

# مقدمه‌ای بر مدیریت روستایی در ایران

آنچه یک دهیار باید بداند

علی قربانی

سرشناسه .....: قربانی، علی، ۱۳۵۱ -  
 عنوان و نام پدید آور.....: مقدمه‌ای بر مدیریت روستایی در ایران: آنچه یک دهیار باید بداند/علی قربانی.  
 مشخصات نشر.....: بجنورد: انتشارات جهانی، ۱۳۹۱.  
 مشخصات ظاهری.....: ۲۰۸ ص.: جدول .  
 شابک.....: ۲-۳۳-۶۰۰۸-۶۰۰-۹۷۸-۸۰۰۰۰ ریا  
 وضعیت فهرست نویسی.....: فیا  
 موضوع.....: عمران روستایی -- ایران -- مدیریت  
 موضوع.....: عمران روستایی -- قوانین و مقررات -- ایران  
 رده‌بندی کنگره.....: HN۶۷۰/۱۲ ق۴م۷ ۱۳۹۱  
 رده‌بندی دیویی.....: ۳۰۷/۱۴۱۲۰۹۵۵  
 شماره کتابشناسی ملی.....: ۲۹۷۶۰۰۳

**مهری: دفتر امور روستایی استانداری خراسان شمالی**

**تلاش: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور**

**نام کتاب: مقدمه‌ای بر مدیریت (روستایی) در ایران**

مولف.....: علی قربانی  
 نوبت چاپ.....: اول  
 قیراز.....: ۲۰۰۰ نسخه  
 قیمت.....: ۸۰۰۰۰ ریال  
 تاریخ چاپ.....: پاییز ۱۳۹۱  
 لیتوگرافی، چاپ و صحافی.....: شهر چاپ خراسان  
 طراحی جلد و صفحه آرایی.....: نشریه ارمغان (حمید رضا زاده)  
 ناشر.....: انتشارات جهانی / بجنورد

**سری منابع آموزشی دهیاری ها**



بجنورد - خیابان چمران - چمران ۲۹ (کوچه شهید صابریان) - پلاک ۳۴

صندوق پستی: ۹۴۱۳۷۹۷۶۱۳ - تلفن: ۰۹۱۵۱۸۴۱۳۶۳

## پیشگفتار

تاسیس بیش از ۲۵۰۰۰ دهیاری فعال در سطح کشور و پیش بینی تاسیس دهیاری برای ۳۵۰۰۰ روستا تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی نیازمند درک درست قوانین روستایی و بررسی فرآیندهای موثر در این خصوص می باشد. کارکردهای مدیریت روستایی در ایران شامل کاهش تصدی گری دولت در حوزه های روستایی - تقویت بنیانهای کشاورزی و ترویج شیوه های نوین، پذیرش حاکمیت ملی بر پهنه سرزمینی، تامین خدمات عمومی، کاهش پیامدهای حوادث غیر مترقبه، گسترش مشارکتهای اجتماعی و فرهنگی، حفظ امکانات زیر ساختی، جلوگیری از روند مهاجرت به شهر، بستر سازی شهرهای آینده، کنترل توسعه فیزیکی روستاها، حفظ اراضی کشاورزی و چشم اندازهای زیست محیطی در روستا نیازمند شناخت قوانین و مقررات روشن، شفاف و مبرهن با پذیرش همگانی جوامع محلی محقق خواهد گردید.

بنابراین قوانین روستایی در مرحله نخست باید از دل جوامع محلی بر اساس نیازهای اجتماعی و اقتصادی برخاسته و سپس در قوانین نهادهای محلی، ناحیه ای، منطقه ای و ملی از طریق نهاد قانون گذاری به صورت طرح و لایحه پیشنهاد و بر اساس روند قانون گذاری تصویب، تایید و از طریق دولت ابلاغ گردد این فرآیند به جهت نیاز شناسی و برخورداری از درخش منطق نه تنها مورد قبول جوامع محلی که با حمایت و صیانت آنها نیز مواجه است به عبارت دیگر دولت با کمترین تنش و هزینه از طریق ساز و کارهای مشارکتی به خواسته ملی و منافع عمومی دست می یابد.

در این راستا مدیریت محلی (شوراها و دهیارها) بازوی اجرایی دولت در پهنه سرزمین خارج از شهرها محسوب میگردند. آنها سازمانی مدنی و غیر دولتی در کشور هستند که درون روستاها به انجام وظیفه می پردازند.

در سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به تصویب رسید بر اساس این قانون شوراهای اسلامی روستا بعنوان نهاد محلی منتخب مردم است. طبق بند م ماده ۶۸ این قانون مسئولیت اجرایی مدیریت روستایی بر عهده مقامی با عنوان دهیار گذاشته شده

که از سوی شورا برای مدت ۴ سال انتخاب می شود. صدور حکم دهیار با بخشدار و عزل او با شورا است. بنابراین تاسیس دهیاری در روستاها را می توان نقطه عطفی در تاریخ مدیریت روستایی ایران به شمار آورد و در حال حاضر با تشکیل شوراهای اسلامی روستایی و تاسیس دهیارها بخش عمده ای از مشکلات کلان مدیریت روستایی که ناشی از نادیده گرفتن مقام اجرایی و تغییرات مداوم ساختاری بوده به اتمام رسیده است. تجربه نهاد اجرایی رسمی با مشروعیت قانونی و فعالیت زیر نظر شورای اسلامی روستا برای ارائه خدمات عمومی و عمرانی کاملاً جدید است. این نهاد در اولین گام نیاز به شناخت جایگاه قانونی خود و نحوه استفاده از قوانین و آیین نامه های مرتبط دارد.

## مقدمه

مدیریت مهمترین عامل در حیات، رشد و بالندگی یا مرگ یک جامعه است و روند حرکت از وضع موجود به سوی وضع مطلوب را کنترل می کند. روستاها به منزله مکان های خاص با شیوه زندگی و فعالیت های متفاوت نسبت به شهرها نیازمند الگوی مدیریتی مجزا و منطبق با شرایط اقتصادی، اجتماعی و بوم شناختی حاکم بر روستا هستند (افتخاری و دیگران ۱۳۸۶: ۱).

الگوی مدیریتی حاکم بر کشورهای در حال توسعه به ویژه کشور ما تمرکزگرا (از بالا به پایین) بوده و دولت مشارکت روستاییان را در برنامه های اجرایی در پایین ترین حد خود قرار داده است که اثر آن در برنامه های توسعه گذشته به چشم می خورد به همین علت است که با وجود سرازیر شدن امکانات به روستاها در اوایل انقلاب، باز شاهد کاهش مشکلات روستاها و به تبع آن شهرها نشده ایم و این طرحها به دلیل عدم توجه به خواسته های واقعی مردم و عدم مشارکت آنها در فرآیند برنامه ریزی در بیشتر موارد با استقبال ساکنان مناطق روستایی مواجه نشده است ولی امروزه با پی بردن به اثرات منفی برنامه ریزی متمرکز نگرش برنامه ریزان نسبت به مدیریت و برنامه ریزی و توسعه روستایی تغییر یافته که منجر به بروز تحول عظیمی در روند مدیریت روستایی شده است که بعنوان مثال می توان به انتخاب شوراهای اسلامی محلی، انتخاب دهیار از ساکنان روستا و ... اشاره کرد.

امروزه نظریه پردازان در برنامه ریزی و مدیریت به نظریه شراکت معتقدند. جان ترنر در نظریه شراکت بیان می کند که به جای اینکه دولت یا مردم فراهم کننده یا تصمیم گیرنده باشند هر دو با هم این وظیفه را انجام می دهند. در این همکاری دولت آنچه را مردم نمی توانند و همزمان مردم محلی در چارچوب تشکیلات و اجتماعات محلی خود هر آنچه را می توانند فراهم می کنند و در مورد آن تصمیم می گیرند (رضوانی، ۱۳۸۳: ۱۵۲).

بنابراین در الگوی جدید برنامه ریزی و مدیریت روستا تاکید بر رهیافت مشارکتی با حرکتی دو سویه است که عاملی موثر در افزایش توان اجتماعات برای پاسخگویی به نیازهای مردم روستایی در جریان توسعه به شمار می رود.

هدف مدیریت روستایی دستیابی به توسعه و به دنبال آن توسعه پایدار روستایی است پس مدیریت روستایی دارای نقاط مشترکی با اهداف توسعه روستایی و توسعه پایدار است این اهداف مشترک عبارتند از ۱- تامین نیازهای اساسی ۲- افزایش تولید و امنیت غذایی ۳- کاهش فقر ۴- افزایش درآمد ۵- حفظ محیط زیست ۶- توسعه فرصتهای شغلی ۷- افزایش مشارکت و اعتماد به نفس، این اهداف مشترک مبنی بر اصول و اهداف بنیادینی است که هیچ کشور نمی تواند آنها را نادیده بگیرد. یعنی برآیند این اصول و اهداف باید منجر به عدالت بویژه عدالت مکانی شود ( فیروزنیا و افتخاری ، ۱۳۸۲: ۱۴۳ )

بنابراین هدف کلان مدیریت روستایی حرکت برای رسیدن به وضعیت مطلوب با استفاده از توانهای بالقوه و بالفعل موجود در روستاها و هم سو با وضعیت جامعه روستایی است ( طالب ، ۱۳۷۵: ۶). در نتیجه یکی از اهداف پایداری مدیریت روستایی بر طرف کردن نیازهای اولیه روستاییان است از آن جا که انسان ها بر اساس جامعه ای که در آن زندگی می کنند و محیطی که از آن تاثیر می پذیرند دارای نیازهای متفاوتی اند ، مدیریت روستایی در روستاهای مختلف به اشکال متفاوت عمل می کند و الگوی مدیریتی ثابتی برای تمام روستاها استفاده نمی شود. وجود این تفاوت و تمایزها در نظام ارزشی جوامع ناشی از تنوع فرهنگی اقوام و طوایف گوناگون دولت های مدرن را بر آن داشت که برای ایجاد یکپارچگی و دستیابی به وحدت رویه به تصویب و اجرای قوانین و مقررات واحد برای کل سرزمین اقدام نماید . مجموعه قوانین و مقررات زمانی می توانند زمینه ساز گاری اجتماعی و هم نوایی را فراهم سازند که با شرایط اجتماعی و فرهنگی جامعه مورد نظر انطباق و همخوانی داشته باشند و تا آنجا که ممکن است با نظام عرفی جامعه اشتراک و هم پوشانی داشته باشد.

مجموعه حاضر مشتمل بر عمده ترین قوانین و مقررات آیین نامه و دستورالعمل های مورد نیاز شوراهای اسلامی و دهیاری ها ، بخشداری ها ، فرمانداری ها و استانداری ها و مراجع علمی و تحقیقاتی برای پرداخت به امور مدیریت روستایی است و در چهار فصل تنظیم گردیده است.

فصل اول کتاب تحت عنوان مدیریت روستایی در ایران به بررسی مختصری از مدیریت روستایی

در قبل و بعد از انقلاب با نگرشی نو به نهاد شورا و دهیاری می پردازد. در فصل دوم اساسنامه، ساختار و وظایف دهیاریها به عنوان اصلی ترین قوانین و مقررات مورد نیاز دهیاریها مورد بحث قرار گرفته است.

در فصل سوم با عنایات به اینکه شورا یک نهاد قانون گذار، برنامه ریز و سیاستگذار می باشد؛ عمده ترین قوانین و مقررات شوراها را اسلامی مورد بحث قرار گرفته و در فصل چهارم سایر قوانین و مقررات مورد نیاز دهیاریها و شوراها را اسلامی روستا به انضمام نکات مهم و قابل توجه در برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بیان گردیده است.

امید است این مجموعه بتواند راهگشای برنامه ریزان و دست اندرکاران عرصه مدیریت روستایی در جهت تقویت جایگاه نهاد نوین دهیاری در روستاهای کشور گردد. در پایان لازم می دانم از کلیه عزیزانی که این جانب را در تدوین مجموعه یاری نموده اند؛ بویژه آقایان مهندس موسوی و مهندس جاهدی کارشناسان ارشد پژوهشگاه مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، کارشناسان محترم در دفتر امور روستایی استانداری خراسان شمالی و بویژه جناب آقای مهندس راعی مدیر کل محترم دفتر امور روستایی سپاسگزاری نمایم؛ همچنین از کلیه محققان و دست اندرکاران استدعا دارم با ارائه پیشنهادات اصلاحی، ما را در ارتقاء هر چه بیشتر محتوی مجموعه حاضر یاری نمایند.

علی قربانی - پاییز ۱۳۹۱