

تبیین الگوی بهینه مدیریت روستایی در ایران رسول مالکی^۱، مصطفی احمدوند^۲، عاطفه دماوندی^۳

چکیده

مدیریت روستایی ایران در طول تاریخ فراز و نشیب‌های متعددی داشته است. تا زمانی که دولت مرکزی در روستاها حضوری نداشت، اداره امور روستاها عمدتاً توسط مالکان و نمایندگان آنها انجام می‌گرفت. اصلاحات ارضی، تغییرات بنیادی در مدیریت روستایی کشور ایجاد کرد و مالک با کلیه مشخصات مثبت و منفی، روستا را ترک کرد. دولت در اولین اقدام انجمن ده و سپس دهبانی را تشکیل داد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز، جهاد سازندگی، اقداماتی در زمینه مدیریت روستاهای کشور ترتیب داد. از اواسط دهه ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب دهیاران توسط آن، با الگوبرداری از مدیریت شهری، آخرین تغییرات در زمینه مدیریت روستایی کشور می‌باشد. در این مقاله که به روش کتابخانه‌ای و با بررسی منابع علمی و حقوقی موجود، صورت گرفته است، ضمن بیان مسائل موجود، نتیجه‌گیری و پیشنهادهایی برای بهبود مدیریت روستایی ایران ارائه شده است که عبارتند از: تشکیل سازمان توسعه روستایی و انجام تمام امور مربوط به روستاها و روستاییان، زیر نظر این سازمان، ارتقای واحد مدیریت روستایی از سطح روستا به سطح دهستان جهت بهره‌گیری بهتر از منابع مادی، طبیعی و انسانی، تجدید نظر در شرایط عضویت در شوراها، احراز پست دهدار و استفاده از نیروهای جوان تحصیل‌کرده روستایی در این مناصب و توجه به نارسایی‌های اقتصادی (بیکاری و کمبود یا نبود منابع درآمدی) علاوه بر توسعه زیرساختهای فیزیکی و طرحهای کالبدی. با ارائه مدل پیشنهادی مذکور، می‌توان انتظار داشت حاکمیت خوب محلی نیز در جوامع روستایی کشور، شکل گیرد.

واژگان کلیدی: مدیریت روستایی، ایران، شورای اسلامی روستا، دهیاری، دهداری

۱. مقدمه

^۱ دانشجوی دکتری توسعه کشاورزی دانشگاه یاسوج

r_maleki_r@yahoo.com

^۲ استادیار دانشگاه یاسوج

^۳ کارشناس ارشد توسعه روستایی تبریز

مدیریت روستایی ایران در طول تاریخ فراز و نشیب‌های متعددی داشته است. این فراز و نشیب‌ها به ویژه در سالهای اخیر سرعت بیشتری یافته و با تغییر و تحولات زیادی به لحاظ تشکیلات و زیربنای قانونی مواجه بوده است. تا زمانی که دولت مرکزی در روستاها حضوری نداشت، اداره امور روستاها توسط افرادی با مشروعیت سنتی انجام می‌گرفت که گاه به لحاظ موروثی بودن آن سالهای سال در دست افرادی خاص در گردش بوده است. این افراد عمدتاً مالکان و نمایندگان آنها یعنی کدخدا و مباشر بودند. با گسترش اقتدار حکومت، حوزه مداخله حکومت از شهرها فراتر و به روستاها نیز سرایت نمود. این گسترش باعث مداخله دولت در روستاها و دستکاری مدیریت سنتی روستاها شد. (بدری و موسوی، ۱۳۸۸)

اصلاحات ارضی، طی ۳ مرحله از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۱، تغییر و تحولات بنیادی در مدیریت روستایی کشور ایجاد کرد. در مرحله اول، سیستم ارباب و رعیتی که سیستم غالب بود، لغو شد، در مرحله دوم و سوم، سیستم مزارعه (سهم بری) و اجاره داری لغو گردید و تصمیماتی در مورد زمینهای وقفی غیرقابل فروش و باغات گرفته شد و نظام اجاره داری وقفی و غارس و مالکی از بین رفت. در چنین شرایطی مدیریت اقتصادی و اجتماعی ده، طی یک دهه، در هم ریخت. بنابراین اصلاحات ارضی، نظام مدیریت ده را از چند بعد تحت تاثیر قرار داد:

- ۱- مالک با کلیه مشخصات مثبت و منفی، روستا را ترک کرد. با خروج مالک از نظام مدیریت ده، کلیه پیوندهای مربوط به او از هم گسیخت.
 - ۲- مباشر، بدون نفع یا زیانی، از ده بیرون رفت.
 - ۳- کدخدا، به عنوان حلقه اتصال کلیه پیوندهای ده، به شدت تضعیف و حذف شد.
 - ۴- خوش نشینان نیز که بیش از پنجاه نوع خدمت در محیط روستا انجام می دادند، اقدام به ترک ده کردند.
 - ۵- زارعین صاحب نسق هم منزوی شدند و به طور وسیعی دست به مهاجرت زدند.
- (بدری و موسوی، ۱۳۸۸)

۱-۱. مدیریت روستایی پس از اصلاحات ارضی (حذف مالک)

پس از اصلاحات ارضی و حذف مالک از روستا، دولت درصدد جایگزین کردن نظامات جدید برآمد و سیلی از بروکراتها (ماموران دولتی) به سوی ده سرازیر شدند. تشکیل و گسترش تعاونی‌های روستایی، خواست دولت بود تا جای خالی پشتیبانی اقتصادی مالک در دهات را پر کند. ضمناً از طریق تشکیل انجمن ده، می خواست جای خالی پشتیبان اجتماعی را پر کند. همچنین تعدادی سرباز وظیفه را تحت عنوان سپاهیان انقلاب (سپاه دانش، سپاه بهداشت و سپاه ترویج و آبادانی) به جانب ده گسیل داشت. (احمدوند، ۱۳۹۱) در سال ۱۳۴۲، قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی دهات، تصویب شد. این قانون به منظور راه اندازی مدیریت نو به جای مدیریت سنتی (اربابی) بود که جایگزین قوانین قبلی گردید. این قانون انجمنها را که وابسته به اداره کل امور اجتماعی و عمران دهات وزارت کشور بود به وزارت کشاورزی وابسته نمود. هدف اساسی این لایحه تشکیل انجمن ده منتخب روستاییان بود. منابع مالی این انجمن‌ها از ۲ درصد درآمد محصولات کشاورزی و سایر عواید تامین می شد. از وظایف انجمن‌ها ۱۷ وظیفه صرفاً عمرانی، ۸ وظیفه سرپرستی، هماهنگی و نظارت، ۴ وظیفه در زمره فرهنگی، آموزشی و ۱۱ وظیفه صرفاً اقتصادی بود. (ثابت زاده، ۱۳۵۶) نبود یک عامل اجرایی، مشکلی بود که احساس می شد گرچه کدخدا مامور اجرایی تصمیمات انجمن ده بود و این قانون تا سال ۱۳۵۴ به قوت خود باقی بود.

در سال ۱۳۵۴، قانون انجمن ده و دهبانی به تصویب رسید. برابر این قانون انتخابات انجمنهای ده همزمان با انتخابات شهر و شهرستان برگزار می گردد. دهبان، مسؤول اجرایی ده و مسؤولیت اداره دهستان نیز بر عهده فرد دیگری است که دهدار نام دارد. دهبان به وسیله انجمن ده و تایید بخشدار و حکم فرماندار منصوب می گردد. هر ده انجمنی خواهد داشت که اعضای آن مستقیماً با رای مخفی و اکثریت نسبی از طرف ساکنان و اهالی ده انتخاب می شدند. مدت عضویت چهار سال ولی انتخاب مجدد بلامانع است و خدمت در انجمنها افتخاری بوده است. حداقل تعداد ۵ و حداکثر ۱۱ نفر می‌باشند. (طالب، ۱۳۷۶)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و انحلال بسیاری از نهادهای مدیریتی گذشته، خلاء مدیریت در روستاها احساس می‌شد. از جمله اولین کسانی که وارد روستا شدند، نیروهای جهاد سازندگی بودند. یکی از کارهای جهاد، تشکیل شوراهای اسلامی روستا بود که قانون

آن در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس رسید. در این قانون، انتخابات توسط جهاد سازندگی برگزار می شد و مدت اعتبار آن نیز ۲ سال بود. (جهانبخشی، ۱۳۶۹) در سال ۱۳۶۵ قانون جدید شوراها تصویب شد. در قانون جدید شورای دهستان اضافه شده بود، انتخابات به وزارت کشور محول و مدت اعتبار شورا نیز ۴ سال شد.

جهاد سازندگی نیز پس از چند سال مشکل نبود عامل اجرایی در روستاها را حس کرد و به این نتیجه رسید که خانه همیار را به منظور انجام امور اجرایی در روستاها تاسیس نماید. شورای اسلامی یک نفر را با اکثریت دو سوم آرا به مدت ۴ سال انتخاب که حکم لازم پس از معرفی شورا توسط جهاد سازندگی استان صادر می گردد. حداقل داشتن ۲۴ سال تمام، سکونت در محل به مدت یک سال تمام، داشتن سواد خواندن و نوشتن و ... از شرایط فردی بود که جهت خانه همیار معرفی می گردید.

در سال ۱۳۷۵، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که آخرین تغییرات قوانین شوراهای اسلامی می باشد. در این قانون به شورا اجازه داده شد تا فردی را تحت عنوان «دهیار» برای صدور حکم به بخشداری معرفی نماید. مدت خدمت دهیار از زمان صدور حکم شروع به کار رسمی، چهار سال می باشد و انتخاب مجدد وی بلامانع است.

از دلایل عدم موفقیت شوراهای دوره اول قانون جدید (مصوب ۷۵) می توان به موارد ۱- بی تجربگی اعضای شوراها ۲- نارسایی و ابهامات موجود در قوانین شوراها ۳- عدم همکاری سازمانهای دولتی با شوراها و بی توجهی به تصمیمات و خواسته های آنان ۴- عدم مشارکت مردم ۵- کمبود منابع مالی پایدار، اشاره نمود. (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۰)

اگر چه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران تشکیلاتی تحت عنوان شورای اسلامی، خانه همیار، دفتر عمران روستایی و غیره در روستاها شکل گرفتند، ولی به دلیل نداشتن زمینه های لازم و سازمانهای اجرایی مرتبط توفیق قابل قبولی حاصل نکردند. به دلیل این نابسامانی ها در اواسط دهه ۸۰، «قانون تأسیس دهیاری خودکفا در روستاهای کشور» به تصویب رسید و با الگوبرداری از مدیریت شهری که مشتمل بر دو نهاد شورای شهر و شهرداری است، به وزارت کشور اجازه داده شد تا به منظور اداره امور روستاها و توسعه پایدار روستایی سازمانی به نام «دهیاری» با توجه به ویژگیهای محل و با درخواست اهالی،

سومین کنفرانس آکادمی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکاوی معاصریم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: به سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۳

به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل در روستاهای بالای بیست خانوار که بالغ بر ۳۵ هزار روستا در کشور است، تأسیس نماید. (مهدوی و نجفی کانی، ۱۳۸۴)

در نگاهی کوتاه به وضعیت دهیارها و شهرداریها می‌توان نقاط مشابهی را یافت از جمله اینکه هر دو نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند، دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده، می‌توانند اقامه دعوا نموده و طرف دعوا قرار گیرند. در رأس هر دو نهاد فردی مسؤول است که توسط شورای اسلامی حسب مورد انتخاب می‌شود. هر دو دستگاه اجرایی محسوب شده، دارای استقلال مالی هستند و به صورت خودکفا اداره می‌شوند.

دهیاران در راستای انجام وظایف خود با مشکلاتی روبرو هستند که در شهرداریها به علت قدمت طولانی و سابقه دیرینه کاری و تجربی و ... با این مشکلات روبرو نیستند. از جمله:

بر اساس بند «و» ماده ۲۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای عضویت شورای روستا کفایت می‌نماید. از طرفی طبق بند «و» ماده ۵۱ آیین نامه اجرایی تشکیلات انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران از شرایط احراز سمت دهیار دارا بودن حداقل مدرک تحصیلی دیپلم است.

این اختلاف سطح سواد با توجه به ضرورت آشنایی و تسلط هرچه بیشتر اعضای شورای روستا با قوانین و دستورالعملهای مربوطه جهت انجام مطلوب وظایف قانونی و خصوصاً نظارت بر عملکرد دهیار و همکاری با این نهاد باعث بروز مشکلاتی گردیده است.

۲-۱. چالش‌های اساسی مدیریت توسعه روستایی ایران

در حال حاضر مدیریت روستایی در ایران با مسایل و مشکلاتی مواجه است که نیازمند توجه از سوی مسؤولین و سیاستگذاران می‌باشد. این چالشها را می‌توان در موارد زیر ارایه نمود: (بدری، ۱۳۹۰)

الف) تبیین مبانی دقیق تئوریک: شکل‌گیری ساختار مدیریت روستایی ایران، ناشی از خلاء سازوکار یکپارچه و فقدان بازوی کارآمدی بود که در سال ۱۳۳۵، در قانون اصلاح امور

اجتماعی و عمران دهات پی ریزی شد اما قادر به ایفای نقش موثر و کارآمد خود نبوده است.

ب) مدیریت واحد روستایی: یکی از مشکلات اصلی مدیریت شهری که الگوی تشکیل مدیریت روستایی نوین (شوراهای اسلامی روستا و دهیاری‌ها) است، پراکندگی مسؤولیت در نزد سازمانهای دولتی و شهرداری است. مدیریت روستایی کشور که روزهای آغازین خود را می‌گذراند باید از همان ابتدا بر پایه مدیریت واحد روستایی یعنی رهبری دهیاری نسبت به سایر سازمانها به فعالیت بپردازد.

ج) منابع مالی پایدار: اگرچه منابع مالی چندی برای دهیاری‌ها پیش بینی شده اما لازم است منابع درآمدی دیگری که پایدار باشند نیز تعریف شوند و موضوع دیگر بهره‌وری یا استفاده بهینه از منابع است.

د) مشارکت مردم محلی: دهیاری و شورای اسلامی روستا، نهادهای محلی هستند که مشروعیت و کارآمدی آنها رابطه عمیقی با حضور و مشارکت مردم محلی دارد. باید الگوها و مدل‌های مشارکت ویژه اجتماعات کوچک شناسایی و به طور مطلوبی مورد استفاده قرار گیرند تا از مدل‌های بروکراتیک دیوانی فاصله بگیریم.

ه) آموزش نیروی انسانی: داشتن دهیاران آموزش دیده از نیازهای اساسی مدیریت روستایی کشور است. برای پاسخ به نیاز آموزشی دهیاران انتشار کتب و نشریات آموزشی و تخصصی لازم است.

و) تجهیزات، ابزارها و تاسیسات: آرایه خدمات، نیازمند ابزار است. کوچکی اندازه روستاها، کاربرد انواع خاصی از ابزارها را الزامی می‌کند.

پس در این دوره، ابتدا، شوراهای اسلامی روستا، خانه‌های همیار و دفتر عمران روستایی جهت تسکین این خلاء در روستا، ایجاد گردیدند اما پس از تصویب قانون تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا، مدیریت جدید روستایی در ایران، با ظهور شورای اسلامی و دهیار تحقق پذیرفت. در حال حاضر می‌توان این دو نهاد را بازیگران اصلی در هرم قدرت اجرایی مدیریت روستایی کشور به شمار آورد.

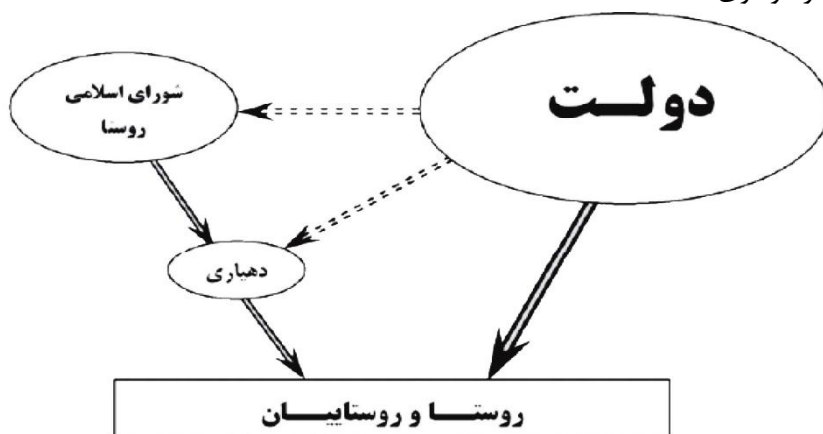
تأسیس این دو نهاد عمومی غیردولتی نشانه‌ای از حرکت به سوی اجرای «نظام نوین مدیریت در روستاها» است که می‌تواند تحول شگرفی در فرایند توسعه مدیریت روستایی ایجاد نماید. جایگاه مناسب قانونی دهیاری و قابلیت‌ها و کارکردهای متعدد و متنوع آن

سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکاوی مفاهیم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: به سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

ارده‌بشت و خرداوا ۱۳۹۳

باعث شده که در برنامه چهارم توسعه، واگذاری برخی از وظایف دستگاه اجرایی به عهده دهیاری‌ها نیز پیش‌بینی شود. دهیاری‌ها به عنوان یک نهاد محلی، میان نهادهای دولتی و مردمی، بازوی اجرایی شوراهای اسلامی در نظام مدیریت نوین روستایی، کننده بسیاری از خدمات و تسهیلات عمومی و رفاهی، تقویت‌کننده روند توسعه اجتماعی و فرهنگی، بسترساز شهرهای آینده و کنترل‌کننده روند مهاجرت از روستا به شهرها، حافظ امکانات زیربنایی احداث شده در نواحی روستایی و تقویت‌کننده روند توسعه کشاورزی می‌باشند. (بدری و موسوی، ۱۳۸۸)



شکل ۱- مدیریت روستایی ایران از سال ۱۳۷۷ تاکنون (بدری، ۱۳۹۰)

هر چند تمامی اقدامات مبتنی بر برنامه‌ریزی‌هایی فیزیکی همچون طرح بهسازی روستاها در راستای سامان‌دهی، بهینه‌سازی و مطلوبیت بخشیدن بیشتر به فضای روستایی انجام می‌شود اما باید خاطر نشان ساخت، تنگناها و معضلات کالبدی تنها بخشی از مسایل و گرفتاریهای مبتلا به نقاط و اجتماعات روستایی کشور است. شاید اغراق نباشد اگر افزون بر ۷۰ درصد از مسایل و موانع توسعه روستایی کشور را در مشکلات و نارسایی‌های اقتصادی همچون فقر، بیکاری آشکار و پنهان، کمبود یا نبود منابع درآمدی و ... ریشه یابی کنیم.

چنان که تجربه تاریخی در نیم قرن اخیر نشان می‌دهد، ایجاد، گسترش و توسعه زیرساختهای صرفاً فیزیکی در قالب خدمات زیربنایی چهارگانه‌ای چون آب، راه، برق، تلفن و این اواخر گازرسانی به نقاط روستایی و یا تهیه طرحهای کالبدی-فیزیکی متنوعی

همچون طرح‌های هادی و بهسازی روستایی بدون اعمال رویکردی نظام وار به صورت مجرد و منتزع از دیگر نیازمندیهای اساسی توسعه، نتوانسته پاسخگوی مسایل و مشکلات فراروی جامعه روستایی ما باشد. (غفاری، ۱۳۸۸)

به طور کلی بررسی روند مدیریت روستایی ایران در دوره پس از انقلاب نشان می‌دهد اگرچه تحولاتی صورت گرفته اما بررسی عملکرد گویای آن است که بینش صحیح و هدفمند در سیاستها و برنامه های کلان برقرار نبوده است. در این راستا، تجربه موفقیت آمیز کشور چین برای مقایسه و بهبود عملکرد ارایه می‌شود.

به طور کلی چهار ویژگی اصلی اصلاحات در ساختار مدیریت روستایی چین، مشتمل بر موارد زیر است: (قدیری معصوم و ریاحی، ۱۳۸۳)

الف) ایجاد استقلال مالی: تا سال ۱۹۷۹ کلیه موارد نظام درآمد-هزینه در کنترل دولت بود. از این سال به بعد، نظام درآمد-هزینه به سمت استقلال مالی هدایت شد و دولت در تفاهم کامل با روستاییان، شرایطی را به وجود آورد که مدیریت مشارکتی مردم بر کلیه امور مسلط شد.

ب) معرفی سیستم مدیریت مشارکتی: پس از سال ۱۹۷۹، موسسات و نهادهای متاثر از مشارکت مردم به صورت مستقیم به وجود آمد.

ج) تشویق اقتصاد مشترک: متاثر از این جریان، نظام هایی به وجود آمد که بر اقتصاد و رفاه گروهی (تشکیل تعاونی‌ها، گسترش صنایع کوچک، بهره مندی از حقوق سیاسی و منزلت اجتماعی) تاکید داشت.

د) هماهنگی ابعاد توسعه روستایی: مهمترین موضوعی که در توسعه روستایی چین اهمیت داشت، هماهنگی کشاورزی، صنعت و تجارت بود.

مطالعات نشان می‌دهد که ضعف مدیریت در روستاها بخصوص بعد از اصلاحات ارضی، مشکلات آسیب شناختی متعددی در حوزه تولید کشاورزی و روابط اجتماعی روستاها به وجود آورده و نتایج خسارت باری برای روند توسعه در کشور و تولید کشاورزی در روستاها به بار آورده است. (عبداللهیان و همکاران، ۱۳۸۵)

۲. روش تحقیق

این مقاله در پی پاسخ به این پرسش است که الگوی بهینه مدیریت روستایی ایران در حال حاضر چه می‌تواند باشد تا علاوه بر پاسخگویی به نیاز حکومت اسلامی ایرانی در کشورمان، نیازهای واقعی جامعه روستایی را نیز به بهترین وجه ممکن برآورده سازد. روش تحقیق کتابخانه‌ای است و برای بررسی موضوع عمده‌تاً از اسناد و منابع علمی و حقوقی موجود و نتایج تحقیقات انجام شده در کشور استفاده شده است. روش تهیه و جمع‌آوری اطلاعات، فیش برداری از گزارشات و منابع مکتوب می‌باشد. در نهایت، ضمن بیان مسایل موجود، نتیجه‌گیری و پیشنهادهایی برای بهبود مدیریت روستایی ایران ارائه شده است.

۳. بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب ذکر شده، به نظر می‌رسد برای بهبود مدیریت روستا حداقل باید در دو حیطه «ساختار» و «فرایند»، تغییرات و اصلاحاتی اعمال گردد. در زمینه ساختار مدیریت روستایی، با توجه به لزوم مدیریت واحد روستایی، لازم است سازمانی تحت عنوان سازمان توسعه روستایی تشکیل و تمام امور مربوط به روستاها و روستاییان، زیر نظر این سازمان و تحت رهبری آن، انجام گیرد. این موضوع، مورد توافق صاحب‌نظران توسعه می‌باشد و هم‌اکنون نیز مقامات و مسؤولین کشوری، در حال بررسی و رایزنی برای تشکیل آن هستند. در اینجا بخشی از نامه مدیرعامل کانون جهادگران به رییس جمهور با موضوع پیشنهاد تشکیل سازمان توسعه روستایی که در سال ۱۳۸۷ نوشته شده است، آورده می‌شود. این بخش از نامه تا حد زیادی لزوم تشکیل چنین سازمانی را بیان می‌کند: «... از آن جا که مقوله توسعه روستایی فرایندی است همه‌جانبه که به تحول و بهبود در شاخصهای مهم زندگی روستاییان همچون تولید پایدار و رقابتی، اشتغال مولد و پایدار، درآمد مناسب، توانمندسازی جامعه روستایی، ظرفیت‌سازی در عرصه‌های نهادی، مالی و اعتباری، رفاه اجتماعی و بهبود محیط زیست و فضای مسکونی روستاها می‌انجامد تحقق شاخص‌های مذکور مستلزم توجه فراگیر، منسجم و هماهنگ به همه مولفه‌های زندگی روستاییان است که در نهایت یکدیگر را تکمیل نموده و برآیند آن ارتقای شاخصهای توسعه می‌باشد.»

نگرش توسعه ای به تحولات جامعه روستایی نیازمند ایجاد سازگاری و همسویی در سیاستگذاری، برنامه ریزی، راهبری و نظارت بر تحقق اهداف توسعه از یک سو و عنایت خاص به مولفه های دارای اولویت در زندگی روستانشینان از جانب دیگر است که برای رسیدن به این هدف، تعیین مسؤول و متولی توسعه روستایی امری ضروری و اجتناب ناپذیر است.

بدیهی است به دلیل مشخص نبودن متولی و مسؤول توسعه روستایی، شاخصهای توسعه روستا ارزیابی و پایش نمی‌شود و غفلت از این موضوع موجب بروز پدیده هایی نظیر مهاجرت های بی رویه و حاشیه نشینی شهرهای بزرگ و ناهنجاری های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی که اصل عدالت اجتماعی را خدشه دار می نماید، می گردد ...»

همچنین به نظر می‌رسد خرد کردن واحدهای مدیریت روستایی به روستاهای ۲۰ خانوار نیز زیاد معقول نباشد و این امر مشکلات زیادی را باعث شده است. بر اساس بند «م» ماده ۶۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و اصلاحات بعد از آن (موضوع وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا) شورا جهت اجرای تصمیمات خود موظف شده است یک نفر را به عنوان دهیار انتخاب کند. دهیار انتخاب شده بر اساس بند «د» ماده ۴۹ آیین نامه اجرایی همان قانون باید در زمان تصدی سمت دهیار در روستا سکونت نموده و در تبصره زیر این ماده در حوزه های انتخابی کمتر از ۱۵۰۰ نفر جمعیت انتخاب دهیار به طور پاره وقت بلامانع تشخیص داده شده است.

با چنین اوصافی و با در نظر گرفتن بودجه و منابع مالی دهیارها و نیز تجربیات به دست آمده در طول چند سال اخیر در حوزه های انتخابی کمتر از ۱۵۰۰ نفر جمعیت انتخاب دهیار به طور تمام وقت مقدور نبوده و انتخاب و فعالیت آنها الزاماً به صورت پاره وقت صورت می‌گیرد. در این صورت میزان حقوق و دستمزد پرداختی به دهیاران منتخب غیربومی نیازها و رضایت آنان را تأمین ننموده و آنان با چنین حقوقی تمایل به سکونت در روستا (موضوع بند «د» ماده ۴۹ فوق الذکر) نخواهد داشت.

با این حال شورای اسلامی روستا به ناچار و بالاجبار باید دهیار را از بین اهالی و ساکنین روستا انتخاب کند. علی الحال انتخاب فردی به عنوان دهیار که:

۱- ساکن روستا باشد.

۲- دارای تحصیلات مناسب بوده و بتواند امور اداری، مالی و... دهیاری را انجام دهد.

سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکاوی مفاهیم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: به سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

ارديبهشت و خرداد ۱۳۹۳

- ۳- با وضع مالی و بودجه فعلی دهیاران تمایل به همکاری داشته باشد.
 - ۴- تمایل و تحصیلات لازم را جهت شرکت در کلاسهای آموزشی (در صورت برگزاری) داشته باشد.
- به عنوان یک مشکل و معضل اساسی مطرح بوده و کمتر کسی را می‌توان یافت که حایز این شرایط باشد.
- در این زمینه می‌توان پیشنهاد داد که واحد مدیریت روستایی از سطح روستا به سطح دهستان ارتقا یابد. براساس آخرین تقسیمات کشوری در خرداد ۱۳۹۱، کشور ایران از ۲۵۱۲ دهستان تشکیل یافته‌است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۱) که این رقم حدود ۱۰ درصد دهیاری‌های کوچک کنونی است. با این اتفاق، علاوه بر حل بسیاری از مشکلات یاد شده می‌توان امیدوار بود که چالشهایی از قبیل تجهیزات، ابزارها و وسایل و نیروی انسانی متخصص نیز حل گردد چرا که توان مالی، فنی و امکانات هر دهداری می‌تواند ۱۰ برابر توان یک دهیاری باشد.
- دهستان در تقسیمات کشوری ایران، زیرمجموعه‌ای از یک بخش و بخش خود زیرمجموعه‌ای از یک شهرستان و شهرستان نیز قسمتی از یک استان است. معمولاً گروهی از روستاهای نزدیک بهم که از نظر اجتماعی، فرهنگی یا اقتصادی به همدیگر وابستگیهایی دارند را در درون یک دهستان قرار می‌دهند و بزرگ‌ترین یا مهم‌ترین روستای محل را به عنوان مرکز دهستان برمی‌گزینند. رئیس و مسؤول یک دهستان، دهمدار نامیده می‌شود و ساختمان و سازمان اداری محل فعالیت یک دهمدار، دهمداری نام دارد که وظایف دهمدار عبارتند از:
- ۱- اجرای سیاست عمومی دولت در دهستان و نظارت بر فعالیتهای سازمانها و ادارات وابسته به دولت در دهستان .
 - ۲- مراقبت و نظارت بر تردد و اقامت و سایر امور مربوطه به اتباع بیگانه و اجرای مقررات مربوطه .
 - ۳- گزارش وقایع و اتفاقات مهم دهستان به بخشدار در اسرع وقت .
 - ۴- اجرای انتخابات مجلس خبرگان و شورای اسلامی و ریاست جمهوری در حوزه دهستان و اهتمام در برگزاری انتخابات سالم در حوزه دهستان .

سومین کنفرانس اکلوی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکلوی معایم و نظریه های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: به سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

ارده پست و خرد و ۱۳۹۳

۵- اهتمام در تأسیس واحدهای صنفی مورد نیاز روستاها و صدور مجوز لازم برای آنها و نظارت بر واحدهای صنفی .

۶- نظارت بر امور ساختمان سازی روستاها و اعمال ضوابط و مقررات لازم و جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز در دهستان .

۷- تنظیم امر حمل و نقل و مسافر مربوط به دهات تابعه در حوزه مأموریت با رعایت کلیه مقررات مربوطه جهت رفاه و آسایش مردم روستاهای حوزه استحفاظی.

دهستان کوچکترین واحد تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین است و از بهم پیوستن چند روستا، مکان و مزرعه همجوار تشکیل می شود. دهستان های کشور از لحاظ جمعیت به سه درجه تراکم تقسیم می شوند:

(۱) تراکم زیاد (۸۰۰۰ نفر)

(۲) تراکم متوسط (۶۰۰۰ نفر)

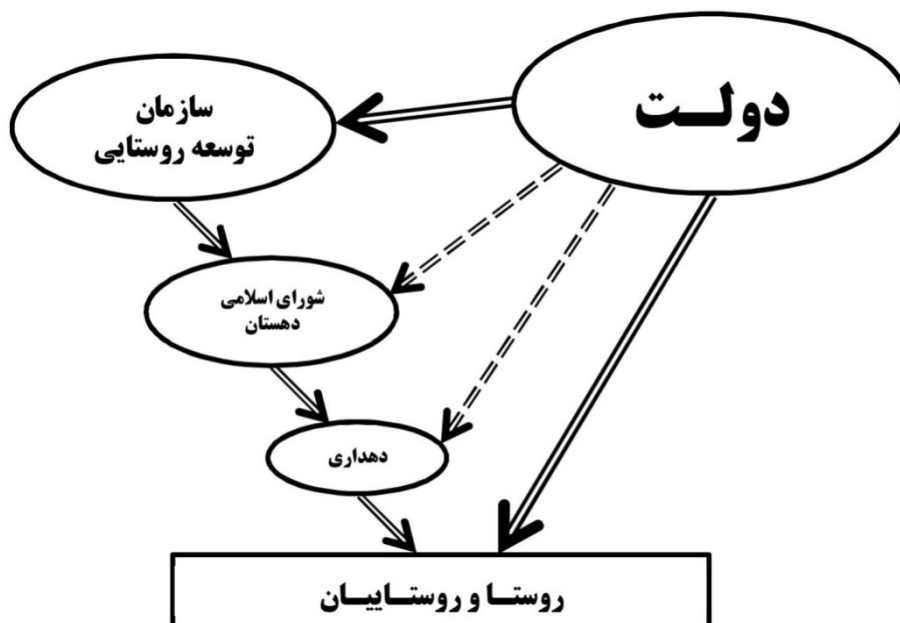
(۳) تراکم کم (۴۰۰۰ نفر)

مسأله دیگر کم سوادی اعضای شورای اسلامی روستا و دهیار است که باعث کندی روند کارهای اجرایی روستا در اثر ناهماهنگی با سایر سازمانها و نهادها می شود لیکن با اصلاح قوانین از یک طرف و از طرفی با توجه به رشد سطح سواد در روستاها و در بین جوانان در سالهای اخیر می توان هم از نیروهای جوان روستا در عضویت شوراهای استفاده نمود و هم مشکل کم سوادی اعضای شوراهای را برطرف نمود. دیگر اینکه جوانان از شور و نشاط بیشتری جهت انجام کارهای مربوط به روستا برخوردار بوده و کمتر به مسایل قومی و محلی می پردازند. در این زمینه، استفاده از افراد متخصص و دارای تحصیلات دانشگاهی بخصوص در رشته های مرتبط با روستا و کشاورزی، هم می تواند موجب بهبود وضعیت روستاها و توسعه آنها گردد و هم می تواند باعث استفاده بهتر از این نیروی جوان تحصیل کرده که کشور هزینه زیادی برای آنها کرده است، شود.

با این اوصاف، ارتقای واحد مدیریت روستایی از سطح روستا به سطح دهستان، به معنی استفاده بهتر از منابع مادی، طبیعی و انسانی موجود در کشور و در سطح روستاهای کشور می باشد و بیشتر با مباحث توسعه و توسعه روستایی همخوانی دارد.

با توجه به وظایف و مسؤولیتهای دهدار که هم در قبال دولت و سازمان توسعه روستایی و هم در قبال شورای اسلامی منتخب مردم دهستان و اهالی روستاهای دهستان

مسئول می‌باشد، می‌توان انتظار داشت که با این مدل پیشنهادی، حاکمیت خوب محلی نیز در جوامع روستایی کشور، شکل گیرد.



شکل ۲- مدیریت روستایی پیشنهادی برای ایران

در زمینه فرایند، توجه مدیریت روستایی به ایجاد زمینه مناسب اشتغال و منابع مالی پایدار برای روستاییان می‌تواند راهگشای بسیاری از مشکلات روستاها و مدیریت روستایی کشورمان باشد و از مهاجرت بی‌رویه روستاییان بخصوص جوانان روستایی به شهرها و مشکلات و معضلات آن تا حد زیادی جلوگیری کند. این امر، اهداف چندگانه توسعه روستایی را تحقق می‌بخشد. از یک طرف، نیروی جوان و متخصص را در روستا نگه می‌دارد و از سوی دیگر موجب مشارکت بیشتر مردم در اداره امور می‌شود. اگر این کار با مطالعه و برنامه ریزی دقیق کارشناسان و متخصصان سازمان توسعه روستایی انجام شود، می‌تواند به عنوان یک منبع مالی پایدار برای دهدهاری‌ها نیز محسوب گردد.

۴. پیشنهادها

در پایان و به عنوان جمع بندی مطالب فوق، پیشنهادهای عمده در قالب ۴ مورد اشاره می‌شود که قطعاً برای اجرا نیاز به بحث‌های کارشناسی و پژوهش‌های بیشتری دارد.

۱- با توجه به لزوم مدیریت واحد روستایی، لازم است سازمانی تحت عنوان سازمان توسعه روستایی تشکیل و تمام امور مربوط به روستاها و روستاییان، زیر نظر این سازمان و تحت رهبری آن، انجام گیرد.

۲- واحد مدیریت روستایی از سطح روستا به سطح دهستان ارتقا یابد. براساس آخرین تقسیمات کشوری ایران از ۲۵۱۲ دهستان تشکیل یافته‌است که این رقم حدود ۱۰ درصد دهیاری‌های کوچک کنونی است و با این اتفاق، توان مالی، فنی و امکانات هر دهداری می‌تواند حداقل ۱۰ برابر توان یک دهیاری باشد.

۳- با توجه به رشد سطح سواد در روستاها و در بین جوانان در سالهای اخیر می‌توان هم از نیروهای جوان تحصیل کرده روستا در عضویت شوراها و دهداری‌ها استفاده نمود و هم مشکل کم سوادی و کندی جریان توسعه روستاها را برطرف نمود.

۴- با توجه به اینکه تنگناها و معضلات کالبدی تنها بخشی از مسایل و گرفتاریهای مبتلا به نقاط و اجتماعات روستایی کشور است و مهمترین مسأله و مانع توسعه روستایی کشور، مشکلات و نارسایی‌های اقتصادی یعنی بیکاری و کمبود یا نبود منابع درآمدی می‌باشد، گسترش و توسعه زیرساختهای فیزیکی یا تهیه طرحهای کالبدی متنوعی چون طرحهای هادی و بهسازی روستایی به تنهایی نمی‌تواند پاسخگوی مسایل و مشکلات جامعه روستایی باشد. در این زمینه، توجه مدیریت روستایی به ایجاد زمینه مناسب اشتغال و منابع مالی پایدار برای روستاییان می‌تواند راهگشای بسیاری از مشکلات روستاها و مدیریت روستایی کشورمان باشد و از مهاجرت بی‌رویه روستاییان بخصوص جوانان روستایی به شهرها جلوگیری کند که با این امر، اهداف چندگانه توسعه روستایی تحقق می‌یابد.

۵. فهرست مراجع

- احمدوند، مصطفی (۱۳۹۱) جزوه درس مدیریت توسعه روستایی در ایران، گروه آموزشی مدیریت توسعه روستایی دانشکده کشاورزی دانشگاه یاسوج
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۰) سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۷
- بدری، سیدعلی (۱۳۹۰) چالش‌های مدیریت روستایی در ایران و آرایه سیاست‌های راهبردی، فصلنامه ره نامه سیاستگذاری، شماره ۳، صص ۱۷۹-۱۴۷

سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکاوی مفاهیم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: به سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

اربدی‌بشت و خردلو ۱۳۹۳

- بدری، سیدعلی و موسوی، سیدعارف (۱۳۸۸) مدیریت نوین روستایی در جستجوی راهکاریمناسببرایتوسعه‌دهیاریها، نشراشتیاق نور
- ثابت زاده، فاطمه بیگم (۱۳۵۶) پژوهشی در انجمن ده و عوامل موثر بر مشارکت در این انجمن، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد دانشگاه تهران
- جهانبخشی، اسماعیل (۱۳۶۹) بررسی شوراهاى اسلامی روستایی و نقش آنها در توسعه روستایی (تحقیق در ۲۰ روستای برگزیده استان اصفهان)، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران
- سایت مرکز آمار ایران: (<http://www.amar.org.ir>)
- طالب، مهدی (۱۳۷۶) مدیریت روستایی در ایران، انتشارات دانشگاه تهران
- عبداللهیان، حمید، شریعتی، شیما و شوشتری زاده، الهام (۱۳۸۵) اندازه گیری عملکرد مدیریت روستایی در ایران براساس عوامل تاثیرگذار بر فرایند مدیریت در روستاهای ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی، صص ۲۶۷-۲۲۷
- غفاری، سیدرامین (۱۳۸۸) طرح بهسازی روستایی، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور
- قدیری معصوم، مجتبی و ریاحی، وحید (۱۳۸۳) بررسی محورها و چالش های مدیریت روستایی در ایران، فصلنامه پژوهش های جغرافیایی، شماره ۵۰، صص ۱۹۸-۱۷۷
- ماهنامه دام کشت و صنعت (۱۳۸۷) پیشنهاد تشکیل سازمان توسعه روستایی: مدیر عامل کانون جهادگران در نامه به رئیس جمهور مطرح نمود، شماره ۱۰۶، ص ۱۷
- مهدوی، مسعود و نجفی کانی، علی اکبر (۱۳۸۴) دهیارها، تجربه ای دیگر در مدیریت روستاهای ایران (نمونه موردی: دهیارهای استان آذربایجان غربی) پژوهشهای جغرافیایی، شماره ۵۳، صص ۳۹-۲۱