامه به هنگام اجرا و توسعه جامعه روستایی بیشتر خواهد بود.

ویژگی‌های اجتماعی - فرهنگی

در جامعه روستایی باورها، نگرش‌ها و ارزش‌های جامعه، مجموعه پدیده‌های بهم پیوسته‌ای را تشکیل می‌دهند که بر یکدیگر و همین‌طور بر فعالیت‌های روزمره افراد جامعه، هم در حوزه‌های اقتصادی و تولید و هم در زندگی روزمره اجتماعی تاثیر می‌گذارد. این باورها و نگرش‌ها، نهایتاً به شکل تصمیم‌گیری‌ها و رفتارهای مختلف توسط افراد و گروه‌های اجتماعی متفاوت ظاهر می‌شود. این رفتارها و تصمیم‌گیری‌هاست که ملموس‌تر و عینی‌تر و قابل مشاهده‌تر هستند. برنامه‌ریزی‌های روستایی باید برای تغییر برخی از این رفتارها که با فرآیندهای توسعه سازگار نیست، راهکارهای مناسب را پیش‌بینی کرده و به مرحله اجرا گذارد. معمولاً تغییر این رفتارها مستلزم تغییر نگرش‌ها و باورهای مردم است.

به همین ترتیب در روابط اجتماعی و قشربندی جوامع روستایی در کشورهای جهان سوم مناسبات خاصی بین افراد و گروه‌ها شکل می‌گیرد که معمولاً در یک جامع سنتی برخی از این ساختارها و مناسبات در خدمت توسعه نخواهد بود. به عنوان مثال، مناسبات مبتنی بر خویشاوندی و روابط خونی و قرار گرفتن هر فرد در چنین نظامی (علیرغم جنبه‌های مثبت) باعث می‌گردد که تعامل و ارتباط گسترده بین همه افراد و تمامی اعضاء جامعه به ارتباط و تعامل درون گروهی تبدیل شده و در نتیجه ارتباطات و بده و بستان‌های بین گروه‌ها در سطح وسیع و کل جامعه با محدودیت روبرو شود و حتی کاهش یابد. این در حالی است که توسعه به مفهوم جدید آن نیازمند ارتباطات اجتماعی باز و گسترده میان کلیه افراد یک جامعه، یک کشور و حتی میان نوع بشر است. به تعبیر دیگر اجتماع خاص گرا باید به جامعه عام‌گرا تبدیل شود تا بهترین شرایط و امکانات را برای توسعه به همراه داشته باشد.

ویژگی دیگر جامعه روستایی تقریباً در تمامی جوامع بویژه در کشورهای جهان سوم، نرخ رشد جمعیت بالا می‌باشد. این مساله به صورت طبیعی باعث جوانی جمعیت و بویژه پهن شدن قاعده هرم سنی جمعیت روستایی می‌گردد. ولی عوامل

دیگری در مقابل باعث می‌شوند که جوانی جمعیت اتفاق نیفتد و برعکس چنین جوامعی دارای جمعیتی معمولاً سالخورده باشند. مهم‌ترین این عوامل مهاجرت است که معمولاً جوانان و افراد واقع در سن فعالیت‌های اقتصادی، کار و تولید، بیشترین مهاجرین و گاهی تنها گروه مهاجرت کنندگان را تشکیل می‌دهند. به این ترتیب در هرم سنی چنین جوامعی، فرورفتگی مشهودی در میانه هرم و بویژه در سمت مردان دیده می‌شود.

وجود گروه بزرگی از افراد مسن در جامعه روستایی و در کنار آن حضور تعداد زیادی کودکان و نوجوانان کم تجربه و کم توان برای کار و تولید، در مقابل غیبت جوانان فعال و کارآمد، ویژگی خاصی را به جامعه روستایی کشورهای جهان سوم داده است که چندان مناسب برای توسعه نیست. مهم‌ترین دلایل این قضاوت عبارت است از:

- کاهش جوانان فعال و توانمند برای تولید و فعالیت‌های اقتصادی؛ و

- سنت گرایی کمتر جوانان که باعث می‌شود بیشتر پذیرای پدیده‌های نو، روش‌های جدید و شیوه‌های مدرن باشند.

در عین حال به دلیل مهاجرت جوانان (که قشر باسوادتر جامعه روستایی هستند و باسواد و آشنایی آنها با پاره ای مفاهیم و مسایل جدید آنها را نوپذیرتر و همراه‌تر با روش‌ها و فناوری جدید می‌سازد) از روستاها، تصمیم‌گیری‌ها و رفتارها به گروه‌های مسن محافظه کار سنتی و مقاوم در مقابل پدیده‌های جدید واگذار می‌شود.

به هر حال جامعه روستایی بطور عام دارای ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی خاصی است که آن را از جامعه شهری و بخش صنعت و خدمات متمایز می‌سازد. مهم‌ترین ویژگی‌هایی که در کشورهای در حال توسعه بر برنامه‌ریزی روستایی تاثیر می‌گذارند؛ عبارت است از:

سنتی بودن: به گفته بسیاری از محققان روستایی، جوامع روستایی با خصوصیاتى مانند نگاه به گذشته، قدر گرایی، مقاومت در مقابل پدیده‌های نو، قبیله گرایی یا قوم گرایی و ... شکل می‌گیرد. بر این اساس در بین آنها اعتقاد به سرنوشت و تعیین و ترسیم آینده خارج از حیطه تاثیر فرد وجود دارد. لذا روستاییان با چنین زمینه ذهنی و اعتقادی، کوشش زیادی برای بهبود وضع تولید و رفاه خود نمی‌کنند. مقاومت در برابر پدیده‌های جدید معمولاً با اشکال مختلف و استدلال‌های متفاوت

در جوامع سنتی دیده می‌شود. چنین جوامعی معمولاً در برابر تغییر شیوه زندگی خود مقاوم بوده و به راحتی پدیده‌های نو را نمی‌پذیرند.

البته این ویژگی امروزه در همه جوامع روستایی وجود ندارد و بطور کلی رفتارهای سنتی الزاماً ضد توسعه نیست و حتی برخی از آنها برعکس مشوق توسعه می‌باشد. همچنین به اعتقاد «رنه لنوار» این وضعیت را نباید با واژه مقاومت در برابر پدیده‌های نو بیان کرد؛ بلکه روستاییان برای تغییر شیوه زندگی خود از جمله تغییر روش‌های تولید خود، نیازمند کسب اطمینان از شیوه‌ها و روش‌های جدیدی می‌باشند که در برابر آن قرار می‌گیرند. البته در صورتی که آنها در شرایط سخت زندگی و تولید خود این اطمینان را بدست آورند به سرعت و به بهترین صورت پدیده نو را خواهند پذیرفت و بکار خواهند گرفت.

با این حال، جوامع سنتی و همچنین جامعه روستایی در کشورهای جهان سوم در پذیرش روش‌های جدید، فناوری جدید و بطور کلی پدیده‌های نو، سخت‌تر و کندپذیرتر از جامعه شهری است. این ویژگی، اجرای برنامه‌های توسعه را برای نواحی روستایی، با مشکل روبرو می‌سازد و این امر اجرای برنامه‌ها را نیازمند تمهیدات، روش‌ها و اقدامات متعددی می‌سازد که باعث پذیرش پدیده‌های نو توسط روستاییان گردد.

از دیگر ویژگی‌های جامعه سنتی، قوم‌گرایی است. در چنین جوامعی افراد معمولاً خود را وابسته به یک گروه قومی و متمایز از دیگران و گروه‌بندی‌های دیگر می‌دانند، با گروه‌های خودی نزدیک و صمیمی هستند، به آنها اطمینان دارند و اعتماد می‌کنند، با آنها تفاهم دارند و همکاری می‌کنند و مشکلات یکدیگر را حل می‌کنند و با گروه‌های غیرخودی گاه حتی احساس تخاصم و دشمنی دارند. این ویژگی در برخی از جوامع ایلی و روستایی عمدتاً به صورت گروه‌بندی‌های خویشاوندی نمود پیدا می‌کند. بنابراین هویت گروهی و اجتماعی در چنین جامعه‌ای در گروه محدود و بسته‌ی خویشاوندان افراد وابسته به طایفه خودی و همسایگان تعریف می‌شود و نهایتاً این که نوعی خاص‌گرایی سنتی و بسته وجود دارد.

پایین بودن سطح سواد: در کشورهای در حال توسعه سطح سواد در جامعه‌ی روستایی معمولاً پایین‌تر از جوامع

شهری است که اثر آن به دو صورت جلوه می‌کند:

- پایین بودن درصد باسوادان روستا نسبت به شهر؛ و

- پایین تر بودن سطح تحصیلات در روستا نسبت به شهر.

بدین معنی که در روستاها بیشتر افراد باسواد، دارای سواد خواندن و نوشتن در سطح ابتدایی تا دیپلم هستند و هر چند در طی سال های اخیر در کشورهایی مانند ایران نسبت افراد دارای تحصیلات دانشگاهی در جوامع روستایی افزایش یافته ولی با این حال درصد افراد دارای تحصیلات دانشگاهی بسیار پایین تر از جامعه شهری است. این وضعیت باعث می شود کارکرد سواد محدود گردد و درک و کاربرد روابط و تشخیص پدیده ها و تحلیل آنها در سطح پایین تری نسبت به جامعه ی شهری باشد. پایین بودن سطح سواد، اطلاعات و دانش عمومی و مهارت های جدید و ... در جامعه ی روستایی، منجر به نداشتن نهادها و سازمان های جدید (مثل مدرسه، کتابخانه، دانشگاه و ...) و دسترسی اندک به وسایل ارتباط جمعی می شود. اجتماع روستایی محیطی سنتی تر، دارای افرادی گذشته نگرتر، مناسبات مبتنی بر تبار و در نهایت دارای فرهنگ قوم گراتر، مقام تر در برابر پدیده های نو اعم از نگرش ها، ارزش ها و ابزارهای جدید و وابسته به شیوه های سنتی می باشد.

پایین بودن نسبی سطح قابلیت های کاربردی: در جوامع روستایی واقع در کشورهای در حال توسعه، مدیران

کارآمد و کارشناسان فنی قابل و کارآمد کمتر هستند، در نتیجه اجرای برنامه ها که نیازمند چنین قابلیت هایی است؛ معمولاً با مشکل روبه رو خواهند شد. بازده اندک در بخش روستایی پیامد عواملی مانند: کم اطلاعی از روش ها و نگرش های نوین، ابزارهای جدید، اطلاعات و آگاهی های لازم برای کاربرد آن روش ها و ابزارها می باشد. در نتیجه نواحی روستایی معمولاً در هر کشوری بازده تولید (بهره وری عوامل) کمتری دارد و سودآوری سرمایه گذاری در آن نسبت به جامعه ی شهری و فعالیت های اقتصادی شهر پایین تر است.

ویژگی های زیستی

نواحی روستایی به دلیل غلبه فعالیت های کشاورزی به شدت به شرایط اقلیمی و ویژگی های جغرافیایی منطقه ی خود وابسته هستند. این مساله از آنجا ناشی می شود که تولید کشاورزی به شدت به شرایط آب و هوایی، وضعیت سرزمینی و

عوامل طبیعی منطقه وابسته است. به همین دلیل یکی از عوامل مؤثر در تولید، چگونگی تولید با توجه به وضعیت جوی و شرایط طبیعی و اقلیمی می‌باشد.

همچنین آسیب پذیری تولید در نواحی روستایی به ویژه تولید کشاورزی، عمدتاً به این علت است که واحدهای تولیدی در این بخش، برخلاف بخش صنعت و خدمات در مکان‌های محدود و مسقف که آنها را از جریان‌ات آب و هوایی و تغییرات جوی محافظت کند، مستقر نمی‌باشند. بلکه مزارع و باغات و بسیاری از مراحل دامداری و ... در مزارع وسیع و در طبیعت و در فضای باز انجام می‌شوند. به همین دلیل وضعیت تولید در جامعه روستایی به شدت وابسته به عوامل طبیعی است. به بیانی دیگر، تولید در بخش کشاورزی در معرض عوارض طبیعی است. مثلاً وقوع طوفان، بارندگی شدید، جریان سیل، گرما و سرمای نابهنگام می‌تواند به شدت بر کیفیت محصولات کشاورزی تاثیر گذارد. در حالی که در نواحی شهری (که واحدهای تولیدی معمولاً محصور و مسقف هستند) این عوامل بر آنها هیچ گونه تاثیری ندارد. تاثیر منفی مخرب شرایط و عوامل نامساعد و مخرب اقلیمی و طبیعی بر تولید کشاورزی و فعالیت‌های اقتصادی نواحی روستایی، پیامدهای مشخص دیگری دارد که در زیر به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

پایین بودن میزان تولید و کاهش درآمد کشاورزان: باید توجه داشت که دلیل از بین رفتن قسمتی از

محصولات تولیدکنندگان (باعث کاهش درآمد آنها می‌شود)، استفاده از ابزارها و روش‌های سنتی است که باعث کاهش بهره‌وری و درآمد کشاورزان می‌شود. از طرف دیگر در موقع بروز خشکسالی، سیل، طوفان، شیوع آفات، سرما و گرمای نابهنگام نیز بخش مهمی از تولیدات و محصولات روستاییان از بین رفته و خسارات فراوانی بر آنها وارد می‌شود.

افزایش خطر پذیری و عدم اطمینان در کشاورزی: وقوع خطرات طبیعی پیش بینی نشده باعث افزایش

احتمال خطر و بوجود آمدن شرایط عدم اطمینان می‌گردد.

افزایش هزینه‌های تولید: از جمله هزینه‌های مربوط به بیمه و پرداخت حق بیمه، هزینه‌های سرمایه‌گذاری و غیره که

بطور مستقیم باعث کاهش درآمد و پیامدهای دیگر آن می‌گردد.

وابستگی زیاد تولیدات روستایی به منابع طبیعی: وضعیت دیگری که می‌توان آن را در زیر شرایط اقلیمی بیان کرد، وابستگی بخش بزرگی از تولید روستایی به عوامل و منابع پایه است که یا ایجاد و دست یابی به آنها به سختی صورت می‌گیرد و یا اصولاً توان تاثیرگذاری بر آنها وجود ندارد. به عنوان مثال، تولید در بخش روستایی به شدت وابسته به خاک و آب است که قسمت عمده ای از تولیدات زراعی و گاه باغی به دلیل کمبود یا نبود آب کافی از طریق کشت دیم صورت می‌گیرد و تولید دیمی نیز به نحو محسوسی میزان تولید را کاهش می‌دهد. انسان تا به امروز نتوانسته بر میزان بارندگی در مناطق مورد نظر تاثیرگذار باشد. در حالی که در بخش شهری (صنعت و خدمات)، تهیه و تولید و جابجایی عوامل و مواد اولیه مورد نیاز این جامعه به سادگی بیشتر و سرعت کافی انجام پذیراست. در بسیاری از موارد این جابجایی‌ها مقرون به صرفه و اقتصادی می‌باشند، در حالی که در نواحی روستایی و تولید کشاورزی این امر به ویژه در خصوص انتقال زمین و خاک غیرممکن است.

ویژگی‌های ساختاری

جامعه روستایی به دلیل ماهیت ویژه خود و به دلیل وابستگی شدید به آب و زمین، دارای ویژگی‌هایی است که وجود آن‌ها اجتناب ناپذیر است.

کم بودن تعداد و تراکم جمعیت:

این امر باعث شده ایجاد و استقرار بسیاری از نهادها و سازمان‌ها که برای توسعه و ارائه خدمات مورد نیاز روستاییان ضروری است با مشکل روبرو گردد. به همین دلیل است که به ویژه در روستاهای کوچک تر، ایجاد مدرسه، (به خصوص در سطوح بالاتر تحصیلی) واحدهای بهداشتی و درمانی، موسسات مالی و اعتباری، مراکز ورزشی و فرهنگی، واحدهای صنعتی که نیازمند حداقلی از بهره‌برداران (ارباب رجوع) و کارکنان هستند، با مشکل روبرو می‌گردد. در حالیکه در شهرها فقط به دلیل بزرگی آنها و وجود جمعیت زیاد، تعداد متعددی از این گونه سازمان‌های خدماتی، تولیدی و ... شکل گرفته و به صورت عقلایی به فعالیت می‌پردازند. مسلم آنکه عدم وجود این نوع سازمان‌ها باعث می‌شود تا دستیابی روستاییان به خدمات رفاهی، تولیدی و ... محدود گردد.

تعدد و پراکندگی سکونتگاه‌های روستایی:

روستاها در جایی مستقر می‌گردند که آب و زمین وجود داشته

باشد. بنابراین مقدار هر یک از این دو عامل می‌تواند نقش تعیین کننده ای در اندازه روستا (تعداد خانوارهای ساکن در آن) داشته باشد. به دلیل این وابستگی است که ما شاهد شکل‌گیری روستاهای کوچک و متعدد در نقاط مختلف یک سرزمین می‌باشیم. این خصوصیت (کوچکی، پراکندگی و فراوانی)، به شدت در کار برنامه‌ریزی روستایی تاثیر می‌گذارد، به خصوص در کار تدوین و اجرا و نظارت بر اجرای برنامه ممکن است اثرات سوء فراوانی داشته باشد. همچنین این پراکندگی شرایط را برای ارتباط بین انسان‌ها و گروه‌های انسانی مشکل کرده و گاه باعث قطع رابطه آنها با یکدیگر شده است. این وضعیت به ویژه در جوامع سنتی و در شرایط عدم وجود وسایل ارتباطی جدید از جمله وسایل نقلیه سریع و وسایل ارتباطی، تشدید می‌گردد. توزیع و دسترسی به مطبوعات و کتاب‌ها نیز با دشواری روبروست. به عنوان مثال همیشه پوشش رادیو و تلویزیون در مناطق روستایی بسیار کمتر از مراکز شهری است و تعداد نسخ روزنامه‌ها، مجلات و کتاب‌های توزیع شده نیز به مراتب کمتر از شهرها است.

کوچک بودن بهره برداری ها و پراکندگی و اراضی کشاورزی: این مساله نیز یکی از مشکلات برنامه‌ریزی

و بهینه سازی تولید و اقتصادی کردن آن در بخش روستایی جوامع در حال توسعه است. نسبت زیادی از بهره برداری ها در نواحی روستایی خانوادگی و کوچک بوده خانوارهای روستایی در ایران و کشورهای جهان سوم دارای زمین کمی هستند که این مقدار کم نیز در چند قطعه و جدا از هم قرار گرفته اند. این وضعیت که برای تولید به روش‌های سنتی و با ابزارهای سنتی مناسب است، برای تولید نوین و با فناوری و روش‌های جدید نامناسب و دشوار می‌باشد.

تاریخچه مدیریت روستایی در ایران

یکی از محورهای اساسی در تحلیل مسایل روستایی، توجه به ساختار مدیریت در این جوامع است. ده به عنوان کوچکترین واحد سیاسی در تقسیمات کشوری الگوی مدیریتی خاصی را در دورانهای مختلف تجربه کرده است. این الگوی مدیریتی هم تحت تاثیر تحولات اقتصادی - اجتماعی روستا قرار داشته و هم خود منشا برخی تحولات در این جامعه بوده است. مدیریت روستایی در ایران در طول تاریخ فراز و نشیب های متعددی داشته است. این فراز و نشیب ها بویژه در سالهای اخیر سرعت بیشتری یافته و با تغییر و تحولات زیادی به لحاظ تشکیلات و زیر بناهای قانونی مواجهه بوده است. تا زمانی که دولت مرکزی در روستاها حضوری نداشته است رتق و فتق امور روستا توسط افرادی با مشروعیت سنتی انجام می گرفته که گاه به لحاظ موروثی بودن آن سالهای سال در دست افراد خاص درگرددش بوده است. این افراد عمدتاً مالکان و نمایندگان آنها یعنی کدخدایان و... بوده اند. با بسط حکومت مرکزی و گسترش اقتدار آن، حوزه مداخله حکومت گران از شهرها فراتر و به روستاها نیز سرایت نمود این گسترش باعث مداخله دولت در روستاها و دستکاری در مدیریت سنتی روستاها گردید.

از جمله این تغییرات کاهش قدرت مالکان و سپس حذف سیاسی مالک از محیط روستا و از هم پاشیدگی مدیریت روستا بدون داشتن جایگزین مناسب در آن برهه و سپس راه اندازی انواع نهادهای محلی توسط دولت و شکل گیری صور مختلف حضور دولت یا نمایندگان آنها در روستا شد. در ادامه با پیروزی انقلاب اسلامی و تحولات به وجود آمده در روستا مدیریت روستایی با تغییر فکر از مدیر واحد به مدیریت مبتنی بر نظام شورایی بنیاد نهاده شد و وظیفه اداره روستا بر عهده نهاد جدیدی تحت عنوان "شوراهای اسلامی روستایی" گذاشته شد. این شوراهای که قانون آن در تاریخ ۱۳۶۱/۶/۱۰ از تصویب مجلس گذشت، مسئولیت اداره امور روستاها را بر عهده گرفتند. مهمترین ویژگی این نهاد مدیریتی تازه تاسیس انتخاب مستقیم این افراد توسط مردم روستا و شورایی بودن آن بود. تاسیس خانه های همیار توسط جهاد سازندگی با فلسفه کمک به شوراهای اسلامی روستایی در اداره امور روستا و راه اندازی دفتر عمران توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت کمک به شوراهای اسلامی در اجرای طرح های بهسازی در روستا از جمله این اقدامات می باشد.

با تصویب قانون وظایف، تشکیلات و شوراهای اسلامی کشوری در سال ۱۳۵۷ و اصلاح این قانون در سال ۱۳۸۲ تجربه اجرایی جدیدی در عرصه مدیریت روستایی شکل گرفت و آن راه اندازی دهیارها است که در بر گیرنده یک نهاد اجرایی- مدیریتی جدید در روستا زیر نظر شورای اسلامی روستاست که وظایف متعدد خدماتی و عمرانی را بر عهده دارند. در این پژوهش در صدد آن هستیم که با پرداختن به موضوع سابقه مدیریت روستایی و تبیین تحولات آن به تحلیل بستر و جایگاه سازمانی دهیارها دست یابیم. بنابراین به منظور نیل به این مقصود سعی خواهیم نمود سوابق مدیریت روستایی در ایران را تبیین نماییم. جهت سهولت درک مطالب می‌توان مدیریت روستایی در ایران را طی چهار دوره تاریخی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد، این دوره عبارت است از:

۱- مدیریت روستا قبل از انقلاب مشروطیت در ایران

۲- مدیریت روستا در دوره مشروطیت تا اصلاحات ارضی

۳- مدیریت روستا پس از اصلاحات ارضی تا پیروزی انقلاب اسلامی

۴- مدیریت روستا در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی

الگوهای مدیریتی در هر یک از دوره های فوق به تفکیک در زیر مورد بررسی قرار می گیرند.

الف- سوابق و تجارب مدیریت روستایی قبل از مشروطه

نگاهی به گذشته تاریخی کشور و وضعیت سیاسی - اجتماعی حاکم بر آن دوران به وضوح بیانگر این نکته است که روستاییان عملاً در برنامه ها و تصمیمات اجتماعی-اقتصادی مربوط به روستا چندان نقشی نداشته اند. روستاها به دور از برنامه ها و تصمیمات مرکز و شهرها نیز به دور از تغییر و تحولاتی محیط روستایی به زندگی خویش ادامه می‌دادند (عفتی، ۱۳۷۱، ۶). روستاهای ایران قرن‌ها بدون دگرگونی زیاد چنین وضعیتی را داشتند. در دوران حاکمیت ساسانیان مردم

عادی که اکثریت افراد جامعه را تشکیل می‌داده اند از طبقات مولد، کشاورز، صنعتگر و... تشکیل می‌شدند و این طبقات تحقیقا هیچ نقشی را در اداره امور جامعه به عهده نداشته‌اند. حکومت خاص طبقات ممتاز بوده و وزرا و دبیران از میان نجبا انتخاب می‌شدند، بقیه مردم تنها در موقع پرداخت مالیات و سربازی بکار گرفته می‌شدند و حق وارد شدن در ترکیب حکومت را نداشتند (سازمان برنامه و بودجه استان زنجان، ۱۳۶۱، ۱۱). لمپتون در کتاب ((مالک و زارع در ایران)) درباره مدیریت امور روستایی در روزگار ساسانیان می‌نویسد: ((مأموری که در رأس دستگاه وصول مالیات قرار داشت و استریوشان سالار (یعنی رییس کشاورزان) خوانده می‌شد. گویا وی در امور کشاورزی و آبیاری نیز نظارت می‌کرده و برای اداره این قبیل امور مقررات وجود داشته است. از جمله مقرراتی که به انواع مختلف از نهرها و نگهداری و تعمیر آنها و طرز استفاده از آنها و ساختن سدها و بندها و پلها و سایر امور مربوط بوده است (لمپتون، ۱۳۶۲، ۵۳)).

با توجه به این نقل قول می‌توان گفت که مدیریت امور عمومی در شکل سنتی در تاریخ ایران ریشه دار است و مسوول این امور دارای عنوان بوده است. اشاره دیگر به مدیریت روستایی سنتی در سفرنامه کمپر است. او که در سال ۱۶۸۴ میلادی از ایران بازدید کرده در مورد اداره امور روستا در سفرنامه خود می‌نویسد: «کدخداهای روستا که به آنها از سر احترام رییس هم می‌گویند کمتر از کلانتران اقتدار و نفوذ دارند. تکالیف اینها در ده عین وظایف کلانتران در شهرهاست. به عبارت دیگر آنها کارها و زحمات را بین افراد تقسیم می‌کنند، مالیات و عوارض را جمع‌آوری می‌کنند و فرمان مافوق خود را با کمال دقت و وفاداری به موقع اجرا می‌گذارند» (کمپفر، ۱۶۴، ۱۳۶۳).

بعد از حکومت ساسانی نیز این وضع همچنان ادامه داشت و در دوران‌های بعدی نیز مردم عادی بخصوص زارعین و کشاورزان چندان نقش و جایگاهی در اداره امور مملکتی نداشته‌اند. اداره امور محلی‌ترین دوران به عهده خوانین، ملاکین و کدخدایان بوده است. «در زمان حاکمیت مغولان در ایران این مأموران محلی معروف به "باسقاق" وجود داشته که از طرف فرماندهان نظامی منصوب می‌شدند و متصدی وصول عواید مالیاتی بودند و اکثریت مالیاتها را از پیش می‌گرفتند و هنگام تسعیر مالیات جنسی به نقدی آنچنان تدبیری بکار می‌بردند که روستاییان و کشاورزان دچار زیان می‌شدند. در این زمان

برای هر ولایتی یک "بتکچی" (مامور مالیات) معین می شد تا در قبال زیوان مسؤول باشد و بنا شده بود تا مردم بدهی‌های مالیاتی را در دو قسط به مأموری که معروف به "صاحب جمع" بود بپردازند.

در هر ولایت صاحب جمعی منصوب و قرار می شد که او مالیات را به خزانه مرکزی بفرستد. (لمبتون، ۱۷۰، ۱۳۶۲).

در زمان صفویه اداره امور محلی با کدخدایان بود که ظاهراً مسوول وصول مالیات و عوارض بودند و بر سکنه دهات نوعی ریاست داشتند و مردم محلی نیز بدون داشتن هیچ حق اعتراضی امر و نهی این‌گونه افراد را اجرا و اطاعت می نمودند. در زمان قاجاریه معمولاً دهات متعلق به عمده مالکان بوده و تمام مراعات مربوط به مردم ده را مالک رسیدگی کرده و قدرت از طریق مباشر یا کدخدای ده اعمال می شده است. همین قدرت و اعمال سلطه را تیولداران نیز در دهی که تیول آنان بود بر عهده داشتند علاوه بر آن دهات خرده مالکی نیز مردم داوری را نزد کسانی از روستاییان می بردند که تا حدودی بیطرف محسوب می شدند و درآمدهای مالیاتی که در محل وصول می گردید بر ای تامين مصارف دائمی محل بکار می گرفتند. مالیات دهات را یک کاسه تعیین می کردند و این مبلغ بوسیله مقامات محلی در میان افراد روستایی تقسیم می شد و این کار در دهات خرده مالک بدست ریش سفیدان آن ده صورت می گرفت که چنین مالیات دسته جمعی "بنیچه" خوانده می شد (لمبتون، ۲۶۴، ۱۳۶۲).

در زمان قاجاریه به لحاظ اداره امور محلی اختلاف چندانی میان اواخر و اوایل دوره قاجاریه به چشم نمی خورد. «در دهات متعلق به عمده مالکان تمام مراعات مربوط به مردم ده را مالک رسیدگی می کرد قدرت از طریق "مباشر" یا کدخدای ده اعمال می شد. همین قدرت را تیولداران در دهی که تیول او بود داشتند. اداره امور مالیات با "مستوفی" بود. در دهات خرده مالکی نیز رتق وفتق امور در دست ریش سفیدان صورت می گرفت.» (لمبتون، ۱۳۷۷، ۳۰۹-۳۰۷).

«با ترور ناصرالدین شاه در سال ۱۲۷۵/۱۸۹۵، مظفرالدین شاه به تخت نشست و همزمان شتاب تحولات در ایران بیشتر شد. بروز شورش‌های شهری در تهران، تبریز، یزد و اصفهان و درگیری مستقیم رهبران روحانی با عوامل حکومتی و تحصن‌ها و هجرت‌های آنان به صدور فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵/۱۹۰۷ انجامید. با تشکیل مجلس شورای ملی نخستین نهاد نوین قانونی در ایران تاسیس شد و مجلس اقدام به قانون گذاری در عرصه‌های مختلف و از جمله مدیریت امور

عمومی (شهری و روستایی) نمود.» بافت سنتی روستاها در ایران و ساختار حکومتی دوره قاجاریه که دایره اعمال حاکمیت دولت مرکزی محدود به پایتخت و شهرهای بزرگ یا ولایات می شد دو عاملی بود که سبب می شد دولت مداخله چندانی در امور عمومی ده سوای اخذ مالیات نداشته باشند. در آن دوران «مدیریت ده پیچیده و چند بعدی بوده ثانیاً عناصر و عوامل مختلفی (مانند کدخدا، سالار، سربنه، دشتبان و ...) که عموماً از ساکنین روستا بودند در مدیریت ده نقش عمده ای را بر عهده داشتند و ثالثاً هزینه های مربوط به مدیریت ده عمدتاً توسط روستاییان تامین و پرداخت می شده است. رابعاً علیرغم یکپارچگی مدیریت از لحاظ اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ... و بالاخره کدخدا بر عهده داشتند.» (طالب، ۱۳۷۲، ۶).

عبدالهادی حایری درباره اوضاع دوران قاجار، در کتاب «تشیع و مشروطیت» می نویسد: «شاه تنها قدرت مطلق بود، جان کارگردانان دستگاه حاکمه و بقیه مردم همواره مورد خطر بی مهری او قرار داشت، بیشتر کارکنان دولت هر رتبه و مقامی که داشتند فاسد و رشوه خوار بودند، امور اداری بر بنیان همان شیوه های قرون وسطایی بود و زیر سلطه یک نیروی مرکزی متحد قرار نداشت، استان ها و ولایات در عمل مانند دولت جداگانه ای بشمار می آمدند و حکام و فرمانداران بعلت آنکه به شاه قاجار و دربارانش رشوه می دادند دارای استقلال فراوانی بودند. خان ها و سران قبایل کمتر به مأموران دولت توجه داشتند و خود یک سیستم حکومتی و حتی دادگستری برای خود برقرار کرده بودند» (حایری، ۱۳، ۱۳۶۴).

چنین اوضاعی به هیچ روی مساعد برای شکل گیری دولت مدرن و توجه به امور عمومی نبود. «پیدایش دولت مدرن در همه جا محصول حل منازعه میان شهروندان و قدرتهای محلی، گسترش روابط اقتصادی بازاری و پایان یافتن نزاع میان دولت و مذهب به سود شهروندان بود. دولت مدرن کم و بیش در همه جا نخست در هیئت دولت مطلقه پدیدار شد و چنین دولتی مقدمات لازم برای یکپارچگی و وحدت ملی را فراهم آورد» پس می توان گفت تا هنگام پیدایش نخستین نشانه های دولت مدرن در ایران و تاسیس نهاد قانون گذاری که به تعریف هویت های حقوقی بپردازد از مدیریت روستایی به مفهوم اداره امور عمومی اثری نبود و روستاییان به شیوه ها و شکل های سنتی امور عمومی ده خود را اداره می کردند. در این میان نقش کدخدا تعیین کننده بود. زیرا او فردی بود که از یک سو به رعیت ها تعلق داشت و از سوی دیگر انتصاب او را به این سمت مالکان انجام می دادند. «کدخدا نقش واسطه و نیز اداره امور جماعت را بر عهده داشت تا به گونه ای کدخدانسانه در حد

توش و توان رعیت کار بهره کشی از رعایا را سامان دهد. در مناطق خشک و حاشیه کویر که کار آبیاری و زراعت غلات دشوار بود برای تسهیل بهره کشی از رعایا نسق زراعی دیه راه، حسب وسعت اراضی و جمعیت روستا به چند واحد مساوی بخش می کردند و هر کدام را به طور جمعی به چند رعیت به مزارعه می دادند و اداره جمعی آن را زیر نظر کدخدا به یکی از افراد توانای آن جمع واگذار می کردند و آنها را به نام های محلی بنه، صحرا، پاکار، طاق، حراثه و مانند آن می خواندند» (اشرف، ۱۳۶۷، ۷).

با توجه به موارد فوق می توان گفت که اگرچه اطلاعات کاملی در خصوص چگونگی اداره امور روستا تا پیش از مشروطیت در دست نیست اما در مجموع مالکین نقش مهمی در اداره امور روستا داشته و از طریق عوامل منصوب خود بویژه کدخدا امور روستاها را تمشیت می کردند. در گذشته امور عمومی روستا از مسایل اقتصادی آن که امور مربوط به کشت و زرع را در برمی گرفت جدا نبود و از این رو کدخدا به عنوان مدیر روستا نقش های متعددی در زمینه های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی داشت. او مسؤول تنظیم امور کشاورزی، داور اختلافات اهالی با یکدیگر و روابط میان روستاییان با مالکین و افراد خارج از روستا به شمار می رفت. بنابراین می توان گفت که «در این دورانها به طور کلی امور مختلف ده یا روستا تحت ریاست کلی و گاه از دور (مالکان غایب) و توسط عواملی مثل نماینده، مباشر، کدخدا، دشتبان، داروغه و... اداره می شده است. عناصر و عوامل مختلفی شامل کدخدا، سالار، سربنه، دشتبان و... که عموماً از ساکنان روستا بودند، در مدیریت ده نقش عمده ای را بر عهده داشتند و هزینه مربوط به اداره ده عمدتاً توسط روستاییان تامین و پرداخت می شده است و علی رغم یکپارچگی مدیریت، از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و... امور عمرانی و خدماتی ده را یکی از روستاییان تحت عناوین دهگان یا دهقان و بالاخره کدخدا بر عهده داشتند و دولت مرکزی ارتباط چندانی با جامعه روستایی نداشته و تنها ارتباط دولت با جامعه روستایی اخذ مالیات و سربازگیری آن هم با واسطه و یکسویه بود» (عفتی، ۱۳۷۱، ۷).

در خصوص چگونگی ارتباط و تعامل بین عوامل مختلف مدیریت روستا در این دوران، می توان گفت که تا پیش از تشکیل دولت مدرن در ایران و بسط حاکمیت به روستاها، مدیریت امور عمومی روستا بر عهده نهاد سنتی کدخدایی بود. در این شیوه از مدیریت که مبتنی بر سنت های جامعه روستایی بود مداخله دولت جایی نداشت. عناصر اصلی مدیریت سنتی روستایی که

به سبب غلبه نظام تولید کشاورزی در سطح کشور گسترده بود عبارت بودند از کدخدا، مباشر، داروغه، دشتبان، سربنه، سالار و خرمن بان که همگی تحت نظارت مالک به کار می پرداختند. تفاوت کدخدا با سایر عناصر مدیریت روستا در این بود که او نقشهای اجتماعی مانند حل اختلاف میان اهالی یا واسطه گری میان درخواست های آنها و مالک را بر عهده داشت و معمولاً فردی برای این نقش انتخاب می شد که مورد اعتماد روستاییان و مالک بود. نقش سایر عناصر مدیریت بیشتر جنبه اقتصادی یا فنی داشت. مدیریت سنتی روستایی فرد محور بود و خواست و نظر مالک و پس از او کدخدا نقش قاطعی در پیشبرد امر داشت. در این شکل از مدیریت، مردم روستا که عمدتاً رعیت مالک به شمار می رفتند نقش موثری در مدیریت نداشتند. مهمترین ویژگی مدیریت روستایی در این دوره شامل موارد ذیل بوده است:

۱- حاکمیت ساختار کاملاً سنتی در اداره امور روستاها(عرف)

۲- عدم حضور و مداخله دولت در اداره امور روستا(بجز مالیات)

۳- مالکیت دولت مرکزی(سلاطین) بر اراضی زراعی

۴- نقش تعیین کننده و بی رقیب مالکان در اداره امور عمومی روستا(تنها قدرت در روستا)

۵- یکپارچگی مدیریت به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی(مدیریت واحد)

۶- پرداخت هزینه های مدیریت روستا توسط اهالی

۷- حضور عوامل اجرایی دیگر در کنار کدخدا(بعنوان نماینده مالک) مثل داروغه، دشتبان و...

ب- سوابق و تجارب مدیریت روستایی در دوره مشروطیت تا اصلاحات ارضی

با وقوع انقلاب مشروطیت در سال ۱۲۸۴ خورشیدی و بقدرت رسیدن رضا شاه و تلاش برای تاسیس دولت مدرن در ایران، زمینه های مداخله دولت در امور مختلف جامعه از جمله مدیریت روستایی فراهم آمد. نگاهی به تاریخ ایران نشان می دهد که شرایط مورد نظر تا هنگام بقدرت رسیدن رضا شاه و آغاز پویش نوسازی تحقق نیافته بود. در این دوران «از جمعیت

۱۱ میلیون ایرانی ۹ میلیون نفر در روستاها زندگی می کردند. بخش کشاورزی و فعالیت های وابسته به آن ۹۰ درصد از نیروی شاغل مرد را به خود اختصاص داده بود. طبقه ای زمین دار متشکل از شاهدگان و اشراف، علما، خوانین و روسای عشایری و بخشی از بازرگانان مالک بیشترین زمین های کشاورزی بودند. رابطه میان مالک و زارع بر پایه استثمار زارعین بنا شده و پس از تقسیم محصول، سهمی که برای دهقانان باقی می ماند تنها کفاف زندگی بخور و نمیری را می کرد. عقب ماندگی علمی-فنی جامعه مانع از بکارگیری ابزارها و شیوه های نوین زراعت در بخش کشاورزی شده بود و کشاورزان با استفاده از ابزارهای ابتدایی و با تحمل رنج بسیار به کشت می پرداختند» (ایمانی جاجرمی، ۱۳۷۳، ۶۹).

در چنین وضعیتی با پیروزی انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی، از نخستین قوانینی که به تصویب مجلس رسید، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام در سال ۱۲۸۶ خورشیدی بود. از مهمترین ویژگیهای این قانون این بود که حکومت، کدخدا را که از دیر باز وظیفه هدایت و هماهنگی امور عمومی ده را بر عهده داشت به عنوان عامل خود در روستا برگزیده بود. این نحوه از قانونگذاری نشانگر آن بود که قانونگذار عرف مدیریت سنتی روستایی و نقش مهم کدخدا را به رسمیت شناخته بود. این اقدام سبب می شد تا تحولی بنیادین در مناسبات روستایی بوجود نیاید و تنها اصلاحاتی در وضع موجود صورت گیرد.

«نطفه های نظام غیر متمرکز اداری و مشارکت در اداره امور روستا، تقریباً از زمان مشروطیت شکل می گیرد. در این زمان به دنبال حوادث و دگرگونیهای مختلفی که در سطح کشور بویژه در جامعه روستایی ایران به وجود آمد، موجب گردید تا تشکیل و توسعه سازمانهای محلی مورد توجه آزادیخواهان و طرفداران حکومت مشروطه قرار گیرد و مجلس دوره اول در ۱۴ ذیقعدة ۱۳۲۵ هجری قمری که مطابق با سال ۱۲۸۴ هجری شمسی بود قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام را به تصویب رساند.» بر طبق این قانون اداره امور ده به کدخدا واگذار شد و آن را در حد یک دایره حکومتی محسوب نمود و این قانون تصریح کرد که: اداره کردن امور بعهده کدخداست که به رضایت اکثریت ساکنان ده و به تصویب مباشر و مالک و امضای نایب الحکومه بدین سمت اسقرار می یابد (عفتی، ۱۳۷۱، ۸).

«به طوری که ملاحظه می شود قانون گذار در این قانون به موضوع رضایت روستاییان و موافقت یا تصویب مالک یا مباشر وی و امضای حاکم یا نماینده مستقیم دولت اشاره نموده است. به این ترتیب اگرچه کدخدا از نظر قانونگذاری مورد تایید مردم، مالک و دولت است ولی در عمل مالک تعیین کننده بود و نظر روستاییان به دلیل عدم توان و قدرت اجتماعی معمولاً ملاحظه نمی شد. ولی چون کدخدا از خود روستاییان بود، لذا اغلب مورد پذیرش روستاییان بوده و با مقاومت کمی از جانب روستاییان مواجه می گردید. اداره امور هر ناحیه روستایی نیز به شخصی تحت عنوان "ضابط" محول گردیده بود. ضابط را نایب الحکومه معرفی و حکم مربوطه را حاکم صادر می کرد. اداره ناحیتی را ضابط (مباشر) ناحیه با کمک معاونش و کدخداهای روستاهای جز ناحیه تحت کنترلش بر عهده داشتند. بعد از مشروطیت روستا بعد سیاسی تازه ای پیدا کرد و آن تامین رای برای مالکان صاحب نفوذ و قدرت بود.» (طالب، ۱۳۶۹، ۱۱).

در این دوران اگر چه اقدامات چندانی برای تغییر جامعه روستایی صورت نگرفت اما قوانینی مرتبط با موضوع مدیریت روستایی به تصویب مجلس رسید. نکته قابل توجه این موضوع است که برای مدیریت روستایی قانون مستقلی به نام "قانون کدخدایی" در سال ۱۳۱۴ تصویب شد و آیین نامه تکلیف کدخدایان نیز در سال ۱۳۱۸ به تصویب هیات وزیران رسید. بر اساس این قانون و آیین نامه اجرایی آن «کدخدا دارای و وظایف و کارکردهای مختلفی در جهت تسهیل خدمات دولتی در روستا دانسته شد. به عبارت دیگر بخشی از وظایف نیروهای انتظامی، وزارت دادگستری، وزارت کشاورزی، وزارت راه، وزارت بهداری و... در روستاها را کدخدا به عهده داشت. این وظایف زمینه هایی نظیر ثبت وقایع جمعیتی، تعیین و معرفی مشمولین، مراقبت در مورد مدرسه و نظافت آن، توقیف اشیاء مکشوفه، اعلام جنایات، حفظ آثار جرم، تعقیب مجرمین، اعلام آفات نباتی، قضاوت و داوری در دعاوی کوچک حقوقی و... را شامل می شد که بیشتر جنبه اجرایی داشت. علاوه بر این ها نظارت و نگهداری از موسساتی که توسط خود روستاییان تاسیس شده بودند نیز بر عهده کدخدایان بود» (طالب، ۱۳۷۲، ۱۳).

ماده ۱ قانون کدخدائی، کدخدا را نماینده، مالک و مسئول اجرای قوانین و نظام نامه هایی می دانست که از طرف دولت به او ارجاع می شد. ماده ۵ این قانون نیز محاکمه و انفصال کدخدا را از لحاظ تخلفات اداری به موجب نظام نامه ای می دانست

که مقرر بود به تصویب وزارت داخله برسد. در سال ۱۳۱۶ قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران به تصویب رسید. این قانون در بردارنده موادی بود که با مدیریت روستایی در پیوند است. بر اساس ماده ۴ این قانون «هر شهرستان را یک نفر فرماندار و هر بخش را یک نفر بخشدار و هر دهستان را یک ده دار و یک یا چند ده را یک کدخدا اداره می کرد»

طبق ماده ۸ قانون دهم از بین ساکنین بخش به پیشنهاد بخشدار و حکم فرماندار تعیین می شد. ماده ۹ نیز مقرر می داشت: «کدخدا از بین ساکنین دائمی ده یا دهات به معرفی مالک و به پیشنهاد بخشدار و حکم فرماندار تعیین می گردد.» در تبصره ذیل این ماده تصریح شده بود که «هرگاه کدخدا از انتظامات امور زراعتی فروگذاری نماید به تقاضای مالک یا مالکین منعزل می شود». این تبصره نشان می دهد که مالکین قدرت فراوانی در انتخاب و عزل کدخدا داشته اند. اما مدل مدیریت روستایی در این دوران تفاوتی با دوران مشروطیت نداشت.

در اواخر سال ۱۳۶۱ با تصویب نظامنامه شورای بخش بار دیگر مسئله تفویض اختیار و اعمال نظام عدم تمرکز از طریق تشکیل شوراهای بخش مورد توجه واقع گردید ولی این تصمیم هم عدم تمرکز امور را متضمن نبود چرا که مفاد نظامنامه فوق حاکی از این نبود که کلیه امور محلی در خارج از دستگاه حکومت مرکزی و صرفاً بر مبنای تصمیم افرادی که کلیه امور محلی در خارج از دستگاه حکومت مرکزی و صرفاً بر مبنای تصمیم افرادی که در حوزه عمل خود از قدرت و اختیار لازم برخوردار هستند اداره شود. با گذشت زمان و در اثر رشد اجتماعی فرهنگی و بسط سیستم های ارتباط جمعی و توسعه همبستگی و پیوستگی ملی در سطح کشور تدریجاً زمینه فکری استقرار نظام عدم تمرکز برنامه ریزی و ایجاد سازمان ها و نهادهای محلی قوت گرفت و به دنبال آن در سال های بعد قوانین متعددی راجع به تشکیل نهادهای مشارکتی در سطح روستاها و کشور به تصویب رسید.

«در آبانماه سال ۱۳۱۶ با تصویب اولین قانون عمران دهات در مجلس عملاً اقداماتی قانونی در جهت عمران روستایی صورت گرفت و در حقیقت از این تاریخ به بعد اولین نطفه های برنامه ریزی روستایی در ایران شکل گرفت. در این قانون یکسری وظایف و اموری در ارتباط با عمران روستایی وضع گردید که ویژگی خاص آن دخالت دادن روستاییان در امور

عمرانی برای نخستین بار در کشور بود. چرا که در گذشته هرگونه فعالیت عمرانی در روستاها عمدتاً با تصمیم و اشاره مالکین و استفاده از نیروی کار روستاییان بصورت بیگاری بود. در صورتی که ویژگی خاص این قانون علاوه بر دخالت دادن روستاییان در امور عمرانی مالکین را برای تلاش در جهت بهبود وضع زندگی روستاها موظف کرده بود.» (عفتی، ۱۳۷۱، ۱۱) طبق این قانون شورای بخش از مسئولان اداری منطقه و چند نفر از روستاییان (خرده مالکین یا نمایندگان آنها) به انتخاب فرماندار تشکیل می گردید و در واقع برنامه ریزی توسط شورا صورت می گرفت که چند نفر از روستاییان و بعبارت دیگر پائین دستان نظام برنامه ریزی در آن مشارکت داشتند (عفتی، ۱۳۷۱، ۱۰-۱۲)

در سال ۱۳۳۴، قانون بنگاه عمرانی کشور و قانون ازدیاد سهم کشاورزان به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین رسید در ماده ۱۵ این قانون به منظور تمرکز و به مصرف رساندن عایدات صندوق های عمران و مراقبت در انجام عملیات عمرانی و اجتماعی یک شورای برنامه ریزی محلی تحت عنوان انجمن عمرانی ده نامگذاری گردید بوجود آمد. این انجمن مرکب از ۵ نفر شامل: نماینده مالک، نماینده زارع، کدخدا و دو نفر معتمد که طرف اعتماد مالکین و زارع باشد تشکیل می شد. لذا با تصویب این لایحه اولین بار در ایران تشکیل شورای ده و دهستان مطرح نظر قرار گرفت. و در حقیقت اولین نهاد برنامه ریزی محلی در سطح روستاها در زمینه جلب مشارکت روستاییان در تصمیم گیری و اجرای فعالیت ها می توان قلمداد نمود. گرچه با تشکیل این نهاد مدیریتی ظاهراً سعی شده بود روستاییان را عملاً در نظام برنامه ریزی و مدیریت روستا دخیل نمایند لکن مکانیزم انتخاب انجمن بگونه ای بود که عملاً قدرت تصمیم گیری در دست مالک همچنان باقی می ماند.

«با تصویب قانون بنگاه عمرانی کشور و سپس برای تامین مالی این بنگاه، تصویب قانون ازدیاد سهم کشاورزان به اضافه قانون الغای عوارض در سال ۱۳۳۴ در زمان نخست وزیری دکتر مصدق تغییراتی در زمینه مدیریت اجتماعی و عمرانی روستا بوجود آمد که ماده هفتم این قانون امور عمرانی و اجتماعی هر قریه (ده) را به قرار زیر بیان کرده بود: (طالب، ۱۳۷۲، ۱۳)

- تهیه آب مشروب سالم به وسیله ساختمان آب انبار یا حوض، تصفیه یا لوله کشی از دهانه قنات یا کندن پاکنه یا نصب تلمبه

- حفر قنات و غیره و ساختمان و مرمت و نگاهداری مساجد، حمام، غسلخانه، رخت شویخانه و پل
- کمک به دفع دسته جمعی آفات حیوانی و نباتی که زراعت قریه را مورد تهدید قرار دهند.
- تامین وسایل بهداشت و نگهداری و تربیت یتیمان بی سرپرست و تامین وسایل معاش آنان و مشغول داشتن آنها به کارهای مفید.

- کمک به پیران علیل و بیماران بی سرپرست.

- دادن وام بدون سود یا با سودنازل به کشاورزان.

ماده هشتم امور عمرانی و تعاونی و اجتماعی دهستان را ساختمان دبستان های روستایی و درمانگاه و داروخانه، احداث جاده های محلی و استخدام ماما و پزشکبار سیار برشمرده بود. برای انجام این امور ماده پانزدهم قانون، تشکیل «انجمن عمران ده» را اجازه داده بود. مشابه این انجمن در دهستان، بخش و شهرستان نیز تشکیل می شد. بر اساس ماده شانزدهم قانون، ترکیب انجمن عمران ده به قرار زیر بود:

در هر هیاتی به نام انجمن عمران ده مرکب از پنج نفر به ترتیب ذیل انتخاب و تعیین می شد:

۱. نماینده مالک (اکثر مالکین از حیث سهام مالکیت)

۲. نماینده زارع

۳. کدخدا

۴. دو نفر معتمد (که طرف اعتماد مالک و زارع باشند)

انجمن عمران ده به شکل جمعی اداره می شد و قانون برای آن رئیسی مشخص نکرده بود. همچنین براسا ماده بیست و چهار به اعضای انجمن های عمران در سطوح مختلف حقوق و فوق العاده ای داده نمی شد و خدمات آنها افتخاری بود.

کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ با تثبیت پایه های حکومت خود کامه شاه تا اندازه زیادی ثبات سیاسی را به کشور بازگرداند. کمک های مالی آمریکا و افزایش رآمدهای نفتی به حکومت کودتا فرصت داد تا اهداف خود را در عرصه های گوناگون به اجرا گذارد. در این دوران تا آغاز اصلاحات ارضی که یکی از عمده ترین تحولات و تغییرها در تاریخ نظام زمینداری و امور

روستایی کشور بود، یکی از قوانین مربوط به امور روستایی با نام «اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات» در سال ۱۳۳۵ با ادغام قانون بنگاه عمران و ازدیاد سهم کشاورزان و الغاء عوارض در دهات به تصویب رسید. ماده یک این قانون بیان می داشت که: «به منظور ایجاد هماهنگی در بهبود امور اجتماعی و عمران دهات و ترقی سطح زندگانی و رفاه کشاورزان و ساکنین دهات کشور از تاریخ تصویب این قانون امور اجتماعی و عمران دهات کشور به عهده انجمن های ده و بخش و شهرستان است که تحت راهنمایی و نظارت بنگاه امور اجتماعی و عمران دهات وظایف خود را انجام می دهند.» ماده دو امور اجتماعی و عمرانی را که اجرای آن بر عهده انجمن ده بود، به قرار زیر برشمرده بود: تهیه آب آشامیدنی و قابل شرب کردن آن بوسیله ساختمان آب انبار یا حوض - تصفیه یا لوله کشی از دهانه قنات غیره - با سواد کردن اشخاص به وسیله تاسیس آموزشگاه - اصلاح و توسعه معابر ده - احداث جاده بین دهات - ساختمان و نگهداری پل های ده - نظافت ده و سنگفرش یا آسفالت معابر - تشکیل صندوق های تعاونی و روستایی - کمک دسته جمعی به دفع آفات عمومی حیوانی و نباتی - ساختمان و مرمت مسجد - کمک به عجزه و ایتام مستحق - تاسیس و ایجاد مرکز برق و ترویج صنایع محلی» ماده ۵ در خصوص چگونگی انجام امور عمومی ده می گوید «در هر ده انجمنی به نام انجمن به نام انجمن ده در هر دو سال از پنج نفر به شرح زیر تشکیل می شود:

۱. یک نفر از طرف مالک یا مالکین

۲. کدخدای ده

۳. یک نفر از زارعین ساکن ده که اشتغال به امر زراعت باشد به انتخاب اکثریت زراعین.

۴. دو نفر از زارعین که متعمد محل باشند با توافق مالک و زراع

این قانون ظاهراً جهت مهار کردن قدرت مالکین از محل دریافت ۵ درصد از بهره مالکانه و استفاده از نیروی انسانی روستاییان در اجرای برنامه های عمرانی در روستاها و گنجاندن فلسفه مشارکت روستاییان در عمران و آبادی روستاها وضع شده است. این قانون ادعاهای تازه های را در برداشت از جمله سپردن کار مردم به مردم، مساله انتخابات برای اعضای انجمن عمران و توجه به مساله تعاون روستایی. اما از طرفی اعضای انجمن نماینده مالک بودند و همچنین وصول ۵ درصد

بهره مالکانه ضمانت اجرائی نداشت و تشکیل انجمن معمولاً صوری بود. زیرا مالک موافق با تشکیل این انجمن نبود و به طرق مختلف از شکل گرفتن انجمن ها جلوگیری می کرد. (طالب، ۱۳۷۲: ۲۲)

در سال ۱۳۳۸ قانون شوراهای کشاورزی به تصویب رسد که هدف اصلی آن پیشبرد امور کشاورزی با همکاری میان وزرات کشاورزی و روستاییان بود. بر اساس ماده دوازدهم این قانون وظایف این شوراها به قرار زیر تعیین شده بود:

۱. تهیه هرگونه اطلاعات راجع به امور کشاورزی و آفات حیوانی و نباتی و تهیه پروژه های مفید و لازم
 ۲. اظهار نظر راجع به امور آبیاری و سد سازی.
 ۳. اظهار نظر راجع به اصلاحاتی که باید در قوانین مربوط به کشاورزی مخصوصاً دفع آفات و آبیاری به عمل آید.
 ۴. تاسیست دفتر اطلاعات و آمار کشاورزی (تعداد دهات- اسامی مالکین- اصلاحاتی که از حیث ازدیاد آب و بالا بردن سطح زراعت هر محل ممکن است انجام گیرد، با ذکر مقدار مخارج- تعداد زارعین هر ده- نوع محصولات و مقدار هر محصول)
 ۵. اشتراک مساعی با وزارت کشاورزی در پیشرفت امور کشاورزی
- بطور کلی می توان گفت که علی رغم وضع چنین قوانین ظاهراً مفیدی که تا بحال ذکر شد بعلت وجود ساخت بزرگ مالکی در جامعه روستایی موضوع روابط اجتماعی روستاییان، هرم قدرت، وضعیت عمرانی و نحوه مشارکت روستا روستاییان در مسائل مختلف مربوط به روستا تغییرات قابل توجهی نکرد. قدرت تصمیم گیری، اجرا و نظارت طرح های عمرانی ر روستاها و به طور کلی مدیریت روستاها همچنان در ید مالک و عوامل و ایادی او بود و مردم عادی چندان فرصت مشارکت فعال در امور مربوط به روستا و سرنشت خویش نیافتند (عفتی، ۱۳۷۱: ۱۵)
- مهمترین ویژگی مدیریت روستایی در این دوره شامل موارد ذیل بوده است:

۱. مداخله دولت در امور مختلف ده
۲. حاکمیت ساختار بزرگ مالکی در روستا
۳. حاکمیت مالکان و ایادی وی بر روستاها

۴. تمرکز مدیریت واحد روستایی
۵. به رسمیت شناخته شدن کدخدا بعنوان مدیر روستا
۶. تشکیل و توسعه سازمان محلی (قانون تشکیل ایالات و ولایت)
۷. تصویب قوانین متعدد در جهت اداره روستاها (قانون کدخدایی، قانون وظایف بخشداران و فرمانداران، بنگاه عمرانی، قانون اصلاح امور اجتماعی و ...)
۸. تشکیل انجمن ده بعنوان نهاد مشارکتی انجام امور عمومی روستا
۹. شکل گیری زمینه دخالت مردم در امور مربوط به روستا

ج- سوابق و تجارب مدیریت روستایی بعد از اصلاحات ارضی تا پیروزی انقلاب اسلامی

بطور کلی در تئوری هایی که در زمینه اصلاحات ارضی و تأثیرات اقتصادی، اجتماعی آن در ساختار سنتی جوامع روستایی عنوان شده است، ادعا بر این است که برنامه های اصلاحات ارضی جامع می تواند با تغییرات در ساخت قدرت از طریق منتقل کردن قدرت های محلی و ملی مالکان به دهقانان به بورژوازی و یا به بوروکراسی و کارگزاران آن در جامعه موثر افتد. اصلاحات ارضی در ایران تا حدودی به این ویژگی جامعه عمل پوشانید، و موجب شد تا سازمان سنتی تولید تا حدودی تغییر پیدا کند و بالاخره سبب تحکیم قدرت دستگاه بوروکراتیک در مناطق روستایی گردید. علاوه بر آن همچنان که ذکر نمودیم با اینکه قبل از اصلاحات ارضی در ایران گام هایی در جهت تغییر ساختار اجتماعی روستا برداشته شد و سعی بر این شد تا دولت دامنه مداخلات خویش را در روستا بگستراند و همچنین تغییراتی در زمینه وضع قوانین و مقرراتی در جهت تضعیف قدرت مالکان و امکان مشارکت بیشتر زارعین در مدیریت روستا بوجود آورد لکن به دلایلی که ذکر گردید این تغییر و تحولات چندان نتوانست موفقیت آمیز باشد. چرا که هنوز ساخت اجتماعی وجود داشت عملا رعایا و اقشار پائین جامعه روستایی امکان مداخله و مشارکت همگانی در سرنوشت خود و روستاهای خویش را نمی یافتند چرا که ماهیت چنین نظام اجتماعی حاکم بر روستاها چنین فرصت هایی را به اقشار و طبقات کم زمین نمی داد.

اصولاً بین اربابان و مالکین و رعیت ها یک خلاء یا فاصله طبقاتی عمیقی وجود داشت و هیچ‌گونه روحیه همکاری یا احساس هم یآوری متقابل به چشم نمی خورد. اربابان به شدیدترین وجهی رعایا را استثمار می کردند و آن‌ها در روستاهای خود یک منبع اقتدار غیر قابل مقابله ای به حساب می آمدند، همانطوری که "لوفر" نشان داده است اربابان از وساطت افقی بین رعایا ممانعت می کردند ولی در عوض تمام روابط را در کانال های عمودی بوسیله نمایندگان خود در روستاها تنظیم می کردند. علاوه بر آن این طبقه (مالکان) دارای نمایندگان بانفوذ در سطح دستگاه دولتی بودند به طوری که مجلس شورای ملی و سنا، وسائل بقای قدرت سیاسی این افراد بود و از طریق آن بر روی حرکت های دولت و گذرانیدن قوانین کنترل می کردند. در روستاهایی هم که مالکان حضور فیزیکی نداشتند کدخدا و مباشران بعنوان نمایندگان مالک اعمال قدرت و مدیریت می نمودند.

در این برهه از زمان چنانچه دولت در صدد مشارکت دادن روستاها یا نمایندگان آنها در برنامه ها و طرح های توسعه روستایی بر می آمد، تنها کدخدایان بودند که بعنوان نمایندگان روستاییان حق اظهار نظر و مجری این برنامه ها را می یافتند و از آنجائی که انتصاب این افراد نی بنا به رای و نظر مالکان صورت می گرفت و لذا عملاً مشارکت اقشار روستایی بخصوص طبقات محروم و فقیر روستایی چندان شکل و مفهومی پیدا نمی کرد. با شروع مرحله اول اصلاحات ارضی که در آن سعی بر این بود تا اراضی بزرگ مالکان غیب از ده را به میزان یک د محدود نمایند و مالکیت زمین بطور دسته جمعی به زارعان به نسبت میزان نسق آنها واگذار گردید. لایحه قانونی تشکیل انجمن های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات در سال ۱۳۴۲ به تصویب هیئت دولت رسید. هدف اساسی این لایحه تشکیل انجمن ده منتخب از روستاییان بود، زیرا اصلاحات ارضی موجب حذف مالکین در مرحله اول شده بود، لذا قوانین قبلی که شوراها و انجمن های ده، دهستان و بخش را متشکل از نمایندگان مالک دانسته بود، نمی توانست به مرحله اجرا در آیند. در ماده یک این قانون هدف قانونگذاری چنین آمده است: «به منظور ایجاد هماهنگی در بهبود امور اجتماعی و عمران دهات و استفاده از نیروی انسانی بر اساس خود یاری و همکاری و شرکت و دخالت ساکنان دهات در تنظیم و اجرای برنامه های اصلاحات روستایی از تاریخ تصویب این لایحه قانونی، اصلاح امور اجتماعی و کمک به عمران دهات بعهده انجمن های ده محول می شود که تحت هدایت وزارت کشور انجام وظیفه نمایند.» (طالب، ۱۳۶۹:۹).

انجمن ده دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و آن را در دهه دهات، متشکل از ۵ نفر که با رای اکثریت مردم اعم از زارع و خوش نشین انتخاب و برای مدت سه سال تعیین می شدند. انتخاب کنندگان می بایست حداقل شش ماه قبل از انتخابات در ده ساکن بوده و دارای ۱۸ سال سن فاقد سابقه محکومیت به جنحه و جنایت و دارای اهلیت قانونی باشند. انتخاب شوندگان نیز می بایست دارای حداقل دو سال سابقه سکونت متوالی در ده و شاغل به کشاورزی و یا کسب و کار قبل از انتخابات در ده و بین ۳۵ تا ۶۵ سال سن داشته باشند. سابقه محکومیت به جنحه و جنایت، عضویت در احزاب غیر قانونی نداشته و بالاخره دارای اهمیت قانونی باشند. این انجمن ها وظیفه عمران و آبادی روستاها را بر عهده داشته و بعنوان یک هسته برنامه ریزی محلی در سطح روستاها با همکاری و مشارکت اهالی روستا و نظارت و هدایت دولت انجام وظیفه می نمودند. علاوه بر آن دارای منابع مالی مشخص از روستاها بوده بطوری که از طریق دریافت دو درصد از کلیه محصولات کشاورزی و هر گونه عواید دیگری که در ده تحصیل می شد به وظایف خویش جامه عمل می پوشاندند.

به منظور هدایت انجمن های ده و نظارت در اجرای برنامه اصلاحات اجتماعی روستایی و اجرای آن در کلیه مناطق روستایی، اداره ای به نام اداره کل امور اجتماعی و عمران دهات در وزارت کشور تشکیل شد و علاوه بر آن برای تلفیق برنامه های دولت در سطح ده در مرکز هم بخش شورای عمرانی بخش تشکیل شد و زمینه مساعدی را برای استفاده هر چه بیشتر خود یاری مردم در جهت رفع مشکلات و تنگناهای آنان از قبیل احداث مدرسه، راه، امور بهداشت، پاکسازی محیط و ... بوجود آورد (یزدان پناه، ۱۳۷۷:۳۳) آنچه از مفاد آئین نامه مربوط به وظایف انجمن های ده و جلب مشارکت روستاییان در کارهای عمرانی و آبادانی روستاها بوده است. در حقیقت با تصویب این لایحه عملا روستاییان در مراحل مختلف برنامه ریزی اعم از تصمیم گیری، اجرا، نظارت و حفظ و نگهداری طرحها و پروژه های توسعه روستایی در سطح روستاها مشارکت داده شده اند. برای اولین بار به منظور هماهنگی بین عوامل مختلف شاغل در ده مثل سپاه دانش و ... طرحی اینچنین اندیش شده است. همچنین از نکات بارز این لایحه دخالت دادن روستاییان و مشارکت سطوح پائین برنامه ریزی در تهیه طرح ها و برنامه ریزی محلی در ایران بوده است، طوری که بر طبق آئین نامه این لایحه هر انجمن مکلف شده بود که ظرف دو ماه پس از تشکیل با راهنمایی مامور آبادانی و مسکن برنامه سه ساله ای مشتمل بر احتیاجات ضروری و اولیه محل بر مبنای حد متوسط در آمد تهیه کند. علاوه بر آن انجمن ده مکلف شده بود تا در بهمن ماه هر سال

بودجه سال آینده را تنظیم نماید. «بسیاری از مسئولان و دست اندر کاران مربوطه که در رابطه با تهیه و اجرای برنامه ای عمرانی و آبادانی روستاها روی کار آمدند طرح های عمرانی را الگو مانند در همه روستاهای کشور پیاده کردند. و به نظر و پیشنهادهای انجمن ها که برگزیدگان مردم ده بودند وقتی نگذاشتند. حتی اگر طرحی برای مناطق روستایی مصلحت نبود این صلاح پذیری را به انجمن ها می دادند و در نتیجه انجمن ها فرصتی می یافتند که در قبال وظائف سنگین خود اظهار وجود نمایند. در نتیجه، این مسائل تاثیر بسیار سوئی در پذیرش کارهای عمرانی دولتی و خودیاری روستاییان بر جای نهاد. به طوری که بسیاری از برنامه ها و پروژه های ایجاد شده در مناطق روستایی در آن زمان در اثر بی توجهی و عدم قبول مسئولیت روستاییان بی مصرف ماندند (همان: ۴۶).

بالاخره در سال ۱۳۵۰ به منظور یکپارچه ساختن کارهای مربوط به روستاها، دولت مسائل مربوط به روستا را ادغام و در دست خود گرفت و پیش نویس قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی را تهیه کرد که در فروردین ماه ۱۳۵۴ به تصویب مجلس رسید و تا انقلاب اسلامی اجراء می گردید. بر اساس این قانون هر ده میتواند دارای انجمنی باشد که اعضای آن مستقیما با رای مخفی و اکثریت نسبی از طرف ساکنان و اهالی ده انتخاب می شدند. مدت عضویت چهار سال و خدمت در انجمن جنبه افتخاری داشت، تعداد اعضاء انجمن متناسب با جمعیت ده تعیین می شد که حداقل تعداد اعضاء ۵ و حداکثر ۱۱ نفر پیش بینی شده بود. و هرده که تا هزار نفر جمعیت داشت ۵ نفر و در ازاء هر ۵۰۰ نفر جمعیت اضافی دو نفر به تعداد اعضاء انجمن اضافه می شد (طالب، ۱۳۶۹، ۴۸)

برای مشارکت کلیه اقوام و طوایف ساکن ده در انجمن مقرر شده بود که از اشخاصی که با یکدیگر قرابت نسبی تا درجه دوم از طبقه اول را دارا هستند فقط آن کسی که رای او بیشتر است می تواند عضویت انجمن ده را دار باشد و در صورت تساوی آراء یکی از آنها به حکم قرعه معین می شد. در این قانون ده دارا باشد و در صورت تساوی آراء یکی از آنها به حکم قرعه معین می شد. در این قانون ده دارای شخصیت حقوقی و انجمن ده را مسئول حفظ و اداره کردن دارائی منقول و غیر منقول متعلق به ده و اقامه دعوی بر اشخاص و دفاع از دعاوی اشخاص علیه انجمن دانسته اند. عمده ترین وظایف انجمن طبق ماده ۲۷ را می توان به صورت زیر طبقه بندی کرد:

- اتخاذ تصمیم و برنامه ریزی در مورد کلیه طرح های عمرانی و امورات مربوط به روستا
 - انجام فعالیتهای تشویقی و ترویجی در سطح روستاها
 - همکاری با ماموران دولتی در انجام طرح ها و پروژه های توسعه روستایی
 - نظارت، نگهداری و اجرای فعالیتهای مختلف عمرانی و اجتماعی در سطح روستاها
- آنچه که در ارتباط با مدیریت روستایی در این برهه از زمان می توان گفت این است که با تشکیل انجمن های ده، راه اندازی تعاونی ها، تشکیل سپاهیان مختلف دانش، بهداشت، ترویج و خانه انصاف و ... تمرکز مدیریت روستایی که قبلا توسط مالک به تنهایی انجام می گرفت تا حدودی کاهش یافت و از سوی دیگر هر یک از سازمان ها و ادارات دولتی نیز نقشی را در روستاها برعهده گرفته بودند و این مسئله باعث شده بود تا ارتباط مستقیم و بلاواسطه مالک با دولت با دولت نیز دچار تزلزل گردد. حضور نهادها و ادارات مختلف دولت در روستاها و عدم هماهنگی آنها با یکدیگر از یک سو و همچنین تعدد تشکیل نهادهای محلی در سطح روستا از سویی دیگر و همچنین تضعیف قدر مالکان و ... موجب به وجود آمدن نوعی چندگانگی و تشویش در مدیریت روستایی گردید و این مسئله روستاییان را با مسائل و مشکلاتی مواجه ساخته بود بنابراین با توجه به مباحث فوق می توان مهمترین تغییر در زمینه مدیریت روستایی بعد از اصلاحات ارضی تا پیروزی انقلاب اسلامی را موارد ذیل ذکر نمود. «
- جایگزین شدن دولت به جای مالک از طریق تاسیس شرکتهای تعاونی روستایی، بانک کشاورزی، شرکتهای سهامی زراعی و گسیل نیروهای دولتی به روستاها (سپاه دانش، ترویج و آبادی و ...)
 - تجزیه مدیریت روستاها به لحاظ ظهور بخشهای موازی و متداخل و نیز سازمان های دولتی، تعاونی ها، انجمن ده، خانه انصاف و ...
 - تغییر نام کدخدا به دهبان و انتقال صوری منشاء قدرت او به روستاییان
- در مجموع در خصوص مدیریت روستایی در پیش از انقلاب می توان گفت که دخالت دولت در روستا ارکان سنتی اداره امور عمومی را از هم پاشید اما تشکیلات دولتی مانند انجمن ده هیچگاه پایگاه استواری برای فعالیت نیافت و تغییرات مکرر

قوانین و احاله امور روستاها از وزارتخانه ای به وزارتخانه دیگر موجبات سردر دیگر موجبات سردرگمی را در مدیریت روستایی به وجود آورد.

به طور کلی مهمترین ویژگی مدیریت روستایی در این دوره شامل موارد ذیل بوده است:

۱. تقسیم اراضی بین زارعین
۲. کاهش قدرت و نفوذ مالکین در روستاها
۳. گسترش تشکیلات اداری مرتبط با روستا در دولت
۴. تمرکز زدایی در مدیریت روستایی (انجمن ده، خانه انصاف و ...)
۵. ازهم پاشیدگی ارکان سنتی اداره امور عمومی روستا
۶. دادن حق رای و نظر به روستاییان جهت مداخله در مدیریت امور عمومی روستا
۷. گسترش تشکلهای محلی در سطح روستاها
۸. تزلزل ارتباط مستقیم و بلاواسطه مالک با دولت
۹. چندگانگی در مدیریت روستایی
۱۰. جایگزینی دولت به جای مالک در روستا
۱۱. تغییر نام کدخدا به دهیان در روستا

د- سوابق و تجارب مدیریت روستایی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و از هم پاشیدگی نظام سیاسی گذشته ضرورت تغییر ساختار سیاسی اجتماعی روستاها نیز مطرح گردید. بدنبال تغییر ساختار سیاسی کشور سازماها و موسسات وابسته به آن نیز فرو ریخت و سازمانها و نهادهای جدیدی پا به عرصه وجود گذاشتند، امور روستاها که تا این زمان توسطه کدخدا و انجمن ده اداره می شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی بر عهده نهاد جدیدی تحت عنوان «شوراهای اسلامی روستایی» گذاشته شد این شوراهای که قانون آن در

تاریخ ۱۳۶۱/۶/۱۰ از تصویب مجلس گذشت، مسئولیت اداره امور روستاها را بر عهده گرفتند. مهمترین ویژگی این نهاد مدیریتی تازه تاسیس انتخاب مستقیم این افراد توسط مردم روستایی و شورایی بودن آن بود.

«بر طبق قانون تشکیل شوراهای یکی دیگر از وظایف شوراهای تشکیل انجمن ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تاسیس تعاونی های تولید، توزیع و مصرف با مشارکت و همراهی مردم می باشد. بر طبق قانون مذکور شوراهای وظیفه عمران و توسعه روستایی ده را بر عهده داشتند. بدین لحاظ تا سال ۱۳۶۵ حدود ۲۷۵۵۶۳ شورا در روستاها توسط جهاد سازندگی سابق تشکیل گردید. اما بعد از واگذاری امور شوراهای به وزارت کشور و برگزاری انتخابات جدید این تعداد به حدود ۳۴۰۰۰ شورای اسلامی روستایی رسید. جهاد سازندگی به منظور بالا بردن سطح توان و مهارت شوراهای اسلامی در زمینه انجام وظایف محوله اقدام به برگزاری آموزش هایی تحت عنوان آموزش شوراهای اسلامی نمود که مهمترین اهداف و برنامه های آموزشی آن عبارت بودند از:

- بالا بردن توان مدیریتی شوراهای

- آموزش برنامه ریزی های محلی در جهت شکل های مشارکتی خود گردان

- آموزش در زمینه انتقال سیاست های دولت در زمینه توسعه روستاها

علاوه بر آموزش عمومی، یک نوع آموزش های تخصصی نیز تحت عنوان "آموزش پروژه ای" به شوراهای اسلامی ارائه می شد که این آموزش ها صرفاً برای توجیه پروژه هایی بود که عملاً منجر به اجرای طرح های کوچک در سطح روستاها شود. در این نوع آموزش ها عمدتاً روی مباحثی تکیه می شد که طی آن شوراهای بتوانند عملیات یک پروژه را از مرحله برنامه ریزی تا اجرا و نگهداری، هدایت و سازماندهی کنند. براساس گزارش عملکرد معاونت ترویج و مشارکت های مردمی آن موقع وزارت جهاد سازندگی این معاونت از سال ۶۷ تا ۱۳۷۰ حدود ۲۸۰۲۲۴ نفر روز آموزش پروژه ای در مناطق مختلف کشور اجرا نمود. «عفتی، ۱۳۷۱، ۲۸». «برای تداوم فعالیت این نهادهای مدیریتی روستایی، علاوه بر سال ۱۳۶۵، در سال ۱۳۷۱ نیز مجدداً قانون شوراهای مصوب سال ۱۳۶۵، مورد بازنگری قرار گرفت که این قانون جدید در اول خرداد ماه ۱۳۷۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و بطور رسمی در هفتم اسفند ماه ۱۳۷۷ به مرحله اجرا در آمد و هم اکنون به

استناد قانون مصوب سال ۱۳۷۵، در همه نقاط کشور و بویژه در روستاهای بالای ۲۰ خانوار، شوراهای اسلامی تشکیل و به فعالیت اشتغال دارند. در قانون جدید، شوراهای اسلامی فقط در سطح روستاها، بخشها، شهرک و شهرها قابل تشکیل می باشند و در هر یک از سطوح مذکور دارای وظایف خاص خود بوده که در این زمینه فقط به وظایف شوراهای روستایی و بخش ها اشاره می شود. البته با برگزاری اولین انتخابات شوراهای اسلامی در هفتم اسفند ماه ۱۳۷۷، کلیه شوراهای قبلی که عمدتاً در مناطق روستایی فعالیت داشتند منحل و شوراهای جدید به استناد قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران» تشکیل و شروع به فعالیت نموده اند که شرح وظایف شورای اسلامی روستا به استناد ماده ۶۸ قانون مذکور بشرح زیر می باشد:

الف) نظارت بر حسن اجرای تصمیم های شورای اسلامی روستا.

ب) بررسی و شناخت کمبود، نیازها و نارسائی های موجود در روستا و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در این زمینه ها و ارائه آن به مقامات مسئول ذیربط.

ج) جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولین اجرایی وزارتخانه ها و سازمان هایی که در ارتباط با روستا فعالیت می کنند و ایجاد تسهیلات لازم جهت پیشبرد امور آنها.

د) تبیین و توجیه سیاست های دولت و تشویق و ترغیب روستائیان جهت اجرای سیاست های مذکور.

ه) نظارت و پیگیری اجرای طرح ها و پروژه های عمرانی اختصاص یافته به روستا.

و) همکاری با مسئولان ذیربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره برداری از تاسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات.

ز) کمک رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیر مترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده های بی سرپرست با استفاده از خودیاری محلی.

ح) تلاش برای رفع اختلافات افراد محلی و حکمیت میان آنها.

ط) ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و تامین بهداشت محیط.

ی) همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی

ک) ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیت های تولیدی وزارتخانه ها و سازمان های دولتی.

ل) جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی

م) انتخاب فردی ذی صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم.

تبصره: عزل دهیار با رای اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا براساس آیین نامه مربوط انجام می شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می گردد. (وزارت کشور، ۱۳۷۸).

شرح وظایف و اختیارات شوراهای روستایی نشان می دهند که شورای روستا می باید متشکل از افرادی توانا و هوشمند در هر روستا باشد که توسط مردمانی که سالها با یکدیگر زندگی و کارکرده و از کاستی ها و مشکلات یکدیگر آگاهند، انتخاب شوند که این جمع پس از انتخاب شدن وظیفه دارند ضمن بررسی دقیق درباره مسائل و مشکلات مردم روستا، آنها را دسته بندی نموده و به ترتیب اهمیت برای هر کدام راه حل مناسب تهیه کرده و با ارائه طرح ها و پیشنهادهای عملی به مسئولین جهت رفع آنها و بهبود عمومی وضع روستا بکوشند.

برای پیگیری و اجرای تصمیمات، شورا نیز فردی را بعنوان دهیار انتخاب می نماید که موظف به اجرای مصوبات شورای روستا باشد و هماهنگی لازم را با دستگاه های دولتی و اجرایی انجام داده و گزارش اقدامات خود را به شورا ارائه دهد. با توجه به شناخت دقیقی که می باید شورای روستا و دهیار از مسائل و مشکلات و نیازهای روستا داشته باشند و حضور مستمر و دائمی که آنان در محیط روستا دارند اولاً انتظار می رود تصمیم گیری شورا برای اجرای برنامه های عمرانی،

بهداشتی، آموزشی با در نظر گرفتن عرف و عادات و امکانات هر روستا انجام گیرد و ثانیاً مردم و نمایندگان آنها (اعضای شورا) مستقیماً در کنار کرشناسان و افراد خبره در پهنه صحرا، مزارع، باغها، مسجد و مدرسه به تحلیل مشکلات پرداخته و خود نظارت بر اجرای طرح ها را بعهدہ گیرند.

بنابراین در چنین شرایطی انتظار می رود مردم در جرین نحوه پیشرفت کارها قرار گرفته و از مسائل و مشکلات دستگاه‌های اجرایی مطلع گردیده و در صورت امکان و توان به کمک دستگاه‌های دولتی آمده و مشکلات کار را برطرف نمایند و در صورت عدم توانائی نیز توقع خود را با مشکلات و محدودیت ها تطبیق داده و انتظارات خود را در حد توانائی دستگاه‌های اجرایی تعدیل کنند و از سوی دیگر هر گاه امکان حل مسائل با اهمیت در سطح روستا وجود نداشته باشد موضوع را به شورای بخش ارجاع و نسبت به پیگیری آن اقدام نمایند.

علاوه بر شوراهای اسلامی روستایی که وظیفه مدیریت روستایی را بطور رسمی در اختیار داشتند هر یک از سازمان‌ها و نهادهای دست اندر کار روستا نیز جهت سهولت عملی سازی تصمیمات و برنامه‌های خود در روستاها اقدام به تشکیل نهادهای محلی تحت عناوین مختلفی نمودند که از آن جمله می توان به تشکیل «خانه‌های همیار روستایی» توسط وزارت جهاد سازندگی، «کمیته عمران» توسط بنیاد مسکن، «نهادهای دهیاری» توسط وزارت کشور و اشاره نمود. که به نوعی این نهادهای مدیریتی با کمک شوراهای اسلامی روستایی و در کنار آنها ایفای نقش می نمایند.

خانه همیار

پس از مدت کوتاهی که از تشکیل شوراهای اسلامی روستاها می‌گذشت، جهاد سازندگی به این نتیجه رسید که علیرغم دستاوردهای زیادی که این شوراها در زمینه حل و فصل امور روستاها دارند، در برخی از زمینه‌ها، بویژه در بعد بهسازی روستاها و انجام فعالیت‌های اجرایی با مشکلاتی مواجه هستند. ضرورت اجرای طرح‌های بهسازی و هادی روستایی، جهاد سازندگی را به این نتیجه رساند که اجرای این گونه طرح‌ها نیاز به ایجاد نهادی اجرایی و فنی تر در نواحی روستایی دارد و برای تحقق این امر تشکیل خانه‌های همیار روستایی در دستور کار قرار گرفت. هدف اصلی خانه‌های همیار، نظارت و پیگیری امور عمرانی، انجام امور خدماتی و نگهداری و بهره برداری صحیح از تاسیسات عمومی روستاها بود. تشکیل این

خانه‌ها به عنوان نهاد اجرای پروژه های عمرانی، به عهده شورای اسلامی روستا گذاشته شد و این شوراها به تشکیل آنها در نواحی روستایی اقدام کردند. اینگونه خانه های همیار علاوه بر وظایف اجرایی شوراهای اسلامی مسئولیت های زیر را نیز به عهده داشت:

۱. تهیه و تنظیم بودجه مالی و نیز برنامه های سالانه عمرانی، بهداشتی، خدماتی و غیره و ارسال آن به شورای اسلامی روستا جهت بررسی و تصویب.
 ۲. اجرای مصوبات شورای اسلامی در حدود وظایف و اختیارات.
 ۳. اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت روستا و ایجاد تسهیلات مناسب برای تامین بهداشت محیط.
 ۴. اصلاح، تعریض، شن ریزی و آسفالت معابر و تخریب ساختمان های ناامن و غیر بهداشتی.
 ۵. نظارت بر احداث ساختمان های مسکونی و خدماتی
 ۶. نگهداری و تعمیر معابر و آنها در محدوده روستا.
 ۷. نام گذاری معابر و نصب لوحه نام آنها و شماره گذاری اماکن.
 ۸. احداث، تعمیر و نگهداری ساختمان خدماتی مانند کشتارگاه، غسالخانه، گورستان، حمام و فروشگاه و سایر امکان عمومی در روستا.
 ۹. ایجاد پارک، زیباسازی روستا، درختکاری معابر، حفظ و حراست نهال های غرس شده.
 ۱۰. اتخاذ تدابیر موثر در حفظ روستا از خطر سیل و حریق.
 ۱۱. ایجاد و نگهداری پایانه های حمل و نقل و نظارت بر امور سرویس های مسافربری و حمل و نقل.
 ۱۲. صدور پروانه بهره برداری برای واحد های صنفی و نظارت و کنترل بر آنها.
- خانه های همیار، منابع مالی مورد نیاز برای انجام وظایف فوق را از طریق خودیاری های مردم روستا، عوارض نوسازی و دریافت بهاء خدمات ارائه شده، کمک های بلاعوض مردم ودستگاه های اجرایی، وام های طویل المدت بانکی و عوارض پرداختی از سوی شرکت های تولیدی و خدماتی دولتی و غیر دولتی تامین می کردند (طالب ۱۳۷۶، ۶۸-۶۹).

دفتر عمران

بنیاد مسکن نیز با آغاز به کار خود در مناطق روستایی از همان ابتدا ضرورت مشارکت مردم محلی را در برنامه ریزی و اجرای پروژه های عمرانی و بویژه در زمینه حفاظت و نگهداری این پروژه ها احساس کرد. در این میان اگرچه شوراهای اسلامی در بسیج مردم روستاها و مشارکت دادن آنها در امور روستا تجاری را کسب کرده بود و اولین شکل روستایی در دوران پس از انقلاب محسوب می گردید، اما شوراهای روستا در همکاری و مشارکت در فعالیت های عمرانی و بسیج مردم در این زمینه از توانمندی لازم برخوردار نبودند. همین موضوع باعث گردید که بنیاد مسکن نیز همچون جهاد سازندگی برای انجام وظایف خود در محیط روستا درصدد تشکیل نهادهای متناسب با وظایف و مسئولیت های اجرایی خود باشد. در پی چنین ضرورتی موضوع تشکیل شورای عمران و بهسازی روستایی مطرح گردید و این گونه شوراها در برخی از مناطق مانند استان همدان تشکیل گردید، که اعضای آن از معتمدین محلی انتخاب می شدند. از آنجا که این شوراها در مراحل مربوط به اجرای پروژه ها با مشکل همکاری مستمر مواجه بودند، بنابراین موضوع تشکیل دفتر عمران روستا زیر نظر شورای عمران در دستور کار قرار گرفت و مقرر گردید تا فردی بعنوان شهردار یا مسئول دفتر عمران روستا تعیین و وظایف مربوط به حل و فصل امور عمرانی و بهسازی روستا را به عهده بگیرد. وظایف تعیین شده برای دفتر عمران روستا عمدتاً همان وظایفی بود که برای خانه های همیار روستایی تعریف و تعیین گردیده بود. همین امر نوعی همپوشانی وظایف و در برخی موارد رقابت را در بین خانه های همیار و دفاتر عمران روستایی ایجاد می کرد.

مهمترین ویژگی مدیریت روستایی در این دوره شامل موارد ذیل بوده است:

۱. جایگزینی مدیریت شورایی به جای مدیریت واحد (فردی)
۲. انتخاب مستقیم مدیران روستا توسط روستاییان
۳. مدت دار شدن دوره تصدی مدیران روستایی
۴. راه اندازی نهادهای محلی جدید بعنوان بازوی اجرایی روستایی (خانه همیار، عمران، دهیار و ...)
۵. حذف مالکان و جلوگیری از اعمال نفوذ آنها در روستا

۶. حضور پررنگ دولت در روستاها و در نتیجه تعدد سازمان های درگیر در اداره امور روستا

۷. ناهمبستگی و آشفتگی در انجام امور مختلف مربوط به روستا

۸. سازماندهی موثر مدیران روستایی جهت ایفای نقش (تشکیل گروههایی ها، راه اندازی دوره های آموزشی و ...)

۱-۲ نقش و جایگاه بازیگران اصلی مدیریت روستایی در وضع موجود:

در حال حاضر اکثریت روستاهای کشور بویژه روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور دارای شورای اسلامی روستایی است. روستاهای کمتر از ۱۵۰۰ خانوار ۳ نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ خانوار ۵ نفر عضو شورا دارند. شوراهای اسلامی روستایی وظیفه اصلی مدیریت روستا را بر عهده دارند و عملاً در کلیه امور مربوط به روستا اعم از مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و کالبدی روستا هم در بخش سیاست گذاری و هم در بخش تصمیم گیری و برنامه ریزی وظیفه مند می باشند اما در بسیاری از موارد در سطوح تصمیم گیری و برنامه ریزی مشارکت فعالی ندارند. یا به عبارت دیگر به مشارکت طلبیده نمی شوند. دلایل این مسئله پاره ای مربوط به ساختار اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی روستا است و برخی نیز به عوامل ساختاری کشور بر می گردد. بررسی وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی روستایی نشان می دهد که این نهاد مدیریتی از اختیارات لازم جهت اداره روستا برخوردار است لکن انجام بهتر وظایف و موفقیت بیشتر در انجام ماموریت ها منوط به:

۱. عدم دخالت بیشتر دولت در روستاها

۲. عدم راه اندازی تشکیلات موازی مدیریتی در روستا

۳. هماهنگی همه سازمان ها و نهادها جهت انجام ماموریت های محوله با نظر و رای شوراهای اسلامی روستا

۴. داشتن منابع ملی پایدار برای ارائه خدمات در سطح روستا

۵. آموزش مناسب و پایدار شوراهای اسلامی جهت انجام بهتر وظایف

۶. عدم وابستگی شوراها به دولت

۷. طراحی مکانیسم مناسب جهت راهیابی شوراهای مشارکت فعال در تصمیم گیری و سیاست گذاری سازمان ها و

نهادهای مرتبط با روستا

بیم آن می رود چنانچه این روند ادامه یابد و تنگناهای اساسی فوق الاشاره به چالش کشیده نشود و برای آن مکانیزم عملی موثری تدارک دیده نشود فعالیت شوراهای اسلامی روستایی بعنوان نهاد مدیریت روستایی در آینده ای نزدیک همانند سالهای پیش (دوران عدم برگزاری مجدد انتخابات شوراهای اسلامی) دچار رکود و ناکارآمدی شده و لذا در اثر انتقادات تند طرفداران مدیریت واحد (فردگرا) روستایی (همانطوری که از گوشه و کنار کشور کم و بیش زمزمه آن به گوش می رسد) اساس شورایی بودن مدیریت روستایی را دچار تزلزل نماید. تشکیل واحدهای مدیریتی دیگر در کنار شوراهای اسلامی روستا با هدف کاهش با مسئولیت سنگین وظایف شوراهای اسلامی روستایی و یا تقسیم تخصصی وظایف شوراهای اسلامی و موکول نمودن آن به افراد و نهادهای محلی دیگر شاید ایده خوبی باشد. اما راه اندازی این موارد بدون هماهنگی با شوراهای اسلامی و بدون نظارت آنها مسائل و مشکلات فراوانی را به همراه خواهد داشت که عواقب منفی آن بر آثار مثبت پیشی خواهد گرفت. تجربه مدیریت روستایی در کشور بویژه طی سالهای اخیر بخوبی این مسئله را روشن نموده است. همان طوری که عدم یکپارچه سازی مدیریت و اجرا در شهرها، شهرداری ها را دچار مشکلات زیادی نموده این مشکل در محیط روستایی به لحاظ ساختار اجتماعی - فرهنگی موجود (روابط اجتماعی چهره به چهره، گروه بندی های اجتماعی، تعارضات اجتماعی موجود، منافع مشترک ملموس و ...) به مراتب بیشتر خواهد بود.

دلایل و ضرورت های تاسیس و تشکیل دهیاری ها

تجربه خدمات رسانی به مناطق روستایی نشان میدهد که همیشه بین مناطق شهری و روستایی نوعی شکاف و نابرابری در خدمات رسانی وجود داشته و به علت مشکلات در خدمات رسانی به روستاها بسیاری از سازمان ها، به ویژه بخش خصوصی تمایلی به ارائه خدمات به مناطق دور افتاده از خود نشان نمی دهند. لذا طراحی مکانیزم و شیوه های کارآمد خدمات رسانی عمومی به روستاها با بهره گیری از نهادهای محلی ضرورتی است که می باید به آن پرداخته شود. از سوی دیگر ارایه خدمات دولتی به لحاظ پراکندگی جمعیت روستایی مستلزم تجمع فعالیت های خدمات رسانی دولت در یک سازمان و نهاد محلی است. در حال حاضر بسیاری از دستگاه های اجرایی از مکانیزم تشکیلاتی برای ارائه خدمات تا سطح روستا برخوردار

نیستند و لذا خدمات رسانی این سازمان ها با مشکل مواجه بوده و برخی از دستگاه ها نیز که تمامی سطوح جامعه را تحت پوشش قرار داده اند اگرچه تا کوچکترین واحد جغرافیایی کشور پوشش تشکیلاتی دارند اما این پوشش کامل و فراگیر نمی‌باشد. که این عدم پوشش کامل تشکیلاتی معمولاً یکی از مشکلات کنونی خدمات رسانی به روستاهاست.

یکی دیگر از مشکلات خدمت رسانی به روستاها طبیعت نامناسب و تعداد زیاد دستگاه های ارائه دهنده خدمات در روستاها است (جهاد کشاورزی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مخابرات، آموزش و پرورش و ...) وجود این دستگاه‌های متعدد خدمات رسان در عرصه روستاها موجب نوعی ناهماهنگی بین عملیات آنها گردیده و گاهی نیز تداخل، تشابه و یا پیوستگی وظایف مشکلاتی را برای خدمات رسانی مناسب بوجود آورده است و روستاییان ناگزیرند برای دریافت خدمات به سازمان ها و نهادهای متعددی مراجعه نمایند. بنابراین یکی از نکات عمده که در رابطه با سازماندهی نظام خدمات رسانی دولتی به روستاها طراحی یک مکانیزم هماهنگی مناسب بین عملیات سازمان‌های مختلف دولتی در سطح روستاهاست. مسئله دیگر در رابطه با ارائه خدمات دولتی به روستاها، تفویض اختیارات بیشتر به واحدهای محلی است. در حال حاضر تمرکز فزاینده در این زمینه بعنوان یک عامل باز دارنده در ارائه خدمات دولتی عمل می کند. این در حالی است که با تجمع امکانات تمامی دستگاه های حاضر در صحنه روستا در چارچوب مدیریت اداری، خدماتی و پشتیبانی واحد و با اختیارات کافی می توان تا حد زیادی مشکلات موجود را برطرف ساخت. موضع مهم دیگر در خدمات رسانی عمومی به روستاها سازماندهی مشارکت های مردمی و استفاده از پتانسیل های مشارکتی موجود در مناطق روستایی است. در حال حاضر در سطح ملی و محلی هر یک از سازمان و ادارات نوعی خاص از سیاست های مشارکتی را بکار می‌گیرند. علاوه بر آن برداشت ها و طرز تلقی های متفاوتی از مشارکت شکل گرفته است. این برداشت های متفاوت از مشارکت و اتخاذ سیاست های متفاوت مشارکتی در روستاها که در پاره ای از موارد تعارض با یکدیگر نیز می باشد مشکلات خاصی را در برانگیختن مشارکت مردمی در سطح روستاها بوجود آورده است و موجب کاهش استفاده مناسب از ظرفیت های مشارکتی موجود در مناطق روستایی گردیده است. بعنوان مثال برخی سازمان ها و ادارات دولتی در ارائه خدمات به روستاییان سعی در بهره گیری مناسب از مشارکت های مردمی دارند ولی برخی دیگر اعتقادی به درگیر سازی مردم (ولو اندک) ندارند. برخی نهادها و سازمان ها مشارکت مردمی را شامل فرایندی می دانند که اهالی روستاها می باید در کلیه سطوح برنامه ریزی (اعم از طرح مسئله، تصمیم گیری و اجرای طرح

های و پروژه ها) مداخله نمایند و همراه با دست اندرکاران حضور داشته باشند، لکن برخی دیگر بهره گیری از مشارکت مردمی را صرفاً در دریافت کمک مالی انسانی روستاییان خلاصه می کنند. این در حالی است که استفاده مناسب از ظرفیت های موجود مشارکتی یکی از مهمترین عوامل موفقیت خدمات رسانی در مناطق روستایی بویژه نقاط دور دست می باشد. علاوه بر تنگناهای موجود در زمینه مشارکت، عدم انسجام و پیوستگی وظایف خدمات رسانی دولت به روستاها و توسل به سازو کارهای موقتی برای ارائه این گونه خدمات نیز از مشکلات اساسی دیگر است که همواره نظام ارائه خدمات دولتی به روستاها را با چالش های اساسی مواجه ساخته است. بنابراین مجموعه این تنگناها و مشکلات موجود در زمینه خدمات رسانی به روستاها ضرورت راه اندازی یک مجموعه مدیریت واحد خدمات رسانی در سطح روستاها را ایجاد می نماید.

طبقه بندی روستاها از نظر جمعیت نیز نشان می دهد که در حال حاضر روستاهای زیادی در کشور وجود دارند که این روستاها علی رغم داشتن جمعیت زیاد بنا به دلایلی تبدیل به شهر نشده اند. گرچه ساکنان این روستاها از شهر شدن روستایشان به دلیل برخورداری از امکانات بیشتر استقبال خواهند کرد و با تبدیل این روستاها به شهر و ایجاد شهرداری وضعیت خدمات رسانی به مردم بهبود خواهد یافت. ولی در سطح ملی تبدیل روستاها به شهر چندان مناسب به نظر نمی رسد. چرا که زیانهای آن برای کل کشور بیشتر از منافع خواهد بود. با تبدیل روستاها به شهر اولاً بسیاری از زمینهای کشاورزی روستا تبدیل به ساخت و ساز مسکن و فعالیت های خدماتی و غیر مولد افزوده خواهد شد. علاوه بر آن با شهر شدن روستا مردم روستایی کم کم انگیزه خود را برای انجام فعالیت های کشاورزی و بویژه دامداری بعلت ممنوعیت نگهداری دامها در داخل شهر و ...) از دست خواهند داد. همچنین به لحاظ اجتماعی نیز ساختار روستا - شهری بودن این مناطق موجب تشدید دوگانگی اجتماعی - فرهنگی و ... خواهد شد. از سوی دیگر خدمات رسانی به این گونه روستاها نیز ضرورتی است که نمی توان آن را نادیده گرفت. در حال حاضر بعلت عدم وجود یک نهاد محلی متولی مدیریت امور عمومی بسیاری از روستاهای کشور دچار مشکل بویژه در زمینه نگهداری تاسیسات عمومی روستا، بهداشت محیط، نظیف و نگهداری معابر و انهار عمومی، ایجاد بهبود وضعیت کوچه ها، معابر و ... می باشند. ضعف نگهداری تاسیسات ایجاد شده و عدم اهتمام در بهبود وضعیت زیست محیطی روستاها و رعایت بهداشت عمومی هر ساله علاوه بر وارد نمودن زیانهای مالی

زیاد موجب بروز انواع مشکلات سلامتی در روستاها می‌گردد. علاوه بر آن عدم بهبود این گونه خدمات تاثیر زیادی در روی آوری روستاییان به مهاجرت به شهر و ... داشته است.

حذف مدیریت واحد روستایی طی دورانهای مختلف و در نتیجه راه اندازی مدیریت شورایی در روستاها نیز گرچه پیامدهای مثبت و غیر قابل انکاری را در زمینه افزایش سطح مشارکت عمومی و همسوسازی تفاوت ها و دسته گرایي ها در سطح روستا ها شده لکن در بسیاری از موارد هم بعلاوه اختلاف بین شوراها و عدم هماهنگی بین آنها مشکلاتی را در زمینه مدیریت روستایی و پیگیری امور عمومی روستا به بار آورده است. مطالعات موردی که در اقصی نقاط ایران در زمینه عملکرد شوراهای اسلامی روستا بعمل آمده نشان می دهد که بیشترین اثرگذاری اقدامات شوراهای اسلامی در زمینه مشورتی، حل اختلاف و نمایندگی دولت (بدون اختیارات زیاد) بوده است. در سایر زمینه ها آن طور که روستاییان انتظار دارند نتوانسته اند خدمات قابل قبول و موثری را ایفا نمایند. بنابراین به منظور تبدیل شوراها به مدیریتی کارآمد نیاز به یک بازوی اجرایی و چند منظوره برای اداره روستا است که این مهم با تشکیل و گسترش دهیاری ها می تواند محقق گردد.

بنابراین ضرورت ایجاد می کند که در روستاها به وضعیت مدیریت امور عمومی روستا توجه ویژه ای شود و این مسئله ممکن نیست مگر اینکه نهاد محلی خاصی طراحی و متولی آن گردد تا با مشارکت روستاییان و بسیج امکانات محل یاز یک سو و حمایت و پشتیبانی دولت از سوی دیگر بتواند متولی اداره امور عمومی روستا شود. بر این اساس قانون تاسیس دهیاری هایخودکفا در روستاهای کشور در تیر ماه ۱۳۷۷ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و به وزارت کشور اجازه داده شد که برای اداره امور روستا در روستاهای کشور نهادی غیر دولتی به نام دهیاری را تاسیس کند. تا سرآغازی برای شکل گیری مدیریت عمومی روستاها باشد. غیر دولتی بودن نهاد دهیاری از ویژگیهای بارز الگوی مدیریت روستایی جدید است که آن را از سایر الگوهای مدیریتی و اجرایی سابق نظیر خانه همیار و دفتر عمران متمایز می کند.

بررسی تشکیلات و سازماندهی دهیاری ها و مقایسه آن با نهادهای مدیریت روستایی قبلی

تشکیل دهیاری ها بعنوان اولین نهاد عمومی غیر دولتی در زمینه انجام خدمات امور عمومی روستا در کشور می‌توان محسوب نمود. در طول تغییر و تحولات اجتماعی و اقتصادی در کشور حکومت ها و دست اندر کاران توسعه روستایی سعی

نموده اند که نهادهای محلی مناسبی را در سطح روستاها راه اندازی نمایند که اولاً وابستگی کمتری به دولت داشته باشد و ثانیاً حداکثر کارایی لازم در زمینه اجرای فرامین دولتی در روستاها داشته باشد. در زمینه راه اندازی این نوع نهادهای محلی در سطح روستاها می توان به تصویب قوانین و تغییر و تحولات آن در زمینه «کدخدا»، «انجمن عمران ده»، «انجمن ده»، «خانه انصاف»، «دهدار» و ... اشاره نمود.

جز کدخدا که جنبه سنتی داشته و انتخاب آن بدون دخالت و نظر دولت انجام می گرفته است و در برخی دورانها نیز دولت علیرغم میل باطنی خود کدخدا را به رسمیت شناخته است، بقیه نهادهای محلی دیگر زائیده تفکر غیر سنتی روستا و برخاسته از تفکر بیرونی ها (متخصصان غیر روستایی) در کشور بوده است. بررسی وظایف و تشکیلات این نهادهای مدیریتی نشان می دهند که در سطح ملی گاه سعی بر این بوده که همه امور مربوط به روستا به صورت یکپارچه و تحت مدیریت یک وزارتخانه یا تشکیلات در کشور قرار گیرد و گاه به علت عدم پیش بینی مکانیسم های هماهنگی ناچاراً به صورت جزیره ای هدایت و سازماندهی شده است. در سطح روستا نیز تجربیات مختلفی به آزمون کشیده شده است. در برخی موارد مدیریت همه نهادهای راه اندازی شده تحت نظارت و قیمومیت یک تشکل مدیریتی درآمده و گاه نیز بصورت مجزا و پراکنده ایفای نقش نموده اند قضاوت در مورد میزان موفقیت تجربیات فوق نیازمند انجام مطالعات مستقلی است. اما آنچه که می توان گفت این است که در همه این دوران ها تئورسین های توسعه روستایی (صاحب نظران) و همچنین دست اندرکاران اجرایی سازمان ها و نهادهای دولتی بر این نکته اذعان داشته و دارند که اولاً سیاست گذاری توسعه روستایی در سطح کلان کشور می باید یکپارچه شود و ثانیاً از تعدد حضور نهادهای دولتی در سطح روستاها کاسته شود.

بررسی تشکیلات و سازماندهی دهیاری ها و مقایسه آن با نهادهای مدیریت روستایی قبل در کشور نشان می دهد که فلسفه وجودی راه اندازی و تاسیس دهیاری ها آن هم تحت نظارت شوراها و اسلامی روستایی در سطح روستا و با سازماندهی وزارت کشور در سطح کلان کشور در حقیقت تلاش در جهت تحقق این ایده یکپارچه سازی سیاست گذاری و اجرای برنامه های توسعه روستایی است. اما موفقیت در این امر مستلزم پیش بینی اهرم های اجرایی هماهنگی چه در سطح

ملی و چه در سطح محلی است. تجربه راه اندازی انجمن های ده نشان میدهد که عدم طراحی مکانیسم های هماهنگ کننده موثر در سطح کلان کشور موجب تضییع و ناکارآمدی انجمن های ده و در نهایت تعطیلی آنها گردید.

«چرا که اولاً سازمان های دولتی هر یک بصورت مجزا و بدون هماهنگی با انجمن ده فعالیت های خود را در روستاها انجام می دادند، ثانیاً بسیاری از وظایف و مسئولیت هایی که برای این نهاد محلی در نظر گرفته شده بود چه به لحاظ داشتن آگاهی ها و تجربیات و چه به لحاظ امکانات مالی و اداری خارج از توان عملی آنها بود.» (طالب ۱۳۶۹، ۶۵)

سازمان و نهادهای درگیر در مناطق روستایی به تجربه به این نکته دست یافته بودند که شوراهای اسلامی روستایی به تنهایی نمی توانند وظایف مربوط به توسعه روستایی را اجرا نمایند. چرا که شورای اسلامی دارای تشکیلات مشخص و تعریف شده اداری در سطح روستاها نمی باشند و مهم تر از آن حلقه اتصالی آنها به دولت (علی رغم پیش بینی آن در قانون و وظایف) در عمل رها شده و نامشخص است. تجربه راه اندازی «خانه های همیار» توسط وزارت جهاد سازندگی سابق و «دفتر عمران» توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در راستای رفع این تنگنا در مناطق روستایی بود. بررسی وظایف و مسئولیت های شوراهای اسلامی در کور نشان می دهد که به علت گستردگی وظایف و مسئولیت های مختلف عملاً شوراهای اسلامی روستا قادر به انجام همه این امور نبوده و نیستند و ثانیاً ضرورت تخصص گرایی در برخی وظایف ایجاب می کند که نهادهای محلی دیگری زیر نظر شورای اسلامی روستایی راه اندازی و تشکیل گردد تا امور جاری روستا دچار وقفه نگردد. از این رو تشکیل دهیاری ها را می توان نوعی الهام از تجربیات گذشته تلقی نمود.

تجربه مدیریت شوراهای اسلامی روستایی در کشور حاکی از آن است که وجود پاداش مادی و وضع و پیرنگ سازی مقررات و رویه های تاثیر سازی و اثرگذاری تصمیمات شورای اسلامی روستایی در مجموعه تشکیلات و قوانین مدنی کشور نقش قابل ملاحظه ای در افزایش کارایی مدیریت روستایی در شرایط حال خواهد داشت. نگاه ابزاری به مدیران روستایی و نهادهای محلی چه در گذشته و چه در وضع کنونی کشور در انفعال سازی آنها تاثیر زیادی داشته است. به نظر می رسد این نقیصه در ارتباط با راه اندازی دهرداری ها نیز هنوز به قوت خود باقی است.

تجزیه و تحلیل جایگاه و پایگاه حقوقی دهیاری ها در قوانین، آئین نامه ها و مصوبه ها

آخرین قانون تصویب شده در زمینه مدیریت روستایی در ایران، قانون «تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداری» در سال ۱۳۷۵ می باشد. بر اساس این قانون مدیریت روستایی همچنان بر عهده شورای اسلامی است. این شورا در روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت ۳ نفر عضو و بیش از ۱۵۰۰ نفر ۵ عضو دارد. در این قانون مسوولیت اجرائی مدیریت روستایی بر عهده نهاد «دهیاری» گذاشته شده که از سوی شورا برای مدت ۴ سال انتخاب می شود. صدور حکم دهیار با بخشدار و عزل او با شورای اسلامی روستا است. مشکلات اجرائی مدیریت روستایی سبب شد تا در سال ۱۳۷۷ با تصویب قانونی به نام «قانون تاسیس دهیاریهای خودکفا در روستاهای کشور» به وزارت کشور اجازه داده شود تا برای اداره امور روستاها سازمانی به نام دهیاری تاسیس کند. براساس قانون، دهیاری ها با توجه به موقعیت محل و با درخواست اهالی و به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل و به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی تاسیس می شوند. دهیاری ها از نظر موقعیت حقوقی همانند شهرداریها هستند و در هر دو به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی محسوب می شوند. مطابق ماده ۶۹ قانون مذکور، وظایف دهیار بشرح زیر می باشد،

۱. اجرای تمامی مصوبات شورای روستا.
۲. همکاری با نیروهای انتظامی و ارسال گزارش پیرامون وقوع جرائم و مقررات وظیفه عمومی و حفظ نظم عمومی و سعی در حل و اختلافات محلی
۳. اعلام فرامین و قوانین دولتی
۴. مراقبت و حفظ و نگهداری تاسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارائیهای روستا
۵. همکاری با سازمان ها و نهادهای دولتی و ایجاد تسهیلات لازم در جهت ایفای وظایف آنان.
۶. مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تامین بهداشت محیط.
۷. همکاری موثر با سازمان ثبت احوال در جهت ثبت موالید و متوفیات.
۸. همکاری موثر با مسئولین ذیربط در جهت حفظ و نگهداری منابع طبیعی واقع در محدوده روستا.

براساس این قانون، دهیار که می باید دارای شرایط زیر باشد پس از گذشت ۱۵ روز از فعالیت رسمی شورا، انتخاب و جهت صدور حکم و کارت دهیاری به بخشداری محل معرفی می شود (طالب، ۱۳۷۶: ۷۰).

الف) تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران

ب) اعتقاد به مبانی جمهوری اسلامی و قانون اساسی.

ج) داشتن حداقل ۲۵ سال و حداکثر ۶۵ سال سن و حتی المقدور متاهل

ه) برخورداری از توانایی جسمی و روحی برای انجام کار.

و) دارا بودن حداقل مدرک تحصیلی دیپلم.

جایگاه و نقش دهیاری ها در برنامه ریزی

توسعه روستایی

در فرایند برنامه‌ریزی و توسعه روستایی، مدیریت جایگاه و نقش بسیار مهمی دارد. بدون مدیریت روستایی مشروع و کارآمد و بدون نهادهای مردمی و مشارکتی، اهداف توسعه روستایی تحقق نخواهد یافت. در همین راستا فصل آخر کتاب، به موضوع مدیریت روستایی می‌پردازد که البته با توجه به تاکید آن بر شرایط ایران و همچنین محدود شدن آن به سطح محلی، عنوان آن، جایگاه و نقش دهیاری‌ها در برنامه‌ریزی توسعه روستایی انتخاب شده است.

در این فصل ابتدا به بررسی جایگاه و نقش مدیریت و وظایف آن در برنامه‌ریزی روستایی پرداخته می‌شود و در ادامه نقش سازمان‌ها و نهادهای محلی و نظام مدیریت طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت نیز بررسی جایگاه و نقش دهیاری‌ها با توجه به وظایف آنها مد نظر قرار گرفته است.

جایگاه مدیریت در برنامه‌ریزی توسعه روستایی

مدیریت، فرایند به کارگیری موثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل است که برای دستیابی به اهداف سازمانی و بر اساس نظام ارزشی مورد قبول صورت می‌گیرد (رضاییان، ۱۳۷۹: ۶). امروزه صاحب‌نظران توسعه، رسیدن به توسعه یکپارچه و پایدار را مستلزم مشارکت عمومی و گسترده مردم می‌دانند و نهادینه نمودن مشارکت مردم در این فرایند در گرو ایجاد تشکلهای و نهادهای متکی بر مردم است. نهادهایی که بتوانند با تکیه بر اراده مردم و ارتباط رسمی و منطقی با دولت، ضامن برقراری ارتباط پایدار، دو سویه مردم و حکومت بوده و بخشی از وظیفه مدیریت و تحول در جامعه را بر عهده داشته باشند. این نهادها و یا سازمان‌ها، ابزار یا وسایل تامین هدف‌های هر جامعه محسوب می‌شوند. به همین دلیل یکی از ویژگی‌های قرن حاضر توجه به ایجاد و توسعه نهادها و سازمان‌های محلی است، به گونه‌ای که تقریباً تمام کشورهای جهان، تقویت سازمان‌ها و نهادهای محلی را در سرلوحه برنامه‌های خود قرار داده‌اند. سازمان‌های محلی، قوی‌ترین موسساتی هستند که اجتماعات بشری برای رتق و فتق امور خود ایجاد کرده‌اند. این سازمان‌ها دارای ریشه‌های تاریخی و طبیعی هستند. به همین دلیل، مفید بودن آنها در طول تاریخ به اثبات رسیده است و باید به حکم طبیعت و تاریخ گردن نهاده و موسسات مختلف مورد نیاز جوامع بشری را نه تنها ایجاد، بلکه با تمام قوا تقویت کرد. نهادها و سازمان‌های محلی و همچنین رهبران و نمایندگی‌های مردمی می‌توانند ظرفیت‌ها و توانایی‌های محیط را با

توجه به نیازها و تنگناهای آن هدایت و رهبری کنند تا به مجموعه‌ای متشکل و خود سازمان یافته‌ای تبدیل شوند و با مشارکت خود بیشترین گام را در جهت بهبود زندگی مردم بردارند (رضوانی، ۱۳۸۳: ۸۴).

به هر حال هر چند ایجاد و شکل‌گیری نهادها و سازمان‌های محلی اهمیت و ضرورت بسیار زیادی دارد، ولی ماندگاری و موفقیت آنها در زمینه دستیابی به اهداف توسعه و نیز تحقق کارکردهای ویژه آنها مستلزم مدیریت صحیح است. در این زمینه هر چند اصول مدیریتی عام برای مدیریت صحیح همه سازمان‌ها و نهادها لازم و ضروری است، ولی سازمان و نهادهای محلی به ویژه سازمان‌هایی که در سطح نقاط روستایی شکل می‌گیرند، ویژگی‌های خاص خود را دارند و مدیران آنها علاوه بر دارا بودن صلاحیت‌های عمومی مدیریتی، باید با خصوصیات جامعه روستایی و چگونگی کار با روستاییان آشنایی کافی داشته باشند.

نهادها و سازمان‌های محلی و توسعه روستایی

نهاد محلی و مردمی نوعی نهاد اجتماعی است که به مقتضای نیاز مردم یک محل به وجود می‌آید و دوام و قوام آن وابسته به نیاز و نقش مردم همان محل است. همچنین نهاد نظام سازمان یافته و پایداری از الگوهای اجتماعی است که برخی رفتارهای تایید شده و یکنواختی را در جهت برآورده ساختن نیازهای بنیادی جامعه، ایجاب می‌کند. در هر جامعه‌ای نهادهای مختلف وجود دارد که هر یک از آنها کارکردها و مسئولیت‌های معینی دارند. همچنین کارکرد نهادها در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی با یکدیگر متفاوت است. نهادها ویژگی‌های خاصی دارند، اول اینکه هدف اصلی هر نهاد، برآوردن نیازهای اجتماعی خاصی است. دوم اینکه نهادها ارزش‌های غایی اعضای خود را متبلور می‌سازند. سوم اینکه نهادها به نسبت پایداری، به گونه‌ای که الگوهای رفتاری جاافتاده در نهادها به صورت بخشی از سنت فرهنگی یک جامعه درمی‌آیند. چهارم اینکه مبانی اجتماعی نهادها چندان گسترده‌اند که فعالیت‌های آنها پهنه وسیعی از جامعه را پوشش می‌دهند. هر تغییری در نهاد، احتمالاً دگرگونی‌هایی در نهادهای دیگر را به بار می‌آورد. پنجم اینکه گرچه همه نهادهای یک جامعه به هم وابسته‌اند، ولی هر نهادی بر محور یک رشته هنجارها، ارزش‌ها و الگوهای رفتاری مورد انتظار به شدت

ساختارمند و سازمان یافته است و بالاخره اینکه آرمان‌های یک نهاد معمولاً پذیرفته اکثریت عظیمی از اعضای جامعه است. حال چه آنها در این نهادها عملاً مشارکت داشته باشند و یا نداشته باشند (نیامی و دانش خوشبو، ۱۳۴۴: ۱۲).

در همین راستا، سازمان محلی که شکل رسمی و سازمان یافته نهاد اجتماعی می‌باشد، سازمانی است عمومی که با اختیاراتی وسیع در قسمتی از خاک یک کشور مانند استان، شهرستان، بخش، دهستان و یا شهر و روستا به منظور اداره امور محلی آن بوجود می‌آید. سازمان محلی از این جهت متمایز از حکومت به معنی اعم است که جزئیات مقررات مربوط به اداره آن به وسیله ایالت و یا حکومت مرکزی تعیین نمی‌شود، بلکه خود مردم محل به موجب اختیاراتی که طبق قانون اساسی و یا قوانین مادی به آنها داده شده، می‌توانند با تنظیم و تصویب مقررات جدید، امور محلی خود را اداره نمایند. اختیارات و قدرت‌های محلی از طریق مصوبات و آیین‌نامه‌هایی که شوراها و انجمن‌های محلی تصویب می‌کند، به وسیله مجریان اجرا می‌گردد. (طاهری، ابوالقاسم، ۱۳۷۸: ۴۷)

وظایف مدیریت در سازمان‌های محلی روستایی

وظایف مدیریت در سازمان‌ها و نهادهای محلی شامل، برنامه‌ریزی، سازماندهی، مدیریت منابع و امکانات، هدایت و رهبری و کنترل و نظارت است که به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

برنامه‌ریزی: برنامه‌ریزی اولین وظیفه مدیریت در نهادها و سازمان‌های محلی است. برنامه‌ریزی عبارت است از تعیین اهداف سازمان‌ها و راه‌های دستیابی به آنها و برنامه نیز نقشه‌ای است که نحوه تخصیص منابع، برنامه‌های اجرایی و سایر فعالیت‌های ضروری برای دستیابی به اهداف را روشن می‌سازد. مهم‌ترین عنصر برنامه‌ریزی، «پیش‌بینی» است. مدیران در نهادها و سازمان‌های محلی برای برنامه‌ریزی باید از فنون مختلف پیش‌بینی استفاده نمایند و می‌توانند از یک یا ترکیبی از این فنون برای پیش‌بینی نتایج، زمان و ارزش‌گذاری استفاده کنند. این فنون عبارتند از قضاوت آگاهانه، پیمایشی، تجزیه و تحلیل نرخ روند و تجزیه و تحلیل سناریو. (مقیمی، ۱۳۸۲: ۱۲۱).

برنامه‌ریزی روستایی علم اداره و کنترل سیستم‌های روستایی است و هدف اصلی آن تخصیص بهینه منابع اعم منابع مالی و انسانی به منظور اصلاح ساختار فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی روستاهاست. اصلاح ساختار کالبدی به مفهوم تعیین کاربری‌ها، شبکه‌ها، جانمایی تسهیلات و تعیین اهداف و پروژه‌های عمرانی می‌باشد. همچنین تحقق اهداف مورد نظر مدیران محلی نیازمند تدوین برنامه‌ای است که در آن ملاحظات اجتماعی- فرهنگی محلی نیز مدنظر قرار گرفته باشد. اثربخشی برنامه‌ریزی روستایی، مستلزم شناخت دقیق نیازها و امکانات محلی است که از طریق مطالعات علمی امکان‌پذیر خواهد بود. برنامه‌ریزی برای توسعه محلی باید مبتنی بر داده‌های واقعی یا حقایق گردآوری شده باشد.

سازماندهی: زمانی که اهداف، برنامه‌ها و استراتژی‌های هر سازمان تعیین شد، مدیران بایستی ساختار موثری را ایجاد نمایند که دستیابی به این اهداف را تسهیل سازد. فرایند ایجاد ساختار سازمان را «سازماندهی» می‌گویند. سازماندهی، فرایند طراحی ساختار است. در طراحی ساختار سازمانی دو اقدام مهم صورت می‌گیرد. اول اینکه وظایف اصلی سازمان به وظایف فرعی تقسیم می‌شود. وظایف فرعی به پست‌ها و واحدهای سازمان محول می‌گردد و نوعی تقسیم کار به وجود می‌آید. سپس از طریق مکانیزم‌های هماهنگی، همکاری لازم برای دستیابی به هدف مشترک فراهم می‌گردد.

واحدی که در حکومت‌های محلی مسئولیت امور قانونگذاری را به عهده می‌گیرد، اصطلاحاً «شورای اسلامی روستا» نامیده می‌شود و دهیار عنوانی است که به مسئول امور اجرایی روستا اطلاق می‌گردد. در شرایط کشور ما، مسئولیت قوه مقننه در سطح روستاها می‌تواند بر عهده شورای اسلامی روستا باشد و دهیار مسئولیت قوه مجریه در سطح محل را بر عهده دارد. (مقیم، ۱۳۸۲: ۱۷۵).

در شوراهای اسلامی و دهیاری‌های کشور با توجه به ویژگی‌های محیط روستایی و ترکیب و نوع فعالیت‌های آنها لازم است، سبک سازماندهی وحدت قوا در قانون‌گذاری حکومت محلی که آن را ساختار کمیسیونی می‌نامند، وجود داشته باشد. در غیر این صورت، کارآمدی قوای مختلف زیر سوال رفته و مانع موفقیت آنها خواهد شد.

مدیریت منابع انسانی: مدیریت منابع انسانی شامل مجموعه فعالیت‌های سازمانی هدایت شده در جهت جذب، نگهداری و بهبود نیروی کار موثر می‌باشد. در ایران سازمان‌های محلی مانند دهیاری‌ها دارای سیستم مستقل هستند و بدین

ترتیب پرسنل آنها قابل انتقال به دهیاری‌های دیگر نیستند. این سیستم دارای مزایای فراوانی است و دهیاری‌ها می‌توانند با استفاده از آن نیروی انسانی لازم خود را جذب کنند. انتخاب شایسته نیروی انسانی کارآمد و هدایت فعالیت آنها در راستای اهداف سازمانی، موضوع بسیار مهمی است؛ چرا که نیروی انسانی محور توسعه است و میزان موفقیت سازمان‌ها و نهادهای محلی بستگی بسیار زیادی به کم و کیف نیروی انسانی آنها دارد. بررسی‌های انجام شده در مورد عوامل موثر بر موفقیت سازمان‌های محلی نشان می‌دهد که موفقیت آنها با کیفیت و کارایی نیروی انسانی رابطه معناداری دارد.

هدایت و رهبری: هدایت شامل انگیزش زیر دستان، جهت دهی به افراد، انتخاب کانال‌های ارتباطی موثر و حل تضادها در سازمان است (مقیمی، ۱۳۸۲: ۲۴۲). از آنجا که دستیابی به اهداف سازمان بدون همکاری و مشارکت افراد امکان‌پذیر نیست، مدیران سازمان‌های محلی باید تمام تلاش خود را به کار گیرند تا ضمن تجهیز به مهارت‌های مدیریتی، سبکی مناسب در رهبری مجموعه سازمانی انتخاب نمایند که از حداکثر ظرفیت‌های سازمانی استفاده بهینه به عمل آید.

مدیران نهادها و سازمان‌های محلی باید در انجام وظایف حداقل از مهارت‌های عام مدیریتی از جمله مهارت فنی، مهارت انسانی و مهارت ادراکی برخوردار باشند. مهارت فنی توانایی به کارگیری دانش، روش‌ها، فنون و تجهیزات مورد نیاز برای انجام یک وظیفه تخصصی است که از طریق تجربه، آموزش و کارآموزی به دست می‌آید. مهارت انسانی به معنی توانایی کار کردن با دیگران است که شامل توان ارتباطی، درک نیازهای انگیزشی و به کارگیری رهبری موثر است.

به هر حال مدیران و دست‌اندرکاران سازمان‌ها و نهادهای محلی بیشترین ارتباطات را با مردم و ارباب رجوع دارند و لازم است که اخلاقیات را در انجام کارهای خود مورد توجه قرار دهند. تقوی و پرهیزگاری، شایستگی و توانایی، تسلط بر هوای نفس، حسن سابقه، امانتداری، مهربانی با زیردستان، میانه‌روی و اعتدال، سعه صدر، وفای به عهد، احتیاط و دوراندیشی و پرهیز از خودپسندی ویژگی‌هایی است که امام علی (ع) در فرمان مبارک خود به مالک اشتر توصیه کرده است و می‌تواند ملاک و مبنای رفتار مدیران و کارگزاران محلی البته در چارچوب کاری خود باشد.

کنترل و نظارت: کنترل و نظارت یکی دیگر از وظایف مدیریتی در سازمان‌ها و نهادهای محلی است که تکمیل‌کننده فرایند مدیریت است. زیرا اگر بهترین برنامه‌ریزی در نهادهای محلی انجام شود، ولی نظارتی بر آن نباشد، دستیابی به اهداف،

با مخاطره مواجه خواهد شد و هیچ اطمینانی وجود ندارد که منابع و امکانات در جهت صحیح به کار برده شود. (مقیمی، ۱۳۸۲:۲۸۰)

کنترل فرایندی است که از طریق آن اطمینان حاصل می‌شود که اهداف مورد نظر طبق برنامه به پیش می‌رود و این فرایند به وسیله مقایسه عملکرد واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده یا اهداف مورد نظر انجام می‌گیرد. به طور کلی فرایند کنترل در سه مقطع کنترل قبل از اجرا، کنترل حین اجرا و کنترل پس از اجرا قابل اعمال است.

نظام مدیریت طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی

مدیریت طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی به صورت نظامی یکپارچه عمل می‌کند. این نظام دارای اجزا و عناصری به شرح زیر است:

نظام انسانی: در برنامه‌ها و طرح‌ها نیز مانند سایر پدیده‌های اجتماعی و هر پدیده‌ای که در جامعه انسانی وقوع می‌یابد، انسان به عنوان عنصر موثر و در بسیاری از موارد در مقام مهم‌ترین و تاثیرگذارترین عامل حضور پیدا می‌کند. در طرح‌ها انسان مهم‌ترین جزء این نظام می‌باشد که تمامی پاره‌نظام‌ها متأثر و منبعث از آن هستند. در مدیریت طرح‌ها این امر به انسان واگذار شده و ویژگی‌های انسانی در مقام مدیر یا در موقعیت مدیریت ارشد، تعیین کننده میزان موفقیت طرح‌هاست. انسان مدیر در طرح‌ها باید دارای مهارت‌های زیر باشد:

- مهارت در رهبری انسان‌ها: مدیران طرح باید بیشترین مهارت‌ها و توانایی‌ها را در رهبری انسان‌ها داشته باشند که شامل جلب و جذب انسان‌ها، جهت دهی به رفتار و کنش‌های انسان‌ها و حتی تاثیرگذاری و جهت دهی به ارزش‌ها و نگرش‌های آنها لازمه انسان رهبر است.

- مهارت در هدایت سازمان: منظور مدیریت سازمانی است. این مهارت از طریق آموزش و درکنار تجربه به دست می‌آید. در مهارت مدیریت، داشتن اطلاعات، جمع‌آوری اطلاعات، تصمیم‌گیری منطقی براساس اطلاعات، برنامه‌ریزی و

اجرای برنامه‌ها، نظارت بر اجرای آنها و ... مطرح می‌باشد.

- **مهارت در مذاکره:** مدیر باید قادر باشد با دیگران در مسایل مشخص گفتگو و مذاکره کند و نکته مهم در قدرت مهارت مذاکره، دستیابی به اهداف و تحویل مطلوب در این مذاکره می‌باشد.

- **مهارت در چانه زنی:** مهارت در چانه زنی زیر مجموعه‌ای از مهارت در مذاکره می‌باشد. بدین معنی که نوعی از مذاکره، چانه زنی است. در چانه زنی، هدف بدست آوردن مزیت بیشتر یا منافع بیشتر در مقابل هزینه کمتر می‌باشد. مشهورترین حوزه چانه زنی در خرید کالا از مغازه دار می‌باشد.

- **مهارت در برقراری ارتباط مطلوب با افراد:** مدیری موفق است که بتواند با افراد یا انسان‌های دیگر بهترین رابطه را بوجود بیاورد. این ارتباطات می‌تواند در درون سازمان یا برون سازمانی باشد و یا ممکن است با فرد یا گروه‌هایی از افراد شکل بگیرد.

- **مهارت در درک چگونگی اجرای تصمیمات:** تصمیمی که گرفته شده باید مدیر بهترین راه اجرای آن را پیدا کند و مهارت لازم را داشته باشد.

- **مهارت در ایجاد انگیزه در افراد:** مدیر باید قادر باشد افراد را برانگیزد. این بر انگیزتن طبیعتاً در جهت نیل به اهداف سازمان می‌باشد.

نظام فرهنگی: نظام فرهنگی سازمانی عبارت است از تلفیق ارزش‌ها، باورها، رفتارها و نگرش‌ها و سنت‌های افراد سازمان و بیرون سازمان که در آن تاثیر می‌گذارد. همچنین نظام فرهنگی را می‌توان مجموعه‌ای از نگرش‌ها، ارزش‌ها و اعتقادات در نظر گرفت که در سازمان تاثیر می‌گذارد (انصاری، ۱۳۸۵، ۳۴).

نحوه تاثیر فرهنگی در سازمان بروز پیدا می‌کند. یعنی ارزش‌ها، اعتقادات و نگرش‌های خود را در سازمان تاثیر می‌دهند و در واقع این خصوصیات در سازمان به نوعی ظهور پیدا می‌کند. یعنی عناصری فرهنگی بر سازمان و عملکرد سازمان تاثیر

می‌گذارد. این انسان‌ها و فرهنگ‌ها ممکن است یا در درون سازمان باشند یا در بیرون سازمان. بسیاری از سازمان‌ها با افراد بیرون از سازمان ارتباط دارند. بنابراین در مدیریت طرح‌ها و برنامه‌ها توجه به نکات ذیل ضروری است:

- برای مدیریت موثر طرح باید نظام فرهنگی حاکم را شناخت؛

- مدیریت طرح به شدت تحت تاثیر نظام فرهنگی است (مثلاً طرح ممکن است ساخت یک مسجد باشد که مردم به شدت همکاری می‌کنند و یا برعکس ممکن است با طرحی مقابله کنند)؛

- تغییر فرهنگ سازمان نیازمند فرصت کافی و برنامه‌ریزی دقیق است. تغییر رفتارها و ارزش‌ها و نگرش‌های افراد، زمان بر است. اگر رفتاری یا اخلاقی یا باوری یا نگرشی در رفتار سازمانی مانع از انجام وظایف آنها می‌شود، مدیر بایستی با صرف وقت این خصوصیات را تغییر دهد؛

- طرحی که به صورت سنتی مدیریت شده، برای رسمی شدن و منظم و قانونمند شدن با مقاومت افراد چه در مرحله تدوین طرح‌ها در سازمان و چه در مرحله اجرا توسط سازمان روبرو می‌شود.

نظام اطلاعاتی: نظام اطلاعاتی، داده‌ها و اطلاعات لازم را جمع‌آوری می‌کند. داده‌ها و اطلاعات ممکن است مربوط به مراحل برنامه‌ریزی طرح، اجرای طرح و یا مرحله پس از اجرای طرح باشد. به هر حال برنامه‌ریزی مبتنی و متکی بر اطلاعات و آمار و داده‌ها است.

نظام روش‌ها: در اجرای هر طرح از فنون و روش‌شناسی خاص استفاده می‌شود، مثل فن‌آوری، طراحی یارانه‌ای، روش‌های تعیین هزینه، زمان بندی طرح، روش مسیر بحرانی و ... در طرح‌ها باید از روش‌های مناسب (متناسب با طرح و قابل اجرا ...) بهره برد.

همچنین وظیفه این نظام انتخاب روش‌های مناسب برای امور مختلف مدیریت طرح می‌باشد، اعم از طراحی طرح یا برنامه‌ریزی طرح، انتخاب روش‌های مناسب، اجرای طرح، انتخاب شیوه‌های مناسب اجرا و امور پس از اجرا که عمدتاً ارزیابی‌های پس از اجرا هستند و باید با انتخاب شیوه‌های کارآمد و مناسب صورت گیرد. حتی برخی روش‌ها به حوزه

سازماندهی اجزاء مختلف مدیریت طرح نیز مربوط می‌شود، مانند روش‌های سازماندهی گروه برنامه‌ریز و روش‌های سازماندهی اجزاء.

نظام برنامه‌ریزی: نظام برنامه‌ریزی یکی از اجزاء عملیاتی در مدیریت طرح است. بدین معنی که حاصل کار سایر اجزاء و یا حوزه تاثیر برخی از نظام‌ها در این قسمت انعکاس می‌یابد و تجلی دارد. به عنوان مثال نظام فرهنگی تاثیر خود را در برنامه‌ریزی طرح (و در اجرای طرح و ...) باقی می‌گذارد و یا نظام روش‌ها یکی از کاربردهای مشخص آن در نظام برنامه‌ریزی است. به بیان دیگر نظام برنامه‌ریزی، هدف یا مقصود نظام مدیریتی است که از سایر نظام‌ها برای این منظور بهره می‌گیرد.

به هر حال اجرای موفق هر طرح بدون برنامه‌ریزی عملی نمی‌باشد و برنامه، نحوه تدوین، ویژگی‌ها و مراحل برنامه بعداً مطرح می‌شوند. در این جزء، عملیات و اقداماتی باید سازماندهی شود که به برنامه‌ریزی طرح و یا بعبارت دیگر سند مکتوب برنامه طرح منجر گردد. نظام برنامه‌ریزی خود مجموعه پیچیده و چند مرحله ای است.

نظام سازمانی: سازماندهی افراد بمنظور ایجاد ارتباط و هماهنگی بین آنها برای تحقق اهداف سازمانی را می‌توان نظام سازمانی تعریف کرد. همچنین سازماندهی یعنی ایجاد نظم و ایجاد ارتباط بین عناصر و عوامل آن سازمان که همان افراد، ابزار، قوانین، سرمایه، نیروی انسانی و ... می‌باشد. در خصوص افراد سازمان باید حدود اختیارات و اقتدار، حدود مسئولیت و پاسخ‌گویی و مقدار مزایای افراد در قبال پذیرش مسئولیت مشخص گردد.

نظام کنترل: نظام کنترل مجموعه ابزارها، روش‌ها، مقررات و اسناد و مدارکی است که کار نظارت و ارزشیابی توسط آنها و با اتکاء به آنها انجام می‌شود. وظیفه نظام ارزیابی و ارزشیابی بررسی پیشرفت طرح در مقایسه با برنامه طرح، انجام اقدامات اصلاحی در طرح در زمان اجراء و حسابرسی و حسابداری است. البته حسابرسی و حسابداری در حوزه عملکرد طرح است. این نظام از شروع فکر طرح، آغاز می‌شود و تا انتها یعنی بهره‌برداری و پس از بهره‌برداری ادامه پیدا می‌کند (انصاری، ۱۳۸۵: ۵۴).

دهیاری‌ها و مدیریت توسعه روستایی در کشور

تاسیس نهاد عمومی و غیردولتی دهیاری‌ها طی سال‌های برنامه سوم توسعه را می‌توان اقدام مهمی در تکمیل حلقه مدیریت روستایی در فرایند توسعه متوازن و پایدار روستایی در ایران دانست. به موجب قانون تاسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب سال ۱۳۷۷ مجلس شورای اسلامی، به وزارت کشور اجازه داده شد به منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام دهیاری تاسیس کند و اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها و آیین نامه مالی و استخدامی آن را به تصویب هیات دولت برساند. بر این اساس و به منظور اجرای تبصره ۲ قانون تاسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، «اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها» در اسفند ماه ۱۳۸۰ به تصویب هیئت دولت رسید.

به هر حال تاسیس این نهاد را می‌توان نشانه‌ای از حرکت به سوی اجرای نظام مدیریت روستایی دانست که می‌تواند تحولی را در فرایند مدیریت و توسعه روستاها ایجاد کند. با توجه به وظایف دهیاری‌ها، این نهاد در زمینه مدیریت توسعه روستاها دارای کارکردهای متعددی است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تکمیل زنجیره حکومت مردم بر مردم و بازوی اجرایی شورای اسلامی در نظام مدیریت روستایی؛
 - ارائه خدمات و تسهیلات عمومی در سطح نقاط روستایی؛
 - پیشبرد روند توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی روستاها؛
 - حفاظت از امکانات و تاسیسات زیربنایی موجود در نواحی روستایی؛
 - تقویت روند توسعه کشاورزی در روستاها؛
 - ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی در جهت توسعه و عمران روستاها؛
 - ایجاد بستر لازم برای فعالیت بخش‌های دولتی و غیر دولتی در روستاها.
- به هر حال جایگاه مناسب و قانونی دهیاری‌ها و گستره وظایف و اختیارات آنها باعث شده که در برنامه چهارم توسعه، وظایف و اختیارات جدیدی بر عهده دهیاری‌ها گذاشته شود. زیرا این نهاد قادر است در چارچوب قانون و وظایف و

اختیارات خود، مسئولیت‌های بیشتری را در روند توسعه روستاها عهده دار شود.

در برنامه چهارم توسعه (که از سال ۱۳۸۴ به مرحله اجرا درآمده است)، در زمینه توسعه روستایی موضوعات مختلفی مطرح شده که عبارت است از مقاوم سازی ساختمان‌ها و مسکن روستایی، ارتقای شاخص های توسعه روستایی، تکمیل شبکه راه‌های روستایی، هویت بخشی به سیمای روستایی و استحکام بخشی به ساخت و سازهای آن، جمع آوری، حمل و نقل، باز یافت و دفع کلیه پسماندها با روش های فنی زیست محیطی و بهداشتی، بهره‌گیری از قابلیت‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق روستایی کشور، شناسایی اصول و ضوابط شکل‌گیری معماری ایرانی-اسلامی، به کارگیری جوانان در سازندگی و فعالیت‌های اجتماعی، واگذاری تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به دهیاری‌ها و اعطای بخشی از سود تسهیلات اعطایی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و تعاونی، و نظایر اینها.

در این میان دهیاری‌ها می‌توانند نقش موثری در تحقق اهداف و سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور از جمله برنامه چهارم توسعه ایفا کنند. شناسایی مزیت‌های نسبی و زمینه‌های اقتصادی برای اشتغال و انجام بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی لازم در این خصوص و بهره‌گیری از تسهیلات مالی بانک‌ها، موسسات و مشارکت با بخش خصوصی و سایر بخش‌ها در انجام سرمایه‌گذاری در انواع طرح‌های اشتغال‌زا و تولیدی قطعا منجر به ایجاد اشتغال و افزایش سطح درآمد روستاییان خواهد شد. دهیاری‌ها می‌توانند از طریق منابع و درآمدهای ایجاد شده به عنوان درآمد حاصل از موسسات انتفاعی، وظایف قانونی خود را به انجام برسانند و محیط و فضای روستا را از طریق اجرای طرح‌های عمرانی و بهسازی و طرح‌های خدماتی مناسب قابل سکونت سازند.

همچنین دهیاری‌ها می‌توانند از طریق توسعه حمل و نقل عمومی بین روستاها و شهرها در تحقق اهداف برنامه در زمینه تعادل و توازن منطقه‌ای و رشد پایدار و مستمر روستایی موثر باشند. ایجاد و گسترش زیرساخت‌های عمرانی و خدماتی در مناطق روستایی نیز می‌تواند در افزایش انگیزه ماندگاری ساکنان روستاها به محل زندگی خود و رونق تولید کشاورزی موثر باشند (دربان آستانه، ۱۳۸۴: ۱۴-۱۶).

به هرحال امروزه دهیاری به عنوان نهادی جدید مدیریت بخشی از امور روستا را برعهده گرفته است. شکی نیست که خصوصاً به دلیل جدید بودن این نهاد، وجود قانون و مقررات مناسب برای شکل‌گیری نهایی این نهاد و تعریف و تنظیم روابط آن با سایر نهادها ضروری است؛ اما براین ضرورت حقوقی نباید به اندازه‌ای تاکید شود که از عرف‌های محلی و امکانات وسیع آنها برای توسعه و ثبات این نهاد مهم و جدید غفلت شود. از طرف دیگر مهم‌ترین ویژگی دهیاری مشارکت فعال آنها با اهالی در امور مختلف است و پیشرفت و توسعه هر دهیاری و البته میزان موفقیت آنها در جلب مشارکت عمومی نهفته است. تحقق مشارکت عمومی هر روستا موکول و مشروط به میزان شناخت، هوشیاری و درایت دهیاری در بکارگیری عرف‌های محلی جهت جلب و بسیج نیروی مردم برای انجام وظایف است.

جایگاه و نقش دهیاری‌ها در اقتصاد روستایی

دهیار و بطور کلی مدیران روستایی هر چقدر با سیاست‌های کلان اقتصادی، آیین نامه‌های اجرایی مربوط به سیاست‌ها و برنامه‌ها آشنا تر باشد و تحلیل دقیق تری نسبت به آنها داشته باشند در مدیریت روستایی موفق تر خواهد بود. شاید این سوال مطرح گردد که چگونه مدیران روستا می‌توانند نقش خود را در اقتصاد ملی و پیشبرد اهداف توسعه اقتصادی (اجتماعی و فرهنگی) به درستی و دقت ایفا کنند. اولین و مهم‌ترین قدم در این زمینه ترسیم تصویری دقیق از اقتصاد روستای تحت مدیریت آنهاست. به بیان بهتر، دهیار باید کلیه فعالیت‌های اقتصادی روستا را بشناسد، از مشکلات و تنگناهای فعالیت‌های اقتصادی روستا آگاهی یابد و به گونه‌ای این فعالیت‌ها را هماهنگ و هدایت کند تا بتواند به اهداف توسعه‌ای در سطح کلان دست یابد. به طور مثال در روستایی که فعالیت غالب مردم دامداری است و معیشت آنها از راه دامداری می‌گذرد، مدیر روستا باید ضمن مطالعه قوانین و سیاست‌های دولت در بخش کشاورزی و دامداری به گونه‌ای فعالیت‌های دامداری را در روستا هدایت کند که ارزش افزوده بالاتری از فعالیت‌های دامداری حاصل گردد تا از این طریق بتوان به تولید ناخالص داخلی بیشتر و بالطبع توسعه بیشتر اقتصادی دست یافت. در این حالت است که نقش مدیر روستا در اقتصاد ملی نمایان می‌گردد. دهیار به عنوان مدیر روستا وظیفه هماهنگی

فعالیت‌های روستا را در جهت دستیابی به اهداف توسعه‌ای کشور و افزایش رفاه روستاییان با جلب مشارکت حداکثری آنها بر عهده دارد. مدیران روستا باید نقش خود را از توزیع کننده اعتبارات به حد تاثیرگذار بر نحوه فعالیت ها و همچنین هدایت کننده، تغییر دهند. مدیران روستا باید بتوانند با خلاقیت ها و هنر مدیریت خود و همچنین خلق موقعیت های مناسب با استفاده از پتانسیل ها و نیروهای بالقوه اقتصادی در روستا در جهت رشد و توسعه اقتصادی روستا که منجر به رشد و توسعه اقتصادی کشور می گردد، تلاش کنند و از این طریق رفاه اجتماعی و اقتصادی را برای روستاییان به ارمغان آورند.

کیفیت مدیریت روستا عامل تعیین کننده در توسعه روستاست. مدیریت می بایست ضمن جلب مشارکت آحاد جامعه، بر پایه توان و ظرفیت خود، برای تحقق اهداف جمعی تلاش کند و از روی آگاهی و به شیوه پایدار، روش مدیریت مشارکتی را دنبال کند. هر مدیر بسیار توانا ولی تنها، نمی‌تواند روستارا بهتراز زمانی اداره کند که روستا با مشارکت مردم اداره می شود. مدیریت روستا به تمامی اندیشه ها و مهارت و دانش افراد نیازمند است. توسعه روستا، روستاییان را قادر می سازد تا آنچه را که برای خود و فرزندان شان می خواهند و یا لازم دارند به دست آورند. توسعه روستا، انتقال هر چه بیشتر قدرت به افراد فقیر است. همچنین در اینجا اهدافی از قبیل افزایش بهره وری، حفظ و افزایش منابع طبیعی و افزایش عدالت و تامین امنیت و معاش روستاییان دنبال می شود. بررسی سابقه مدیریت اجرایی روستاها در گذشته نشان می‌دهد که مشارکت بخش غیردولتی اندک و نامحسوس بوده و از منابع و امکانات روستا نیز شناخت کافی وجود نداشته است. تجربیات بیش از ۶۰ سال برنامه‌ریزی در کشور و مطالعات صورت گرفته، امکان شناسایی مشکلات و توانمندی‌های روستاها را بیش از پیش میسر ساخته است. لذا به منظور تاثیرگذاری بیشتر مدیریت روستا و خود روستا بر اقتصاد ملی، می بایست امکان بهره مندی عادلانه از فرصت‌های برابر برای تمامی آحاد روستا فراهم گردد و تمامی افراد جامعه بطور یکسان از منابع و امکانات ملی دسترسی داشته باشند. در دهه گذشته مشارکت به مثابه عنصری محوری در توسعه روستایی قلمداد شده است. اما برخی از موانع موجود بر سر راه مشارکت تا حدود زیادی آفت بسیاری از پروژه های روستایی بوده است. مهم ترین این عوامل شامل برنامه‌ریزی متمرکز، مکانیسم های ناقص عرضه، فقدان هماهنگی های محلی، نامناسب بودن فناوری پروژه‌های در دست اجرا، فقدان ساختار محلی و نظایر

اینها است. این موانع، مشارکت مردم را در فرایند توسعه روستا با مشکل مواجه ساخته است. به هر حال شواهد نشان می دهد که چگونه با مدیریت موثر می توان به موفقیت‌های فراوان و گسترده برای جامعه روستایی نائل شد و باعث ایجاد تغییرات مثبت در سطوح درآمدی و ارتقای کیفیت زندگی آنها شد. هنگامی که مشارکت اقتصادی در روستا به وسیله مدیریت روستا در جایگاه اصلی خود قرار گیرد، می تواند به ابزاری قدرتمند در تغییرات اقتصادی و اجتماعی جامعه تبدیل شود.

اصولا سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های روستایی نظیر راه‌ها، شبکه‌های آبیاری، پژوهش‌های کشاورزی، آموزش، ترویج دانش و یافته‌های جدید، تکنولوژی روز و نظایر اینها از پیش شرط‌های توسعه روستایی است. برای تحقق این امر مهم، نقش دولت در تامین بخشی از این سرمایه‌گذاری‌ها بسیار با اهمیت است و مدیریت روستا در تعامل با نهادهای دولتی نقش اساسی در فراهم سازی بسترهای اجتماعی روستا دارد و موجب تسریع روند توسعه روستا می‌گردد.

به هر حال دگرگونی در روستاها و بویژه ساختار کشاورزی بستگی به تغییرات ساختاری نهادها و ایجاد نهادهای جدید دارد. می توان چنین بیان کرد که بهره‌وری پایین نیروی کار در مزرعه و فعالیت‌های روستایی و نهایتاً کاهش درآمد تولید کننده روستایی، بیش از آنکه ناشی از کمبود سرمایه و سرمایه‌گذاری باشد؛ عمدتاً ناشی از فقدان نهادهای مشخص تحقیق در مسایل روستایی و مدیریت روستا است. لذا مدیریت روستا برای افزایش بهره‌وری تولید و تقویت کارایی نیروی شاغل باید از فنون جدید استفاده کرده و می بایست نهادهای مسئول را نیز برای ترویج یافته‌های جدید و انتقال شیوه‌های نو به یاری فراخواند.

در واقع علت عدم رغبت برای کار و سرمایه‌گذاری در بخش‌ها و فعالیت‌های تولیدی و مولد روستایی، بازده پایین نهادهای موجود و ریسک بالای تولید در این بخش است. مدیریت روستا می بایست برای اصلاح وضع موجود تلاش کند، چرا که به رغم دستیابی به نتایج نسبتاً مطلوب در بخش پژوهش و تحقیقات، هنوز نتایج این تحقیقات و یافته‌های علمی به روشنی ترویج نیافته‌اند. به علاوه، اقدامات صورت گرفته نیز برای بهبود توانایی‌های انسانی در کشاورزی در حد مطلوب نبوده است.

جلب سرمایه های مالی: سالیان درازی است که بخش روستایی نیازمند منابع سرمایه گذاری است و بخش خصوصی به خاطر خطرهای احتمالی موجود و به سبب بازده نازل بخش تولید روستایی، انگیزه لازم را برای سرمایه گذاری ندارد. عمدتاً شبکه های غیر رسمی بازار پولی (دلالتان، تجار، واسطه ها و جز آن) بخش بزرگی از نیازهای مالی تولیدی را تامین می کند که بسیار پایین تر از نیاز فعلی است. اما بعضی از طرح ها که از محل این اعتبارات اجرا شده اند، در افزایش تولید، استفاده موثر از انواع نهاده ها، بکارگیری دانش جدید و افزایش بازدهی بسیار موثر بوده و در ارتقای سطح زندگی و اقتصاد روستا نیز تاثیر داشته اند. البته به رغم رشد بخش رسمی شبکه های پولی و مالی، هنوز بخش وسیعی از روستاییان از دسترسی به خدمات این شبکه رسمی محروم اند؛ چرا که شبکه مالی رسمی عمدتاً در مناطق شهری قرار دارند و شماری از موانع نهادی مانند بیسوادی و عدم تامین تضمین های لازم، مانع از دسترسی روستاییان به تسهیلات بانکی می شوند. بدین ترتیب این گروه ناچار است که نیازهای برآورده نشده را از محل دیگری تامین نماید. مدیریت روستا می تواند با بسترسازی و حل مسائل اجتماعی و حقوقی، زمینه ایجاد صندوق ها اعتباری در اشکال مختلف را در حوزه تحت مدیریت خود فراهم کند و با جلب پس اندازهای موجود، روستاییان را در امر سرمایه گذاری یاری رساند. تمایل به پس انداز و چگونگی مشارکت مردم در این صندوق های غیرانتفاعی بستگی به نوع مدیریت این موسسات دارد. مدیریت روستا می تواند با تضمین های لازم برای عملکرد مناسب این قبیل موسسات، انگیزه مردم را برای مشارکت در این فعالیت های عام المنفعه افزایش دهد.

بطور کلی براساس ماده ۳۶ آئین نامه مالی دهیاری ها، منابع تامین اعتبار این نهاد محلی را محورهای هفت گانه عوارض عمومی، اختصاصی بهای خدمات، وجوه و اموال دهیاری، کمک های دولتی، تسهیلات مالی و اعانات کمکهای مردمی در بر می گیرد، اما هیچ یک از این کدهای درآمدی تکافوی هزینه های اداره روستا را نمی کند و دهیاران باید ناگزیر به سمت شناسایی منابع درآمدی حرکت کنند. البته طبق ماده ۳۶ اصلاح شده آئین نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار که در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۴ به تصویب هیات وزیران رسیده است «شورا موظف است بر حسن وصول عوارض وضع شده از سوی شورای اسلامی بخش و واریز آن به حساب های مربوط نظارت کامل داشته باشد» (سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۳:۹۳).

ارتقای توانمندی های فردی: آموزش نیروی انسانی می تواند بسیاری از خصوصیات نیروی کار را، همچون بیسوادی، ناتوانی پذیرش دانش نو، ترس از تغییر، فقدان انگیزه برای ارتقای مهارت و نظایر این ها که مانعی بزرگ در برابر بهره وری و رشد تولید به شمار می آیند، دچار دگرگونی سازد. گستره دانش نو بستگی به آهنگ پذیرش و نشر آن دارد. میل به پذیرش و قبول و جذب اندیشه های نو در زمینه تولید و سرمایه گذاری در مناطق روستایی به حضور فعال مدیریت روستا و نهادهای فرهنگی و ترویجی نیاز دارد. اگر روستا مدیریتی نوآور داشته باشد، می تواند با به کار بردن فنون مناسب دست به نوآوری بزند و بتدریج کارایی و مهارت خود را افزایش دهد. مدیریت روستا می تواند از طریق برقراری ارتباط متقابل با نهادهای دولتی و دستگاه های مسئول در امر آموزش و ترویج، زمینه آموزش و ارتقای مهارت ها و توانایی های نیروی انسانی حوزه تحت پوشش خود را فراهم آورد. بررسی های انجام گرفته به وسیله بانک جهانی نشان می دهد که بازده سرمایه گذاری در آموزش به مراتب بالاتر از بازده سرمایه گذاری در سایر بخش هاست.

شبکه های مهاجرین و توسعه روستایی: آنچه مسلم است بخش زیادی از جمعیت روستایی به شهرها مهاجرت کرده اند. این موضوع کم و بیش در همه نواحی کشور وجود دارد. حداقل برخی از این مهاجرین در شهرها دارای موقعیت مناسب سیاسی، اقتصادی، فکری و اجتماعی- فرهنگی هستند. نکته دیگر اینکه اکثر این مهاجرین نسبت به جمعیت ساکن روستاها بطور متوسط دارای شرایط و امکانات بهتری هستند. در این راستا به دلایل مختلف از جمله؛ وجود روابط قوی خویشاوندی بین مهاجرین و ساکنان روستاها و حتی سکونت برخی از اعضای خانواده آنها در نواحی روستایی، برخورداری مهاجرین از املاک در روستاها مانند اراضی کشاورزی و مسکن، دلبستگی و تعلق به زادگاه، امید بازگشت به زادگاه در دوران بازنشستگی، وجود زمینه های گردشگری و تفریح در نواحی روستایی با توجه آلوده بودن محیط زیست در شهرها و عوامل دیگر باعث شده تا مهاجرین روابط و مناسبات خود را با روستاها حفظ نمایند.

این آمد و شد و بطور کلی روابط مهاجرین با روستاها در طول سال و بویژه در ایام خاصی از سال مانند فصل تابستان، تعطیلات نوروز، ایام تاسوعا و عاشورای حسینی، فرصتی را برای مدیران روستایی فراهم می کند تا بتوانند با این افراد ارتباط

موثری داشته باشند و با طرح مسایل، مشکلات، نیازها و امکانات نواحی روستایی از توان و امکانات مهاجرین در زمینه های فکری، علمی، مالی، سیاسی و اجتماعی- فرهنگی برای توسعه و عمران روستاها استفاده نمایند. در این راستا دهیاری ها می توانند بانک اطلاعاتی از مهاجرین روستا تهیه کنند و با ثبت مشخصات و توانمندی آنها، ارتباط منظم و موثری در طول سال بصورت حضوری و غیرحضوری با آنها برقرار نموده و از مشارکت آنها در تهیه و اجرای برنامه های خود و رفع نارسایی های موجود در روستا بهره برداری کنند.

در این راستا، اگر نهادها و تشکل های مردمی در بین ساکنان روستا، در بین مهاجرین ساکن شهرها و حتی تشکل های مشترکی با حضور ساکنین و مهاجرین وجود داشته باشد، باعث می شود که این روابط بیشتر و کارآمدتر شده و تاثیر بیشتری در روند توسعه و عمران روستاها داشته باشد.

دهیاری ها و مقررات مربوط به ساخت و ساز روستایی

ساخت و ساز صحیح یکی از مهم ترین عناصر توسعه روستایی است. ارتباط مناطق ساخته شده جدید با مناطق زیر کشت نیز اهمیت زیادی دارد. البته این ارتباط به کاربرد صحیح مواد و مصالح ساختمانی هم بستگی دارد؛ بگونه ای که به محیط زیست آسیب نرساند. نکته مهم دیگر اینکه نحوه استفاده و نگهداری و نوسازی بناهای تاریخی در روستا باید با توجه به عناصر ساختمان بومی سازی انجام شود.

بسیاری از خانه های فرسوده نوسازی شده تصویر سنتی روستا را در مقایسه با خانه های جدید بیشتر نشان می دهند. مردم می توانند با کمک دهیار نه تنها با ارزان ترین بلکه با بهترین و مناسب ترین قیمت خانه ای مناسب برای خود بسازند یا آنرا نوسازی کنند و به این ترتیب کل روستا را تغییر دهند. (نوبخت، ۱۳۸۳ : ۶۶).

اکبر زرگر (۱۳۸۲) ضمن بررسی علمی ویژگی های معماری روستایی ایران، عوامل موثر در شکل گیری کالبد روستاهای کشورمان را بررسی می کند و یادآور می شود که مجموعه ای از عوامل مختلف و متعدد دست بدست هم داده و در رابطه ای

پیچیده و متقابل چهره کلی روستاهای ایران را ترسیم می‌کنند. نخستین عاملی که بطور گسترده در این زمینه باید مورد توجه باشد، آب و هوا و شرایط اقلیمی است. طبیعی است که این عامل نقشی مسلط و جبری در تعیین الگوی مسکن روستا دارد. عامل دیگر مواد اولیه است که در محیط یافت می‌شود. از آنجا که نخستین هدف انسان ساختن مسکن، تهیه جان پناه و سرپناه است و همواره برای رفع این نیاز از در دسترس ترین مواد و لوازم بهره می‌گیرد؛ این دو عامل را می‌توان مقدم بر دیگر عوامل بشمار آورد. ولی عوامل مهم دیگر را نیز نباید نادیده گرفت. نیاز به تامین امنیت کل جامعه روستایی و حفظ نظم و آرامش، ملاحظات اقتصادی و ضرورت صرفه‌جویی در هزینه‌های ساخت مسکن به ویژه برای قشر کم درآمد کشاورز و روستایی از عوامل تعیین کننده هستند.

قواعد و مقررات ساخت و ساز روستایی در قالب طرح‌های هادی روستایی و مواد قانونی و شرح وظایف شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها تدوین و تصویب شده است.

▪ در طرح هادی روستا که شامل طرح‌های فیزیکی می‌گردد، ارائه تیپ‌های مناسب مسکن با بهره‌گیری کامل از الگوهای محلی و متناسب با ابعاد خانوار با اتکای بر تکنولوژی مناسب ساخت و ساز بیان شده و همچنین در ماده ۶۸ در وظایف شوراهای یکی از وظایف شوراهای همکاری با مسئولان ذیربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تاسیسات عمومی اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز می‌باشد.

دهیاری‌ها و حفاظت روستا در برابر مخاطرات محیطی

در بین مخاطرات محیطی، سیل، زلزله و خشکسالی به لحاظ خسارات مالی و جانی ناشی از وقوع آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. گذشته از اهمیت خسارات جانی ناشی از زلزله‌ها، خسارات مالی سیل به دلیل تناوب زیاد وقوع از یک سو و گسترش وسیع آن از سوی دیگر، در مرتبه بالایی قرار دارد. در سال‌های اخیر ریسک روستاهای بزرگ ایران از نظر ایمنی در برابر بلایا افزایش داشته است. بنابراین مدیریت کلان کشور ناگزیر است برای کاهش خطرات در روستاها منسجم تر و کاراتر از گذشته عمل نماید و روش‌های مدیریت و فناوری‌های مرتبط با این مقوله را دائما بهبود بخشیده و به روز نماید.

فعالیت‌های مرتبط در این زمینه باید دربردارنده همکاری بین بخشی سازمان‌های محلی (شورای اسلامی روستا، دهیاری، سازمان‌های مدیریتی روستایی، موسسات خدمات روستایی) و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی باشد. سازمان‌های محلی از خطرات بالقوه و راه‌های پیشگیری از آن مطلع هستند و سازمان‌های دولتی غیرمحلّی در این امر آنان را پشتیبانی و حمایت خواهند کرد (میرزا هاشمی، ۱۳۸۳: ۳۳).

کاهش صدمات و اصولاً پیشگیری از سوانح به نوعی به «فرهنگ همزیستی با محیط» نیازمند است که باید هم در بدنه کارشناسی نهادها و دستگاه‌های دولتی و هم در میان آحاد مردم از جمله روستائیان جاگیر شود؛ در غیر اینصورت صرف هر مقدار اعتبار و اقدامی در دراز مدت بی ثمر خواهد بود (سعیدی، ۱۳۸۳: ۴۳). مقاوم سازی همان محوری است که در برنامه‌های عمرانی و تولیدی برای مقابله با یکی از مهلک‌ترین بلایای طبیعی یعنی زلزله مطرح می‌شود. باید توجه داشت که ساختمان‌ها و بناها اگر با رعایت اصول و ضوابط ساخته شوند، به راحتی می‌توانند در برابر زلزله‌های قوی مقاومت کنند. در واقع علت حجم بالای تخریب در مناطق روستایی ایران چیزی جز عدم رعایت معیارهای فنی مهندسی مربوط به مقاومت مصالح و اتصالات و در کل بی توجهی به اصول مقاوم سازی علمی نیازهای روستایی نیست (آذروش، ۱۳۸۳: ۲۶).

سال ۱۳۷۵ دفتر تحقیقات و برنامه‌ریزی مسکن روستایی، از ۱۷۹۷۵۱۳ واحد مسکونی موجود در روستا تنها ۵۰ هزار واحد از نوع اسکلت فلزی و ۵۵ هزار واحد از نوع بتن آرمه بوده است. به بیان دیگر حدود ۹۶ درصد از مسکن روستایی مصالحی غیر از اسکلت فلزی و بتن آرمه دارند. واقعیت این است که آمار موجود وضعیت خطرپذیری مسکن روستایی را در مقابل بلایای طبیعی افزایش می‌دهد.

بطور کلی ۲۹ ارگان و نهاد دولتی در امر مدیریت بحران و سوانح طبیعی کشور وظیفه‌مند هستند. اما تنها برخی از آنها از قبیل بنیاد مسکن و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی نقش مستقیم و اجرایی در زمینه ساخت بناهای روستایی مقاوم در برابر زلزله و یا ایمن سازی بناهای موجود را برعهده دارند. در میان این نهادها بنیاد مسکن که متولی اجرای طرح‌های هادی روستایی نیز هست، نقش عنصر اجرایی را ایفا می‌کند. بطوری که در ماده یک آئین نامه اجرایی، بازسازی موضوع ماده هشت قانون اساسنامه بنیاد مسکن صراحتاً بیان شده است که «پس از اعلام وضعیت عادی در مناطق آسیب دیده توسط

استانداری، مسئولیت بنیاد مسکن در بازسازی و نوسازی واحدهای مسکونی آغاز می‌شود». مطابق تبصره این ماده نیز مسئولیت مستقیم بازسازی مسکن‌های روستایی برعهده بنیاد مسکن بوده است.

دهیاران به عنوان متولیان مدیریت روستایی در صورتی که تحت آموزش‌های لازم و تخصصی قرار گیرند، به دلیل محلی و بومی بودن و داشتن نفوذ بیشتر در بین مردم و اهالی روستا می‌توانند نقش بسیار مهم و موثری را در این زمینه ایفا نمایند. دهیاران برحسب اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب هیات وزیران وظیفه دارند که در صورت بروز حوادثی مثل زلزله هماهنگی‌های لازم را برای امداد رسانی به مردم انجام دهند. از وظایف ۴۷ گانه دهیاری‌ها بندهای دوم و سوم و چهارم بطور کلی و مواد ۲۵ و ۳۴ و ۴۱ بطور خاص به این امر می‌پردازد و مواد ۳۰ و ۳۹ بطور اختصاصی به این موضوع اشاره دارد.

ماده ۳۰ وظایف دهیاری‌ها، یکی از وظایف دهیاران را چنین بیان می‌کند:

اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ روستا از خطر سیل و حریق و رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و اماکن عمومی و تسطیح چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر براساس مصوبات شورا.

ماده ۳۹ نیز یکی دیگر از **وظایف دهیاری‌ها** را چنین بیان می‌کند:

همکاری با واحدهای امداد رسانی در هنگام وقوع حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی. از سوی دیگر سه مورد از وظایف دهیاری‌ها (مواد ۴۱، ۳۳، ۲۵) به ایمن سازی و مقاوم سازی تاسیسات، بناها و مسکن روستایی (هم از لحاظ نوع مصالح و نحوه ساخت و ساز و هم از نظر محل ساخت و ساز) مربوط می‌شود (همتی، ۱۳۸۳:۳۵) و همچنین دهیاران براساس بندهای ۳۱ و ۴۱ شرح وظایف، به گونه‌ای در رفع خطر از روستا مسئول شناخته شده‌اند.

بیمه حوادث نیز از ابزارهای عمده حفاظت در برابر مخاطرات گوناگون جامعه بوده و مسئولان و کارشناسان باید تمام توان خود را برای دستیابی به راهکارهای بیمه‌گری نوین و فراگیر نمودن آن بکار گیرند. خوشبختانه در سال‌های اخیر اقداماتی در این زمینه در حال انجام و گسترش می‌باشد.

دهیاران می‌توانند برای تحقق این تحول در نظام مدیریتی کشور، سهم عمده‌ای را بر دوش گیرند و این امر پیش از هرچیز در گرو دگرگون شدن نگرش دهیاری‌ها و تمام نهادها و سازمان‌ها دولتی، خصوصی و مشارکت روستائیان می‌باشد.

نقش دهیاری‌ها در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه روستایی

در حال حاضر طرح‌های مختلفی در سطح نقاط و نواحی روستایی تهیه و اجرا می‌شود که مهم‌ترین آنها عبارت است از:

- طرح هادی روستایی؛
- طرح ساماندهی فضایی - کالبدی سکونت‌گاه‌های روستایی؛
- طرح توسعه بافت با ارزش روستایی؛
- طرح مقاوم سازی مسکن روستایی؛
- طرح ساماندهی اقتصادی و اجتماعی فضاهای روستایی؛
- طرح‌های استقرار صنعت در نواحی روستایی.

دهیاری‌ها می‌توانند و باید با مشارکت خود، اعضای شورای اسلامی روستا و ساکنان روستا در فرایند تهیه، اجرا، نظارت و ارزشیابی این طرح‌ها مشارکت جدی داشته باشند. به گونه‌ای که بالاترین اثر بخشی و کارایی در محیط روستاها به همراه داشته باشد.

الزامات اجرایی قواعد و مقررات مرتبط با دهیاری‌ها

از الزامات اولیه هرگونه حرکت و اقدام در راستای توسعه پایدار سکونت‌گاه‌های روستایی، شناخت صحیح و منطقی جنبه‌های متنوع و گوناگون آنهاست. بی توجهی و بی مهری به سکونت‌گاه‌های روستایی و تصور بهبود وضعیت روستاها تنها با توسل به اجرای چند پروژه آن هم در برخی روستاها نتوانسته و قطعا نخواهد توانست چاره جوی توسعه نیافتگی روستاها باشد. از

این رو بایستی رویکرد و نگرش منطقه‌ای با حاکمیت نگرش فضایی جایگزین رویکرد مجزای حاکم گردد و در واقع روستا را در ارتباط با دیگر سکونت‌گاه‌های شهری و روستایی در سطح منطقه‌ای و ملی مورد توجه قرار دهد (سعیدی، ۱۳۸۳: ۹۸).

یکی از چالش‌های جدی در این ارتباط عبارت بوده است از نبود تشکیلات لازم محلی و ابزار مدیریتی صحیح و سازمان یافته که بتواند از یک سو به ترغیب و هدایت مشارکت و دخالت روستائیان در تعیین بهتر امور بپردازد و از سوی دیگر ضمن تنظیم صورت نیازها و تقاضاهای آنان به هماهنگی‌های مدیریتی و بین‌سازمانی امور عمرانی و توسعه‌ای روستاها اهتمام ورزد. آنچه که در این راه هدف اساسی بشمار می‌رود، فراهم‌سازی زمینه‌های دموکراتیزه و واگذاری قدرت از دستگاه‌های مرکزی به مقامات محلی و از این طریق به تشکل‌های محلی روستایی است. تنها این گونه محمل‌سازی است که می‌تواند به ساکنان متعارف روستاها این امکان را دهد که در تعیین مسیر زندگی و سمت و سوی عمران و توسعه محل زیست خود اظهار نظر کند و ایفای نقش نمایند. (همان: ۱۱).

نظام‌های سنتی مدیریت روستایی گرچه در مواجهه با تحولات اخیر به دلایل مختلف و در زمینه‌های مختلف قابلیت خود را از دست داده‌اند، لازم است با نهادهای مدنی امروزین از جمله دهیاری‌ها جایگزین گردند. گسترش این گونه نهادها در صورتیکه بتواند به نحوی در نظم دهی فضایی و ترغیب مشارکت روستائیان در عمران و توسعه محیط‌های روستایی نقش پیش‌برنده برعهده بگیرند، در ایجاد توسعه پایدار روستاها موثر خواهد بود. در همین روستاها، با توجه به اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها (مصوب هیات وزیران) وظایف متنوعی بر عهده دهیاری‌ها و دهیاران گذارده شده است که پیشبرد مطلوب و به ثمر رساندن مناسب اهداف در گرو اجرای قوانین و مقررات دهیاری‌هاست. واقعیت این است که تنها هنگامی دهیاران می‌توانند نقش تعیین‌کننده خود را در بهبود امور روستاها به انجام برسانند که نه تنها به اهداف بنیادین شکل‌گیری دهیاران آگاه بوده باشند؛ بلکه وظایف متعدد و متنوع مدیریتی، اجتماعی، اقتصادی و توسعه‌ای خود را به درستی بشناسند (همان: ۱۴).

از طرف دیگر تجربه مدیریت روستایی بعد از انقلاب اسلامی نیز نشان می‌دهد که شوراهای اسلامی روستایی به تنهایی نمی‌توانند وظایف مربوط به توسعه روستایی را اجرا نمایند. تجربه راه اندازی «خانه‌های همیار»، توسط جهاد سازندگی سابق

و «دفتر عمران» توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در راستای رفع تنگناهای مناطق روستایی و مسائل و مشکلات مبتلا به آنها و شوراهای اسلامی ایجاب می‌کند که نهادهای محلی دیگری زیر نظر شورای اسلامی روستایی راه اندازی و تشکیل گردد. به این ترتیب امور جاری روستا دچار وقفه نگشته و می‌توان قواعد و مقررات و ضرورت تشکیل دهیاری‌ها را نوعی الهام از تجربیات گذشته تلقی نمود.

موانع اجرای کامل قواعد و مقررات مرتبط با دهیاری‌ها

اساساً تشکیل نهادهایی مثل دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستایی در جهت تحقق مشارکت مردم در اداره امور بوجود آمده‌اند و هماهنگی این دو نهاد در ایجاد زمینه‌های مشارکت روستائیان، موفقیت در اجرای قواعد و مقررات و در نهایت توسعه روستاها را بدنبال خواهد داشت. طبعاً دهیاری مطابق با مقررات کشور وظایف معینی را در حوزه روستا و در ارتباط با شوراهای اسلامی به عهده دارد که بدون جلب مشارکت عمومی و همکاری، چندان قادر به انجام مناسب وظایف خود نخواهد شد. اگر فعالیت مربوط به امور روستا را به چهار گروه به شرح زیر تقسیم و بررسی نمائیم، موانع و مشکلات اجرای قواعد و مقررات تا حدودی روشن می‌گردد. این گروه از فعالیت‌ها عبارتند از:

- فعالیت‌های کشاورزی به معنای عام
- فعالیت‌های سیاسی - اجتماعی
- امور عمرانی و بهسازی
- امور مربوط مسائل حقوقی ...

اگر سوال شود که آیا دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی در اجرای مقررات در این چهار حوزه فعالیت چه مشکلات و موانع اجرایی دارند، باید اشاره کرد که در این زمینه‌ها مشکلات فراوانی برای دهیاری و شورا وجود دارد. وظایف شوراها و دهیاری‌ها ابعاد مختلفی دارد و هر بعد نیاز به افرادی آشنا و مسلط به امور دارد. خود وظایف هم ماهیتاً با هم سازگار نیستند، به عنوان مثال در برخی موارد جنبه تصویبی دارد، در برخی موارد جنبه اجرایی دارد و این مجموعه از امور گوناگون که

در یک شورا و یا در حوزه دهیاری‌ها جمع شده‌اند، عملاً اجرای همه را سوای بعد اجرایی با اشکال مواجه کرده است؛ در صورتیکه نه بودجه‌ای کافی و نه فرصت لازم برای انجام امور اجرایی در اختیار دارند. موفقیت در این امر مستلزم پیش بینی اهرم‌های اجرایی هماهنگی چه در سطح ملی و چه در سطح محلی است. تجربه راه اندازی انجمن‌های ده نشان می‌دهد که عدم طراحی مکانیسم‌های هماهنگی موثر در سطح کلان کشور، موجب تضعیف و ناکارآمدی و در نهایت تعطیلی آنها می‌گردد.

از جمله مهم‌ترین مشکلاتی که دهیاران در حال حاضر با آن مواجه هستند عبارتند از:

- عدم شناخت مسئولان نسبت به جایگاه دهیار
- عدم وجود اعتبار
- برخوردار نبودن کامل دهیاران از آموزش‌های شغلی
- مشکلات مشارکت‌های مردمی در روستاها به لحاظ عدم شناخت لازم نسبت به جایگاه دهیاری‌ها

چگونگی رفع موانع اجرایی قواعد و مقررات

نهاد نوین دهیاری در زمینه اجرای قواعد و مقررات همچنانکه در موانع اجرا ذکر شد، با مشکلات فراوانی بویژه در زمینه کمبود اعتبار برای طرح‌های روستایی و جلب مشارکت‌های روستایی و استفاده از توانمندی‌های محلی بدلیل عدم شناخت لازم نسبت به جایگاه دهیاری‌ها مواجه است. واقعیت این است که روستائیان در بسیاری موارد به اجرای پروژه‌های عمرانی اعتماد چندانی ندارند. بنابراین ایجاد باور یا به عبارت دیگر باورسازی در جلب حمایت و مشارکت روستائیان در همیاری و همکاری در زمینه‌های عمران و توسعه بویژه آنجا که برنامه‌ها و اقدامات دولتی مطرح هستند، از اقدامات لازمی است که بیش از پیش باید مورد توجه و تاکید دهیاری‌ها باشد.

فضای سازمانی حاکم بر نهاد دهیاری برای رفع موانع باید بگونه‌ای باشد که بتواند فرصت‌های برابر برای جامعه روستایی فراهم کند. نکته مهم این است که ساختار یک دهیاری باید طوری باشد که دامنه انتخاب جامعه روستایی را افزایش دهد و

برای پایداری و تسهیل‌گری خود تلاش کند و زمینه‌های پشتیبانی را برای خود فراهم سازد. در این راستا برای پایداری نهاد دهیاری و برای کمک به استمرار آن سه نوع پشتیبانی و حمایت لازم می‌باشد:

- **پشتیبانی و مشارکت مردم:** اگر رضایت مندی و پشتیبانی مردم نباشد، دولت هر قدر سرمایه گذاری کند نهاد پایدار نمی‌ماند و نمی‌تواند مشکلات را حل کند، چون پذیرش مردمی ندارد.
- **پشتیبانی از جانب خود نهاد:** به این معنی که دهیاری و سازمان و همکاران آن سطوح و سازمان‌های بالادست، دولت، بخشداری‌ها و استانداری‌ها و مجموعه‌ای که از لحاظ، سازمانی باید دهیاری را پشتیبانی کنند همه این بخش‌ها به پایداری و یا تزلزل دهیاری کمک می‌کنند.
- **پشتیبانی نهادهای مدنی:** نهادهای مدنی از ابعاد مدیریتی، حقوقی، برنامه‌ریزی و حتی حمایت‌های معنوی می‌توانند موجب پایداری و دوام نهاد دهیاری و تلاش و موفقیت آنها در اجرای قوانین و مقررات و برنامه‌های خود باشند.

در مجموع می‌توان گفت که جلب مشارکت مردم روستا، نقطه محوری و تکیه‌گاه اصلی موجودیت، دوام و گسترش قدرت دهیاری‌هاست. توسعه دهیاری‌ها و گسترش قدرت آنها و رفع موانع اجرایی، عمیقاً وابسته به آن است که تا چه اندازه در جلب مشارکت اهالی موفق باشند. در هر روستا هر دهیاری به همان اندازه مقتدر و توانمند خواهد بود که مشارکت عمومی را برای انواع کارها و فعالیت‌های خود جلب کرده باشد. برای رسیدن به چنین هدفی و تسهیل در اجرای برنامه، می‌توان براساس دسته بندی وظایف دهیاری‌ها اقدام کرد. به این ترتیب که برای هر بخش از وظایف دهیار، افرادی از اهالی محل که در روستا خوشنام و صاحب نفوذ هستند و حسن شهرت دارند، راهنمایی شوند تا در کنار هم قرار گرفته و در همکاری با دهیار به پیشبرد وظایف او کمک کنند. به این ترتیب رابطه‌ی متقابل با آنها بصورت غیررسمی هم در تصمیم‌گیری‌ها و هم در امور اجرا کمک خواهد کرد. از طرف دیگر دهیار به عنوان مدیر و فرد تسهیل‌گر در رفع موانع اجرایی و ایجاد زمینه‌های هموار برای اجرای قوانین و مقررات باید اعتماد جامعه را بدست آورد و در روستائیان بخصوص آنها که نتوانسته‌اند نظریات خود را بیان کنند، حس اعتماد به نفس ایجاد کند. رفتار و برخورد و کنش تسهیل‌گر در مقابل مردم روستا، اهمیت بسیار

زیادی در حل مشکلات دارد و صداقت، آشنایی با فرهنگ و اعتقادات و آداب و رسوم روستا و عرف و رعایت آنها و ایجاد زمینه‌های مشارکتی برای تمام افراد و باورد داشتن قابلیت‌ها و توانمندی‌های روستائیان و داشتن تحمل، تواضع و اخلاق و رفتار نیکو می‌تواند از مسائل مهم و کلیدی و مکانیسم‌های موثر در چگونگی رفع موانع اجرایی قواعد و مقررات در برنامه‌ها و طرح‌های دهیاری‌ها باشد (معظمی، ۱۳۸۳: ۵۵).

مدیریت روستایی و دهیاری ها

مدیریت روستایی بعد از انقلاب اسلامی

افزایش تضادهای طبقاتی و نارضایتی مردم از شرایط اقتصادی- اجتماعی و سیاسی که در چارچوب نظریه نوسازی با رویکرد تکنوکراتیک و برنامه‌ریزی عقلانی و متکی به منابع نفتی انجام شده بود، سرانجام سبب فروپاشی نظام سلطنتی و پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ شد. یعنی به نوعی عدم موفقیت در مدیریت چالش‌ها هم در شهر و بخصوص در روستاها منجر به از هم پاشیدن مدیریت شاهنشاهی در ایران گردید. با این حادثه و بلافاصله بعد از آن جنگ تحمیلی فرصت برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب در کشور را فراهم نساخت. به همین دلیل در دهه‌ی اول انقلاب به دلیل جنگ و بی‌ثباتی و عدم امکان تدوین برنامه، روستاهای کشور با نوعی از هم گسیختگی ساختار اقتصادی و تزلزل ساختار امنیتی برای سرمایه‌گذاری و افزایش رشد جمعیت روبرو شدند. در این دوره بخش کشاورزی به عنوان محورا اصلی توسعه قرار گرفت و اهداف و سیاست‌های کلی توسعه نیز برعمران روستایی، ایجاد رشد اقتصادی، ارتقای سطح سلامت، تامین حداقل نیازها و سازماندهی فضایی سکونت گاههای روستایی متمرکز بود (شیرازی، ۱۳۸۷، ۷).

یکی از مهم ترین چالش‌های اساسی این دوره تنگنای اقتصادی مناطق روستایی بود لذا در جهت مدیریت این چالش‌ها کشاورزی محور توسعه قرار گرفت و فعالیت‌هایی درجهت تنوع فرصت‌های شغلی، پیاده نمودن نظام‌های مناسب بهره‌برداری و یکپارچه‌سازی کشت انجام گردید. چالش دوم، تامین نیازهای اساسی، بهداشت و سلامت جامعه بود که دلیل آن سطح پایین بهداشت، محرومیت و کیفیت پایین مسکن بود. چالش سوم، در زمینه سازماندهی فضایی و از بین بردن تضادها و شکاف‌های بین شهر و روستا و توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها بود. برای حل این مشکل دولت سعی در تقویت شهرهای کوچک به عنوان حلقه اتصال شهر و روستا و جلوگیری از مهاجرت و همچنین طرح‌های ساماندهی روستایی اعم از طرح‌های هادی، طرح ساماندهی کالبدی سکونتگاه‌های روستایی، طرح بهسازی بافت‌های باارزش روستایی توسط بنیاد مسکن و طرح گردشگری روستایی و مناطق نمونه گردشگری توسط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نمود. اما همچنان رویکرد نوسازی اما با شیوه اصلاح و برنامه‌ریزی عقلایی (سنتی) با رویکرد از بالا به پایین، بخشی و دستوری استمرار یافت و مدیریت چالش‌ها عموماً توسط دولت یعنی از بیرون مورد توجه قرار گرفت.

این دوره را می‌توان به عنوان یکی از برنامه‌های تدوین شده کامل در چارچوب نوسازی در زمینه عمران و توسعه روستایی بعد از انقلاب دانست. زیرا از یک طرف به عمران و توسعه روستایی توجه شد و از طرف دیگر با رعایت اصول برنامه‌ریزی عقلانی با نگاه کل‌گرا به روستا و توسعه روستایی حرکت رو به جلوی را در برنامه‌ریزی روستایی در چارچوب نظریه نوسازی به وجود آورد (افتخاری، ۱۳۸۶: ۲۵). به طوری که برنامه دوم توسعه دارای دو بعد اهداف کیفی و کمی بود. از جنبه کیفی توجه بیشتر معطوف به توسعه یکپارچه فضاهای دارای ظرفیت بالقوه رشد روستایی؛ بهبود کیفیت زیست، اصلاح ساختار کالبدی و بهبود کیفیت سکونت گاه های روستایی؛ ارتقای نقش روستاییان در اداره امور روستاها؛ ارتقای ظرفیت اشتغال‌زایی صنایع کوچک و دستی در محیط‌های روستایی؛ برقراری تناسب بین ارائه خدمات و جمعیت روستایی؛ و اصلاح الگوی استقرار جمعیت در نواحی روستایی بود و از جنبه کمی و اجرایی نیز به مسائلی مانند برنامه بهسازی و نوسازی روستاها، برنامه ساماندهی روستاهای پراکنده، برنامه ایجاد و توسعه صنایع روستایی توجه شد.

در برنامه سوم توسعه، فقر سیاست‌های راهبردهای توسعه و عمران روستایی شامل ساماندهی عمران روستایی از طریق تحول ساختاری در نظام تولید، حمایت از ایجاد نهادهای تامین کننده اعتبارات خرد، سطح‌بندی و ارائه خدمات و تجهیز فضاهای روستایی کشور طبق استانداردها و ضوابط خدمات‌رسانی، تهیه و اجرای برنامه‌های راهبردی، ساختاری و عملیاتی به منظور توسعه هماهنگ و یکپارچه مناطق همگن توسعه نیافته با استفاده از منابع و امکانات موجود مورد توجه قرار گرفت (رضوانی، ۱۳۸۳: ۷۴).

بنابراین از جمله حرکت‌های رو به جلو در برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در زمینه توسعه روستایی در چارچوب نظریه نوسازی حرکت در جهت مشارکت و تا حدودی پذیرش اصل عدم تمرکز حداقلی و سیاست‌گذاری منطقه‌ای با واگذاری برخی از اختیارات و فعالیت‌های اجرایی دستگاه های دولتی به نهادهای مردمی و غیر دولتی و افزایش و تشویق مشارکت مردم را می‌توان نام برد (افتخاری، ۱۳۸۶: ۳۰).

در نتیجه بر اساس اهداف توسعه‌ای در نظر گرفته شده برای جوامع روستایی می‌توان چالش‌های اساسی جامعه روستایی را در این دوره به صورت زیر دسته‌بندی نمود. اولین و مهمترین چالش اقتصادی بود. زیرا از یک طرف با انجام

چندین دهه برنامه‌ریزی برای حل مشکلات اقتصادی روستاها، هنوز فقر در جامعه روستایی نمود عینی و ملموسی داشت و از طرف دیگر به نظر می‌رسید اقتصاد کشاورزی سنتی به تنهایی پاسخ‌گوی نیازهای جامعه روستایی نمی‌باشد. بنابراین برای برطرف کردن این مشکل مسئله تحول ساختاری در نظام تولید، ارائه اعتبارات خرد، ایجاد و توسعه صنایع کوچک و دستی در مناطق روستایی مورد تاکید واقع شد. دومین چالش مهم از نظر اجتماعی و فرهنگی مطرح می‌باشد. زیرا تمرکزگرایی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی دلیل به حاشیه کشیده شدن مردم روستایی شده بود. از جنبه‌ای دیگر سطح رفاه و خدمات همچنان در روستاها فاصله اساسی با جامعه شهری داشت. به همین جهت راهکارهایی برای غلبه بر این چالش‌ها مطرح شد که از جمله آنها می‌توان به واگذاری برخی از اختیارات و فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی به نهادهای مردمی و غیر دولتی و افزایش و تشویق مشارکت مردم، و برقراری تناسب بین ارائه خدمات و جمعیت روستایی، ارتقای نقش روستاییان در اداره امور روستاها، سطح‌بندی و ارائه خدمات و تجهیز فضاهای روستایی کشور طبق استانداردها و ضوابط خدمات‌رسانی اشاره کرد.

چالش سوم از جنبه کالبدی و فضایی می‌باشد که در این دو برنامه توجه ویژه‌ای به آن شد که دلیل عمده آن کیفیت پایین سکونتگاه‌های روستایی، در معرض خطرات زیستی بودن فضای روستایی و الگوی نامنظم استقرار سکونتگاه‌های روستایی به لحاظ ساختار و سازمان فضایی بود. با عنایت به ترسیم ساختار تاریخی مدیریت روستایی در کشور و توجه به مشارکت به عنوان مقوله‌ای بسیار مهم در محافل علمی - اجرایی نوع ویژه‌ای از مدیریت محلی در قالب مشارکتهای مردمی شکل گرفت. در این نوع مدیریت که با حضور شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها هویت یافت خصیصه‌های ساختی/ کارکردی لازم و پیشرو برای همه فعالیت‌ها در مراحل گوناگون فرآیند توسعه روستایی شکل یافت. در این نوع ساختار مدیریتی تلاش شده است تا از طریق قدرت‌بخشی و ظرفیت‌سازی مردم، اهداف توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و مشارکت جمعی تسهیل گردد.

جایگاه دهیاران در نظام مدیریت روستایی کشور (تعاریف، کارکردها و وظایف)

دهیاری سازمانی مدنی و نیمه دولتی است که درون روستاها به انجام وظیفه می پردازند. این سازمان تحت نظر دهیار اداره می شود و عملکردش مشابه سازوکار شهرداری در شهرهای کشور است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۷۵/۳/۱ به منظور مدیریت روستایی فردی به عنوان «دهیار» در قانون مشمول ذکر نام برده شده است که پس از مدتی و طی قانون تاسیس دهیاری های خودکفا، مصوب ۷۷/۴/۱۴ نهادی به نام دهیاری در کنار شوراهای روستایی دیده شده که عهده دار وظیفه اجرای مصوبات شورا، همراه با انجام وظایف محول از سوی دستگاههای اجرایی کشور را داراست. به استناد این قانون، دهیاری در روستاهای بالای ۱۵۰۰ نفر جمعیت به طور خودکفا تشکیل می شود (کوچکیان فرد، ۱۳۸۶: ۱۵). گسترش و توسعه نهاد دهیاری ها در سراسر کشور و انتقال وظایف بخشی از دولت به این مراکز، زمینه را برای شکل گیری جامعه مدنی و تحقق شاخص های توسعه را فراهم نموده است. سازمان دهیاری به لحاظ ماهیت، نهاد عمومی غیر دولتی محسوب شده و دارای شخصیت حقوقی مستقل است و به صورت خودکفا اداره می شود و بنا به درخواست اهالی روستا از سوی وزارت کشور تشکیل می شود. این نهاد دارای چارت تشکیلاتی و وظایف اجرایی مشخص است. تأسیس نهاد عمومی و غیر دولتی دهیاری ها طی سالهای اجرای برنامه سوم توسعه را می توان اقدام مهمی در تکمیل حلقه مدیریت روستایی در فرآیند توسعه متوازن و پایدار دانست. بر این اساس و به منظور اجرای تبصره ۲ قانون تأسیس دهیاری های خودکفا در روستاهای کشور، «اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری ها» در اسفند ماه ۱۳۸۰ به تصویب هیئت وزیران رسید. تأسیس این نهاد را می توان نشانه ای از حرکت به سوی اجرای نظام جدید مدیریت روستایی مبتنی بر مشارکت های محلی دانست که می تواند تحولی را در فرآیند مدیریت و توسعه روستاها ایجاد کند. دهیاری ها دارای کارکردهای متعددی هستند که از آن جمله می توان به موارد هفتگانه ذیل اشاره نمود.

۱. تکمیل کننده زنجیره حکومت مردم بر مردم و بازوی اجرایی شورای اسلامی
۲. ارائه دهنده خدمات و تسهیلات عمومی که بر اساس نص صریح قانون اساسی حق آنهاست
۳. تقویت کننده روند توسعه اجتماعی و فرهنگی

۴. بستر ساز شهرهای آینده و کنترل کننده روند مهاجرت از روستا به شهر

۵. حافظ امکانات زیربنایی احداث شده در نواحی روستایی

۶. تقویت کننده روند توسعه کشاورزی

۷. قابلیت تصدی بسیاری از وظایف بخش دولتی

همچنین بر اساس ماده ۱۰ این قانون، وظایف تفصیلی دهیار و دهیاری جهت اداره و حفظ توسعه روستا بر اساس قانون شوراها و با رعایت قوانین و مقررات مربوط به شرح زیر تنظیم شده است:

- بهبود وضع زیست محیطی روستا
- کمک به شورا در خصوص بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی روستا و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلی و عملی در زمینه های یاد شده و ارائه آن به مسئولان ذی‌ربط جهت اطلاع و برنامه ریزی و اقدام لازم
- تشویق و ترغیب روستاییان به انجام اقدامات لازم در جهت رعایت سیاست های دولت
- مشارکت و همکاری با شورا در جهت پیگیری اجرای طرح های عمرانی روستا
- همکاری موثر با سازمان ثبت احوال در جهت تثبیت موالید و متوفیات و تهیه آمار مربوط
- تامین اراضی مورد نیاز مرتبط با اهداف و وظایف دهیاری پس از اخذ مجوز قانونی
- همکاری موثر با مسئولان ذی ربط در جهت حفظ و نگهداری منابع طبیعی واقع در محدوده قانونی و حریم روستا
- تشویق و ترغیب روستاییان به توسعه صنایع دستی و اهتمام به ترویج، توسعه و بازاریابی محصولات کشاورزی و دامی روستا
- اجرای مصوبات شورا
- همکاری با نیروی انتظامی و ارسال گزارش پیرامون وقوع جرایم و اجرای مقررات خدمت وظیفه عمومی، حفظ نظم عمومی و سعی در حل اختلافات محلی

- اعلام فرامین و قوانین دولتی مربوط و پیگیری حسن اجرای آن ها
- مراقبت، حفظ و نگهداری اموال و تاسیسات عمومی در اختیار دهیاری
- همکاری با سازمان ها و نهادهای دولتی و ایجاد تسهیلات لازم برای ایفای وظایف آنها
- مراقبت بر اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تامین بهداشت محیط
- ارسال گزارش های درخواست شده به شورا در موعد مقرر توسط دهیار
- حضور دهیار در زمان و مکان مقرر و پاسخگویی به سوالات در صورت تقاضای شورا
- ارسال گزارش ماهانه فعالیت های دهیاری برای شورا و رونوشت آن به بخشداری
- تهیه تعرفه عوارض با همکاری شورا و ارائه آن به شورای اسلامی بخش به منظور تصویب و طی سایر مراحل قانونی

- وصول عوارض مصوب مراجع قانونی و مصرف آن در موارد معین
- مراقبت بر وضعیت بهداشتی گرمابه ها، نانویی ها، قصابی ها، قهوه خانه ها و فروشگاه های مواد غذایی و بهداشتی بر اساس ضوابط و مقررات مربوط و معرفی اماکن غیر بهداشتی به مسئولان ذی ربط
- برآورد، تنظیم و ارائه بودجه سالانه دهیاری و متمم و اصلاح آن به شورا جهت تصویب
- اهدا و قبول اعانات و هدایا به نام روستا با تصویب شورا
- فراهم نمودن زمینه ایجاد خیابان ها، کوچه ها میدان ها، پارک ها، فضاهای سبز، ورزشی و آموزشی، مراکز تفریحی عمومی و مجاری آب و توسعه معابر و اجرای آن ها از طریق دهیاری و همکاری در زمینه طرح بهسازی روستا

- تنظیم، نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب ها و فاضلاب و لایروبی قنوات مربوط به روستا و تامین آب و روشنایی در حد امکان
- کمک در احداث تاسیسات تولید و توزیع آب، برق و مخابرات و تعیین نرخ آن در روستا تا زمان اقدام مراجع ذی ربط (وزارتخانه های جهاد کشاورزی، نیرو، پست و تلگراف و تلفن و شرکت آب و فاضلاب روستایی)

- مراقبت بر بهداشت ساکنان روستا و تشریک مساعی با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای واکسیناسیون در جهت پیشگیری از بیماری های واگیر
- جلوگیری از تکدی گری و واداشتن متکدیان به کار
- انجام معاملات دهیاری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیر منقول، مقاطعه و اجاره
- ایجاد و سازماندهی غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آن ها
- اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ روستا از خطر سیل و حریق و رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و اماکن عمومی و تسطیح چاه ها و چاله های واقع در معابر بر اساس مصوبات شورا
- همکاری در جلوگیری از شیوع بیماری های انسانی و حیوانی واگیر و مشترک انسان و دام، اعلام مشاهده این گونه بیماری ها به مراکز بهداشتی درمانی و دامپزشکی محل یا سایر مراکز ذی ربط، اهتمام به دور نگهداشتن بیماران مبتلا، معالجه و دفع حیوانات مبتلا به امراض واگیر، بلاصاحب یا مضر
- تشریک مساعی با سازمان میراث فرهنگی در حفظ بناها و آثار باستانی روستا و همکاری با مسئولان ذی ربط برای اداره، احداث، نگهداری و بهره برداری از تاسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ورزشی و رفاهی مورد نیاز روستا در حد امکانات
- صدور پروانه برای ساختمان هایی که در محدوده قانونی روستا ساخته می شوند با رعایت مقررات مندرج در آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها موضوع تصویب نامه شماره ۴۹۴۰ مورخ ۱۳۵۵/۲/۲۲ و سایر مقررات
- همکاری با شورای بخش و بخشرداری به منظور بررسی و صدور پروانه های کسب
- معرفی خانواده های بی سرپرست و بی بضاعت به سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی و مساعدت به آن ها در حد امکانات
- همکاری در نگهداری و تسطیح راه های واقع در حریم اراضی روستا از طریق خودیاری اهالی روستا و دستگاه های ذی ربط

- مساعدت و همکاری با کشاورزان در جهت معرفی محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی و صنایع دستی روستا در مراکز شهری و نمایشگاه های ذی ربط
- پیگیری و مساعدت در جهت ایجاد موسسات خیریه و صندوق های قرض الحسنه و موسسات فرهنگی
- همکاری با واحدهای امداد رسانی در هنگام وقوع حوادث و سوانح غیر مترقبه و بلایای طبیعی
- گزارش پیشرفت یا عدم پیشرفت فیزیکی طرح ها به شورا و بخشدار و پیشنهاد راه کارهای مناسب برای تسریع در اجرای آن ها در جهت اجرای بند (ه) ماده (۶۸) قانون شوراها
- همکاری با دستگاه های ذی ربط در جهت تهیه و اجرای طرح هادی روستا و تهیه پیشنهادهای لازم و تعیین کاربری اراضی واقع در روستا به منظور گنجاندن آن در طرح هادی و اجرای ضوابط مصوب مربوط با موافقت شورا
- مراقبت و اهتمام کامل در نصب برگه قیمت بر روی اجناس و اجرای تصمیمات شورای اسلامی بخش و روستا نسبت به ارزانی و فراوانی خوار و بار و مواد مورد احتیاج عمومی و جلوگیری از فروش اجناس فاسد شده و معدوم نمودن آن ها با هماهنگی مراجع قانونی ذی ربط
- همکاری با مراجع در جهت تسهیل دسترسی مردم روستا به آرد و نان مرغوب
- پی گیری و ایجاد زمینه نظارت بر امور بهداشتی روستا از قبیل کشتار بهداشتی دام و عرضه گوشت
- اجرای مقررات دهیاری که جنبه عمومی دارد و به تصویب شورا و تایید شورای اسلامی بخش رسیده، پس از اعلام برای کلیه ساکنان روستا لازم الرعایه است
- پیشنهاد نام گذاری معابر و اماکن و تاسیسات روستا به شورا جهت بررسی و ارایه آن ها به شورای اسلامی بخش جهت سیر مراحل لازم
- شناسایی زمینه های اشتغال و مساعدت در جهت تامین کار برای افراد جویای کار با همکاری دستگاه های ذی ربط

نقش دهیاران در توسعه پایدار روستایی با رویکرد مدیریتی

همانطور که پیشتر اشاره شد مدیریت روستایی فرایند سازماندهی و هدایت جامعه از طریق شکل‌دهی سازمانها و نهادهای دست‌اندرکار برای اداره جامعه روستایی است. این سازمانها و نهادها، ابزارهای تامین هدف‌های جامعه هستند، هدف‌هایی که مردم آنها را با توجه به خواسته‌ها و امکانات موجود خود ترسیم کرده و می‌کنند. بنابراین موفقیت و شکست هر سازمان در دستیابی به اهداف و انجام وظایفش متکی به مدیریت آن است. روستا نیز به عنوان یک سازمان فضای زیست-فعالیت از این قاعده مستثنی نیست. امروزه در فرآیند مدیریت روستایی جدید، به بازیگران اصلی صحنه مدیریت یعنی سه نهاد مردم، دولت و بازار توجه می‌شود و اینها با نهادسازی‌های لازم و هماهنگی‌ها با شیوه مشارکتی در فرآیند برنامه‌های توسعه روستایی (تدوین، اجرا، نظارت و ارزیابی) مشارکت و حضور فعال دارند. با این نگرش می‌توان هدف مدیریت روستایی را ایجاد یک رابطه منطقی و تنظیم شده بین انسان و محیط برای رسیدن به رضایتمندی و خوشنودی در زندگی مردم مناطق روستایی دانست که در راس آن وجود عنصری نهادی برای برنامه‌ریزی آینده و اداره امور کنونی روستا ضروری است و این عنصر باید از طریق همکاری متعادل و فعال نیروهای بیرونی (دولت و بازار) و درونی (مردم محلی، تشکلهای و سازمانهای محلی و بازارهای محلی) حاصل آید (افتخاری و همکاران؛ ۱۳۸۶: ۵).

در کشورهای در حال توسعه به ویژه کشورما در طول چندین دهه گذشته الگوی مدیریتی حاکم، تمرکزگرا (از بالا به پایین) بوده که مشارکت روستاییان در برنامه‌های اجرایی توسط دولت در پایین ترین حد خود قرار داشته است که اثرات آن در برنامه‌های توسعه گذشته به چشم می‌خورد. به همین علت با وجود تلاش‌های وسیع دولت و تامین امکانات برای روستائیان از اوایل انقلاب تا امروز هنوز شاهد حضور پاره‌ای از مشکلات اساسی در روستاها می‌باشیم. ولی امروزه با آشکار شدن و پی بردن به اثرات منفی برنامه‌ریزی متمرکز، نگرش برنامه‌ریزان نسبت به مدیریت و برنامه‌ریزی و توسعه روستایی تغییر یافته که منجر به بروز تحول عظیمی در روند مدیریت روستایی کشور شده است. پیامد این تغییر گرایش استفاده از نیروی‌های مردمی در فرآیند تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی روستایی است که می‌توان به عنوان نمونه به انتخاب شوراهای اسلامی محلی، انتخاب دهیار از ساکنین خود روستا اشاره نمود.

متون مدیریت توسعه نشان می‌دهد که امروزه نظریه‌پردازان توسعه به نظریه شراکت در برنامه‌ریزی و مدیریت معتقدند. جان ترنر در نظریه شراکت، در مورد نقش دولت و مردم در مدیریت روستایی بیان می‌کند که به جای اینکه دولت یا مردم فراهم‌کننده یا تصمیم‌گیرنده باشند؛ هم دولت و هم مردم هر دو با هم این وظیفه را انجام می‌دهند. در این همکاری دولت آنچه را که مردم نمی‌توانند فراهم کنند یا در مورد آن تصمیم بگیرند را انجام می‌دهد و همزمان مردم محلی در چارچوب تشکیلات اجتماعات محلی خود؛ هر آنچه را می‌توانند فراهم می‌کنند و در مورد هر آنچه می‌توانند تصمیم می‌گیرند (رضوانی، ۱۳۸۳، ۱۵۲). با چنین نگاهی به مدیریت روستایی آن را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

- ۱- هنر انجام دادن کارها به کمک وسیله و مشارکت دیگران
 - ۲- فرآیند برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری و کنترل تلاش‌های اعضای جامعه، گروه، سازمان و مورد استفاده قرار دادن سایر منابع برای رسیدن به هدف‌های مشخص و اعلام شده
 - ۳- فرآیند سازماندهی و هدایت جامعه روستایی از طریق تشکیل سازمان‌ها، نهادها به صورت ابزار یا وسایل تامین هدف به منظور دستیابی به اهداف جامعه روستایی.
- در این تعریف، نوع مدیریت پایدار مطرح است که دارای معانی زیر است:

- ◀ به منزله تامین‌کننده توسعه انسانی، مکانی، عدالت، خردمندی و یکپارچگی است.
- ◀ به منزله نهادینه کردن نظام‌های تشویقی و تاکید بر کیفیت تغییر در جامعه است.
- ◀ به منزله تحول و تغییر در افکار، اندیشه‌ها، اذهان و قلب‌های انسانی و تغییر تفکر انسانی از خطی به چرخه‌ای، از تحلیلی به ترکیبی و از جزئی نگری به کل نگری است.
- ◀ اعتقاد و تقویت تحول شناختی در انسان‌ها، تغییر ارزش‌های عمیق به سوی عدالت، فروتنی، تواضع، توجه به جاودانگی انسان، شناخت نیازهای واقعی و رعایت اعتدال و برآورده کردن آنها و احتیاط در امر مصرف منابع است.
- ◀ اعتقاد به پایداری به مثابه آمیزه‌ای از محتوای تجویزی، هنجاری و رهنمودهای عملی است.
- ◀ اعتقاد به اقدام‌های محلی، اصلاحات نهادی و فرهنگی و...

◀ اعتقاد به سلامتی سازمان و سلامتی اکوسیستم اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی است.

در نهایت باید گفت مدیریت پایدار روستایی به انسان به عنوان ناظر و به لحاظ مبانی اخلاقی، انسان را محور می‌داند و به لحاظ منطق و خرد، به شبکه و ترکیب و به لحاظ طبیعت انسان به انسان خردمند و به لحاظ ساختار سیاسی به اصل تفویض اختیار اعتقاد دارد (افتخاری، ۱۳۸۱: ۱۵). بر این اساس معیارها، مشخصات و ویژگی‌های مدیریت کنونی روستایی با توجه به متون توسعه را می‌توان بدین صورت ترسیم کرد که در آن ویژگی‌ها، ابعاد مدیریتی، مدیریت اجرایی مد نظر است. در واقع ویژگی‌ها و نقش مدیر روستایی به شرح ذیل از سه بعد رابطه با افراد، و نهادهای، اطلاع‌رسانی و تصمیم‌گیری مورد توجه است:

- ۱- داشتن حساسیت نسبت به مردم و تصمیم‌گیری‌های گروهی
- ۲- داشتن سعه صدر، خون گرم بودن، نداشتن تکبر و غرور بی‌خود
- ۳- حفظ و رعایت امانت و اسرار و حقوق مردم و منافع آنها و ارزش‌ها و سنن آنها
- ۴- نداشتن روحیه جاه‌طلبی و سیاست بازی
- ۵- اعتقاد به تفویض اختیار و تقسیم‌کار و وظایف قانونی
- ۶- توانا بودن در تشکیل و راه اندازی و تقویت سازمان‌های محلی و نهادهای مدنی
- ۷- انتخاب همکاران توانا و کارآمد (اعتقاد به شایسته‌سالاری و اصول اکتسابی نه انتسابی)
- ۸- انعطاف‌پذیری اصولی در تطابق دادن خود با اعضای شورا و مردم و نهادهای مدنی
- ۹- اعتماد متقابل و تقویت وحدت ملی از طریق تقویت همکاری‌های متقابل - دولت - ملت
- ۱۰- داشتن نگرش مبتنی بر مشارکت به عنوان سبک رهبری مردمی
- ۱۱- ریسک‌پذیری (خطرپذیری) در حد معقول و متعارف جامعه
- ۱۲- داشتن نظم و انضباط و قانونمندی.

با توجه به تعریف مدیریت پایدار، معیارها و ویژگی‌های مدیریت روستایی نوین این سوال مطرح می‌شود که مسئولیت اصلی یک مدیر در روستا چیست؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که در شرایط امروزی مدیریت روستا یک مدیریت از پایین به بالا و منتخب است که در شیوه خود سه اصل مهم را مبنا قرار می‌دهد و بر اساس آن عمل می‌کند:

- **اصل گفت‌وگو:** یعنی اگر مدیریت روستا بخواهد پایدار باشد باید میثاق‌های جمعی را در نظر گیرد.

- **اصل دستیابی به اجماع:** مدیریت روستا باید خواسته‌ها و نیازهای جامعه را با هم تعدیل کند و بکوشد که گروه‌های ساکن در روستا با یکدیگر هم رای شوند. البته این مشارکت مردم نباید به صورت توده‌ای باشد. مدیر روستا این مشارکت را باید به نحوی سازماندهی کند و آن را به شکل نهادهای مدنی درآورد و تلاش کند از تجربیات و پیشینه سازماندهی و نهادهای بومی نیز استفاده نماید.

- **اصل رضایتمندی:** که از برآیند دو اصل قبلی بدست می‌آید و زمانی که مدیریت روستا بتواند رضایتمندی را ایجاد کند در آن صورت پایداری مدیریت و نهادمند شدن آن حتمی است.

بنابراین در الگوی جدید برنامه‌ریزی و مدیریت روستا تاکید بر رهیافت مشارکتی با حرکتی دو سویه به عنوان عامل موثر در افزایش توان اجتماعات در پاسخگویی به نیازهای مردم روستایی در جریان توسعه می‌باشد که در کل مدیریت روستایی بایستی در خدمت توسعه پایدار روستایی و به دنبال تحقق توسعه ملی باشد. هدف مدیریت روستایی دستیابی به توسعه و به دنبال آن توسعه پایدار روستایی است، پس در نتیجه دارای اشتراکاتی با اهداف توسعه روستایی و توسعه پایدار است. این اهداف مشترک عبارتند از:

۱. تامین نیازهای اساسی

۲. افزایش تولید و امنیت غذایی

۳. کاهش فقر

۴. افزایش درآمد

۵. حفظ محیط زیست

۶. توسعه فرصت های شغلی

۷. افزایش مشارکت و اعتماد به نفس.

این اهداف مشترک، مبتنی بر اصول بنیادینی است که هیچ کشوری نمی تواند این اصول را نادیده بگیرد، یعنی برآیند این اصول و اهداف بایستی منجر به عدالت بویژه عدالت مکانی گردد (فیروزنیا و افتخاری، ۱۳۸۲، ۱۴۳). بنابراین هدف کلان مدیریت روستایی حرکت در جهت رسیدن به وضعیت مطلوب با استفاده از پتانسیل ها، امکانات و توان های بالقوه و بالفعل موجود در روستا است تا همسو با بهبود وضعیت جامعه روستایی گام بردارد (طالب، ۱۳۷۵، ۶).

بنابراین استفاده از شیوه های مشارکتی و تعاملی و رقابت سالم در مدیریت نوین روستایی امروزی از اصول اساسی جهت دستیابی به اهداف توسعه روستایی است. در فرآیند تعاملی مدیریت روستایی باید فرهنگ رقابت را تا آنجائی که به منازعه یا ستیز منجر نشده و بتواند مدیریت تخصیص منابع را در روستا بهینه کند، تشویق کرد. یعنی به نوعی از فرآیند انحصاری ساختن منابع و... از طریق حذف رقبا در محیط های روستایی جلوگیری شود.

یکی از پیامدهای مدیریت تعاملی، حکمرانی یا مدیریت تصمیم گیری توسعه ای در روستا است. این تعامل را در مناطق

روستایی کشور می توان به لحاظ مدیریتی در چهار بعد تقسیم کرد:

۱- تعامل شورا و دهیاری با همدیگر

۲- تعامل شورا و دهیاری با نهادهای دولتی

۳- تعامل شورا و دهیاری با مردم

۴- تعامل شورا و دهیاری با نهادهای مردم نهاد و بازار (فضای کسب و کار)

سازوکارهای جدید مدیریتی اصولاً از طریق خوشه ای و شبکه ای کردن در سطوح مختلف مکانی امکان پذیر می باشد.

برای دستیابی به این نوع الگوی مدیریتی باید دید که الگوی نفوذ هر یک از مدیران روستا چگونه است؟ حوزه ها و سطوح

تصمیم گیری آنها کدامند؟ تا چه میزان در سطح تصمیم گیری دخالت یا مشارکت می کنند؟ در واقع پاسخگویی به این

سوالات الگوی نفوذ، ساختار قدرت و یا حکمرانی و مدیریت روستا را نشان می‌دهد. در اینجا پرسش دیگری مطرح است که الگوی نفوذ مدیریت روستا (شورا و دهیاری‌ها) از کدام الگوی نظریه قدرت همسنگ ۱۴ تبعیت می‌کند؟ یعنی به نوعی به تکررگرایی باور دارد و مدیریت تلاش می‌کند مانع بروز انحصار یا نوعی اعمال نفوذ غیر توسعه‌ای گردد و زمینه‌های حکمرانی خوب را تسهیل کند یا نه؟ و یا مدیریت تصمیم‌گیری در روستا با چه درجه و میزانی مردم را دخالت می‌دهند؟ در نتیجه مدیریت جدید روستایی همانطور که راجرز می‌گوید دارای اصول اساسی چون پاسخگو بودن، عدالت محور، ایفا کننده نقش، دارای مشروعیت و جهت‌گیری برای افزایش مشارکت شهروندان روستایی، ارائه خدمات عمومی مناسب و به موقع، ایجاد احساس تعلق در شهروندان روستایی است که همگی این اصول، مدیریت روستایی را به حکمرانی خوب روستایی رهنمون می‌سازد (افتخاری، ۱۳۸۶: ۱۴).

بدین ترتیب می‌توان در این چارچوب تشکیل شوراهای اسلامی در نواحی روستایی و حضور دهیاران را اقدامی بسیار موثر در فرایند مردم سالاری و مشارکت مردم در سرنوشت خویش محسوب نمود. در نواحی روستایی که در چند دهه اخیر خلا مدیریت وجود داشت، تشکیل شوراها و به تبع آن تاسیس دهیاری اهمیت بسیار بیشتری نسبت به نواحی شهری دارد، چرا که شوراها و دهیاران توانسته اند خلاء مدیریت را در روستاها پر کنند (رضوانی، ۱۳۸۳: ۲۲۲). شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها به عنوان یک نهاد قانون گذاری در مقیاس کوچک و محلی می‌توانند کمبود های موجود در روستای خویش را به خوبی شناخته و نسبت به آنها برنامه ریزی نمایند حتی در انعکاس موانع و مشکلات توسعه روستای مربوطه را به شورای بخش ارائه نموده تا تصمیم گیری های لازم راجع به این مشکلات در رده های بالای مدیریتی انجام گیرد.

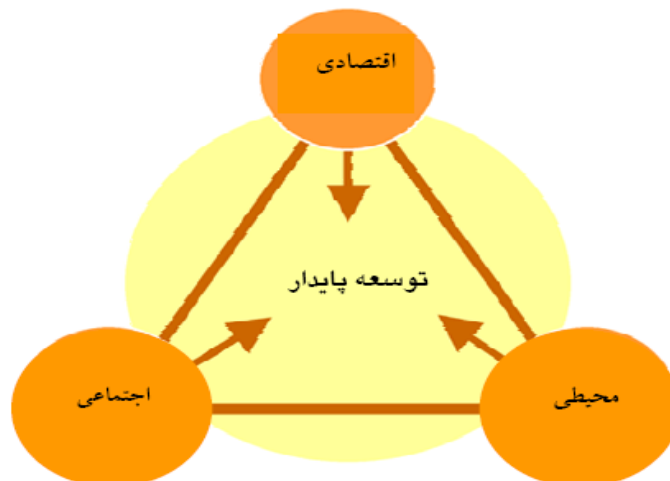
تشکیل شوراهای اسلامی روستایی اقدام بسیار موثر در فرایند مشارکت مردم در توسعه نواحی روستایی محسوب می‌شود، ولی از آنجا که شورا یک نهاد مشورتی و نظارتی است، بدون تشکیلات اجرایی ناقص است و نمی‌تواند وظایف خود را انجام دهد، کما اینکه شوراهای اسلامی روستایی تشکیل شده در سال های اولیه بعد از پیروزی انقلاب نیز به دلیل نداشتن

^{۱۴} - outer vailing power

واحد‌های اجرایی موفقیت‌چندانی نداشتند. خوشبختانه قانون‌گذار به این نکته مهم توجه داشته و در قانون شوراهای، تشکیل دهیاری را نیز پیش‌بینی کرده است (همان: ۲۲۷).

با توجه به ابعاد توسعه پایدار روستایی و نقش محوری انسان در این فرایند، همکاری و تعامل بین مردم و شورا و دهیاری ضروری است. در توسعه پایدار نقش مردم و دهیاری و شورا باز شناخته شده است و برای رسیدن به این توسعه پایدار همکاری و تعامل مردم و شورا و دهیاری از اصول کلیدی به شمار می‌رود. همچنین با مروری به وظایف دهیاری‌ها که به عنوان بازوی اجرایی شوراهای مطرح می‌باشند نقش اینها نیز در توسعه پایدار روستا مشخص است. دهیاری‌ها از بدو تشکیل تاکنون با استفاده از همیاری و مشارکت مردم و کمک‌های دولت به منظور رفع نیازمندی‌های عمومی، جمع‌آوری زباله، ارائه خدمات عمومی و توسعه معابر اقداماتی انجام داده‌اند. اجرای طرح‌های، برنامه خدمات عمومی و برنامه خدمات اجتماعی-اقتصادی، سه فعالیت عمده دهیاری‌ها را تشکیل می‌دهد که به تمامی در راستای اهداف توسعه پایدار قرار دارند (رضوانی، ۱۳۸۳: ۲۳۰).

از جهتی دیگر با مروری بر وظایف دهیاران و تطابق آن با معیارها و شاخص‌های توسعه پایدار می‌توان به‌خوبی همسویی وظایف آنان با شاخص‌های توسعه پایدار روستایی را مورد تدقیق و شناسایی قرار داد (شکل ۵-۳). بر این اساس اگر اهداف اساسی توسعه پایدار روستایی را تامین یکپارچگی اجتماعی، کارایی اقتصادی و مسئولیت‌پذیری محیطی در سه بعد اقتصادی، اجتماعی و محیطی دانست. در آن صورت می‌توان وظایف تفصیلی دهیار و دهیاری را جهت اداره و حفظ پایدار روستا بر اساس قانون شوراهای و با رعایت قوانین و مقررات مربوط به شرح زیر طبقه‌بندی نمود (طاهرخانی و مومنی، ۱۳۸۶: ۵).



شکل ۶. اهداف توسعه پایدار روستایی

وظایف دهیار از بعد اجتماعی (تامین یکپارچگی اجتماعی)

مشارکت و همکاری موثر با سازمان ثبت احوال در جهت ثبت موالید و متوفیات و تهیه آمار مربوط، تشویق و ترغیب روستاییان به انجام اقدامات لازم در جهت رعایت سیاست های دولت، مشارکت و همکاری با شورا در جهت پیگیری اجرای طرح های عمرانی اختصاص یافته به روستا، همکاری با نیروی انتظامی و ارسال گزارش پیرامون وقوع جرایم و اجرای مقررات خدمت وظیفه عمومی، حفظ نظم عمومی و سعی در حل اختلافات محلی، اجرای مصوبات شورا، اعلام فرامین و قوانین دولت مربوط و پیگیری حسن اجرای آنها، مراقبت در وضعیت بهداشتی گرمابه ها، نانوائی ها، قصابی ها و فروشگاه های مواد غذایی و بهداشتی براساس ضوابط و مقررات مربوط و معرفی اماکن غیربهداشتی به مسئولان ذی ربط، کمک در احداث تاسیسات تولید و توزیع آب، برق و مخابرات و تعیین نرخ آن در روستا تا زمان اقدام مراجع ذی ربط (وزارتخانه های جهاد کشاورزی، نیرو، پست و تلگراف و تلفن و شرکت آب و فاضلاب روستایی)، مراقبت بر بهداشت ساکنان روستا و تشریک مساعی با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای واکسیناسیون در جهت پیشگیری از بیماری های واگیردار، جلوگیری از تکدی گری و واداشتن متکدیان به کار، مراقبت بر اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تامین بهداشت محیط، همکاری با سازمانها و نهاد های دولتی و ایجاد تسهیلات لازم برای ایفای وظایف آنها،

شناسایی زمینه های اشتغال و مساعدت در جهت تامین کار برای افراد جویای کار با همکاری دستگاه های ذی ربط، کمک به شورا در خصوص بررسی و شناخت کمبودها، نیازها، و نارسایی های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی روستا و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در زمینه های یادشده و ارائه آن به مسئولان ذی ربط جهت اطلاع و برنامه ریزی و اقدام لازم، حضور دهیار در زمان و مکان مقرر در پاسخگویی به سوالات در صورت تقاضای شورا، ارسال گزارش ماهانه فعالیت های دهیاری برای شورا و رونوشت آن به بخشدار.

وظایف دهیار از بعد اقتصادی (تامین کارایی اقتصادی)

تامین اراضی مورد نیاز مرتبط با اهداف و وظایف دهیاری پس از اخذ مجوز قانونی، تشویق و ترغیب روستاییان به توسعه صنایع دستی و اهتمام به ترویج، توسعه و بازاریابی محصولات کشاورزی و دامی روستا، مراقبت و حفظ و نگهداری اموال و تاسیسات عمومی در اختیار دهیاری، تهیه تعرفه عوارض با همکاری شورا و ارائه آن به شورای اسلامی بخش به منظور تصویب و طی سایر مراحل قانونی، وصول عوارض مصوب مراجع قانونی و مصرف آن در موارد معین، برآورد، تنظیم و ارائه بودجه سالانه دهیاری و متمم و اصلاح آن به شورا جهت تصویب، انجام معاملات دهیاری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیر منقول مقاطعه، اجاره و استجاره، تشریک مساعی با سازمان میراث فرهنگی در حفظ بناها و آثار باستانی روستا و همکاری با مسئولان ذی ربط برای اداره، احداث و نگهداری و بهره برداری از تاسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی ورزشی و رفاهی مورد نیاز روستا در حد امکانات، ارسال گزارش های درخواست شده به شورا در موعد مقرر توسط دهیار.

وظایف دهیار از بعد محیطی - کالبدی (تامین مسئولیت پذیری محیطی)

بهبود وضع زیست محیطی روستا، همکاری موثر با مسئولان ذیربط در جهت حفظ و نگهداری منابع طبیعی واقع در محدوده قانونی و حریم روستا، فراهم نمودن زمینه ایجاد خیابان ها، کوچه ها، میدان ها، پارک ها، فضاهای سبز، ورزشی و آموزشی، مراکز تفریحی عمومی و مجاری آب و توسعه معابر و پیگیری طرح ها و نظارت بر اجرای آنها، تنظیم و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آبها و فاضلاب و لایروبی قنوات مربوط به روستا و تامین آب و روشنایی در حد امکان، ایجاد

و سازماندهی غسلخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموال و مراقبت در انتظام امور آنها، اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ روستا از خطر سیل و حریق و رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و اماکن عمومی و تسطیح چاه ها و چاله های واقع در معابر بر اساس مصوبات شورا، همکاری در جلوگیری از شیوع بیماریهای انسانی و حیوانی واگیر و مشترک انسان و دام، اعلام مشاهده این گونه بیماریها به مراکز بهداشتی درمانی و دامپزشکی محل یا سایر مراکز ذی ربط، اهتمام به دور نگهداشتن بیماران مبتلا و دفع حیوانات مبتلا به امراض واگیر، بلا صاحب یا مضر، صدور پروانه برای ساختمان هایی که در محدوده قانونی روستا ساخته می شوند در چارچوب ضوابط و استانداردهای اعلام شده دستگاههای ذی ربط، با رعایت مقررات مندرج در آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها موضوع تصویب نامه شماره ۴۹۴۰ مورخ ۱۳۵۵/۲/۲۲ و سایر مقررات، همکاری با شورای بخش و بخشداری به منظور بررسی و صدور پروانه های کسب، همکاری با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در جهت تهیه و اجرای طرح هادی روستا و ارائه پیشنهادهای لازم و تعیین کاربری اراضی واقع در روستا به منظور گنجاندن آنها در طرح هادی و اجرای ضوابط مصوب مربوط با موافقت شورا.

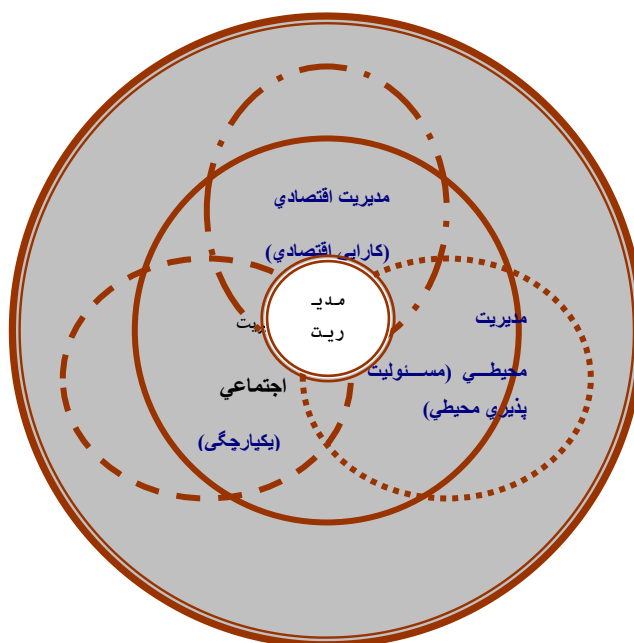
در بازبینی وظایف و اختیارات شورا و دهیاری این نکته روشن می گردد که شوراها وظیفه شناخت و رسیدگی به مسائل جامعه روستایی را دارند و برای این کمبودها و مشکلات طرح و برنامه ای می ریزند و وظیفه دهیاری اجرای این مصوبات شورا و وظایف جانبی دیگری است که قانونگذار بر عهده وی قرار داده که تمامی در راستای توسعه پایدار می باشند.

تبیین نقش و چگونگی اثر گذاری عملکرد دهیاران در توسعه پایدار روستایی

تبیین مبانی مدیریت یکپارچه و پایدار روستایی با تاکید بر عملکرد دهیاران و مبتنی بر شرح وظایف و کارکردهای آنان بر اهداف توسعه پایدار روستایی متکی بوده و ابعاد سه گانه توسعه محیطی، اجتماعی و اقتصادی مناطق روستایی را بطور توأمان مورد توجه قرار داده و تضمین کننده توسعه پایدار روستایی است. همچنین تبیین الگوهای نظری توسعه پایدار روستایی مبین الگوی دو گانه مدیریت پایدار و ناپایدار در عرصه سکونتگاههای روستایی است. در چرخه مدیریت ناپایدار،

عدم توجه دهیاران به سرمایه گذاری در بخشهای پایه و پیشرو در روستاهای خود عمدتاً پیامدهای نامناسبی چون تقاضای ناکافی برای تولیدات محلی، فقدان تولید، فن آوری و ساخت کالا، فقدان اشتغال مولد و در نهایت کاهش درآمد خانوارهای روستایی را به همراه خواهد داشت. مجموعه محدودیتهای فوق به کاهش رشد روستایی، محدودیت فروش و عرضه تولیدات، عدم توسعه بازاریابی، فقدان رشد مراکز فروش و کاهش تقاضا برای خدمات و در نهایت افزایش فقر روستایی می‌گردد که حاصل آثار نامطلوب چرخه مدیریت ناپایدار روستایی است. آثار منطقه‌ای عدم رشد مناطق روستایی می‌تواند در کاهش تنوع فرصت‌های اقتصادی، کاهش بهره‌وری، تخریب محیطی، کاهش درآمد و رفاه روستایی تجلی یابد. در صورتیکه در چرخه مدیریت پایدار دهیاران قادرند از طریق، توسعه فرصت‌های شغلی، افزایش تولید و فروش تولیدات محلی به طرز قابل توجهی درآمد خانوارهای روستایی را افزایش داده و ضمن رشد و توسعه مناطق روستایی در ابعاد منطقه‌ای به تنوع فرصت‌های اقتصادی، افزایش بهره‌وری، افزایش درآمد و سطح رفاه روستایی دست یابند. در این حالت حاکمیت مدیریت پایدار در روستاها با پیامدها و آثار مطلوب اقتصادی، اجتماعی و محیطی همراه خواهد بود (طاهرخانی، ۱۳۸۶: ۱۶).

بدین ترتیب لازم است دهیاران به عنوان بازوان اجرایی دولت ضمن مدیریت پایدار و یکپارچه روستای محل سکونت خود در سطوح محلی آنچنان که شکل شماره (۴-۵) نشان می‌دهد در سه بعد محیطی، اقتصادی و اجتماعی و متناسب با وظایف و کارکردهای خود به هدف توسعه مسئولیت‌پذیری محیطی، کارایی اقتصادی و یکپارچگی اجتماعی عمل نمایند.



شکل ۷. ابعاد مدیریت پایدار و یکپارچه روستایی با تاکید بر کارکردها و وظایف دهیاران

مدیریت محیطی

در سازمان یابی مدیریت پایدار محیطی لازم است دهیاران بر عناصری چون مدیریت پایدار منابع، حفاظت از منابع پایه و یکپارچگی محیطی، بویژه در روستاهای حاشیه شهرها را از طریق نظارت بر ساخت و سازهای شهری مورد تاکید قرار دهند. همچنین مدیریت حوزه آبخیز در راستای سیاستها و اهداف توسعه پایدار به منظور کاهش آلودگی منابع آب و بهبود کیفیت آن، مدیریت چشم اندازهای روستایی از طریق حمایت و حفاظت از منابع طبیعی و میراث‌های فرهنگی، مدیریت تغییرات کاربری اراضی در راستای حفظ اراضی زراعی و باغات، توسعه گردشگری روستایی، توسعه مراقبتهای بهداشتی از طریق کنترل و نظارت بر دفع بهداشتی فضلابهای صنعتی و شهری و نیز دفع مواد زائد (زباله) را منبعث از توسعه کالبدی و تعرض شهرها به فضاهای روستایی را بطور همزمان مورد تاکید قرار دهند.

مدیریت اجتماعی

در مدیریت پایدار اجتماعی لازم است دهیاران به هدف تامین یکپارچگی اجتماعی نواحی روستایی بر عناصری چون، برقراری نظامهای ارتباطی و اطلاعات دو جانبه^{۱۵} شهری و روستایی شامل ترویج و اشاعه دانش، ظرفیت سازی نهادی، کنترل و نظارت در سطوح محلی و نیز ارایه برنامه های مشارکتی به همراه حفظ میراث فرهنگی و مدیریت آسیبهای اجتماعی چون کنترل مصرف مواد مخدر و مشروبات الکلی را مورد توجه ویژه قرار دهند.

مدیریت اقتصادی

در مدیریت پایدار اقتصادی لازم است دهیاران بر پیوندهای پسین از طریق تعاملات اقتصادی و جمعیتی به هدف افزایش کارایی اقتصادی روستاها در چارچوب تقویت مناسبات روستا و شهر توجه نمایند. این مناسبات از طریق توسعه خطوط ارتباطی در ابعاد محلی جهت اطمینان از وجود پیوندها و قابلیت دسترسی میان سکونتگاه های روستایی و شهری در منطقه، توسعه خدمات حمل و نقلی در روستاها شامل تامین اتوبوس های عمومی که زمینه پیوند روستاها با یکدیگر و روستاها با شهرها را فراهم می نماید انجام شود. همچنین توسعه قواعد و مناسبات مالی و اعتباری در جهت افزایش سرمایه گذاری بخش خصوصی، ایجاد گروه های شغلی تجاری از طریق ارتقاء تولیدات منطقه ای و برگزاری جلسات و گردهمایی میان سرمایه گذاران محلی و غیر محلی، ایجاد مناطق انعطاف پذیر از طریق تنوع بخشی در تولید متناسب با نیازهای بازار شهری و ایجاد پیوندهای متقابل درون منطقه ای و ظرفیت سازی برای توسعه نوآوری ها از اهم اقدامات اقتصادی دهیاران محسوب می شود. بدیهی است درجهت تحقق این امر لازم است توان های منطقه ای در سطوح خرد، شناسایی گردیده، آموزش و برنامه های ویژه برای جوانان درجهت توسعه آگاهی ها و دانش محلی در امر تولید مورد توجه قرار گرفته، اعتبار و دیگر حمایت های مالی به ویژه برای سرمایه گذاری های کوچک مقیاس مطمح نظر قرار گرفته و برگزاری جلسات در سطح منطقه ای برای پیوند بخش های مختلف اقتصادی به ویژه کشاورزی و صنعت مورد توجه قرار گیرند.

محدودیت ها و قابلیت های مدیریت روستایی و راهکارهای پیشنهادی

روستاهای ایران بر حسب استقرار در محیط های طبیعی، از موانع رشد و توسعه متعدد و متمایزی برخوردارند. محیط طبیعی که از یک سو می تواند سبب رشد همه جانبه روستاها باشد و از سوی دیگر نیز به مثابه مانع رشد این جوامع عمل می کند. وجود برخی زمینه ها و قابلیت ها در حوزه مدیریت روستایی می تواند زمینه ساز ارتقاء کیفی مدیریت روستایی و موفقیت برنامه ارتقاء شاخص های عمران و خدمات روستایی بوده و این فرایند را تسهیل و تسریع نماید. در عین حال شناسایی این زمینه ها می تواند در تدوین اهداف و راهبردهای عینی نقش مهمی ایفا نماید. اکنون پس از گذشت حدود هفت سال از راه اندازی نهاد دهیاری، بررسی های انجام شده در نظام مدیریت روستایی کشور حاکی از وجود نارسایی ها و چالش های متعددی است که وجود آن ها ممکن است موفقیت، ثمربخشی و تحقق اهداف مورد انتظار از این پدیده نوظهور را تا حدود زیادی تحت تأثیر قرار دهد. بنابراین شایسته است ضمن شناسایی عالمانه این چالش ها، برای مرتفع نمودن آن ها برنامه ریزی و اقدام شود.

چالش ها و تنگناها

- محدودیت منابع اعتباری ها و ضعف بنیه مالی و اقتصادی روستاها؛
- تازه تأسیس بودن دهیاری ها، کم تجربگی مدیریت و پایین بودن سطح آگاهی دهیاران نسبت به وظایف خود در زمینه های مدیریت امور عمومی روستا؛
- تعارض مدیریت سنتی و مدیریت در نظام حاکم بر مدیریت روستایی کنونی؛
- عدم آشنایی روستاییان با جایگاه و شرح وظایف قانونی نهاد نوپای دهیاری و شورای اسلامی روستا و عدم آشنایی با وظایف و تکالیف خود در قبال دهیاری و شورا؛
- پایین بودن سطح سواد دهیاران و شوراهای اسلامی روستا؛

- عدم اقتدار کافی و حیطة اعمال اقتدار تعريف شده و حاوی مرزبندی مشخص بين اقتدار دهیاری ها و شورای اسلامی روستا و نهادهای بالادست؛
- ضعف آموزش‌های مستمر و پایدار در خصوص امور روستا به دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستا؛
- بی‌اعتمادی مردم روستا به نظم دهی و قانونمند شدن امور روستا؛
- کمبود و ضعف منابع مالی در تخصیص حقوق و مزایای ثابت به دهیاران و شوراهای اسلامی روستا؛
- موازی کاری، ضعف تعامل، تداخل و عدم هماهنگی وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی در برنامه‌ریزی روستایی؛
- تعدد و پراکندگی دهیاری‌ها در سراسر کشور که این امر سبب خرد شدن اعتبارات محدود دهیاری‌ها، عدم توان تجهیز تمامی آن‌ها به ماشین‌آلات و امکانات خدماتی و عمرانی مناسب شده است؛
- عدم ساماندهی، فقدان چارچوب مفهومی و استراتژیک مناسب مشارکت‌های مردمی در مدیریت روستایی؛
- عدم تحقق مدیریت واحد روستایی به دلیل نهادینه نشدن فرهنگ مدیریت روستایی بین روستاییان و اعضاء شورای اسلامی؛
- کمبود پرسنل و کارشناسان متخصص در امور روستایی در سطح فرمانداری، بخشداری و دهیاری‌ها برای کمک به و هدایت صحیح دهیاری‌ها در انجام وظایف محوله؛
- ضعف و کم‌تجربگی اعضای شورای اسلامی روستایی و دهیاران در فرایند توسعه روستایی؛
- ناکافی بودن تحقیقات بنیادی و کاربردی در حوزه مدیریت نوین روستایی؛
- فقدان یک نظام مطلوب مدیریت توسعه روستایی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی در اجرا، نظارت و ارزشیابی)؛
- کندی روند تعامل بین شورا و دهیاری در اداره امور روستا به دلیل وجود تعارضات قانونی شورا و دهیاری و همچنین تعصبات قومی و قبیله‌ای در روستاها؛
- سهم اندک آبادی‌های کوچک و پراکنده در مدیریت نوین روستایی به دلیل عدم تأسیس نهاد دهیاری در این روستاها؛

- عدم تبیین جایگاه واقعی زنان دهیار در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های مدیریت جدید روستایی علی‌رغم تعداد قابل توجه و نقش تعیین‌کننده آن‌ها در اقتصاد و توسعه مناطق روستایی؛
- ذهنیت وابستگی روستاییان به تصمیم‌گیری‌های بیرونی، ضعف مهارت‌های رهبری و سازماندهی در میان روستاییان.

توان ها و قابلیت ها

مدیریت روستایی از توانمندی‌ها و قابلیت‌های قابل ملاحظه‌ای برخوردار است. به نظر می‌رسد بخشی از این قابلیت‌ها به دلیل چالش‌ها و دشواری‌ها به‌طرز بهینه‌ای مورد استفاده قرار نمی‌گیرد و بخشی نیز به‌طور کلی بدون استفاده مانده است. سایر فرصت‌ها و قابلیت‌های مدیریت روستایی به شرح زیر می‌باشد:

- نوپا بودن نهاد دهیاری و وجود انگیزه در بین جوانان روستا؛
- دیدگاه و توجه جدید مثبت به توسعه مدیریت روستایی کشور در بین نهادها و سازمان‌های دولتی؛
- وجود مدیران روستایی جوان و پر انرژی؛
- وجود نهاد دهیاری و شورای اسلامی روستا به عنوان رابط نهادهای دولتی و مردمی جهت رفع مشکلات و خواسته‌های روستاییان؛
- وجود نهاد دهیاری و شورای اسلامی روستا به عنوان تقویت‌کننده روند توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی روستا؛
- وجود پیشینه فرهنگی، آموزه‌های ملی و دینی به منظور گسترش فرهنگ مشارکت و تعامل بین شورا، دهیاری و مردم؛
- گرایش رو به توسعه نظام مدیریت توسعه کشور در بهره‌گیری از مشارکت روستاییان در امور مربوط به خود؛
- وجود انگیزه رقابت سالم و رضایت‌مندی مردم از اقدامات هر چند کوچک به تعبیری کم توقع بودن روستاییان؛
- وجود زنان دهیار به عنوان تقویت‌کننده امور اجتماعی، بهداشتی روستا؛

- وجود زمینه‌های مساعد برای سرمایه‌گذاری مشترک دهیاری با بخش‌های خصوصی و عمومی غیر دولتی دارای مزیت نسبی؛

- وجود دانش بومی غنی برای بهره‌وری مناسب و مؤثر از منابع روستا؛

- آموزه‌های حکمرانی خوب و توصیه‌های بین‌المللی برای تحقق آن در سطح ملی و محلی در ایران؛

- وجود ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های بالقوه در محیط روستایی برای اخذ عوارض در جهت تقویت منابع درآمدی روستایی؛

- آمادگی نسبی ساختار مدیریت نوین روستایی در پذیرش نوآوری‌ها و فعالیت‌های نوین در روستاها.

راهکارهای پیشنهادی

یکی از تشکیلاتی که در قانون شوراهای اسلامی کشور پیش بینی شده دهیاریها است. نهادهایی که به عنوان بازوان اجرای شوراها وظایف متعددی را برعهده دارند و بعنوان شهرداران کوچک در روستاها فعالیت می‌کنند. این نهادها بر حسب وظایف قانونی خود در صورت بستر سازی مناسب قادرند ضمن تامین پایداری اجتماعی، اقتصادی و محیطی موجب تحقق اهداف توسعه پایدار در مناطق روستایی شده و ضمن تامین یکپارچگی اجتماعی، کارایی اقتصادی و مسئولیت پذیری محیطی سکونتگاههای روستایی را به مکانهای شاداب و جذاب برای کار و فعالیت تبدیل نمایند. تحلیل مهمترین مسائل و مشکلات فراروی این نهادهای مردم گرا مبین آن است که برنامه ریزان توسعه روستایی کشور باید برای برون رفت از وضعیت دشوار حاکم بر عملکرد دهیاران اهم اقدامات ذیل را بکار گیرند.

۱- دولت باید ضمن توجه جدی به منابع مالی دهیاری ها و با تاسی بر سیاست‌های تمرکز زدایی از فعالیت‌های خود نسبت به تزریق منابع مالی اتخاذ شده از روستاها و صرف وجوه دریافتی در هر روستا ضمن تامین عدالت اداری آنچه از مردم وصول می نماید را به آنها برگرداند تا توسط دهیاری‌ها در توسعه روستاها هزینه شود.

۲- باید شیوه های مناسبی در افزایش اختیارات دهیاری‌ها و تمرکز زدایی تصمیم گیری ها و تفویض آن به واحدهای محلی اتخاذ گردد. بطوریکه تصمیمات قابل اجرا و آسان انجام پذیرند.

۳- کوشش‌هایی توامان در جهت آشناسازی مردم با عملکرد دهیاری‌ها توسط دولت و شوراهای اسلامی روستاها انجام پذیرد.

۴- بسترهای مناسبی برای آشنایی دهیاران با مفاهیم توسعه پایدار روستایی و چگونگی تحقق آن در مناطق روستایی از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی فراهم گردد.

با توجه به مطالب ذکر شده می‌توان گفت که تاسیس دهیاری‌ها و انتخاب دهیار و همچنین وجود شوراهای اسلامی در روستاها، خلاء سابق در مدیریت نقاط روستایی را برطرف ساخته و فرصت بسیار مناسبی را برای برنامه‌ریزی و توسعه روستاها با مشارکت مردم فراهم ساخته است.

تاکنون بیش از ۲۱ هزار دهیاری در نقاط مختلف روستایی کشور تشکیل شده که در آینده به تمامی روستاهای کشور گسترش خواهد یافت. در این راستا دهیاران در کنار اعضای شورای اسلامی روستایی، وظایف خطیری را در روند توسعه روستا بر عهده دارند. آنها برای موفقیت در انجام وظایف خود نیازمند انگیزه فراوان، داشتن مهارت‌های مختلف و جلب مشارکت مردم هستند. در این رابطه آموزش دهیاران و توانمندسازی آنها، ظرفیت‌سازی در دهیاری‌ها، حمایت بیشتر دولت از آنها و رفع مشکلات و موانع مختلف حقوقی، اقتصادی و اجتماعی، می‌تواند موفقیت آنها را در پیشبرد اهداف تسریع نماید.

منابع

- احمدی، علی، (۱۳۸۶)؛ تحلیل عملکرد شوراهای اسلامی در توسعه روستایی، پایان نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی روستایی دانشگاه تهران، استاد راهنما، محمدرضا رضوانی.
- افتخاری، عبدالرضا، رکن‌الدین، حمدالله سجاسی قیداری و جمشید عینالی (۱۳۸۶)؛ نگرشی نو به مدیریت روستایی با تأکید بر نهادهای تأثیرگذار؛ فصلنامه علمی و پژوهشی روستا و توسعه، وزارت جهاد کشاورزی؛ سازمان تحقیقات و آموزش کشاورزی، مرکز تحقیقات و بررسی مسایل روستایی، سال ۱۰، شماره ۲، تابستان ۸۶.
- ایمانی جاجرمی، حسین، (۱۳۷۳)؛ بررسی جامعه شناختی روند نوسازی در دوران شاه (۱۳۲۰-۱۳۰۴)، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- حائری، عبدالهادی، (۱۳۶۴)؛ تشیع و مشروطیت در ایران و نقش ایرانیان مقیم عراق، انتشارات امیر کبیر.
- رضاییان، علی، (۱۳۷۹)؛ اصول مدیریت، انتشارات سمت.
- رضاییان، علی، (۱۳۸۷)؛ سازمان و مبانی مدیریت، انتشارات سمت.
- رضوانی، محمدرضا، (۱۳۸۳)؛ مقدمه‌ای بر برنامه ریزی روستایی در ایران، نشر قومس.
- سعیدی، عباس، (۱۳۸۷)؛ مدیریت روستایی، دایره المعارف مدیریت شهری و روستایی، بنیاد دانشنامه بزرگ فارسی، موسسه فرهنگی اطلاع رسانی و مطبوعاتی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- شکوری، علی، (۱۳۷۸)؛ پژوهشی در توسعه و مشارکت در روستاهای برگزیده استان آذربایجان شرقی، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۳۷.
- شومیکر و راجرز، (۱۳۷۱)؛ رسانه نوآوری، ترجمه عزت‌الله کرمی، دانشگاه شیراز، شماره ۴۰.
- شیرزاد، حسین، (۱۳۸۷)؛ برنامه‌ریزی و کنترل پروژه‌های روستایی، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- طالب، مهدی، (۱۳۷۶)؛ مدیریت روستایی در ایران، انتشارات دانشگاه تهران.
- طاهری، ابوالقاسم، (۱۳۷۳)؛ اداره امور سازمان‌های محلی، انتشارات دانشگاه پیام نور.
- عفتی، محمد، (۱۳۷۱)؛ عوامل مؤثر بر مشارکت روستاییان در طرح‌های توسعه روستایی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی.
- عفتی، محمد، (۱۳۷۱)؛ مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی مشارکتی، ماهنامه جهاد، سال شانزدهم، شماره‌های ۱۵۹ و ۱۶۰.
- عفتی، محمد، (۱۳۷۲)؛ نگرشی بر الگوها و روش‌های مشارکت روستاییان در برنامه‌های توسعه روستایی ایران، ماهنامه جهاد، شماره ۱۶۷.
- فیروزنیا، قدیر، (۱۳۸۶)؛ تشکیل شورای مشورتی و کمیته برنامه‌ریزی ضرورتی اساسی برای موفقیت مدیران محلی روستایی، ماهنامه دهیاری‌ها، شماره ۲۱، خردادماه ۸۶.
- کمپفر، انگلبرت، (۱۳۶۳)؛ سفرنامه‌های کمپفر، ترجمه: کیکاووس جهاننداری، انتشارات خوارزمی.
- لمبتون، ا.ک.س، (۱۳۶۲)؛ مالک و زارع در ایران، ترجمه: منوچهر امینی، مرکز انتشارات علمی و فرهنگی.
- مقیمی، سیدمحمد، (۱۳۸۲)؛ اداره امور حکومت‌های محلی: مدیریت شوراها و شهرداری‌ها، انتشارات سمت.
- یزدان‌پنا، جواد، (۱۳۷۷)؛ سیر تحول انجمن‌های ده در ایران، سازمان برنامه و بودجه.
- اختر، عبدالمجید، (۱۳۶۴)؛ «صد سال عمران روستایی»، ترجمه اسداله زمانی، انتشارات دانشگاه فردوسی. مشهد.
- ازکیا، مصطفی، (۱۳۶۴)؛ «مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی»، انتشارات اطلاعات، تهران.
- افتخاری، عبدالرضا، (۱۳۷۲)؛ «فرآیند یکپارچه‌سازی اراضی زراعی و توسعه روستایی»، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه تربیت مدرس، به راهنمایی عباس سعیدی، دانشکده علوم انسانی، تهران.

- افتخاری، عبدالرضا، (۱۳۷۳)، «مکانیسم برنامه ریزی در ایران با تاکید بر برنامه ریزی روستایی»، مجموعه مقاله های سمینار جامعه شناسی، ج ۱، تهران، سمت.
- بدری، سیدعلی، (۱۳۸۶)، نقش روابط تعاملی شوراهاى اسلامى روستایی، دهیاران و مردم در توسعه پایدار روستایی، ماهنامه پژوهشی، آموزشی و ترویجی دهیاری ها، شماره ۲۱
- پاپلی، یزدی، محمدحسین و محمدامیر ابراهیمی، (۱۳۸۱)، «نظریه های توسعه روستایی»، انتشارات سمت، تهران.
- تودارو، مایکل، (۱۳۶۴)، «توسعه اقتصادی در جهان سوم»، ترجمه غلامعلی فرجادی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
- رضوانی، محمدرضا، (۱۳۸۳)، «مقدمه ای بر برنامه ریزی توسعه روستایی در ایران»، نشر قومس، تهران.
- شفیق، مسعود، (۱۳۵۵)، «عمران روستایی در ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران.
- شکوئی، حسین، (۱۳۷۵)؛ اندیشه های نو در فلسفه جغرفیا، چاپ اول، انتشارات گیتاشناسی، تهران.
- شهبازی، اسماعیل، (۱۳۷۳)، «روستا، روستاست»، مجله مسکن و انقلاب، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شماره ۶۱، تهران.
- لهسایی زاده، عبدالعلی (۱۳۶۸)؛ نظریات مهاجرت؛ انتشارات نوید شیراز؛ چاپ اول
- لی، دیوید، ام. و دی پی چودری، (۱۳۷۰)، «ماهیت، مسایل و رهیافت های توسعه روستایی»، مجله روستا و توسعه، ترجمه سعید ذکابی، شماره ۳، تهران.
- مخبر، عباس، (۱۳۶۵)، «برنامه ریزی در سطح ملی و توسعه روستایی»، (ترجمه) - سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
- آذروش، ولی الله، ۱۳۸۳، لزوم تشکیل سازمان ملی ایمنی، ماهنامه دهیاری ها، شماره ۸، تیرماه ۱۳۸۳ تهران.
- انصاری، حمید، ۱۳۸۵، جزوه درسی برنامه ریزی روستایی، گرایش برنامه ریزی اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- دربان آستانه، علیرضا، ۱۳۸۴، جایگاه مدیریت روستایی در برنامه چهارم توسعه، دهیاری ها، سال سوم، شماره پانزدهم، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴، پیشینه برنامه ریزی در ایران، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، مطالعات مقدماتی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۳، مجموعه قوانین، مصوبات و آیین نامه های مربوط به دهیاریها، معاونت امور دهیاریها، دفتر طرح و برنامه.
- سعیدی، عباس، ۱۳۸۳، برخی الزامات دهگردانی در پرتو مشارکت روستایی، ماهنامه دهیاری ها، شماره ۹ شهریور ماه ۱۳۸۳، تهران
- سعیدی، عباس، ۱۳۸۳، مقابله با سوانح نیازمند عزم ملی و مشارکت محلی، ماهنامه دهیاری ها، شماره ۸ تیرماه ۱۳۸۳، تهران
- سعیدی، عباس، ۱۳۷۷، توسعه پایدار و ناپایداری توسعه روستایی، فصلنامه مسکن و انقلاب، شماره ۸۳.
- معظمی، میترا، ۱۳۸۳، تسهیل گران روستا، ماهنامه دهیاری ها، شماره ۶ آبان ماه ۱۳۸۲، تهران
- میرزا هاشمی، نفیسه، ۱۳۸۳، ایمنی روستاها در برابر زلزله، ماهنامه دهیاری ها، شماره ۸ تیرماه ۱۳۸۳، تهران
- نوبخت، فرحناز، ۱۳۸۳، ساخت و ساز در توسعه روستایی آلمان، ترجمه، ماهنامه دهیاری ها شماره ۶ آبان ماه ۱۳۸۳، تهران.
- همتی، اکبر، ۱۳۸۳، دهیاران و مدیریت بحران زلزله، ماهنامه دهیاری ها، شماره هشتم تیرماه ۱۳۸۳، تهران.
- Harper., London. Rural planning, P. ۱۹۸۷, Cloke
- "Managing Development Projects & Programs: Fresh Perspectives towards & Action ؛ Friend .j. (۱۹۹۶)
Lincoln School of Management؛ Research Agenda" working paper No: ۲۱ (۱۹۹۸)
- ، Principles and Practice". "Rural Development, J (۲۰۰۳). Malcolm. Moseley
London. Sage publications
- "Sustainable Rural .Michael Redclift. (۲۰۰۱).Babis Kazimis .Hend de.Haan
Burlington. Ashgate.Development"