

به نام خدا

موضوع مقاله:

چالش ها و راهکارهای مدیریت جوامع روستایی و محلی در ایران

نویسندگان:

هانیه داودی

دانشجوی کارشناسی ارشد توسعه روستایی

طهماسب مقصودی

عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شوشتر

حسین شعبانعلی فمی

دانشیار و عضو هیات علمی دانشگاه تهران، پردیس کشاورزی و منابع طبیعی

آدرس:

تهران - خیابان ولیعصر - نرسیده به پل امیربهدادر - کوچه میرکمالی - پلاک ۱۳ - واحد ۱۶

تلفن: ۰۲۱-۵۵۳۹۶۶۲۹

پست الکترونیک:

چکیده:

بررسی سابقه مدیریت روستایی در ایران در طی سالهای گذشته حکایت از آن دارد که به روستا و روستایی هنوز باید بهای بیشتری داده شود. تجربیات بدست آمده در زمینه مدیریت روستایی در ایران در سالیان گذشته نشان می دهد که عملاً از فقدان یک ساختار مدیریتی قوی رنج می برند، که نتایج آن تخلیه شدن روستاها، مهاجرت روستاییان، تشدید شدن مسایل و مشکلات شهرهای بزرگ مانند تهران و در نهایت عدم دستیابی به توسعه همه جانبه و پایدار در کشور است چون کارشناسان معتقدند که اگر قرار است، که توسعه انجام گیرد و مستمر یا پایدار باشد، باید به طور اعم از مناطق روستایی آغاز شود. باتوجه به اهمیت موضوع، بهبود مشارکت مردم در توسعه روستایی به منظور بهبود شاخصهای تسهیلگری، پایداری، ظرفیت سازی و توانمندسازی جوامع محلی در مدیریت روستایی ضروری است. در این راستا و با عنایت به شکل گیری نهادهایی مانند شوراهای اسلامی روستا و دهیاری ها در روستاهای کشور، محلی کردن مدیریت روستا به منظور دستیابی به مدیریت پایدار روستایی و بهره گیری از ظرفیت جوامع روستایی نیز بایستی مورد توجه واقع گردد. هدف از این مقاله که به صورت اسنادی و کتابخانه ای صورت گرفته، توجه به نقش دولت در انگاره های جدید توسعه، تحلیل تطبیقی از شرایط سایر کشورها در زمینه مدیریت جوامع محلی و در نهایت بررسی نارساییهای مدیریت روستایی در ایران به منظور ارائه یک چارچوب مفهومی به منظور تقویت مدیریت روستایی و محلی در ایران می باشد. ایجاد و تقویت شبکه های محلی روستایی نمی تواند به وسیله فشار قانون انجام پذیرد بلکه به پیش زمینه هایی مانند فردسازی، درگیری، ائتلاف و همکاری نیازمند است. در این دورنما توسعه محلی یک فرآیند چند بعدی است، که به طور متغیر عمل می کند ز ابعاد کلیدی آن شامل فاکتورهای اقتصادی، فاکتورهای تکنولوژیکی، فاکتورهای جغرافیایی، فاکتورهای زیرساختی، فاکتورهای فرهنگی و فاکتورهای نهادی است. هویت محلی زیربنای مدیریت محلی و مدیریت محلی ابزار اصلی توسعه پایدار روستایی به شمار می روند. در واقع هویت محلی مبنای اصلی محلی گرایی و اداره محلی امور جامعه در قالب عنوان «مدیریت محلی» است، واژه ای که در بطن آن تمرکز زدایی، خودگرانی، مشارکت محلی، مشروعیت محلی، توسعه محلی نهفته است. در این زمینه توانایی فنی و مدیریتی حکومت محلی، مشروعیت سیاسی در تصمیم گیری، دسترسی به منابع و داشتن چارچوب حقوقی از پیش شرط های اصلی تحقق عملی مدیریت محلی است.

کلمات کلیدی: توسعه روستایی، مدیریت جوامع محلی، شوراهای روستا، دهیاری

مقدمه:

نگاهی به اوضاع و احوال روستاهای کشور حکایت از آن دارد که متأسفانه دولت‌های گذشته به روستا و روستایی بهای لازم را نداده‌اند. بررسی وضعیت مدیریت روستایی در طول دوران‌های گذشته نشان می‌دهد که قبل از پیدایش دولت‌های قانونی جامعه روستایی علاوه بر اینکه قادر به حل تمامی مشکلات اقتصادی و اجتماعی خود بوده بلکه تأمین کننده مواد غذایی شهرها نیز محسوب می‌شد. متأسفانه با حضور تشکیلات دولتی که پس از مشروطیت و مخصوصاً پس از اصلاحات ارضی صورت گرفت، شیرازه مدیریت روستا از هم گسیخت. بطوریکه جمعیت روستاها جهت تأمین نیروی انسانی کارخانجات مناطق شهری روانه شهرهای بزرگ شدند. تشکیلات دولتی عملاً نتوانستند به بهبود وضعیت روستائیان پردازند و از طریق اجرای برنامه‌های عمران روستائی روند توسعه روستایی را تسریع نمایند (موسسه توسعه روستایی ایران، ۱۳۸۱). از دید تاریخی مدیریت روستایی در ایران فراز و نشیب‌های متعددی داشته است. این فراز و نشیب‌ها بویژه در سال‌های اخیر سرعت بیشتری یافته و با تغییر و تحولات زیادی به لحاظ تشکیلات و زیربنای قانونی مواجه بوده است (اکبری، ۱۳۸۲)؛ تا زمانی که دولت مرکزی در روستاها حضوری نداشت و انجام امور روستا توسط افرادی با مشروعیت سنتی انجام می‌گرفت، که گاه به لحاظ مورثی بودن آن سال‌های سال در دست افراد خاص در گردش بود (شفیعی، ۱۳۷۹). که این افراد عمدتاً مالکان و نمایندگان آن‌ها بودند. با بسط حکومت مرکزی و گسترش اقتدار آن، حوزه مداخله حکومتگران از شهرها فرارفته 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 راه‌اندازی انواع نهادهای محلی توسط دولت و شکل‌گیری صور مختلف حضور دولت یا نمایندگان آن‌ها در روستا شد (ازکیا، ۱۳۷۰).

توفیق دولت در حمایت از روستا و ارائه خدمات جهت از بین بردن فقر و ایجاد بستر رشد و توسعه روستاها در راستای اهداف ملی، نیازمند داشتن ابزار تشکیلاتی است که بتواند به طور موثر و با حداقل هزینه، حداکثر خدمات را به روستائیان ارائه نماید. سازماندهی موثر چنین تشکیلاتی که متناسب با شرایط اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی خاص حاکم بر روستاهای کشور باشد، از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد. در این مقوله مدیریت روستایی کشور از نظر هماهنگی و تعادل و توازن بین فعالیت‌های سازمان‌های متصدی عمران و بهسازی روستاها نقش اساسی را بر عهده دارد و نیازمند مدلی پویا، انعطاف پذیر و ساختارمند برای توسعه مدیریت روستایی می‌باشد. در این مقاله سعی بر آن است تا با بررسی تشکلهایی مانند دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستا، چالش‌های موجود در مدیریت توسعه روستایی و بررسی تجربیات سایر کشورها در مدیریت محلی به یک جمع بندی درباره مدیریت روستایی در ایران و ارایه یک راهکار به منظور بهبود این فرایند اقدام شود.

جامعه روستایی ایران

به طور کلی توسعه به عنوان یک سیستم بزرگ، دارای زیرسیستمهایی است. این زیرسیستمها را به لحاظ مکانی می‌توان در سطح قلمرو کشوری (ملی)، منطقه‌ای (استانی)، ناحیه‌ای (شهرستان) و محلی (دهستان، شهر و روستا) مدنظر قرار داد (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۷۷). بنابراین مفهوم توسعه گذر از وضع موجود به وضع مطلوب است و کلاً اهداف توسعه یکی است ولی فقط بُعد مکان آنها با هم فرق می‌کند.

بدون تردید فقر و نابرابری در طول تاریخ یکی از پدیده‌های نامطلوب اجتماعی - اقتصادی در جوامع مختلف بشری به شمار رفته و در حال حاضر نیز به عنوان بزرگترین معضل جهانی قلمداد می‌گردد. کاهش و حذف فقر در رأس هدف‌های توسعه‌ای قرار دارد. مطالعات سازمان‌های جهانی نشان می‌دهد که تقریباً به ازاء هر پنج نفر در جهان یک نفر فقیر می‌باشد و در مجموع تعداد فقرا به رقم ۸۰۰ میلیون نفر می‌رسد (موسسه توسعه روستایی ایران، ۱۳۸۱). از آنجایی که در اکثر کشورها، فقرا

بیشتر در روستا و حاشیه شهرها زندگی می‌کنند، فقر را می‌توان نتیجه ورود صنعت بیگانه و تکنولوژی نامناسب و بومی نشده، بی‌توجهی به بخش کشاورزی، تخصیص نابرابر و ناعادلانه منابع در جامعه شهری و روستایی، عدم رابطه متعادل مبادله بخش کشاورزی با سایر بخش‌ها و ریسک بالای تولید در این بخش دانست.

فقر، روستاییان را ابتدا به شهر کشانده، سپس به حاشیه می‌راند و به آنان زندگی فلاکت‌بار و پذیرش مشاغل نامناسب را تحمیل می‌نماید. در حالی که با این پدیده و معضل مواجه هستیم در عمل مکانیزم‌های اجرایی با گرایش به سمت بازار آزاد و خصوصی‌سازی بی‌ضابطه و نادرست به پیش رفته و همچون اسب سرمست و سرکش چهار نعل می‌تازد، هر قدر که مستانه‌گی آن بیشتر شده و اوج می‌گیرد فاصله آن با توسعه و با عدالت اجتماعی بیشتر و بیشتر می‌شود، فاصله طبقاتی فزونی یافته و جمعیت در طبقات پایین دهک‌ها متراکم می‌گردد. این مسئله به مفهوم هشدار و چالش جدی و خاموش و آتش زیر خاکستر می‌باشد (شریعتی، ۱۳۸۱).

نکته حایز اهمیت این است که نواحی شهری و روستایی با وجود ناهمگنی‌های زیاد، به هم مرتبط هستند و استراتژی توسعه باید تنوع واکنش‌ها را بین اقتصاد شهری و روستایی در نظر بگیرد و با کاهش فاصله، فقر را از بین ببرد، سازمان‌های بین‌المللی در این عقیده متفق می‌باشند، که فقر در سطح ملی و بین‌المللی کاهش نمی‌یابد مگر این که فقر روستایی کاهش یابد (استعلاجی، ۱۳۸۱).

نارساییها و معضلات کشور در ابعاد مختلف اکولوژیکی، اقتصادی - اجتماعی و کالبدی فضایی و سیاسی، ایجاب می‌کند که برای رفع و یا حداقل کاهش این نارساییهای ملی چاره‌اندیشی شود. بنا به اقرار عده زیادی از متخصصان و صاحب‌نظران، معیارهای اصلی دستیابی به توسعه در جوامع بشری حذف فقر، بیکاری و نابرابری است. ناگفته پیداست که جامعه روستایی، بخصوص در کشور ما، به نسبت جامعه شهری، با این مشکلات بیشتر دست به گریبان است. برای نایل شده به توسعه همه جانبه در جوامع روستایی، باید در جهت مرتفع ساختن این معضلات گام برداریم و این امر محقق نمی‌شود، مگر این که به مطالعه و برنامه ریزی دقیق پرداخته شود.

جامعه روستایی ایران بعنوان یکی از جوامع زیستی و تولیدی فراز و فرودهایی متفاوت در قرن حاضر داشته است. فعالیتها و تحولات رخ داده در آن، این جامعه را هنوز بعنوان بستر مهمی از زیست و تولیدکننده بخش مهمی از مواد غذایی مورد نیاز جمعیت کشور مطرح می‌سازد. حدود ۳۱/۵ درصد از جمعیت کشورمان در سال ۱۳۸۵ در روستاها سکونت داشتند و اگر جمعیت عشایر کوچ‌نشین که حدود ۴ درصد از کل جمعیت کشور را در سال مذکور تشکیل می‌دادند، به آن افزوده شود، رقم مذکور به ۳۱/۹ درصد می‌رسد و بقیه ۶۸/۱ درصد از کل جمعیت کشور را نیز شهرنشینان، تشکیل می‌دادند (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵). گرچه از قدیم‌الایام در کشورمان سه نوع شیوه معیشت (شهرنشین، روستانشینی و کوچ‌نشینی) مرسوم بوده است، اما راهبرد برنامه‌های کشور برای دستیابی به توسعه ملی، همواره شهرمحور بوده و برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، روستایی و عشایری مورد بی‌مهری قرار گرفته است (شکویی، ۱۳۷۶)، ولی از زمانی که آثار این بی‌مهری نسبت به روستاها و مناطق عشایری باعث نارساییهای عمده‌ای در گستره ملی گردید، اندک اندک در نوشتار - نه در عمل - لزوم توجه به روستاها و برنامه‌ریزی ناحیه‌ای از آخرین برنامه رژیم پهلوی در برنامه‌های توسعه ملی، گنجانده شد. به این ترتیب «یکی از پیامدهای نامطلوب سیاستهای توسعه‌ای کشور در چند دهه اخیر گسیختگی در ساختار فضایی است. بازتاب این سیاستها که به صورت به هم خوردن تعادل و توازن در رشد درونزای سکونتگاهها در سطوح مختلف، حذف حلقه‌های واسطه و مکمل، برقراری روابط غیرمنطقی بین سکونتگاههای کوچک با مراکز شهری و در نهایت نابسامانی در نظام سلسله مراتب سکونتگاهی نمود یافته است، علاوه بر عرصه ملی، در سطح منطقه‌ای نیز قابل مشاهده است (افتخاری و زنگنه، ۱۳۷۶)

تبادل یکپارچه ملی ایجاد می‌کند، که روستا را که زیرسیستمی از سیستم ملی است، از نظردور نداریم. بنابراین اگر قرار است که توسعه انجام گیرد و مستمر یا پایدار باشد، باید به طور اعم از مناطق روستایی آغاز شود. به علاوه مسایل اساسی نظیر 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 (از کیا، ۱۳۷۰).

با گذشت بیش از ۶۰ سال از سابقه توجه قانونی و رسمی به عمران و توسعه جامعه روستایی^۱، هنوز چالش‌های بسیاری در برخورد با برنامه‌ریزی برای توسعه چنین جامعه‌ای مشاهده می‌شود. با توجه به این نظریه که هیچ کشور توسعه یافته‌ای دارای جامعه روستایی توسعه نیافته‌ای نیست و نیز با تکیه بر تجربیات مختلف گذشته در غالب برنامه‌های عمرانی (قبل و بعد از انقلاب)، سابقه ۶۰ ساله رسمی آن، باز هم توسعه جامعه روستایی بعنوان یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر جلوه می‌کند. مسلم است وقتی بحثی مانند توسعه روستایی را دنبال می‌کنیم یعنی ارتقاء همه جانبه جامعه روستایی و اقداماتی مانند عمران روستایی قسمتی از چنین هدفی را می‌تواند تشکیل دهد. به بیانی دیگر جامع‌نگری به پدیده روستا و جامعیت بخشیدن به توسعه آن مشخصه اصلی برخورد با این مقوله است^۲ در غیر اینصورت اغلب اقدامات در جهت بهبود وضعیت این جامعه، انتزاعی ارزیابی می‌شود.

از آنجایی که کشور ما از امکانات طبیعی کافی جهت تولید محصولات کشاورزی برخوردار است، می‌توان با برنامه‌ریزی دقیق از این توانایی در جهت رسیدن به خودکفایی اقتصادی و علاوه بر به کار گرفتن سرمایه‌های ارزشمند طبیعی و انسانی و طبعاً تأمین کامل نیازهای داخلی و جلوگیری از خروج ثروت کشور، برای خرید مواد غذایی مورد نیاز جمعیت رو به رشد کشور از طریق صدور مازاد محصولات به کسب درآمدهای ارزی کمک کرد. اما یکی از مشکلات اساسی برای مطالعه و برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های مفید در روستاهای کشور، پراکندگی و وجود فواصل زیاد بین روستاها و نیز دوری از مراکز شهری است. دور بودن و پراکندگی روستاها سبب می‌شود که دسترسی به آنها با مشکلات زیادی مواجه باشد، از این رو مدیریت روستاهای پراکنده و دورافتاده یکی از مسائل مهم در جامعه روستایی کشور ما به شمار می‌رود.

دولت و توسعه روستایی

همانطور که گفته شد، دولت یکی از محورهای مهم در فرایند توسعه و مدیریت توسعه روستایی است. دولت با توجه به وظایف حاکمیتی خود لازم است در این فرایند نقش داشته باشد. در مورد جایگاه و نقش دولت در توسعه و مدیریت آن، دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. در واقع همزمان با تغییر انگاره‌های^۳ توسعه در چند دهه گذشته، جایگاه و نقش دولت نیز در این فرایند دگرگون شده است.

در انگاره قدیم، دولت تعریف کننده توسعه‌ای است که اندیشه محور است، و حصول رشد اقتصادی را به هر قیمت با انتقال فناوری از کشورهای پیشرفته در یک سازماندهی سلسله‌مراتبی دنبال می‌کند. به علت اندیشه محوری برنامه‌ریزی و سازماندهی سلسله‌مراتبی و تمرکز گرای دستگاه‌های برنامه‌ریزی، تفاوتها و ویژگی‌های اقتصادی-اجتماعی یا در برنامه‌ها بروز پیدا نمی‌کند یا اینکه در فرایند تقلیل‌گرای کمرنگ و یا یکسان می‌شود. کاربرد رهیافت‌های ناشی از انگاره قدیم که در آن روستاییان بهره‌بردار توسعه دهند، و در فرایند توسعه مشارکت ندارند و راه حل‌های استاندارد شده و نسخه وار برای آنها توصیه می‌شود، به بیماری وابستگی منجر می‌شود. آنها به دولت برای کمک و اعانه، به کارشناسان و

^۱ - قانون عمران دهات در سال ۱۳۱۶ شمسی به تصویب رسید.

^۲ - مطالعه اهداف کلان توسعه روستایی که برای افق بلند مدت تصویب شده است مبین چنین موضوعی است و سهم هر کدام از اهداف بلند مدت در یک برنامه پنجساله در بردارنده جوانب مختلفی از اقدامات توسعه‌ای است که نشان از جامعیت موضوع دارد.

^۳ - انگاره، سرمشق‌ها، نظریه‌ها، روش‌ها و ابزارهای موجود در یک علم را دسته‌بندی می‌کند. یک انگاره می‌تواند دو یا چند نظریه و نیز تصویرهای گوناگون موضوع بررسی، روش‌ها و سرمشق‌های یک علم را در بر گیرد.

متخصصان برای فناوری و به نیروهای ترویج برای آموزش و توصیه های لازم وابسته می شوند، به گونه ای که اعتماد به نفس، ظرفیت تصمیم گیری و مدیریت نه تنها تحلیل می رود، که در معرض تخریب نیز قرار می گیرد (شریعتی، ۱۳۸۱).

جدول (۱) - تحول در انگاره های قدیم و جدید توسعه با تاکید بر نقش دولت

انگاره قدیم	انگاره جدید
- توزیع مجدد در صورت موجود بودن توسط دولت	- فرآیند دخالت افراد کنار گذاشته شده در تصمیم گیریها
- دادن یارانه برای فعالیت های اقتصادی کوچک	- تواناسازی محیطی برای رشد فعاليتها
- تامین امنیت اجتماعی توسط دولت	- توسعه نهادهای محلی برای فراهم آوردن امنیت
- دولت تولید کننده اصلی، تهیه کننده و نظارت کننده اصلی	- نقش دولت ایجاد چارچوبهای قانونی، تواناسازی محول کننده قدرت، مشوق همکاریها و انجمن ها
- ایجاد سازمانهای نیرومند و بزرگ برای توسعه با تمرکز روی دولت و سازمانهای غیردولتی بزرگ	- برنامه ریزی نهادها با مراکز متعدد سازمانهای مردمی، چارچوبهای نظارتی
- دولت به عنوان راه انداز یا تامین کننده	- دولت به عنوان حامی، محرک و مشوق مردم برای خود اتکایی
- بخش دولتی به عنوان نیروی محرک توسعه	- بخش خصوصی به عنوان نیروی محرک توسعه
- برنامه ریزی: فرایند اندیشه مرکزی	- ارزشیابی: فرایند اندیشه مرکزی
- حداقل درگیر نمودن سازمانهای غیردولتی، تکیه بر استفاده از منابع طبیعی	- درگیر نمودن فعال سازمانهای غیردولتی، تکیه بر توسعه انسانی
- سازمان و مدیریت دیوان سالارانه انعطاف ناپذیر	- سازمان انعطاف پذیری که مقوله «سازمان در حال درگیری» را ترغیب می کند.
- رهیافت بالا به پایین در طراحی، اجرا و ارزشیابی، رهیافت های شخصی و متغیر یا بخشی در پروژه های مختلف	- رهیافت پایین به بالا در طراحی، اجرا و ارزشیابی، رهیافت های جامع بر مبنای کلیت برنامه
- رهیافت اقتدار گرایانه که گروههای هدف را در مدیریت درگیر نمی کند.	- رهیافت مشارکتی که گروههای هدف را در طراحی و تصمیم گیری درگیر می کند.

ماخذ: شریعتی، محمدتقی، ۱۳۸۱، ص ۲۳۹ و ۲۴۱ (با تلخیص و ویرایش)

در نگاه جدید توسعه، منطقه گرایی، کثرت گرایی فرهنگی و پایداری محیط زیست در حکم یا اصل پذیرفته شده است و تصور کلی توسعه را بعنوان پیشرفت به سوی وضعی از پیش تعریف شده به چالش می طلبد. در این انگاره، دولت نقشی جدید و بسیار حساس را می پذیرد که تابع سازواره های متفاوت کنترل اجتماعی است.

این دولت باید مجهز به یک بخش عمومی با کارایی بالا و همچنین ضامن کاربرد معقولانه منابع طبیعی بومی و مدل توسعه پایدار بر مبنای رعایت حفظ محیط زیست باشد. در انگاره جدید، دموکراسی مشارکتی جایگزین دموکراسی نمایندگی می شود تا فضاهای واقعی مشارکت شهروندی، و مشارکت در تصمیم گیری ها و اجرای آنها و تامین نظارت عمومی میسر گردد. ایجاد نهادهای محلی پایدار با گسترش نهادهای محلی و بومی در این فرایند نقش موثری دارد. در این راستا به نقش شوراهای اسلامی و دهیاری ها در توسعه و مدیریت روستاهای کشور که سعی در پیاده نمودن انگارهای جدید از نقش دولت در توسعه و مدیریت روستایی دارند، پرداخته می شود.

- نقش شوراهای اسلامی در توسعه پایدار روستایی

توسعه مفهومی است که درباره بهبود زندگی مردم مطرح می باشد و وابسته به مردم است. توسعه روستایی فرایند افزایش انتخاب مردم، گسترش مشارکت مردم، تواناسازی مردم برای تصمیم گیری در شکل دهی فضای خویش، افزایش رفاه و خوشبختی، گسترش فرصت ها و ظرفیت های بالقوه، تواناسازی همه مردم بویژه زنان، فقرا، کشاورزان خرده پا برای سازماندهی فضای خویش و تواناسازی برای انجام کار گروهی است (استعلاجی، ۱۳۸۱).

همه برنامه های توسعه ای برای مردم و بهره مندی مردم انجام می گیرد به گونه ای که کانون توسعه مردم می باشد پس توسعه با مردم و برای مردم است. با توجه به ابعاد توسعه پایدار روستایی نقش مردم را در فرایند پایدار تغییرات ابعاد

اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست محیطی بسیار بالاست. چه اگر مردم به باور تغییر در این ابعاد دست یابند و در جهت استفاده از این تغییرات در جهت رفاه و افزایش بهره مندی خود استفاده نمایند می توان به یک توسعه پایدار امیدوار بود. حرکت توسعه روستایی به سمت پیشرفت انسان ها و امکانات جهت گیری شده است. بنابراین ایجاد این انگیزه در ساکنان منطقه که خودشان شروع به حرکت و ابداع نمایند، یکی از شرط های اساسی و مهم است. یکی از ابزار نیل به این مقصود را می توان در تشکیل گروه های سازمان دهی شده مانند تعاونی های کشاورزی، شوراهای محلی و انجمن های روستایی یافت، ابزاری که می تواند چندین هدف را دنبال کند. تشکیل این گروه ها برای اعضای آن ها این فایده را دارد که روش بهتری برای مراقبت از منافع آن هاست. در حالی که از سوی دیگر، اعضای این گروه ها برای دولت و ارگان های وابسته به آن به مثابه مشاور، قابل دسترسی هستند (مهندسین مشاور از DHV هلند، ۱۳۷۱).

تشکیل شوراهای اسلامی در نواحی روستایی، اقدامی بسیار موثر در فرایند مردم سالاری و مشارکت مردم در سرنوشت خویش محسوب می شود. در نواحی روستایی که در چند دهه اخیر خلاء مدیریت وجود داشت، تشکیل شوراهای و به تبع آن تأسیس دهیاری اهمیت بسیار بیشتری نسبت به نواحی شهری دارد، چرا که شوراهای توانسته اند خلاء مدیریت را در روستاها پر کنند (رضوانی، ۱۳۸۳). شوراهای اسلامی به عنوان یک نهاد قانون گذاری در مقیاس کوچک و محلی می توانند کمبودهای 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 انتقال می نمایند 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 می شود، ولی از آنجا که شورا یک نهاد مشورتی و نظارتی است، بدون تشکیلات اجرایی ناقص است و نمی تواند وظایف خود را به خوبی انجام دهد، کما اینکه شوراهای اسلامی روستایی تشکیل شده در سال های اولیه بعد از پیروزی انقلاب نیز به دلیل نداشتن واحدهای اجرایی موفقیت چندانی نداشتند. خوشبختانه دولت به این نکته مهم توجه داشته و در قانون شوراهای تشکیل دهیاری را نیز پیش بینی کرده است (همان). آسیب شناسی شوراهای اسلامی روستاها نشان می دهد که هنوز قوانین و مقررات موجود در کشور توانایی اعطای خودگردانی لازم را به این شوراهای ندارد و مهمتر از همه اینکه نوعی گزینش در اعضای شوراهای صورت می گیرد و نه انتخاب توسط مردم روستایی و این شوراهای در نهایت به صورت عامل یا کارگزار دولت درآمده و خوداتکایی و خودگردانی خود را به نحوی از دست داده است. کمبود منابع مالی و ضعف زیرساختی در روستاهای کشور و مهاجرت جوانان از روستاها و عدم وجود انگیزه برای حضور در روستا، آینده روستاها را در حالی که از ابهام فرو می برد و در نهایت کارکردهای شورا نیز تحت تاثیر قرار گرفته و انگیزه توسعه رو به زوال می گذارد.

– دهیاریها و مدیریت توسعه روستایی

تشکیل شوراهای اسلامی روستایی اقدامی بسیار موثر در فرایند مشارکت مردم در توسعه نواحی روستایی محسوب می شود، ولی از آنجا که شورا اساساً یک نهاد مشورتی و نظارتی است، بدون تشکیلات اجرایی ناقص است و نمی تواند وظایف خود را انجام دهد، کما اینکه شوراهای اسلامی روستایی تشکیل شده در سالهای اولیه بعد از پیروزی انقلاب نیز به دلیل نداشتن واحدهای اجرایی موفقیت چندانی نداشتند. خوشبختانه قانونگذار به این نکته مهم توجه داشته و در قانون شوراهای تشکیل دهیاری را نیز پیش بینی کرده است.

در سال ۱۳۷۷ با تصویب مجلس شورای اسلامی به وزارت کشور اجازه داده شد، به منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام «دهیاری» با توجه به موقعیت محل و با درخواست اهالی روستا و به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل در روستاها تأسیس نماید. دهیاری در این مصوبه نهاد عمومی غیردولتی محسوب گردید.

در سال ۱۳۸۰، اساسنامه دهیاریها به تصویب هیات وزیران رسید و زمینه را برای تاسیس آنها فراهم ساخت. برای دهیار که توسط شورای اسلامی روستا انتخاب می شود و بعنوان سرپرست دهیاری و مدیر اجرایی روستا عمل می کند، وظایفی به شرح ذیل در قانون مشخص شده است:

- ۱- اجرای تمامی مصوبات شورای اسلامی روستا؛
- ۲- اعلام فرامین و قوانین دولتی؛
- ۳- همکاری با نیروهای انتظامی، سازمان ثبت احوال، مسئولین حفظ و نگهداری منابع و سایر نهادها و سازمانهای دولتی و ایجاد تسهیلات لازم برای ایفای وظایف آنان؛ و
- ۴- مراقبت از تاسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی های روستا و مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و تامین بهداشت محیط (وزارت کشور، ۱۳۷۷).

طبق قانون، دهیاری می تواند در همه روستاهای دارای شورا تاسیس شود، ولی در حال حاضر اولویت با روستاهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ خانوار است. ضمن اینکه پرداخت سرانه بعنوان خودیاری، تامین اموال منقول و غیرمنقول برای دهیاریها از جمله ماشین آلات، زمین، ساختمان و تاسیسات مورد نیاز از سوی روستاییان، شرط لازم برای تاسیس دهیاری در روستاها است (اکبری، ۱۳۸۲). دهیاریها از بدو تشکیل تاکنون با استفاده از همیاری و مشارکت مردم و کمک های دولتی به منظور رفع نیازمندی های عمومی، جمع آوری زباله، ارائه خدمات عمومی و توسعه معابر اقداماتی انجام داده اند. اجرای طرح هادی، برنامه خدمات عمومی و برنامه خدمات اجتماعی- اقتصادی، سه فعالیت عمده دهیاریها را تشکیل می دهد. تشکیل دهیاریها و شکل گیری مدیریت اجرایی در سطح روستاها، زمینه مناسبی را برای اجرای طرح های هادی روستایی و موفقیت اجرای آنها فراهم ساخته است. در گذشته، نبود مدیریت واحد و یکپارچه، مشکلات بسیاری را در فرآیند تهیه و اجرای طرح های بهسازی و هادی روستایی فراهم می کرد و این مسئله در عدم توفیق نسبی این طرح ها بسیار موثر بود. ولی در روستاهای دارای دهیاری، دهیاری همانند شهرداری مسئول اجرای این طرح ها است و می تواند با مشارکت مردم، و دیگر دستگاه های اجرایی، این طرح ها را اجرا نماید. وظیفه بنیاد مسکن در این زمینه طبق تفکیک وظایف انجام شده، صرفاً تهیه و نظارت بر اجرای این طرح ها است. در واقع همان تفکیک وظایفی که بین شهرداری و سازمان مسکن و شهرسازی در زمینه تهیه و اجرای طرح های توسعه شهری وجود دارد، بین دهیاری و بنیاد مسکن نیز در زمینه تهیه و اجرای طرح هادی و بهسازی روستایی به وجود آمده است.

باتوجه به اینکه هنوز عملکرد دهیاری ها را نمی توان به بوته نقد گذاشت و نقاط ضعف و قوت آن را به صورت جامع بررسی نمود، و به منظور دستیابی به یک مفهوم جامع و کلی که هم متناسب با شرایط روستاهای کشور و هم در جهت توسعه پایدار روستایی باشد، استفاده از یک تحلیل تطبیقی درباره الگوهای مدیریت محلی می تواند ما را به یک جمع بندی درباره نقش واقعی شوراها و دهیاری ها در شرایط کشور رهنمون سازد.

تجربه سایر کشورها در زمینه مدیریت روستایی و محلی

سازمان ها و حکومت های محلی از تاریخ و پیشینه بسیار قدیمی تر از حکومت های مرکزی و محلی برخوردارند، سالیان متمادی قبل از تکامل سازمان های مرکزی، سازمان های محلی در سطوح محلی و در واحدهای کوچک اراضی وجود داشته اند. حکومت های کوچک محلی در شرق و مخصوصاً شرق میانه دارای سوابق تاریخی ممتدی بوده اند. در اروپا نیز سابقه سازمان های محلی به مراتب قدیمی تر و ریشه دارتر از سابقه حکومت های محلی است (طاهری، ۱۳۷۰). تا قبل از تشکیل دولت مرکزی، این سازمان های محلی بودند که اداره امور مردم هر منطقه را بعهده داشته اند اما منظور ما از شوراهای محلی، سازمان هایی است که بعد از رنسانس و انقلاب کبیر فرانسه در کشورهای توسعه یافته اروپایی و آمریکا و دیگر

کشورها در سطوح محلی به فعالیت مشغول شدند. در کشورهای توسعه یافته که بر اساس دموکراسی اداره می‌شوند، نقش و حضور مردم در اداره امور نهادینه گشته و پرداخت هزینه‌های خدمات عمومی از طریق مالیات‌ها بوده و حاکمیت تفکر آزادی مطلق کسب و کار آدام اسمیت که دخالت دولت را جز در پاره‌ای امور مجاز نمی‌داند و بخش خصوصی در آن سرمایه‌گذاری می‌کند و دلایل دیگر موجب گشته تا علی‌رغم وجود دولت مرکزی مقتدر و وفاق عمومی، اداره امور هر منطقه و محل از طریق مردم و نمایندگان و متخصصین صورت پذیرد و شوراها در این کشورها به صورت نهادی مشورتی (شورای دهستان، شهر، استان و منطقه) و در نقش مدیر اجرایی (شهردار) فعالیت می‌نمایند.

در انگلستان، شوراهای ناحیه شهری و روستایی قدرت را در دست گرفته‌اند. اداره شوراها عملاً بر عهده چند «کمیته» است و متخصصین اداری در آن نقش سرنوشت‌ساز ایفا می‌نمایند.

در **ایالات متحده آمریکا**، سه طرح اساسی از سازماندهی محلی وجود دارد: سیستم «شهردار-شورای شهر» که بیش از همه متداول است، سیستم «کمیسیون» که در آن پنج نفر کمیسر منتخب مردم هم «قدرت تصمیم‌گیری» و هم «قدرت اجرایی» داشته هر کدام یک بخش از اداره محلی را مدیریت می‌کنند. سیستم «مدیریت شهرداری» که در آن شورای انتخابی شهر ادارات محلی را به یک مدیر حرفه‌ای حقوق‌بگیر می‌سپارند (آیت الهی، ۱۳۷۷).

در کشور **سوئد** نوعی خودگردانی محلی از طریق شهرداری‌ها و خودگردانی منطقه‌ای از طرف شوراهای استان اجرا می‌شود. در کشور **آلمان** مشارکت مردم در تهیه طرح‌های محلی بصورت جدی دنبال می‌شود و برنامه‌ریزی کالبدی در سطح فدرال، ایالتی و محلی انجام می‌گیرد.

کانتی‌ها^۱ در انگلستان و آمریکا نام اداره یا محلی است که در شهر و روستا اداره امور محلی را در دست دارند. در کشورهای انگلستان، آمریکا و پاره‌ای از کشورهای دیگر هر ایالت یا استان از نظر اقلیمی و تقسیمات ارضی به تعدادی کانتی تقسیم گردیده، هر کانتی دارای یک تشکیلات اداری مشابه با تشکیلات شهرداری‌هاست و همان وظایفی را که در شهرها بعهده شهرداری‌هاست و همان وظایفی را که در شهرها بعهده شهرداری‌ها می‌باشد در روستاهای واقع در حوزه کانتی عهده دار بوده، انجام می‌دهد (معاونت ترویج و آموزش کشاورزی وزارت جهاد سازندگی، ۱۳۷۱).

در کشورهای در حال توسعه، حکومت‌ها و سازمان‌های محلی از گذشته دور تا عصر حاضر اداره امور روستاها را بر عهده داشته‌اند. در کشور **هندوستان** از دوران باستان تاکنون هیئت‌های انتخابی مرکب از معتمدین و ریش سفیدان اداره امور روستا را بعهده داشته و بعلت اینکه تعداد آن‌ها پنج نفر بود، آن‌ها را **پنجیات** می‌گفتند. پنجیات بعد از استقلال نیز در روستاهای هندوستان از طرف دولت رونق داده شد و اداره امور روستا را انجام می‌داد. پمیرین تاهان دسا در اندونزی شامل یک رئیس روستا و یک واحد مشاوره‌ای است که از طرف روستائیان که به سن هفده سالگی رسیدند انتخاب و عهده‌دار امور روستا می‌گردند.

در کشور **کامرون** دو انجمن: ۱- انجمن سنتی که دارای قبیله‌ای و نژادی بوده و در تمام جنبه‌های زندگی روستائیان از جمله سازماندهی روستا، استفاده از فضای روستا، سازماندهی کار، همیاری در مواقع نیاز و ... فعالیت می‌کند. ۲- انجمن نوگرا که کارش تشویق جوانان به ماندن در روستا بوده و کارکردی مانند تعاونی‌ها داشته و تحت سلطه مقامات اداری هستند (آرون تولن، ۱۳۶۸).

کشور **بنگلادش** دارای یک دولت واحد است. برای سهولت در کارهای اجرایی کشور به ۶ بخش تقسیم شده که هر بخش زیر نظر یک نماینده اداره می‌شود و هر بخش به زیربخش‌های تقسیم شده که هر زیر بخش نیز زیر نظر یک نماینده اداره

¹ - County

می‌شود که در واقع این نماینده وظیفه مدیریت اجرایی را به عهده دارند. تا قبل از سال ۱۹۹۱ هر ناحیه نیز به زیربخش‌هایی تقسیم می‌شد که آپازیلا نام داشت. آپازیلاها در سال ۱۹۹۱ منسوخ شدند و شکل جدیدی از مدیریت روستایی به نام تاناها^۱ ایجاد گردید. هم اکنون نیز این تاناها وجود دارند که زیربخش‌ها را تشکیل می‌دهند. پایین‌ترین سطح اجرایی پس از تاناها روستاها یا گرام‌ها^۲ قرار دارند. بخش، نقطه مرکزی سیستم اجرایی در بنگلادش به شمار می‌آید. در سطح بخش برنامه‌های سالانه و یا کوتاه‌مدت و میان مدت برای توسعه روستایی و زیرساخت‌ها و ... به تصویب می‌رسد و وقتی برنامه‌های اجرایی به مقیاس‌های کوچک و قابل اجرا در زیربخش‌ها درآمدند آنگاه برنامه‌ها برای اجرا و تاناها واگذار می‌گردد (LGED, 1989).

به طور کلی بخش، ناحیه و تاناها شامل تعداد زیادی مامور و افراد حرفه‌ای و فنی هستند که توسط حکومت مرکزی منصوب می‌شوند. لازم ذکر است که دولت محلی در شهر و روستا توسط مردم به شکل‌هایی واگذار شده که این تشکله‌ها پورشاواس^۳ (شرکت سهامی مناطق شهری) در نواحی شهری و گرام پریشاد^۴ (شوراهای اتحادیه) و آپازیلا پریشاد و زیلا پریشاد در نواحی روستایی نامیده می‌شود (LGED, 2002).

حکومت محلی در نپال در سال ۱۹۹۰ که دولت تعهد مداوم خود را در جهت تمرکززدایی و خودگرایی محلی نشان داد و پس از اخذ لایحه خودگردانی محلی در ۱۹۹۹ بیشترین توجه را به خود جلب نمود. لایحه خودگردانی به طور شفاف اصول و سیاست‌های حکومت‌های خودگردان محلی را به شرح زیر مطرح نموده است:

- تفویض نیروهای مورد نیاز، مسئولیت‌ها و وسایل و منابع به تشکلهای محلی برای تواناسازی حکومت‌های خودگردان محلی.

- تفویض قدرت کافی در خصوص جمع‌آوری و بسیج امکانات برای تشکلهای محلی برای تحقق وظایفشان و مسئولیت‌هایشان به صورت پاسخگوینه

- تشویق پاسخگویی، شفافیت، مشارکت مردم و جامعه مدنی

- تشویق پاسخگویی رهبری محلی و

- تشویق بخش خصوصی برای مشارکت در حکومت‌های خودگردان محلی.

- توسعه و ایجاد تشکلهای محلی توانمند برای شناخت و پاسخگویی به نیازهای مردم (Poudyal, 1994).

البته دولت در سال ۱۹۸۲ لایحه تمرکززدایی را تصویب کرد و برنامه تمرکز زدایی، تمرکز بر تفویض قدرت و اختیارات بیشتر به پانچیات‌های محلی بود. اهداف اصلی شامل: تمرکز غالب بر برنامه‌های محلی در شکل برنامه‌های دوره‌ای و سالانه در نواحی و روستاها، تشویق فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی بر پایه نیازهای مردم و سازمان‌های محلی برای انجام موثر امور و تشویق هماهنگی بخشی در سطوح محلی برای افزایش کارایی و اثربخشی منابع و برنامه‌ها بود (HMG, 2002).

در سال ۱۹۹۰ دولت موقت پانچیات‌ها را در سه سطح روستا، ناحیه و منطقه منحل نمود ولی پانچیات‌ها به عملکردشان ادامه دادند. دولت مامورانی را منصوب کرد تا عملکرد پانچیات‌ها را اداره نموده و به سرانجام برسانند.

سیستم جدید حکومت محلی در سال ۱۹۹۹ به اوج کارایی خود رسید. قانون اساسی شاهنشاهی نپال از ۱۹۹۰ همراه با دستورالعمل‌ها، مؤلفه‌ها و سیاست‌های ایالتی، تصدیق می‌کند که این مسئولیت رئیس ایالت است که شرایط مناسب برای لذت بردن از میوه‌های دموکراسی را از طریق استفاده هرچه بیشتر از مشارکت مردم در حکومت بوسیله تمرکز زدایی فراهم آورد (HMG, 2002).

¹ - Thanas

² - Grams

³ - Pourashavas

⁴ - Gramparishads

سال ۱۹۹۰، این لوایح نتوانست راهگشای برخی از موارد کلیدی باشد. اولین مسئله این بود که این لوایح نمی توانست پاسخگوی سلسله مراتب سازمان ها به صورت عمودی در تشکلهای محلی باشد. زیرا این لوایح در سطوح روستا، شهر و ناحیه بود. مشکل دیگر وقتی ظاهر شد که همکاری کافی در خلال برنامه ریزی بودجه بندی و اجرای برنامه ها برای تشکلهای محلی وجود نداشت. وظایف بیش از حد و مسئولیت های خارج از توانایی که از طرف مرکز به سوی تشکلهای محلی خارج بود، غلبه بر این مشکلات و برای قدرتمندسازی تشکلهای محلی، تشکلهای منتخب مهمی بویژه برای خودگردانی در سطوح محلی ایجاد شدند (Bird and et al, 2003).

باتوجه به تجربیات مطرح شده، کشورها متناسب با شرایط خود مجموعه ای از قوانین و مقررات را شکل داده و یا الگوهای قدیمی را با کارایی و اثربخشی بیشتر معرفی نموده اند، ولی چکیده و راهنمایی کلی این تجربیات اعطای خودگردانی و خوداتکایی و تلفیق مناسب سازمان های محلی با حکومت مرکز بوده است. در ادامه به بررسی نارسایی های مدیریت روستایی در ایران پرداخته شده و در این گذار سعی می گردد، با توجه به تجربیات موجود پیشنهادهای آرایه گردد.

ناسازیهای مدیریت توسعه روستایی در ایران

با توجه به بررسی های انجام شده در نظام مدیریت توسعه روستایی کشور، نارسایی های متعددی وجود دارد که مهمترین آنها را می توان در موارد زیر دسته بندی نمود.

- نبود ساختار سازمانی و تشکیلاتی منسجم و یکپارچه با توجه به ماهیت توسعه روستایی؛ در تجربیات سایر کشورها به طور ویژه به سازمان محلی که دارای روابط متفاوتی است اشاره شد. ایجاد یک سازمان توسعه منطقه ای و اعطای اختیارات در زمینه برنامه ریزی با تلفیق سازمانهای محلی خودگردان با نظام اداری دولتی (تجربه نپال) و یا انتخاب یک کارگزار از سوی سازمان توسعه منطقه ای برای توسعه و مدیریت روستایی (تجربه آمریکا) این مورد را می توان برای روستاهای دورافتاده و محروم لحاظ نمود) می تواند مثر ثمر باشد. البته این راهکارها با توجه به حرکت برنامه ریزی از حالت متمرکز شدید (ایران) به برنامه ریزی منطقه ای می باشد.

- تغییر مداوم ساختار مدیریت توسعه روستایی در چند دهه گذشته بدون جهت گیری قابل توجه به سمت بهبود وضعیت و اصلاح ساختار؛ تغییرات سیاسی مستمر و دیدگاههای متفاوت توسعه و نبود یک الگوی شناخته شده توسعه در کشور و عدم اراده سیاسی در پرداختن به توسعه روستایی تغییرات مداوم ساختار مدیریت کشور را در برداشته است. برای این نارسایی طراحی یک برنامه بلندمدت به منظور حرکت دولت به اعطای خودگردانی به مناطق لازم و ضروری است.

- موازی کاری و تداخل وظایف دستگاه های متعدد اجرایی در برنامه ریزی و مدیریت توسعه روستایی؛ هرچند ممکن است این امر با ادغام وزارت کشاورزی و جهاد سازندگی کمی کمرنگتر شده باشد، ولی در حقیقت برنامه ریزی بخشی در کشور مشکل اصلی در موازی کاری و تداخل وظایف است. عدم نگاه سیستمی به مقوله توسعه به طور عام و توسعه روستایی به طور خاص و خلاء نهادی در روستاهای کشور که ناشی از تحولات تاریخی و نبود روستا در اولویتهای برنامه ریزی بوده باعث این نارسایی شده است. در این راستا اولین گام تحریک اقتصاد روستایی و درآمدزایی و به طور خاص توسعه کشاورزی است. این مهم با تقویت زیرساختها و انتقال تکنولوژی مناسب و کارآفرینی در روستاست. یا به صورت ویژه تقویت ترویج و آموزش کشاورزی و بازننگری در آن، چرا که امروز هیچی روند موثری از آن به چشم نمی خورد. سایر نارسایی ها را می توان در موارد زیر دسته بندی نمود.

- غلبه رویکرد بخشی و متمرکز در برنامه ریزی توسعه روستایی؛

- بلا تکلیفی مدیریت توسعه در محیط روستایی؛

- نبود تشکیلات مشخص برای مدیریت سرزمین در سطوح ملی، منطقه ای و محلی؛

• کمبود تشکیلات حمایت کننده و هدفمند برای رشد اقتصادی روستاها؛ و

• عدم وجود عزم راسخ در مدیریت کشور برای تحقق توسعه روستایی.

بررسی روند تحولات مدیریت روستایی در کشور طی چند دهه گذشته نشان می دهد که تشکیلات اداره روستاها و مدیریت توسعه روستایی ثبات چندانی نداشته و همواره در معرض تغییر و تحول بوده است. این تغییرات و تحولات نشان می دهد که تشکیلات موجود در هر مقطع زمانی نارسا بوده و به همین دلیل تغییراتی به منظور بهینه سازی آن انجام شده است، ولی سیر تحولات مدیریت و تشکیلات سازمانی توسعه روستایی در کشور به گونه ای نبوده که پس از این همه تغییرات، وضع مطلوبی شکل گرفته باشد. در واقع، نداشتن متولی مشخص برای مدیریت کلان توسعه روستایی همچنان وجود دارد، پراکندگی امور مدیریت توسعه روستایی، موازی کاری و تداخل وظایف دستگاه های اجرایی در این زمینه هنوز هم دیده می شود. در برنامه سوم توسعه با ادغام وزارتخانه های جهاد سازندگی و کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و در ادامه تفکیک وظایف این وزارت از دیگر دستگاه های اجرایی، گام مثبتی برداشته شد، ولی این تغییرات کافی نبوده و لازم است اصلاح ساختار در این زمینه تا رسیدن به وضعیت مطلوب ادامه یابد (موسسه توسعه روستایی ایران، ۱۳۸۱).

چشم اندازهای مدیریت توسعه روستایی در ایران

بهبود ماهیت توسعه روستایی با نظام مدیریت توسعه کشور مرتبط است. توسعه مدیریت کلان کشور می تواند زمینه بهبود مدیریت توسعه روستایی را نیز فراهم کند. در برنامه سوم توسعه اصلاح ساختار مدیریتی کشور از جمله در زمینه توسعه روستایی مطرح گردید و در این زمینه اقداماتی نیز انجام گرفت. در چشم انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله (۱۳۸۴-۱۴۰۴) یکی از محورها «توسعه مدیریت دولت» است که راهکارهایی در این زمینه به تصویب رسیده است. در لایحه برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) نیز به اشکال مختلف این موضوع مدنظر قرار گرفته است. از جمله در بخش ششم این لایحه یعنی نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت، مصوباتی وجود دارد که اجرای آن می تواند زمینه بهبود مدیریت توسعه روستایی را فراهم کند. با توجه به اهمیت این دو سند در آینده کشور، مصوبات، الزامات و راهبردهای مطرح شده در آنها به شرح زیر مورد بررسی قرار می گیرد.

در چشم انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله در محور «توسعه مدیریت دولت» الزامات و راهبردهایی ارائه شده که تحقق آنها می تواند ضمن بهبود مدیریت و رفتار دولت در اداره امور جاری و توسعه کشور، زمینه مشارکت مردم و تقویت نهادهای محلی و مردمی را فراهم سازد و به نوبه خود در بهبود مدیریت توسعه روستایی نیز موثر باشد. برخی از این الزامات و راهبردها به شرح زیر است:

• ایجاد تعامل سازنده و پویا بین دیوانسالاری دولت و فعالیت های اقتصادی مردم برای رسیدن به بسط مشارکت حداکثر مردم؛

• تقویت حاکمیت قانون و محدود کردن قلمرو فعالیت های دولت به اجرای وظایف اصلی و حاکمیتی و حضور همه جانبه تر در این قلمروها با تاکید بر آینده نگری در تنظیم امور به جای مداخله مستقیم در فعالیت ها؛

• اصلاح و بازنگری در قوانین و مقررات با جهت گیری افزایش مشارکت مردمی؛

• توسعه تعامل دولت و مردم به منظور افزایش اعتماد، همگرایی، نشاط ملی و سرمایه اجتماعی جهت تحرک بخشی توسعه کشور؛

• برقراری شرایط دخالت کمتر دولت در اداره امور اقتصادی به منظور بسط مشارکتها و فرصتها، کاهش فساد مالی و رانت جویی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۲).

در لایحه برنامه چهارم توسعه کشور (۱۳۸۴-۱۳۸۸) نیز وظایفی برای دولت در نظر گرفته شده است که اجرای آنها می تواند زمینه بهبود مدیریت توسعه نواحی روستایی را فراهم کند. در بخش ششم این لایحه (نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت) در ذیل ماده ۱۳۲، دولت موظف شده «کلیه تصدیهای دستگاههای دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا را با تصویب شورای عالی اداری و استخدامی کشور همراه با منابع مالی ذیربط به شهرداریها و دهیاریها واگذار کند». همچنین در ماده ۱۴۲ نیز، «شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت های قابل واگذاری دستگاه های اجرایی به شهرداریها و دهیاریها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدیهای غیر ضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر» از دیگر وظایف دولت در این برنامه است. علاوه بر این در فصل هشتم برنامه (ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی) در ماده ۱۰۴، دولت مکلف شده «طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان ها، نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور را تدوین و با اعمال سیاست های تشویقی، امکان گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی را فراهم کند» (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۲).

اصلاح ساختار مدیریت توسعه روستایی کشور

باتوجه به نارساییهای موجود در نظام مدیریت توسعه روستایی کشور، بهبود و اصلاح این نظام ضروری بوده و می تواند نقش تعیین کننده ای در فرایند توسعه روستایی کشور داشته باشد. در این زمینه علاوه بر راهکارهای ارائه شده در چشم انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله و نیز برنامه چهارم توسعه، راهکارهای دیگری نیز مطرح شده که توجه به آنها ضروری است. در گزارش هم اندیشی توسعه روستایی - محور شماره ۲۴ همایش چالش ها و چشم اندازهای توسعه کشور - (موسسه توسعه روستایی ایران، ۱۳۸۱) و نیز در نظرسنجی از برخی صاحب نظران در مورد جایگاه روستا در فرایند توسعه ملی (فیروزنیا و افتخاری، ۱۳۸۲). راهکارهایی ارائه شده که بسیار اهمیت دارد. مهمترین این راهکارها به شرح زیر است:

- تمرکز زدایی در سطوح تصمیم گیری، اجرا و نظام تخصیص منابع؛
- تفویض اختیار و تقویت مدیریت محلی (شوراهای اسلامی) به منظور مشارکت بیشتر در توسعه محلی؛
- تشکیل و تقویت نهادهای غیردولتی، تشکل های مردمی و محلی برای مشارکت بیشتر در توسعه محلی؛
- تحول در ساختارهای اقتصادی برای ترغیب مشارکت بخش غیردولتی و خصوصی در فعالیت های اقتصادی؛
- مشارکت تعاملی متکی بر سه عنصر مردم، نهادهای محلی و نهادهای دولتی؛
- تقویت شیوه های نظارتی از طریق نهادهای مردمی (سازمان های غیردولتی، اتحادیه ها)؛
- جایگزینی رهیافت برنامه ریزی مشارکتی در فرایند تصمیم سازی و برنامه ریزی توسعه؛
- تغییر ساختار و کارکرد دولت از کارگزار توسعه بعنوان تسهیل گر توسعه؛
- هماهنگی در مدیریت عالی توسعه روستایی از طریق فعال نمودن شورای هماهنگی توسعه و عمران روستایی در سطوح ملی، منطقه ای و محلی و کاهش سطوح تصمیم گیری به شورای هماهنگی توسعه و عمران روستایی؛
- اصلاح ساختار موجود با هدف کاهش تصدی گری دولت و واگذاری امور به بخش خصوصی؛
- افزایش مشارکت روستاییان در تمامی مراحل تصمیم گیری؛
- تشکیل سازمان توسعه روستایی با دیدگاه فرابخشی؛
- ساماندهی فعالیت ها و وظایف دولت و تقسیم آن به وظایف جاری، عادی، حاکمیتی و تصدی گری و قرار دادن وظایف هم سنخ در تشکیلات هم سنخ و تعیین محل اعتبار آن؛
- بکارگیری مدیریت مشارکتی و محلی در فرایند تصمیم گیری؛

- حرکت به سمت نظام برنامه ریزی منطقه ای و توجه به توسعه یکپارچه؛
- تغییر اهداف سازمان گرا و بخش گرا به مردم گرا؛
- اتخاذ رویکرد نهادگرایی که «اصول کلی این رویکرد تقویت شبکه های نهادی، ترغیب گفتگو و مذاکره، توجه به راهکارهای مبتنی بر شرایط خاص، توجه به نقش دولت در حمایت از نهادهای محلی، تاکید بر نقش کارای هماهنگی و سازگاری نهادها است».
- ایجاد زمینه برای تشکیل نهادهای تخصصی مدنی برای توسعه روستایی.

البته لازم به ذکر است که موارد ذکر شده از مسایل بنیانی در مدیریت و توسعه روستایی است و اگر به موضوع با یک نگاه نظامند نگریسته شود، حجم موارد ذکر شده بسیار بیشتر خواهد بود. هرچند توجه به این موارد که گام نخستین در توسعه روستایی ایران می باشد، می تواند حرکت به سوی اهداف دیگر را میسر نماید. با توجه به موارد ذکر شده و به منظور مفهومی کردن این اصلاحات و ارایه یک مدل مناسب برای توسعه مدیریت محلی در ایران، در بخش پیشنهادات چارچوبی برای محلی سازی فرایند توسعه روستایی ارایه شده است.

نتیجه گیری و پیشنهادات: یک چارچوب مفهومی برای مدیریت توسعه روستایی

ایجاد، شناسایی و توسعه یک شبکه مرتبط و پیوسته پویا در بین سرویس های مختلف خدماتی در نواحی روستایی بستگی به فعالیت تعداد زیادی از ویژگی های متغیر محلی، که مشخص گردیده باشند، دارد. برای مثال سربیس های موجود با توجه به قلمرویی که عمل می کنند، روابط درونیشان، نتایج برون داد از روابط درونیشان، تعادل بین انتظارات و محرومیت ها، تماس های بدلی و خارجی، تعادلات بین درستی ها و نادرستی ها و غیره مشخص می گردند (Holt, 2002, Von Zedtwitz et al. 2003).

تفسیرهای کلیدی مفید می تواند از مدل سازی اینگونه شبکه ها صورت گیرد؛ من جمله شرح جریاناتی که در ایجاد، توسعه و یا بهبود عملکرد این شبکه ها زمانی که برای توسعه محلی مورد استفاده قرار می گیرند صورت بگیرد. ادبیات این شبکه ها اطلاعات زیادی درباره مدل های تئوریک برای معماری و تخصیص مناسب این شبکه ها به ما می دهد. ایجاد و تقویت شبکه های محلی روستایی نمی تواند به وسیله "فشار قانون" انجام پذیرد بلکه به پیش زمینه هایی نیاز دارد که عبارتند از:

۱. فردسازی: ظرفیت اسپانسرها و حمایت کنندگان شبکه برای شناسایی آژانس های مربوطه و منابع مناسب برای درگیر شدن در سیستم است (Albert and Barabasi, 2002).

۲. درگیری: ظرفیت های آژانس ها برای درگیر شدن در شبکه و درگیر کردن آژانس های بیشتر در این زمینه (Barrat and Weigt, 2000).

۳. ائتلاف: ظرفیت سازمان ها برای ایجاد یک ساختار کارآمد و اثربخش در میان شبکه (bollobas, 2001).

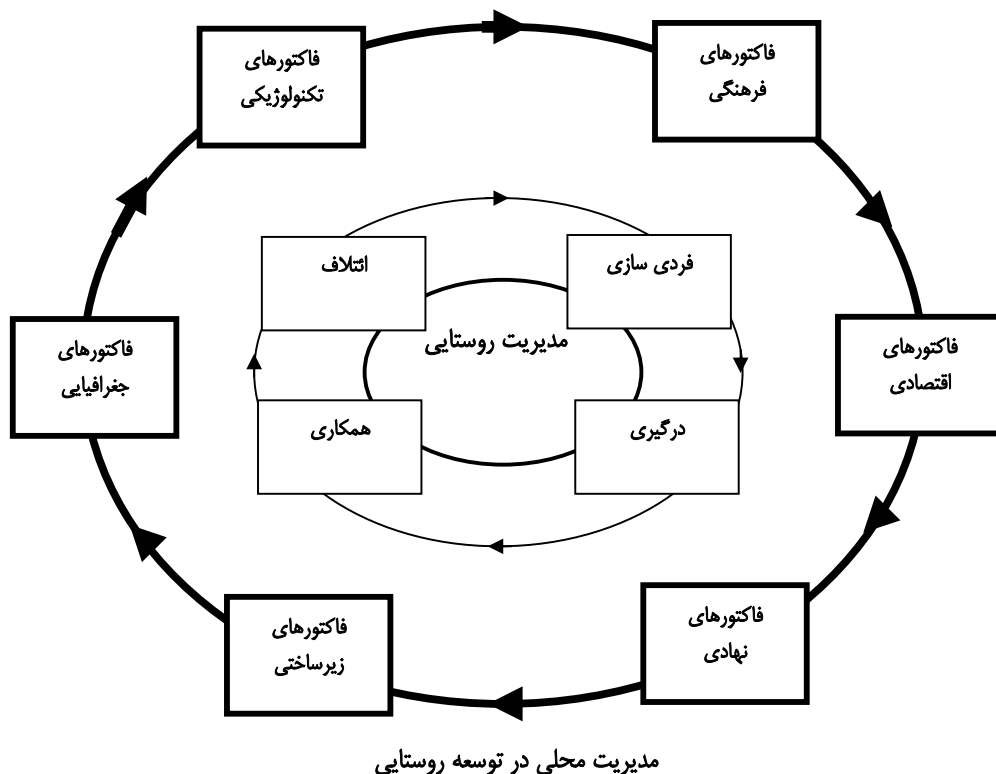
۴. همکاری: ظرفیت سازی آژانس ها برای کار با هم و عمل مناسب در میان شبکه (Bouchaud and Potters 2000; Goh et al, 2002).

در این دورنما توسعه محلی یک فرآیند چند بعدی که به طور متغیر عمل می کند و بعضی از ابعاد کلیدی آن شامل موارد زیر است:

۱. فاکتورهای اقتصادی: ساختار شرکت، بهره وری شرکت، ترکیب فعالیت های اقتصادی، درجه رقابت شرکت در محل، منطقه، سطوح ملی و بین المللی و غیره.

۲. فاکتورهای تکنولوژیکی: نفوذ فناوری در تولیدات، فرآیند تولید و مدیریت محلی و غیره.

۳. فاکتورهای جغرافیایی: شرایط فیزیکی و محیطی، مزیت‌ها و معایب اقتصادی-جغرافیایی و غیره.
۴. فاکتورهای زیرساختی: کیفیت و کمیت زیرساخت‌ها (جاده‌ها، ریل راه‌آهن، تسهیلات حمل و نقل و انبارداری، انرژی، فناوری اطلاعات و غیره).
۵. فاکتورهای فرهنگی: سطوح تحصیلی، طرز تفکر، پیشینه محلی، روابط اجتماعی، پیوستگی و جدایی اجتماعی و غیره.
۶. فاکتورهای نهادی: کیفیت اداره محلی و خدمات عمومی، وجود یا مجاورت با تولیدکنندگان دانش (دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و غیره) و آژانس‌های ترویجی (Cannarella and Piccioni, 2006).



با توجه به مفاهیم و چارچوب ارائه شده پیشنهادات مطرح به منظور بهبود مدیریت محلی توسعه عبارتند از:

- در نگرش جدید توسعه بازگشت به ویژگی متمایز تاریخی هر جامعه از یک طرف و پرهیز از القای نسخه های تجویزی توسعه از بالا به پایین مورد تاکید می باشد.
- هویت محلی زیربنای مدیریت محلی و مدیریت محلی ابزار اصلی توسعه پایدار روستایی به شمار می روند. در واقع هویت محلی مبنای اصلی محلی گرایی و اداره محلی امور جامعه در قالب عنوان «مدیریت محلی» است، واژه ای که در بطن آن تمرکز زدایی، خودگرانی، مشارکت محلی، مشروعیت محلی، توسعه محلی و خوداتکایی محلی نهفته است. در این زمینه توانایی فنی و مدیریتی حکومت محلی، مشروعیت سیاسی در تصمیم گیری، دسترسی به منابع و داشتن چارچوب حقوقی از پیش شرط های اصلی تحقق عملی مدیریت محلی است.
- مشارکت مردم در اداره امور محلی خود با داشتن اختیار تصمیم گیری حاصل می گردد و اختیار تصمیم گیری مستلزم فراهم آوردن امکانات گوناگون برای اجرای تصمیمات و سیاست ها و خط مشی های اتخاذ شده در محل است. به بیانی دیگر، اختیار تصمیم گیری در امور محلی نمی تواند مجزا از اختیار تصمیمات مالی برای فراهم آوردن امکان اجرای سیاستها و تصمیمات باشد.

- در این الگوی توسعه با تاکید بر رهیافت مشارکتی با حرکتی از پایین و دو سویه می باشد، اگرچه در ابتدا ممکن است با کارایی آرمانی روبرو نباشد، اما عامل موثری در افزایش توان اجتماعات در پاسخگویی به نیازهایشان و شرکت مردم در جریان توسعه است. این رهیافت به دلیل حضور مردم در مدیریت محلی، گرایش به درون زایی، عدالت خواهی و سازگاری با محیط زیست دارد. در این رهیافت با تقویت اجتماعات و تشکلهای مردمی برخوردار از قدرت تصمیم گیری بر منابع، زمینه توسعه فراهم می گردد.

- دولت در زمینه توسعه مدیریت محلی نقش تواناسازی اجتماعات محلی را خواهد داشت. امر تواناسازی از طریق تسهیلات قانونی، مالی و اعتباری، آموزش مداوم و فراهم کردن فرصت های مشارکت برای اجتماعات محلی خواهد بود.

- سازمان محلی، سازمانی است عمومی که با اختیاراتی وسیع در قسمتی از خاک یک استان، شهرستان، شهر یا نواحی محدودتری مانند بخش، دهستان و غیره برای اداره امور محلی آن قسمت به وجود می آید. سازمان های محلی از این جهت متمایز از حکومت به معنی اعم است که جزئیات مقررات اداره امور آن به وسیله ایالت و یا حکومت مرکزی که حکومت محلی جزئی از آن است تعیین نمی شود، بلکه خود مردم محل به موجب اختیاراتی که طبق قانون اساسی و یا قوانین عادی به آنها داده شده می توانند با تنظیم و تصویب مقررات جدید تا آن جا که با قوانین مملکتی مغایر نباشد امور محلی خود را اداره نمایند.

- تمام فعالیت های حکومتی که پایین تر از سطح مسائل مالی قرار گرفته اند در حوزه اقتدار سازمان های محلی خواهند بود. البته ایفای نقش سازمان های محلی می تواند با مشکل نداشتن منابع مالی کافی، و شرح وظایف نارسا و ناکافی مواجه شود و به عدم موفقیت آنها منجر گردد.

منابع و ماخذ

۱. آرون تولن، ۱۳۶۸، **مشارکت مردم**، ده مقاله درباره ترویج کشاورزی، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی جهاد سازندگی، تهران، ص ۲۰۷.
۲. آیت‌اللهی، علیرضا (۱۳۷۷) **شوراهای کشور و آمایش شهر و روستا**، چاپ اول، تهران.
۳. اردیبهشت، قدرت‌الله (۱۳۷۸)، **مدیریت توسعه**، مجموعه نهم، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تهران.
۴. ازکیا، دکتر مصطفی، (۱۳۷۰)، **جامعه‌شناسی توسعه و توسعه‌یافتگی روستایی ایران**، انتشارات اطلاعات، تهران، سال ۱۳۷۰، ص ۶.
۵. استلاجی علیرضا، (۱۳۸۱)، **بررسی و تحلیل رویکردها و راهبردهای توسعه روستایی-ناحیه‌ای**، نشریه جهاد، سال ۲۲، خرداد و تیر و مرداد، شماره ۲۵۰-۲۵۱ و ۲۵۲.
۶. افتخاری، عبدالرضا و زنگنه، یقوب، (۱۳۷۶)، **ساماندهی فضایی سکونتگاههای روستایی**، فصلنامه مدرس- دوره دوم- شماره چهارم، پاییز ۱۳۷۶.
۷. اکبری، غضنفر، (۱۳۸۲)، **یادداشت سردبیر**، دهیاریها، شماره ۳، سال اول، وزارت کشور، ص ۳ و ۴۶.
۸. بالان، احمد، (۱۳۷۸)، **بررسی مفاهیم توسعه پایدار**، مجله جهاد، شماره ۲۱۸، صص ۳۷-۳۲.
۹. پارس ویستا (مهندسی مشاور) (۱۳۷۹)، **مطالعات تمرکززدایی و بهبود مدیریت منطقه ای**، گزارش پنجم، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۱۰. رضوانی، محمد رضا، ۱۳۸۳، **مقدمه ای بر برنامه ریزی توسعه روستایی در ایران**، چاپ اول، تهران: نشر قومس.
۱۱. رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا و سید علی بدری، (۱۳۸۲)، **ارزیابی پیامدهای اقتصادی ادغام روستاها پس از زلزله از دیدگاه توسعه پایدار**، فصلنامه مدرس (علوم انسانی)، شماره ۲۹، دانشگاه تربیت مدرس، صص ۶۰-۲۳.
۱۲. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، (۱۳۸۲)، **چشم انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله** (توسعه پایدار محلی با رویکرد جهانی)، گزارش شماره ۱۷، کارشناسی، مقدماتی، پیشنهادی.
۱۳. شریعتی، محمد تقی، (۱۳۸۱)، **انگاره جدید در تحول کشاورزی و توسعه روستایی**، اطلاعات سیاسی، اقتصادی، موسسه اطلاعات، صص ۲۴۳-۲۳۸.
۱۴. شفیعی، حسن، (۱۳۷۹)، **مدیریت در سطح محلی و توسعه پایدار**، مدیریت شهری، شماره ۴، وزارت کشور، صص ۴۳-۳۴.
۱۵. شکویی، حسین (۱۳۷۶)، **جغرافیا و برنامه ریزی**، فصلنامه مدرس، دوره دوم، سال چهارم، پاییز ۱۳۷۶.
۱۶. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۰)، **حکومت‌های محلی و عدم تمرکز**، چاپ اول، نشر قومس، تهران.
۱۷. فیروزنیا، قدیر و عبدالرضا رکن‌الدین افتخاری، (۱۳۸۲)، **جایگاه روستا در فرآیند توسعه ملی از دیدگاه صاحب نظران**، موسسه توسعه روستایی ایران، تهران.
۱۸. معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی، (۱۳۷۱)، **طرح بررسی عملکرد و اثرات اقتصادی-اجتماعی خانه‌های همیار**.

۱۹. موسسه توسعه روستایی ایران (۱۳۸۱)، گزارش هم اندیشی توسعه روستایی، محور شماره ۲۴، مجموعه مقالات همایش چالش ها و چشم انداز های توسعه ایران، موسسه عالی آموزشی و پژوهشی مدیریت برنامه ریزی، صص ۱۴-۱
۲۰. موسسه توسعه روستایی ایران (۱۳۸۲)، منشور کنگره توسعه روستایی، همایش توسعه روستایی، چشم اندازها و چالش ها.
۲۱. مهندسین مشاور DHV از هلند (۱۳۷۵)، رهنمودهایی بر برنامه ریزی مراکز روستایی، جهاد سازندگی
۲۲. وزارت کشور، (۱۳۷۷)، آشنایی با شوراهای اسلامی، مرکز آموزش سیاسی.

23. LGED, 1988-1999, Government of Bangladesh, Dhaka.

24. LGED, 2002 Pourashava Statistical Yearbook of Bangladesh.

25. Poudyal, D. P., 1994, Strategies for local level planned development in Nepal: an evaluation of Decentralization Act 1982 from the local perspective, (Dhaka: Again printing and publishing co.)

26. HMG, 2000, Statistical pocketbook, Nepal (HMG, Katmandu).

27. HMG, 2002, Local Authorities Fiscal Commission report, (HMG, Katmandu).

28. HMG, 2003, the Teeth Plan, Nepal (HMG, Katmandu).

29. Bird, Kate. Hulme, David. Moore, Karen. Shepherd, Andrew (2003). CHRONIC POVERTY AND REMOTE RURAL AREAS. CPRC Working Paper No 13. International Development Department School of Public Policy, University Of Birmingham, Chronic Poverty Research Centre, Birmingham.

30. Holt, K. 2002. Market Oriented Product Innovation. A Key to Survival in the Third Millennium, Kluwer.

31. Von Zedtwitz, M., G. Haour, T. Khalil and L.A. Lefebvre (eds). 2003. Management of Technology: Growth Through Business Innovation and Entrepreneurship. London: Pergamon.

32. Albert, R. and A.L. Barabasi. 2000. 'Topology of Evolving Networks: Local Events and Universality', Physical Review Letters, 85: 5234-37.

33. Barrat, A. and M. Weigt. 2000. 'On the Properties of Small-world Networks', European Physical Journal B, 13: 547-60.

34. Bollobàs, B. 1998. Modern Graph Theory. New York: Springer.

35. Bouchaud, J.P. and M. Potters. 2000. Theory of Financial Risks. Cambridge: Cambridge University Press.

Challenges and solutions for management of rural and local communities of Iran

Hanieh Davodi , Tahmasb Maghsoudi and Hossein Shabanali Fami

Abstract

Investigations of rural management experiences in Iran during the past years show that due attention needs to be still paid to rural community. The experiences gained in rural management of Iran during the past years show that rural areas suffer lack of a strong management body, which resulted in village's discharge, migration, increase of the severity of problems in large cities such as Tehran as well as lack of access to a comprehensive sustainable development in the country. It is because the experts believe that development should be started from rural areas if it is going to be continuous and sustainable. Given the importance of the issue, improving people participation in rural development is essential to improve the indicators such as facilitation, sustainability, capacity-building and empowering local communities in rural management. In fact, with regards to achieve this objective, institutionalization of local management bodies such as villages' councils and Dehyaries in order to meet sustainable rural development and using capacities of local communities should be taken into account. The purpose of this review paper is to investigate the government's role in the new development paradigm, comparative analysis of the conditions in other countries with regards to local community's management and related drawbacks in Iran for development in a conceptual framework of strengthening local management bodies. Establishing and strengthening local rural networks cannot be carried out with the pressure of law but it needs necessary grounds such as capacity building, involvement, coalition, and cooperation. Therefore, the landscape of local development is multidimensional, which consists of key dimensions including economic, technological, geographic, infrastructural, cultural, and institutional factors. Local identity is a basis for local management, which in turn is the main tool for sustainable development in rural areas. In fact, local identity is assumed the main basis for localization and local community administration as a form of "local management", within which there are terms like decentralization, autonomy, local participation, local legitimacy, and local development. In the field of technical and managerial ability of local government, the legitimacy of political decision making, access to resources, and legal framework is main pre-condition to achieve local management.

Keywords: *Rural development, Rural management, Local communities, Village councils, Dehyary.*