

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۱۴۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۵/۱۷

شماره ثبت: ۱۱۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح دهیاری‌ها»

کد موضوعی: ۲۵۰

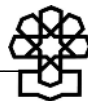
شماره مسلسل: ۱۲۵۵۰

شهریور ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی
۷.....	وضعیت کنونی
۱۰.....	معیارهای راهنما
۱۵.....	نتیجه‌گیری
۳۴.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دهیاری‌ها»

چکیده

توسعه پایدار روستایی شامل فرآیند تغییرات اجتماعی، اقتصادی، محیطی است که برای افزایش رفاه طولانی‌مدت در کل جامعه طراحی می‌گردد. بدون شک یکی از مهمترین مباحثی که در توسعه روستایی مؤثر است، مبحث مدیریت روستایی می‌باشد. گره مدیریتی روستایی در ایران طی چند دهه گذشته و شاید در یکصد سال اخیر در ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یکی از مهمترین و حساس‌ترین معضل و چالش برنامه‌ریزان و متخصصین بوده است. در مقطع پس از انقلاب اسلامی قوانینی از قبیل «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری»، «قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری»، «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران»، «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» و «قانون مالیات بر ارزش‌افزوده» به موضوع مدیریت روستایی پرداخته‌اند. در حال حاضر با تشکیل شوراهای اسلامی روستایی و تأسیس دهیاری‌ها، می‌توان به رفع بخشی از مشکلات مدیریت روستایی چشم امید دوخت که ناشی از نادیده گرفتن مقام اجرایی و تغییرات مداوم ساختاری بوده است. تشکیل دهیاری به‌عنوان نهادی محلی و غیردولتی در کشور از جمله اقداماتی است که با هدف سپردن امور مردم به مردم صورت گرفته

است. حدود ۱۲ سال تجربه شوراهای اسلامی روستایی (طبق قانون جدید) و دهیاری‌ها در کشور وجود دارد و در این مدت مطمئناً قانون قبلی نقاط قوت و ضعف خود را نشان داده و بنابراین لازم است از تجربه ۱۲ سال گذشته برای اصلاح و تکمیل قانون دهیاری‌ها برای توسعه و تقویت مدیریت روستایی در سطح محلی در یک فرآیند صحیح استفاده شود. به‌منظور تثبیت جایگاه دهیاری‌ها و تدقیق قوانین، طرح در مجلس شورای اسلامی تحت عنوان طرح دهیاری‌ها مطرح شده است. به‌طور کلی تصویب قوانینی در جهت بالا بردن جایگاه دهیاری‌ها و تقویت ضمانت اجرایی برنامه‌های آن حیاتی است. طرح پیشنهادی «دهیاری‌ها» ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای رفع خلأهای قانونی و بهبود فعالیت این نهاد نوپا محسوب می‌شود، ولی باید مورد بازنگری و شفاف‌سازی اساسی قرار گیرد تا بتواند در تمرکززدایی، حکمرانی خوب و توسعه پایدار روستایی ایفای نقش کند.

مقدمه

توسعه پایدار روستایی شامل فرآیند تغییرات اجتماعی، اقتصادی و محیطی است که برای افزایش رفاه طولانی‌مدت در کل جامعه طراحی می‌گردد (موسلی، ۲۰۰۳^۱ به نقل از اژدری‌فرد و احمدوند، ۱۳۹۰). یکی از علل توسعه‌نیافتگی شهری و مواجه شدن شهرها با اسکان غیررسمی، فقر، تعارضات و... عدم توجه به سکونتگاه‌های روستایی و عدم توسعه نظام‌مند آنهاست. اگرچه جهان در حال توسعه با شتابی درنگ‌ناپذیر



به‌سوی شهری شدن گام برمی‌دارد (گوگلر،^۱ ۱۹۹۷) ولی توسعه شهرها نباید منجر به نابودی روستاها و غفلت از توان آنها برای ارائه یک زندگی آرام و فارغ از هیاهو شود. توسعه روستایی به‌عنوان یک راهبرد برای اصلاح و بهبود وضع زندگی اقتصادی و اجتماعی، فرآیندی است که دربرگیرنده مورد استفاده قرار دادن منابع طبیعی و انسانی، تکنولوژی، تسهیلات زیربنایی، نهادها و سازمان‌ها، اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌ها به‌منظور تشویق و تسریع رشد اقتصادی در مناطق روستایی به‌منظور ایجاد شغل و بهبود کیفیت زندگی روستایی برای ادامه زندگی و پایداری حیات می‌باشد. بنابراین فرآیند توسعه روستایی مستلزم تمامی گام‌های تغییر است که به‌وسیله آن یک اجتماع روستایی از شرایط زندگی غیرمطلوب به طرف شرایط مطلوب مادی و روحی حرکت می‌کند. در عین حال توسعه روستایی مستلزم وجود نهادهای کارآمدی است که برای تحقق اهداف توسعه از مناسب‌ترین و مطلوب‌ترین سازماندهی ممکن بهره‌مند باشند. به‌طوری که امروزه یکی از شاخص‌های مطرح در ارزیابی روند توسعه در کشورها، قدرت نهادسازی و میزان نقش و کیفیت عملکرد نهادهای مردمی و محلی در توسعه است.

بدون شک یکی از مهمترین مباحثی که در توسعه روستایی مؤثر است، مبحث مدیریت روستایی می‌باشد. گره مدیریتی روستایی در ایران طی چند دهه گذشته و شاید در یکصد سال اخیر در ابعاد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یکی از مهمترین و حساس‌ترین معضل و چالش برنامه‌ریزان و متخصصین بوده است. این

مسئله همان‌قدر که در هریک از ابعادش اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد، برای روستا و روستاییان که به گفته لمپتون اساس حیات اجتماعی ایران بر آنها استوار است، حائز اهمیت است (قدیری معصومی و ریاحی، ۱۳۸۳). در کنار توزیع وظایف بین سازمان‌های مختلف دولتی، همواره گرایش به تمرکز امور ده در یک وزارتخانه وجود داشته است. تصمیم‌گیری‌های اساسی در ادارات دولتی و به‌صورت متمرکز اتخاذ می‌گردید و مشارکت در سازمان‌های محل مثل انجمن ده یا شرکت تعاونی و... فرصت و امکانی برای تأثیرگذاری بر رهبری ده و اداره امور آن به‌دست روستاییان نمی‌داد. نبود زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی مشارکت مردم در اداره امور مختلف روستا از یک طرف و ندادن فرصت و امکانات از طرف دیگر و عدم حمایت مسئولین از نهادهای محلی و... دست روستاییانی را هم که می‌خواستند در این زمینه منشأ اثری باشند، بسته بود (جعفری‌نژاد و همکاران، ۱۳۸۹).

مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی

پس از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، نقش جهاد سازندگی در مدیریت توسعه روستایی، بیشتر از نقش بقیه دستگاه‌های اجرایی بود. وزارت جهاد سازندگی در ابعاد مختلف حیات جامعه روستایی برنامه‌ریزی و فعالیت می‌کرد. پس از ادغام وزارتین کشاورزی و جهاد سازندگی عملاً روستاها به‌دست فراموشی سپرده شدند و سازوکاری وجود نداشت که به‌طور نظام‌مند روستاها و دغدغه‌ها و مشکلات آنها در ابعاد مختلف را به دستگاه‌های مربوطه گزارش کرده و در پی راه‌حلی برآید. به



این ترتیب روستاها به تدریج از دستور کار دستگاه‌های اجرایی و نظارتی کشور، تا حدود زیادی خارج شدند. همچنین روستا فاقد نهاد محلی بود که بتواند توان روستاییان را برای توسعه بسیج کند.

به‌طور کلی بررسی‌ها حاکی از آن است که در نظام جمهوری اسلامی، چندین قانون درخصوص مدیریت روستایی تصویب شده است. قانون نخست با عنوان «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» مصوب سال ۱۳۶۱، مدیریت روستایی را برعهده نهاد جدیدی تحت عنوان «شورای اسلامی روستا» واگذار کرد. این شورا در حقیقت جانشین انجمن ده شده بود. مدت اعتبار شورا دو سال بود. در این قانون وضعیت مقام مجری تصمیمات شورای روستا تعیین نشده بود. ده‌بان مقامی بود که در آخرین قانون مدیریت روستایی قبل از انقلاب وظیفه اجرایی در روستا داشت، اما در قانون جدید، مقام دارای نقش اجرایی در نظام مدیریت روستا در نظر گرفته نشده بود؛ ابهامی که در سال‌های بعد مشکلات بسیاری را برای شوراها پدید آورد. قانون دوم که فرصت اجرا نیافت، «قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» مصوب سال ۱۳۶۵ بود. مطابق قانون، مدت اعتبار شورا به چهار سال افزایش یافت، ولی باز هم به مقام اجرایی مدیریت روستا توجهی نشد. در بسیاری از روستاها شوراها تشکیل شده بودند، اما سازوکار اجرای تصمیمات آن معلوم نبود. قانون بعدی در سال ۱۳۷۵ تحت عنوان «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران» به تصویب رسید. براساس این قانون، مدیریت روستایی همچنان برعهده شورای اسلامی قرار گرفت (ایمانی جاجرمی و عبداللهی، ۱۳۸۸). طبق ماده (۱) این قانون، هدف شورای اسلامی روستا پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی،

آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا عنوان شده است. این شوراهای روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت ۳ نفر عضو و بیش از ۱۵۰۰ نفر ۵ نفر عضو دارند. در این قانون برخلاف دو قانون قبلی مسئولیت اجرایی مدیریت روستایی برعهده مقامی با عنوان «دهیار» گذاشته شد که از سوی شورا به مدت ۴ سال انتخاب می‌شود. طبق بند «م» ماده (۶۸) این قانون، انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین‌نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم برعهده شورای اسلامی روستا است. همچنین تبصره همین ماده تصریح کرده است که عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا براساس آیین‌نامه مربوط انجام می‌شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.

در سال ۱۳۷۷ در این راستا و به دلیل عدم اجرای مناسب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران، قانون جدیدی به نام قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان در ۱۳۷۷/۴/۱۷ رسید که به وزارت کشور اجازه داد، به منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام دهیاری با توجه به موقعیت محل با درخواست اهالی و مشارکت مالی آنان و به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل در این روستاها تأسیس نماید. این سازمان‌ها در قانون مذکور، نهادهای عمومی غیردولتی محسوب شدند. نکته قابل توجه اینجاست که وابستگی نسبی شهرداری‌ها به وزارت کشور در مورد دهیاری‌ها نیز تکرار شده است. به طوری که در این قانون مقرر شد که اساسنامه و تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها، توسط وزارت کشور با همکاری سازمان امور اداری و



استخدامی کشور وقت تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد. پس از گذشت حدوداً ۴ سال از تصویب قانون فوق، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ بنا به پیشنهاد شماره ۱/۸/۳۷۳۸ مورخ ۱۳۷۹/۸/۱ وزارت کشور و به استناد تبصره «۲» ماده واحده قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها را تصویب نمود. اساسنامه مذکور هر دهیاری را دارای درجه دانسته است که با توجه به حجم کار، درآمد، جمعیت و وسعت روستا تعیین خواهد شد. این اساسنامه ۴۷ وظیفه را برای دهیار و دهیاری در نظر گرفت. به‌طور کلی دهیاری‌ها از نظر موقعیت حقوقی همانند شهرداری‌ها هستند و هر دو به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند. در سال ۱۳۸۱ نیز تصویب قانون تجمیع عوارض که درحال حاضر به قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تغییر عنوان داده است، منبع اعتباری خوبی برای دهیاری‌ها به ارمغان آورد. البته مجلس شورای اسلامی در ذیل بند «۲-ع» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۸۹، دهیاری‌ها را به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی، در سال ۱۳۸۹ به‌عنوان دستگاه اجرایی تلقی کرد.

وضعیت کنونی

برای اداره سکونتگاه‌های انسانی در کشور اعم از شهر و روستا تدوین قانون راهبردی جامع ضرورت دارد. این قانون باید با توجه به تحولات گسترده در حوزه مدیریت امور محلی مانند طرح پارادایم‌های جدید مدیریت شهری یا حکمرانی شهری و حکمرانی روستایی و نیز راهبردهایی نظیر شراکت عمومی و خصوصی، خطوط

کلان را ترسیم و جزئیات را واگذار به سطوح محلی کند. در حال حاضر با تشکیل شوراهای اسلامی روستایی و تأسیس دهیاری‌ها، می‌توان به رفع بخشی از مشکلات مدیریت روستایی چشم امید دوخت که ناشی از نادیده گرفتن مقام اجرایی و تغییرات مداوم ساختاری بوده است. هر دو این نهادها نیز دستاوردهایی برای جامعه روستایی در برداشته‌اند. تشکیل دهیاری به‌عنوان نهادی محلی و غیردولتی در کشور از جمله اقداماتی است که با هدف سپردن امور مردم به مردم صورت گرفته است. اگر توسعه بر مبنای نیاز مردم انجام شود، مناسب‌تر و صحیح‌تر خواهد بود که این کار در سطح محلی توسط دهیاری‌ها انجام گیرد (جعفری‌نژاد و همکاران، ۱۳۸۹). هرچند جوامع روستایی از گذشته‌های دور به نوعی دارای مشارکت‌های جمعی و گروهی بوده‌اند، ولی ایجاد نهادی با سازوکار دهیاری که دارای تعامل ویژه‌ای با شورا و نهادهای دولتی (بخشداری، فرمانداری و استانداری) است، موضوع نو و پراهمیتی قلمداد می‌شود (استعلاجی، ۱۳۹۱). هم‌اکنون دهیاری‌ها در حوزه‌هایی مانند کنترل و نظارت بر ساخت‌وسازهای روستایی، بهسازی بافت روستا، گردشگری روستایی، مدیریت پسماندهای جامد روستایی، ایمن‌سازی روستاها، فضای سبز و منابع طبیعی تجدیدشونده و... ورود پیدا کرده‌اند. به‌طور کلی رضایت از دهیاری‌ها باعث افزایش رضایت از دولت می‌گردد و لذا دولت و حاکمیت هرچه بتوانند این نهاد مردمی و محلی را در راستای تحقق فقرزدایی و عدالت و رشد تقویت کنند، در نهایت سرمایه اجتماعی بین مردم و حاکمیت تقویت شده و پایه‌های نظام مستحکم‌تر خواهد شد.

برخلاف توفیقات حاصل شده، کماکان چالش‌ها و مشکلاتی باقی می‌ماند که لازم



است نسبت به حل یا کاهش آنها با استفاده از تجربیات تاریخی شکل‌گیری مدیریت روستایی در کشور و شناخت ابعاد و جنبه‌های مثبت و منفی این تجربیات اقدام کرد. تجربه نهاد اجرایی رسمی با مشروعیت قانونی و فعالیت زیرنظر شورای اسلامی روستا برای ارائه خدمات عمومی کاملاً جدید است. این تجربه نو با مشکلاتی مانند منابع مالی اندک، کمبود آموزش‌های تخصصی، عدم نهادینه شدن سازوکارهای مشارکت، شراکت (قدیری معصومی و ریاحی، ۱۳۸۳) و نظارت مردم روستا در اداره امور، فصل‌الخطاب بودن بی‌قیدوشرط بخشدار در تأیید حکم دهیار، فقدان فعالیت اقتصادی سازنده در روستاها به‌منظور خودگردانی هرچه بیشتر و غیره مواجه است. آنچه هم‌اکنون مدیریت روستایی را تهدید می‌کند «فقدان نهادینگی مناسب و متناسب» آن در روستاها است که بی‌توجهی به مسائل آن مانند «کمبود سرمایه انسانی»، «تمرکزگرایی دولتی» و «فقدان منابع مالی پایدار» می‌تواند منجر به عدم توفیق دهیاری‌ها در دستیابی به اهداف خود شده و استمرار آشفتگی مدیریت روستایی را در پی داشته باشد (ایمانی جاجرمی و عبداللهی، ۱۳۸۸). برخی از مهمترین مسائلی که کماکان درخصوص دهیاری‌ها ابهام داشته و موجب صدمه به کشور و نظام می‌شوند عبارتند از: عدم تفکیک امور ملی و محلی، تمرکزگرایی شدید دولتی، کهنگی قوانین و تشکیلات اداری نامناسب هم در دولت و هم در شهرداری‌ها.

به‌منظور تثبیت جایگاه دهیاری‌ها و تدقیق قوانین، طرح در مجلس شورای اسلامی تحت عنوان طرح دهیاری‌ها مطرح شده است. پیش از ورود به بحث طرح دهیاری‌ها یادآوری نکاتی چند به‌عنوان اصول قضاوت و ارزیابی راهگشا خواهد بود.

معیارهای راهنما

۱. ترویج مشارکت مردمی و استفاده از ظرفیت رهبران محلی

درخصوص مدیریت روستایی در پیش از انقلاب می‌توان گفت که دخالت دولت در روستا، ارکان سنتی اداره امور عمومی را از هم پاشید. به‌طور کلی تجارب تغییرات مداوم مدیریت روستایی حاکی از آن است که تغییرات مکرر قانون و ورود بازیگران جدید به صحنه مدیریت روستا، مدیریت روستایی را از سازوکاری سنتی و ساده به سازمانی بروکراتیک با بازیگران متعدد مبدل ساخته است (ایمانی جاجرمی و عبداللهی، ۱۳۸۸). این امر ازجمله مواردی است که در تهیه طرح‌دهیاری‌ها باید مورد توجه قرار گیرد. ترویج مشارکت مردمی در کلیه زمینه‌های تصمیم‌گیری، مدیریتی، نظارتی، اجرایی، فنی، مالی و تأمین نیروی انسانی به‌منظور تمرکززدایی، تقویت و تثبیت روند پایداری در محیط و اجتماع روستایی از اهمیت بسزایی برخوردار است (بحرینی و مکنون، ۱۳۸۰).

دهیاری و شورای روستایی نهادهای محلی هستند که مقبولیت و کارآمدی آنها رابطه عمیقی با حضور و مشارکت مردم محلی دارد. لذا باید به‌دنبال الگوها و مدل‌های مشارکت ویژه اجتماعات کوچک و بازشناسی و بهره‌گیری از تجربه‌های فرهنگی و سنت‌های شایسته روستایی بود و از افتادن در دام مدل‌های بروکراتیک و دیوان‌سالارانه برحذر بود. الگوبرداری صرف از شهرداری‌ها در طراحی تشکیلات دهیاری منجر به پدیداری مشکلات زیادی می‌تواند شود. مدیریت روستایی در مقایسه با مدیریت شهری، باید از پیچیدگی کمتری برخوردار باشد و حالت روان‌تری



به خود بگیرد. مطالعه‌ای که توسط چوپچیان و همکاران (۱۳۸۶) انجام شد نیز نشان داد که مشارکت مردم و مشورت دهیار با رهبران محلی و اعضای شورا ازجمله متغیرهایی هستند که تاکنون بر عملکرد دهیاری‌ها تأثیر معناداری داشته‌اند.

۲. ضرورت تعریف ساختار متناسب و پویا برای دهیاری‌ها

یکی از موضوعات بسیار مهم در مورد دهیاری‌ها، ایجاد تشکیلات و سازمانی متناسب با شخصیت این نهاد است. در مورد دهیاری‌ها باید به هدف اصلی یعنی تمرکززدایی توجه داشت و دهیاری‌ها بهتر از شهرداری‌ها می‌توانند به‌عنوان نهادی محلی، موجبات تمرکززدایی را فراهم کنند. زیرا دهیاری‌ها اصولاً باید مهمترین عنصر سرمایه اجتماعی یعنی «اعتماد مردمی» را به‌عنوان پشتوانه در اختیار داشته باشند. طراحی تشکیلات مناسب برای دهیاری‌ها موضوع مهمی است که هرگونه غفلت از آن عواقب ناگواری در پی خواهد داشت. دست‌اندرکاران و مسئولان ذیربط ضمن توجه جدی به این موضوع باید با بازنگری در وظایف دهیاری‌ها، ساختاری متناسب با وظایف، اهداف و مأموریت‌های این تشکیلات به‌وجود آورند، زیرا نوع تشکیلات و ساختار تعیین‌کننده شیوه تعامل دهیاری‌ها است. ساختار و تشکیلات دهیاری‌ها باید به‌نحوی باشد که ضمن ساماندهی به امور دهیاری، اصل بیست‌ویکم قانون اساسی مشارکت مردمی را دچار مشکل نکرده و این ساختار و تشکیلات دهیاری را به نهادی صرفاً اداری و مشابه دستگاه اداری دولتی و درگیر با مسائل مربوط به دیوان‌سالاری اداری تبدیل نکند. زیرا این موضوع مشارکت آحاد مردم در روستا

را با اشکال مواجه خواهد کرد. چراکه روستاییان این‌گونه دستگاه‌ها و ادارات دولتی را غریبه فرض می‌کنند. بنابراین دهیاری باید نهایت تلاش خود را در ساماندهی مشارکت‌های مردمی به‌کار بسته و تکتک افراد جامعه روستایی را به کنشگران فعال در فرآیند توسعه پایدار روستایی تبدیل کند. در تعیین ساختار و تشکیلات دهیاری‌ها به ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روستایی مربوط توجه شود. بنابراین با توجه به تفاوت‌های آشکار مناطق روستایی کشور با یکدیگر باید در عین ایجاد ساختار و جایگاه قانونی، ساختار و تشکیلات و کارکردهای دهیاری‌ها منعطف بوده و متناسب با ویژگی‌های هر روستا و شرایط کارکردی روستا تعریف شوند. بنابراین تشکیلات داخلی دهیاری‌ها باید با توجه به وضع موجود، نیازها و ضرورت‌های جامعه روستایی به وجود آید و روستاها سطح‌بندی شده و براساس شرایط خاص هر روستا تشکیلاتی متناسب با آن ایجاد گردد (استعلاجی، ۱۳۹۱).

۳. ایجاد ارتباط منسجم و تعامل سازنده با حاکمیت

دهیاری در عین مردمی بودن و حفظ ماهیت محلی خود، به‌منظور رفع مشکلات و نقش‌آفرینی در توسعه روستایی و کمک به تحقق سیاست‌های کلی نظام باید به‌نحو مناسبی با حاکمیت در ارتباط باشد. البته همان‌طور که گفته شد باید دقت داشت که دولتی شدن تشکیلات که برایش تعریف می‌شود آن را به سمت دولتی شدن سوق ندهد و تشکیلات دهیاری باید ساده و منطبق با ساختار فرهنگی و اجتماعی محل بوده و مردم در همان قالب‌های سنتی بتوانند با آن همکاری کنند و اگر ساختاری



مدرن برای دهیاری‌ها ایجاد کنیم مشکلات موجود در شهرها به روستاها نیز سرایت می‌کند و نتایج مطلوب به بار نخواهد نشست (استعالجی، ۱۳۹۱).

۴. نقش آفرینی مؤثر دهیاری در اقتصاد روستایی

قطعاً هیچ روستا و یا واحد سکونتگاهی بدون داشتن نظام متناسب درآمد - هزینه قادر به ادامه حیات نیست و از این رو است که روستاهای ایران برخلاف تمامی اقدامات و فعالیت‌های انجام شده در دهه‌های قبل، خالی از سکنه شده و یا دست‌کم مهاجرت‌های بسیاری از آنها به شهرها صورت گرفته است. نظام درآمد - هزینه به معنای داشتن درآمدهای سازمان یافته و مستمر برای سکونتگاه‌های روستایی و هزینه مدبرانه براساس نیازها و اولویت‌ها در نواحی روستایی است. بدون شک عدم توجه به مسائل اقتصادی در روستاها تقریباً تمامی برنامه‌ها را با شکست مواجه خواهد ساخت و لذا توجه به این امر چه در بُعد کلان و چه در ابعاد خرد ضرورتی انکارنشدنی است (قدیری معصوم و ریاحی، ۱۳۸۳). به‌ویژه با توجه به خلأ نهادی دولت در توسعه صنایع روستایی و اقتصاد روستایی غیرکشاورزی، نقش آفرینی دهیاری‌ها در این زمینه ازجمله در شکوفایی کسب‌وکارهای خانگی روستایی و یا مهارت‌آموزی روستاییانی که برای کسب درآمد به شهر مهاجرت می‌کنند، بسیار ضروری است.

۵. تعریف منابع مالی خودگردان

توجه به این نکته که دهیاری‌ها بدون داشتن اعتبارات لازم و مستمر احتمالاً دچار سرنوشتی مانند مدیریت روستایی ایران خواهند شد، ضروری است. نقش آفرینی اقتصادی دهیاری‌ها با توجه به اینکه در حال حاضر یکی از چالش‌های اصلی تمامی نهادهای محلی داشتن منابع مالی کافی و پایدار برای ارائه خدمات است، اهمیت دوچندانی می‌یابد. هرچند منابع مالی چندی برای دهیاری‌ها پیش‌بینی شده، ولی لازم است منابع درآمدی دیگری که پایدار و مستقل باشند مانند درآمدهای ناشی از گردشگری شناسایی و تعریف شوند. زیرا وابستگی مالی دهیاری‌ها به دولت مرکزی موجب می‌شود تا آنها از ماهیت عمومی و غیردولتی خود خارج شده و به تدریج بدل به مؤسسه‌ای متکی به کمک‌های دولت شوند. در این صورت انگیزه‌های اندکی برای تأمین هزینه‌های مدیریت روستایی وجود خواهد داشت. این درحالی است که میزان کمک‌های دولتی به سبب تعداد زیاد روستاها تنها می‌تواند بخشی از هزینه‌ها را تأمین نماید. لذا دهیاری‌ها باید با ایجاد طرح‌های درآمدزا، وصول بهای خدمات و مواردی از این قبیل زمینه‌های خودکفایی و خوداتکایی دهیاری را فراهم آورده و متکی بر کمک‌های دولتی نباشند زیرا از اصلی‌ترین تهدیدات سازمان‌های غیردولتی وابسته شدن به دولت و منابع دولتی است. چراکه این امر، سازمان را به دولتی شدن سوق داده و از اهداف اولیه‌شان دور ساخته و ازسوی دیگر روحیه خوداتکایی و خودکفایی و نوآوری و خلاقیت و پویایی را در دهیاری‌ها تضعیف می‌نماید (قدیری معصوم و ریاحی، ۱۳۸۳ و استعلاجی، ۱۳۹۱).



۶. آموزش نیروی انسانی

نیروی انسانی مطلع و آموزش‌دیده از عواملی است که موفقیت سازمان را تضمین می‌کند. دهیاران افرادی هستند که مهمترین نقش را در موفقیت دهیاری‌ها ایفا می‌کنند. از این رو داشتن دهیاران آموزش‌دیده از نیازهای اساسی مدیریت کشور است. شناسایی نیازهای آموزشی، تعریف سرفصل‌های آموزشی و دوره‌های مورد نیاز و امکانات و ابزارهای آموزشی اقداماتی هستند که انجام آنها نیازمند برنامه‌ریزی و مطالعه است. انتشار کتاب‌ها و نشریات با ماهیت آموزشی و اطلاع‌رسانی اقدام دیگری است که می‌تواند انجام شود. با توجه به اهمیت و ضرورت آموزش مناسب برای دهیاران شیوه آموزش دهیاری باید به نحوی باشد که ظرفیت‌های ذاتی، مشارکت مردم و روحیه تعاون و همکاری را تقویت نموده و آموزش دهیاران زمینه‌ای را فراهم آورد که بتوان در آن روابط مؤثر و تنگاتنگی را از طریق مشارکت مردم و دهیاران برقرار نموده و از طریق درک تفاوت‌های فردی، گروهی و نیز فضاهای متفاوت بتوان دوره‌های آموزشی متنوعی ایجاد و مدیریت نمود (همان منابع).

نتیجه‌گیری

همان‌طور که گفته شد، توسعه روستایی پایدار مستلزم وجود مدیریت روستایی نظام‌مند و کارآمد است. مجموعه مدیریت روستایی کشور باید دارای استراتژی‌های کارآمد، قدرت عمل، ابتکار در سازندگی و سیاستگذاری باشد. مدیریت توسعه روستایی باید از توسعه محلی درک مناسبی داشته و بروز ابتکارها، جمع‌گرایی و

مشارکت را در دستور کار قرار دهد و قادر به تحلیل مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی فضاهاى روستایی باشد (مطیعی لنگرودی، ۱۳۸۲).

تجربیات گذشته مدیریت روستایی و حضور مستقیم دولت در امور اجرایی روستاها نشانگر آن است که به دلیل پراکنش گسترده جغرافیایی و نحوه استقرار مکانی در مناطق مختلف کشور، مدیریت و حل و فصل مسائل روستاها به صورت متمرکز و توسط نهادهای دولتی به هیچ وجه دارای توجیه عقلی و اقتصادی نیست. از این رو ارائه خدمات دولتی به لحاظ پراکندگی جمعیت روستایی، مستلزم واگذاری فعالیت‌های خدمات‌رسانی دولت به یک سازمان و نهاد محلی است. براساس همین ضرورت بوده است که قانونگذار در تحولات اخیر مدیریت روستایی به دهیار تصدی‌های جدید اعطا نموده است. تفویض اختیارات بیشتر به واحدهای محلی یکی دیگر از چالش‌ها در رابطه با ارائه خدمات دولتی است. تمرکز فزاینده در این زمینه به عنوان یک عامل باز دارنده در ارائه خدمات دولتی عمل می‌کند. این درحالی است که با تجمع امکانات تمامی دستگاه‌های حاضر در صحنه روستا در چارچوب مدیریت اداری، خدماتی و پشتیبانی واحد و با اختیارات کافی می‌توان تا حد زیادی مشکلات را برطرف ساخت.

حدود ۱۲ سال تجربه شوراهای اسلامی روستایی (طبق قانون جدید) و دهیاری‌ها در کشور وجود دارد و در این مدت مطمئناً قانون قبلی نقاط قوت و ضعف خود را نشان داده و بنابراین لازم است از تجربه ۱۲ سال گذشته برای اصلاح و تکمیل قانون دهیاری‌ها برای توسعه و تقویت مدیریت روستایی در سطح محلی در



یک فرآیند صحیح استفاده شود. شواهد حاکی از آن است که دهیاری به‌عنوان یک نهاد نوپا در مسیر تقویت حکمرانی محلی و بهره‌مند شدن روستاییان از پیامدهای مثبت آن، نیازمند تعریف روشن‌تر و جامع‌تر وظایف و اختیارات با توجه به تغییرات جدید و تجارب گذشته مدیریت روستایی در ایران است. چراکه در وضعیت کنونی برخلاف توفیقات، مشکلاتی وجود داشته و از سوی دیگر، برخی هنوز آنچنان‌که باید و شاید، این نهاد را به رسمیت نشناخته و لذا این موضوع مانع از نقش‌آفرینی این نهاد در مسیر توسعه پایدار روستایی می‌شود. به‌طور کلی تصویب قوانینی در جهت بالا بردن جایگاه دهیاری‌ها و تقویت ضمانت اجرایی برنامه‌های آن حیاتی است. بنابراین ارائه قانونی جامع با توجه به اصول راهنمایی که در بالا اشاره شد، در راستای تقویت حکمرانی محلی روستایی بسیار ضروری به نظر می‌رسد. طرح پیشنهادی «دهیاری‌ها» ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای رفع خلأهای قانونی و بهبود فعالیت این نهاد نوپا محسوب می‌شود، ولی باید مورد بازنگری و شفاف‌سازی اساسی قرار گیرد. از جمله مشکلات مهم طرح می‌توان ایجاد زمینه زمین‌خواری، تفویض امور تقنینی مانند امور مالی و معاملاتی و اداری و استخدامی به آیین‌نامه یا دستورالعمل، دادن اختیارات وسیع به مأموران کارکنان دهیاری نام برد. به نظر می‌رسد با رفع ابهامات و اشکالات موجود در طرح یادشده، بنیان نهاد نوپای دهیاری قوت بیشتری گرفته و با توان بیشتری به فعالیت‌های خود در زمینه خدمت‌رسانی به مناطق روستایی و جامعه مولد روستایی، استمرار و پویایی بخشد. گفتنی است که این طرح در صورت عدم بازنگری جدی و رفع نواقص، نه‌تنها منجر به ارتقای سطح

مدیریت روستایی کشور نخواهد شد، بلکه آن را به نهادی غیرمنعطف و درگیر با مسائل مربوط به دیوان‌سالاری اداری تبدیل کرده و ماهیت مردمی آن را کمرنگ خواهد کرد. البته در صورت تصویب کلیات طرح در مجلس شورای اسلامی، برگزاری نشست‌های تخصصی برای تدقیق طرح با حضور همه ذینفعان مربوطه ضروری خواهد بود. حال پس از تبیین برخی از مهمترین ملاک‌ها و معیارهای شکل‌گیری مدیریت روستایی، درخصوص طرح پیشنهادی دهیاری‌ها موارد ذیل مطرح می‌شوند:^۱

- یکی از مباحثی که چندین سال محل اختلاف است، ماهیت نقش شوراهای اسلامی شهر و روستاست. در رابطه با شوراهای محلی و نهادهای اجرایی مربوطه و همچنین وظایف این نهادها شورای محترم نگهبان به‌عنوان پاسدار و مفسر قانون اساسی از سال ۱۳۸۰ تاکنون بر این اعتقاد است که شوراهای موضوع اصل یکصدم قانون اساسی حق ورود در مسائل اجرایی (از جمله انتخاب دهیار، عضویت در کمیسیون‌های اداری و شبه‌قضایی) را ندارند. با توجه به این نظر شورای نگهبان، غالب مواد طرح پیشنهادی مغایر با اصل یکصدم قانون اساسی بوده و توسط شورای نگهبان رد خواهد شد.

درواقع شورای محترم نگهبان از سال ۱۳۸۰ تفسیری از اصل یکصدم قانون اساسی دارد، مبنی بر اینکه شوراهای اسلامی صرفاً نقش استطلاعی دارند. شورای نگهبان حتی همان‌طور که گفته شد، موضوع انتخاب و معرفی دهیار به بخشدار را دخالت در اجرا دانسته و لذا آن را خلاف قانون اساسی می‌داند. این موضوع از

۱. در این گزارش از نظرات ارزشمند اساتید صاحب‌نظری همچون جناب آقایان دکتر حسین ایمانی جاجرمی، دکتر سیدعلی بدری و همکاران، دکتر جانعلی بهزادنسب، دکتر محمدرضا رضوانی، دکتر مهدی طالب، دکتر سیدحسین مطیعی لنگرودی و دکتر نودرپور استفاده شد که کمال تقدیر و تشکر از ایشان به‌عمل می‌آید.



دیدگاه صاحب‌نظران عملاً می‌تواند زمینه را برای تقویت نظارت عمومی مؤثر و افزایش نقش مردم در اقتصاد و شکوفایی استعدادها و قابلیت‌های محلی از بین ببرد. با وجود اینکه نقش‌آفرینی نهادهای محلی با توجه به حضور پررنگ‌تر نهادهای دولتی در شهرها موضوعیت و ضرورت کمتری داشته باشد، ولی با توجه به اینکه نهادهای دولتی در روستاها معمولاً دفتر و تشکیلاتی ندارند، تقویت نهادهای محلی از اهمیت دوچندانی برخوردار است. بررسی سوابق نشان می‌دهد که موضوع نقش شوراهای اسلامی، در دیدار اعضای شورای عالی استان‌ها و شهرداران مراکز استان‌ها با رهبر انقلاب در مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۰ مطرح شد. ایشان با تأکید بر اینکه نظر شورای نگهبان همواره حجت است، افزودند: «البته برای نظارت هم می‌توان سازوکاری تعیین کرد که از یک طرف اجرا نباشد و از طرف دیگر تبدیل به نظارت بی‌خاصیت نیز نشود».

اهداف اساسی نظام از قبیل پاسخگویی دولت و نهادها، اقتصاد مقاومتی و مردمی کردن اقتصاد، نظارت عمومی و امر به معروف و نهی از منکر در قبال دادن اختیار به مردم و نهادهای مردمی است. نظارت مردم بر عملکرد مسئولان محلی و پاسخگو شدن آنها در برابر افکار عمومی، منجر به از بین رفتن زمینه فسادها و تخلفات اداری و ارزشیابی دقیق، به‌موقع و حقیقی آثار پروژه‌ها و رفع مشکلات احتمالی آنها، تأمین نیازهای واقعی مردم و در نهایت تقویت اعتماد بین مردم و حاکمیت خواهد شد. حضرت علی (ع) در رابطه با اختصاص وقت کافی برای اطلاع از وضعیت مردم و پاسخگویی به آنها، خطاب به مالک چنین فرموده‌اند: «برای کسانی

که به تو نیاز دارند، زمانی معین کن که در آن فارغ از هر کاری به آنان پردازی. برای دیدار با ایشان به مجلس عام بنشین، مجلسی که همگان در آن حاضر توانند شد و برای خدایی که آفریدگار توست، در برابرشان فروتنی نمای و بفرمای تا سپاهیان و یاران و نگهبانان و پاسبانان به یکسو شوند، تا سخنگوییشان بی‌هراس و بی‌لکنت زبان، سخن خویش بگویند. که من از رسول‌الله (ص) بارها شنیدم که می‌گفت: پاک و آراسته نیست امتی که در آن امت، زبردست نتواند بدون لکنت زبان حق خود را از قوی دست بستاند. پس تحمل نمای، درشت‌گویی یا عجز آنها را در سخن گفتن و تنگ حوصلگی و خودپسندی را از خود دور ساز تا خداوند درهای رحمتش را به روی تو بگشاید و ثواب طاعتش را به تو عنایت فرماید. اگر چیزی می‌بخشی، چنان بخش که گویی تو را گوارا افتاده است و اگر منع می‌کنی، باید که منع تو با مهربانی و پوزش‌خواهی همراه بود» (نامه ۵۳ نهج‌البلاغه).

انتخاب اسم سال ۱۳۸۳ به‌عنوان سال پاسخگویی از سوی رهبر معظم انقلاب و تأکيدات ایشان در این خصوص نیز با توجه به اهمیت موضوع نظارت عمومی صورت گرفت. رهبر نظام اسلامی در دیدار زائرین و مجاورین حرم مطهر رضوی در مورخ ۱۳۸۳/۱/۲ ضمن اشاره به اصل اصلاح به‌عنوان ضروری‌ترین نیاز جوامع، رمز تحقق آن و همین‌طور تداوم هدف‌های مهم انقلاب و نظام را توجه به ارزیابی کارکردها و پاسخگویی به مردم و مطالبه مستمر مردم از مسئولان ذکر کرده، می‌فرماید:



«اعتقاد شخصی من این است که امروز نظام جمهوری اسلامی با تجربه ۲۵ ساله خود، می‌تواند این راه را با قوت و شدت ادامه دهد، مشروط به اینکه مسئولان دستگاه‌های مختلف در درجه بعد، مردم را که صاحبان این انقلابند، در جریان قرار دهند ... خود مسئولان دستگاه‌ها ببینند که نقاط منفی آنها کدام است[و] در ناپود کردن عوامل نقاط منفی سعی و تلاش کنند. البته پشتوانه و ضامن این کار، آگاهی، مطالبه و خواست مردم است. اگر این کارها انجام بگیرد، این همان اصلاح انقلابی است.» ... لذا من گفتم مسئولان بلندپایه کشور، قوای سه‌گانه، از خود رهبری تا آحاد مأموران و مدیران، همه باید پاسخگو باشند؛ پاسخگوی کار خود، پاسخگوی تصمیم خود، پاسخگوی سخنی که بر زبان آورده‌اند و تصمیمی که گرفته‌اند؛ این معنای پاسخگویی است؛ این یک حقیقت اسلامی است و همه باید به آن پایبند باشیم». ناگفته پیداست که پاسخگو شدن نهادهای دولتی در برابر مردم و شکل‌گیری نظارت عمومی در شرایط فعلی نیازمند تعیین سازوکارهای قانونی و به رسمیت شناختن این امر است.

در حال حاضر برخلاف رهنمودهای صریح اسلام و رهبر معظم انقلاب، مردم نقش جدی و رسمی در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های دولتی ندارند. نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی متمرکز، کند و پرهزینه کنونی ناتوان از تشخیص و درک به‌موقع نقاط ضعف و علائم هشداردهنده درخصوص آثار پروژه‌ها بر ابعاد مختلف زندگی مردم به‌ویژه روستاییان بوده و نمی‌تواند تهدیدات آتی را پیش‌بینی کرده و اطلاعات مدیریتی مناسب و صحیح را به‌موقع برای تصمیم‌سازی اصولی در راستای

اهداف نظام جمهوری اسلامی فراهم سازد. بنابراین موارد حساس و بحرانی که عدم چاره‌اندیشی برای رفع آنها در مراحل اولیه می‌تواند کل پروژه یا برنامه را دچار مشکل اساسی سازد، به موقع درک و شناخته نمی‌شوند. مگر اینکه پیامدهای منفی یک پروژه یا برنامه به حد بحرانی رسیده و احیاناً کشمکش‌هایی در جامعه ایجاد شود. ناگفته پیداست که این روند سبب اتلاف منابع عمومی می‌شود. همچنین چنین رویکردی سبب عدم شکوفایی پتانسیل‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهرها و روستاهای کشور شده و بیش از پیش وابستگی به نفت را افزایش می‌دهد. بنابراین رویه متمرکز موجود در کشور در تضاد آشکار با مردمی کردن اقتصاد و اقتصاد مقاومتی است که رهبر معظم انقلاب مطرح کرده‌اند.

شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از مهمترین نهادهای محلی هستند که به منظور پرهیز از تمرکززدایی و توجه به دغدغه‌های مردم ایجاد شده و به تعبیر رهبر معظم انقلاب از افتخارات نظام به‌شمار می‌روند. مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی استان‌ها و شهرداران مراکز استان‌ها مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۰، نهاد شوراها را از موضوعات بسیار مهم، دقیق و حساس و دارای معنای عمیق دانستند و تأکید کردند: «اصل ایجاد شوراهای اسلامی شهر و روستا در قانون اساسی، نشان‌دهنده اهتمام نظام جمهوری اسلامی ایران به مجموعه متنوع فکرها، مشورت‌ها و دیدگاه‌ها در اداره امور کشور است و این موضوع، نقطه مقابل نظام‌های ارتجاعی و استبدادی است». ایشان همچنین ضمن تصریح بر نقش‌آفرین بودن شوراها در کشور و لزوم حفظ و تقویت شوراها، نقش این نهادها در توجه به پتانسیل‌های محلی را از



ویژگی‌های آن برشمرده‌اند: «یکی از نکات مهم درباره شوراها، زمینه پاسخگویی به تنوع اقلیم و آداب کشور در این نهاد مردمی است».

بنابراین به نظر می‌رسد این اختلاف با توجه به جهت‌گیری‌های نظام درخصوص مردمی کردن اقتصاد، ضرورت عدم تمرکز تصمیم‌گیری و پاسخگویی نیاز به توجه خاص و تجدید نظر داشته باشد. حال اگر احتمالاً درخصوص نحوه احراز صلاحیت کاندیداهای شوراها، اسلامی بحثی وجود دارد، باید برای این موضوع تمهیدی در نظر گرفت و برای مثال شورای محترم نگهبان این امر را بر عهده بگیرد.

- این طرح، تشکیل دهیاری‌ها را به صورت بالا به پایین و غیرمشارکتی، منوط به تشخیص و مجوز وزارت کشور کرده و برخلاف قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، توجهی به نقش مردم روستایی در آمادگی برای ایجاد و پذیرش آن نکرده است. در ماده (۱) طرح دهیاری‌ها، مهمترین نکته که درخواست اهالی روستا برای تشکیل دهیاری است فراموش شده است. تأسیس دهیاری باید مبتنی بر خواست مردم باشد تا آنها انگیزه لازم را برای تأمین هزینه‌ها و مشارکت در اداره آن داشته باشند. جالب است که در قانون شهرداری به این نکته توجه شده و تأسیس آن منوط به درخواست اهالی و برخی مشارکت‌ها مانند اهدای زمین یا منابع مالی شده است. بدیهی است که در مورد دهیاری و اصولاً هر تشکیلات عمومی غیردولتی باید توجه داشت که خواست متقاضیان گام نخست است.

- با توجه به پراکندگی روستاها در کشور مشخص نیست که «تشخیص وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)» به چه صورت اعمال خواهد شد. وزارت مذکور یا سازمان دستگاه‌های ستادی هستند و عمل تشخیص کاری اجرایی است و

در حوزه امور صف قرار می‌گیرد. بنابراین لازم است تا این موضوع در قانون به خوبی روشن شود. از سوی دیگر، واقعیت جامعه روستایی حاکی از آن است که مردم در تشکیل دهیاری و انتخاب دهیار برای یک روستا با یکدیگر اختلاف پیدا می‌کنند. حال تشکیل یک دهیاری برای چند روستای مجاور به طریق اولی‌تر سبب ایجاد اختلاف خواهد شد. واقعیات جامعه روستایی کشور به‌گونه‌ای نیست که بتوان به‌صورت ساده و دستوری با آن برخورد کرد.

- دهیاری به‌طور اساسی باید به شکل مشارکتی اداره شود و در معنای واقعی کلمه سازمانی عمومی و غیردولتی باشد. ولی وظایف مقرر در طرح مذکور نشان‌دهنده شکل اداری و بوروکراتیک دهیاری است و عموم وظایف آن بدون توجه به اصل مشارکت و همکاری مردم تعریف شده‌اند. برای مردمی‌تر شدن نهاد دهیاری، طرح کنونی باید تأکید بیشتری برای مشاوره دهیاری با رهبران محلی و ریش‌سفیدان روستا در اداره امور روستا داشته باشد و دهیار را مکلف به این امر کند.

- طرح حاضر یک الگوی واحد را برای مدیریت روستایی در همه روستاها به رسمیت شناخته است، این درحالی است که شرایط روستاهای کشور از نظر تعداد جمعیت، همبستگی اجتماعی، فاصله از مرکز شهرستان و... با یکدیگر متفاوت است. تجربه سیاست‌های رژیم گذشته در قالب تحمیل قدرت دولت بر جامعه که سبب تضعیف و از میان رفتن الگوهای سنتی و کارآمد بومی شد، آیینی خوبی برای سیاستگذاری درحال حاضر است.



با توجه به پیشینه تاریخی مدیریت روستایی و اهمیت توجه به اصل تبعیت از الگوی اسلامی - ایرانی، می‌توان سازوکارهای سنتی و جمعی مورد عمل در روستاها را هم رسمیت بخشید و در مواردی آنها را مانند کدخدا احیا کرد. تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که روستاها می‌توانند با توجه به ویژگی‌های خود از مدل‌های کدخدایی، هیئتی، کمیسیونی و مانند اینها نیز استفاده کنند. توجه به این مسئله اهمیت زیادی دارد، زیرا درحال حاضر گزارش‌ها و دریافت‌ها از جماعت‌های روستایی نشان می‌دهند که تحمیل الگوی یکسان مشکلات زیادی را پدید آورده است. ازجمله سبب عال شدن گسل‌های قومی و قبیله‌ای در روستاها شده است که بر سر منابع و قدرت شورا و دهیاری با یکدیگر به ستیز برخاسته‌اند. این درحالی است که در قالب الگوی کدخدایی و یا هیئت ریش‌سفیدان که نیازی به سازوکار انتخابات و قاعده رأی اکثریت ندارند، اختلافات و ستیزه‌ها کنترل شده و حل‌وفصل می‌گشتند. در کشور ترکیه مدل کدخدایی با عنوان «مختار» هم در روستاها و هم در محله‌های شهری برای اداره امور عمومی روستا و محله مورد استفاده است و کارآیی زیادی را نشان می‌دهد.

واقعیت نیز حاکی از آن است که برای بسیاری از روستاهای کوچک با توجه به قلت منابع درآمدی و خردی امور نمی‌توان تشکیلاتی با عنوان دهیاری تعریف کرد و دهیار خود می‌تواند امور محوله را انجام دهد. ولی در قانون حاضر مسئله به گونه‌ای تعریف شده که تمامی روستاها باید دهیاری داشته باشند که در صورت عدم رفع ابهام، تشکیلات و پست‌های مربوطه مانند مسئول امور مالی تنها سازوکاری دیوانسالار و پرهزینه را بر شانه‌های ضعیف روستاییان تحمیل خواهد کرد و به‌نظر

می‌رسد در نهایت این منابع دولتی باشند که باید هزینه تشکیلات را بدهند. بنابراین لازم است در این طرح، در کنار تأکید بر ایجاد دهیاری، سازوکار لازم را برای به رسمیت شناختن دیگر نهادهای محلی در روستاهایی که از ظرفیت و آمادگی لازم برخوردار نیستند، به روشنی تعیین کرد.

البته برخی از صاحب‌نظران معتقدند که در روستاهای متوسط و کوچک دهیاری‌ها از لحاظ مقیاس واحد اجرایی و عملیاتی مناسبی نیستند و به لحاظ مقیاس نمی‌توانند بسیاری از امور روستاها مانند آتش‌نشانی؛ حمل‌ونقل عمومی؛ جمع‌آوری و دفع زباله و... را طبق وظایف خود رأساً انجام دهند. ایشان در این شرایط پیشنهاد می‌کنند نهاد مشورتی (شورای اسلامی) در سطح همه روستاها وجود داشته باشد (مانند وضع فعلی) ولی نهاد اجرایی (دهیاری و ...) فقط در سطح دهستان - یا چند روستای مجاور هم - به‌وجود آید نه در همه روستاها. در پاکستان نیز وضعیت به همین ترتیب است که نهاد مشورتی - شورا - در همه روستاها وجود دارد. ولی نهاد اجرایی - مثل دهیاری - در سطح دهستان (واحد معادل زیلا در پاکستان) شکل گرفته است.

- در حال حاضر حدود ۲۵ هزار آبادی دارای سکنه (از مجموع حدود ۶۰ هزار آبادی دارای سکنه) در کشور وجود دارد که طبق قانون تقسیمات کشوری روستا نیستند (زیر ۲۰ خانوار) و به همین ترتیب فاقد شورای اسلامی هستند و نیز نمی‌توانند دهیاری داشته باشند. این دسته آبادی‌ها دارای کارکردهای کشاورزی و صنعتی و تجاری هستند و همانند روستاها نیاز به مدیریت خاص خود را دارند. ماده



(۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه نیز بر این موضوع تأکید کرده است. با وجود این، تبصره «۲» ذیل ماده (۱) طرح پیشنهادی درخصوص تعیین الگوی مدیریت روستاها و آبادی‌های فاقد شورای اسلامی ناقص و مبهم است و باید در انتهای آن مشخص شود که برای این‌گونه از روستاها چه ترتیبات نهادی به جای دهیاری مستقل لحاظ خواهد شد. همچنین در این طرح از عشایر و مناطق عشایرنشین کشور سخنی به میان نیامده که جا دارد در این طرح در این باره نیز برنامه‌ریزی صورت گیرد.

- به‌نظر می‌رسد در برخی از موارد سعی شده تا شرح وظایف دهیاری‌ها از شهرداری‌ها عاریه گرفته شود، درحالی که این وظایف در روستاها دارای تفاوت‌های ساختاری است و باید در این زمینه ویژگی‌های روستاها مورد توجه بیشتری قرار گیرند.

- ملزم کردن و تصریح بر پرداخت خسارت به روستاییان در همه روستاها در صورت تخریب املاک روستاییان در اثر اجرای طرح هادی روستایی، هرچند باید براساس بدیهیات صورت پذیرد و در نگاه اول مطلوب و عادلانه به‌نظر می‌رسد؛ ولی این امر منجر به از بین رفتن مشارکت محلی و کندی روند اجرای طرح‌های هادی خواهد شد. به جای رهیافت‌های اوزالیدی و غیرمنعطف باید به دنبال رهیافت‌های محلی و برد - برد بود. بنابراین بهتر است به جای تصریح بر موضوع پرداخت خسارت که منجر به تضعیف روابط غیررسمی بین دهیاری و مردم خواهد شد، سازوکار منعطف‌تری را برای جبران خسارت در نظر گرفت.

- لازم است «وظایف و اختیارات دهیاری‌ها» در قالب دو بخش از یکدیگر تفکیک گردد. همچنین گفتنی است که موارد مشروح در ذیل وظایف و اختیارات دهیاری‌ها در

قالب مواد، در برخی از موارد قابلیت تحقق را نداشته و باید مورد بازبینی قرار گیرند. به بیان دیگر میان ظرف و مظروف ارتباط منطقی وجود ندارد. برای مثال بند «۳۳» ماده (۱۱)، مدیریت بحران روستا را برعهده دهیار گذارده است. لازم به ذکر است که دهیاران می‌توانند در حوادث و سوانح با نهادها و ارگان‌های زیربط همکاری نمایند، ولی به‌عنوان مدیر بحران روستا قدرت عملکردی چندانی ندارند و بسیاری از دهیاران در آن سطح نیستند. برای مثال در سیل از نیروی هوایی بالگرد می‌خواهند؛ آیا دهیار به‌عنوان مدیر بحران روستا می‌تواند چنین کاری را انجام دهد یا باید استانداری اقدام کند؟ در چنین مواردی نیاز به مدیریت در سطح شهرستان و حتی استان است. در اینجا یا باید براساس سطح‌بندی دهیاری‌ها چنین اختیاری به آنها داده شود و یا اینکه الزامات آن دیده شود.

- مسئله اصلی در مورد دهیاران و دهیاری‌ها، بی‌اطلاعی بسیاری از این عزیزان در زمینه مسائل توسعه روستایی و روش‌های مربوط به برنامه‌ریزی روستایی است. این مشکل سبب می‌گردد تا در مواردی بسیار، وظایف این عزیزان به امور ساده و ابتدایی روستاها و گذران روز بسنده گردد و توسعه روستاها به فراموشی سپرده شود. در این مورد در نظر گرفتن سطحی از تحصیلات برای دهیاران، به‌ویژه شرکت در کلاس‌های آموزشی، کارگاه‌های ویژه تخصصی و آموزش ضمن خدمت، باید بخشی از نیازهای دهیاران تلقی گردد، تا امور روستاها به افرادی سپرده شود که از نظر علمی و عملی دارای شرایط لازم و کافی باشند. مشکل اصلی روستاها ضعف



بهره‌وری‌های اقتصادی، عدم وجود کسب‌وکارهای جدید و اشتغال و درآمد است، دهیاران عزیز باید در این زمینه‌ها از آموزش و آگاهی لازم برخوردار باشند.

- درحال حاضر یکی از مشکلات اصلی بسیاری از روستاها پاره‌وقت و چندکاره بودن دهیاران است، که در مواردی به شغل اصلی خود پرداخته و چندان به امور روستا توجه ندارند. با تعیین حقوق و مزایای مناسب برای دهیاران، هم می‌توان افراد دارای صلاحیت لازم را برای دهیاری برگزید و هم انگیزه کافی برای انجام امور روستاها را در آنان فراهم ساخت. به هر حالت باید از پاره‌وقت بودن دهیاران پرهیز کرد. این درحالی است که تبصره ماده (۶) و تبصره «۱» ماده (۷)، در این خصوص می‌تواند مشکل‌ساز باشد. همچنین درخصوص تعیین وقت کاری برای دهیاری‌ها باید به این موضوع دقت داشت که نباید با دهیاری عنوان دستگاه اداری دولتی برخورد کرد، بلکه یکی از الزامات محلی بودن دهیاری انعطاف در ساعات کاری و محدود نبودن آن به ساعات اداری است. البته شواهد حاکی از آن است که هم‌اکنون نیز خیلی از دهیاران در طول شب هم به رفع مشکلات مردم روستا می‌پردازند و این طرح نباید چنین فضایی را از بین ببرد. همان‌طور که گفته شد، ارائه طرح برای دهیاری‌ها و تعریف ساختار آنها نباید منجر به رسمی و اداری شدن ساختار و روابط آن با مردم شود.

- زمانی اخذ عوارض از مردم توسط دهیاری ازسوی مردم قابل پذیرش خواهد بود که برآیند کلی اخذ عوارض به نفع مردم روستا شده و مهمتر از آن روستاییان از این موضوع مطلع شوند. ولی طرح پیشنهادی در این زمینه جهت‌گیری جدی و مؤثر

ندارد. در این زمینه برای نمونه باید طرح دهیاری‌ها، دهیار را موظف کند که بودجه سالیانه و برنامه پنج‌ساله روستا را قبل از تأیید نهایی به‌طور کاملاً شفاف در معرض اطلاع همه روستاییان قرار داده و در صورت اعتراض مردم، به اعتراضات رسیدگی و نواقص احتمالی را رفع کند و بودجه در صورت تأیید اکثریت، نهایی شود. چنین روندی منجر به تقویت پاسخگویی مسئولان به مردم خواهد شد که مورد تأکید اسلام و مقام معظم رهبری است.

- به‌طور کلی این طرح هیچ سازوکار مشخصی را برای نظارت مؤثر روستاییان بر عملکرد دهیاری در نظر نگرفته است. در این طرح باید تصریح شود که دهیار موظف است گزارش عملکرد سالیانه یا ۶ ماهه خود را به‌طور شفاف به اطلاع مردم روستا رسانیده و در برابر پرسش‌های آنها پاسخگو باشد. همچنین باید سازوکار و نهادی برای طرح اعتراضات و شکایات احتمالی روستاییان از عملکرد دهیاری و رسیدگی و حل و فصل آنها در نظر گرفته شود. علاوه بر این در همین راستا دهیاری باید با همکاری دستگاه‌های اجرایی و دانشگاه‌ها به آموزش و تقویت مهارت‌های نظارت و پایش روستاییان و توانمندسازی آنان در زمینه پایش و ارزشیابی اجتماع‌محور بپردازد.

- در حال حاضر یکی از مشکلاتی که منجر به دولتی‌تر شدن انتخاب دهیاران شده است، دادن اختیار تام به بخشدار در تأیید دهیار منتخب شورای اسلامی روستاست. در طرح حاضر نیز صدور حکم دهیار در اختیار استاندار و یا فرماندار قرار داده شده است. هر چند باید به نحوی بین نهاد دهیاری و نهادهای حاکمیتی به



منظور رفع مشکلات مردم ارتباط ایجاد شود، ولی تجربه نشان داده است که دادن اختیار تام به نهادهای دولتی برای تأیید حکم دهیار منتخب شورا، دهیاری را به سمت دولتی شدن سوق داده است. بنابراین طرح مذکور، ابتدا باید صلاحیتها و معیارهای دهیار را تعیین کرده و اختیارات بخشداری، فرمانداری و استانداری در تأیید حکم دهیار منتخب را در چارچوب این صلاحیتها محدود کند. به عبارت دیگر اگر دهیار منتخب، حائز صلاحیتهای مصرح در قانون بود و فرمانداری یا استانداری در طی یک مدت زمانی مشخص، حکم وی را صادر نکردند، دهیار مذکور قانونی تلقی شود.

- مهمتر از اخذ عوارض، منبع تأمین مالی مستقل دهیاریها، فعالیتها و خلاقیتها و ابتکاراتی باید باشد که دهیاری با استفاده از آنها درآمدزایی کند. این طرح باید مواضع جدی درخصوص نقش آفرینی دهیار در تقویت کارآفرینی روستایی و رونق کسب و کارهای روستایی به ویژه کسب و کارهای خانگی اتخاذ کند.

- دهیار در معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری در روستا و جذب سرمایه به روستا باید نقش فعالی ایفا کند. برای نمونه فرصت‌های سرمایه‌گذاری در روستا باید براساس طرح هادی روستا در شورایی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بنیاد مسکن شهرستان، بخشداری و اعضای شورای اسلامی روستا و دهیار شناسایی و اولویت‌بندی شده و دهیار مکلف به معرفی آنها در شرایط عادلانه و بهره‌برداری از این فرصت‌ها به صورت فقرزدا تحت نظارت شورای فوق شود.

توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی از جمله مهمترین زمینه‌های سرمایه‌گذاری در روستاهاست که در این طرح باید مورد تصریح قرار گیرند.

- دادن اختیار اجرایی طرح‌های هادی روستایی به دهیاری‌ها هرچند می‌تواند منجر به تقویت مدیریت و حاکمیت محلی شود، ولی با توجه به عدم ظرفیت در همه دهیاری‌های کشور و ازسوی دیگر، به دلیل عدم برخورداری همه روستاها از دهیار، دادن چنین اختیاراتی به دهیاری می‌تواند اجرا را با مشکلاتی مواجه کند. لذا باید الزامات چنین واگذاری در نظر گرفته شود. برای مثال می‌توان دهیاری‌هایی که از درجه بالایی برخوردار هستند را مجری طرح‌های هادی قرار داد و نیز در عین حال سازوکار نظارتی و تقویت‌کننده برای دهیاری‌ها در مسیر اجرای طرح هادی گذارد. برای مثال می‌توان اجرای طرح هادی را در چارچوب مصوبات و نظارت بر حسن اجرای کمیته منتخب شورای برنامه‌ریزی شهرستان یا بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تعریف کرد و در عین حال فرمانداری را موظف به تقویت ظرفیت فنی و کارشناسی دهیاری کرد.

- واگذاری اراضی ملی و منابع طبیعی واقع در محدوده روستا به دهیاری (طبق ماده (۳۸) طرح)، در صورت عدم تعریف سازوکار نظارتی نه‌تنها منجر به افزایش توان مالی دهیاری در مسیر توسعه روستایی نخواهد شد، بلکه می‌تواند زمین‌خواری، تغییر کاربری و برخی مشکلات دیگر را دامن زند. لذا چنین سازوکاری در این طرح باید مشخص شود.



- در مورد ماده (۲) یکی از مسائلی که هم‌اکنون شهرها و روستاها گرفتار آن هستند تداخل محدوده‌های شهری و روستایی است. قانون باید به این مسئله به‌طور دقیق بپردازد و مسائل مربوط را روشن کند. برای مثال طرح هادی روستا که براساس آن محدوده روستا مشخص می‌شود باید کدام اصول فرادستی را تبعیت کند؟ طرح جامع شهر پیرامون یا شهرهای پیرامون؟ طرح آمایش استان؟ در صورت تداخل کدام طرح در اولویت است؟ طرح جامع شهر یا طرح هادی روستا؟

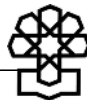
- از آنجایی که فعالیت دهیاری ارتباط تنگاتنگی با شورای اسلامی روستایی دارد؛ بنابراین در جمع‌بندی و تصویب این طرح باید به قانون موجود شورای اسلامی روستایی توجه ویژه‌ای صورت گیرد. برای جامعیت بیشتر، پیشنهاد می‌شود در کنار دهیاری‌ها، بحث شوراهای اسلامی روستا و بخش نیز در این طرح مورد توجه قرار گیرد.

- در انتهای مفاد طرح، یک ماده متضمن لغو قوانین موازی و مغایر قبلی باید درج شود.

- با توجه به گستردگی ابعاد این طرح و نو بودن الگوهای آن، پیشنهاد می‌شود این طرح پس از تصویب به مدت ۵ سال به‌صورت آزمایشی اجرا شود و پس از ارزیابی جامع و مداوم آثار آن و اعمال تغییرات ضروری، دائمی شود.

منابع و مأخذ

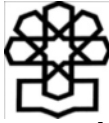
۱. اژدری‌فرد، فاطمه و احمدوند، مصطفی. واکاوی عملکرد شوراهای اسلامی در مسیر توسعه پایدار روستایی (مطالعه موردی: شهرستان سمیرم)، پژوهش‌های روستایی، سال دوم، شماره سوم، ۱۳۹۰، صص ۷۵-۹۸.
۲. استعلاجی، علیرضا. بررسی الگوی مدیریت روستایی در ایران با تأکید بر مدیریت محلی و مشارکتی دهیاری‌ها، فصلنامه جغرافیا، سال دهم، شماره ۳۲، ۱۳۹۱.
۳. ایمانی جاجرمی حسین و عبداللهی، مجید. بررسی تحولات مدیریت روستایی در ایران از مشروطیت تا زمان حاضر، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، شماره ۵۲، ۱۳۸۸، صص ۲۲۱-۲۴۴.
۴. جعفری‌نژاد، مسعود، کلانتری، صمد و منتظری، مسعود. بررسی جایگاه دهیاری‌ها به‌عنوان نهادهای میانجیگری بین دولت و مردم (مورد مطالعه روستاهای شهرستان نجف‌آباد)، فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، شماره پنجم، ۱۳۸۹، صص ۸۵-۱۱۴.
۵. چوپچیان، شهلا و کلانتری، خلیل و شعبانعلی فمی، حسین. عوامل مؤثر بر عملکرد دهیاری‌های استان گیلان، فصلنامه روستا و توسعه، سال دهم، شماره ۲، ۱۳۸۶، صص ۵-۳۲۲.
۶. قدیری معصوم، مجتبی و ریاحی، وحید. بررسی محورها و چالش‌های مدیریت روستایی در ایران، ۱۳۸۳.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، لوح قانون، مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۸.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، لوح قانون، مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۸.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، لوح قانون، مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۸.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران، لوح قانون، مجموعه قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۸.



۱۱. مطیع لنگرودی، سیدحسن. برنامه‌ریزی روستایی با تأکید بر ایران، جهاد دانشگاهی

مشهد، ۱۳۸۲.

12. Gugler Josef, cities in the developing world, issues, theory and policy. Oxford university press, 1997.
13. Mosley, M. Sustainable rural development: the role of community involvement and local partnership, 2003.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دهیاری‌ها»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی، توسعه روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

همکاران: علی عبدالأحد (دفتر حقوقی)، غلامعباس دارابی (دفتر سیاسی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. دهیاری

۲. شورای اسلامی روستا

۳. تمرکززدایی

۴. توسعه پایدار روستایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۱۴

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۶/۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۶/۱۸