

صلى الله عليه وسلم

دانشگاه پیام نور

دانشکده علوم انسانی

گروه جغرافیا

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد

رشته جغرافیا و برنامه ریزی روستایی

ارزیابی وضعیت و نقش کارکردی دهیاری در روستاهای کوچک

مطالعه موردی : استان گلستان

استاد راهنما

دکتر فضل الله اسمعیلی

استاد راهنمای همکار

دکتر سید علی بدری

دانشجو

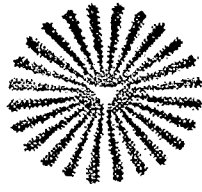
مرتضی نعمتی

اسفند ۱۳۸۴

۹۶۸۸۳

کتابخانه دانشگاه پیام نور
گروه جغرافیا

۱۳۸۷ / ۲ / ۲۱۸۱



دانشگاه سindh

تصویب نامه

پایان نامه تحت عنوان

ارزیابی وضعیت و نقش کارکردی دهیاری در روستاهای کوچک مورد استان گلستان

تاریخ دفاع: ۸۴/۱۲/۲۲ نمره: ۱۸/۱۶ درجه: عالی

اعضای هیات داوران

نام و نام خانوادگی	هیات داوران	مرتبہ علمی	امضاء
۱- آقای دکتر فضل اله اسماعیلی	استاد راهنما	استاد	
۲- آقای دکتر سید علی بدری	استاد	استاد	
۳- آقای دکتر عبدالحمید نظری	استاد داور	استاد	
۴- آقای دکتر سید مهدی موسی کاظمی نماینده گروه			

سپاسگزاری

موفقیت هر کار پژوهشی مستلزم چیدمانی منطقی از عوامل و شرایطی است که محقق را در راستای رسیدن به اهداف مورد نظر یاری دهد. انجام این کار پژوهشی با توجه به دامنه مطالعاتی آن، میسر نبود مگر با یاری و مساعدت اساتید و دوستانی که مرا در مراحل مختلف کار یاریگر بودند. بر خویش لازم می دانم زحمات بی شائبه استاد بزرگوار جناب آقای دکتر سید علی بدری را قدر بدانم، که به معنای واقعی کلمه مرا راهنما بوده و هست. در این ارتباط زحمات اساتید گرانقدر جناب آقای دکتر فضل الله اسمعیلی، دکتر عبدالحمید نظری و دکتر سید مهدی موسی کاظمی شایسته سپاس است.

مرحله میدانی این پژوهش با یاری مسئولان استانداری گلستان، بخصوص دوست بسیار خوبم علی نصیبی در کوتاه ترین زمان ممکن انجام شد. مراتب سپاس خود را به او و سایر عزیزانی که به انحرای مختلف مرا یاری نمودند، تقدیم می نمایم.

از دست های گرم تو
گورکان توانان آغوش خویش
سفن ها می توانم گفت
غم نان اگر بگذار...

شاملو

تقدیر به دست های همیشه گرم.

پدر، مادر

صفحه

فصل اول : کلیات تحقیق

۱	۱-۱- مقدمه
۱	۲-۱- بیان مسئله
۳	۳-۱- سابقه و ضرورت انجام تحقیق
۳	۴-۱- مفاهیم و اصطلاحات تحقیق
۳	۴-۱-۱- ارزیابی
۴	۴-۱-۲- روستا
۴	۴-۱-۳- مدیریت روستایی
۵	۴-۱-۴- دهیاری
۶	۴-۱-۵- شورای اسلامی روستا
۶	۴-۱-۶- نقش کارکردی
۶	۴-۱-۷- روستای کوچک
۶	۵-۱- فرضیه ها
۷	۶-۱- اهداف تحقیق
۷	۷-۱- جمع بندی

فصل دوم : مبانی نظری تحقیق (مفاهیم، دیدگاهها، و نظریه های مدیریت)

۸	۱-۲- مقدمه
۸	۲-۲- مفاهیم اصلی تحقیق
۸	۲-۲-۱- مدیریت
۹	۲-۲-۲- سازمان
۱۰	۲-۲-۲-۱- سازمان یا نهاد محلی
۱۲	۲-۲-۳- مشارکت
۱۳	۲-۲-۳-۱- مدیریت مشارکت جو
۱۳	۳-۲- سیر تکوین نظریه های سازمان و مدیریت
۱۳	۳-۲-۱- رهیافت سنتی به مدیریت
۱۴	۳-۲-۲- رهیافت منابع انسانی به مدیریت
۱۵	۳-۲-۳- رهیافت کمی به مدیریت
۱۵	۳-۲-۴- رهیافت سیستمی و اقتضایی به مدیریت
۱۵	۴-۲- تجارب مدیریت روستایی در جهان
۱۶	۴-۲-۱- مدیریت روستایی درهند
۱۹	۴-۲-۲- مدیریت روستایی در کانادا

۲۰	۲-۵- پیشینه مدیریت روستایی در ایران
۲۰	۲-۵-۱- مدیریت روستایی قبل از انقلاب مشروطیت
۲۲	۲-۵-۲- مدیریت روستایی از انقلاب مشروطیت تا اصلاحات ارضی
۲۳	۲-۵-۳- مدیریت روستایی از اصلاحات ارضی تا انقلاب اسلامی
۲۴	۲-۵-۴- مدیریت روستایی از انقلاب اسلامی تا کنون
۲۵	۲-۶- قوانین و مقررات مرتبط با دهیاری ها
۲۵	۲-۶-۱- قانون تأسیس دهیاری های خودکفا در روستاهای کشور
۲۶	۲-۶-۲- اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری ها
۲۹	۲-۶-۳- آیین نامه استخدامی دهیاری های کشور
۳۰	۲-۶-۴- دستورالعمل نحوه درجه بندی دهیاری ها
۳۰	۲-۷- شاخص های ارزیابی کارکرد دهیاری ها
۳۱	۲-۷-۱- شاخص های مربوط به پیش زمینه ها و ساختارها
۳۱	۲-۷-۱-۱- تشکیلات و نیروی انسانی
۳۱	۲-۷-۱-۲- موقعیت جغرافیایی روستا
۳۲	۲-۷-۱-۳- موقعیت نسبی روستا
۳۲	۲-۷-۲- شاخص های اجتماعی
۳۲	۲-۷-۲-۱- جلب مشارکت اهالی
۳۲	۲-۷-۲-۲- نیروی انسانی
۳۳	۲-۷-۳- شاخص های اقتصادی
۳۳	۲-۷-۳-۱- منابع مالی و درآمدی
۳۴	۲-۷-۳-۲- میزان حمایت های مالی و اداری از دهیاری ها
۳۴	۲-۷-۳-۳- وضعیت اقتصادی روستا
۳۵	۲-۸- جمع بندی

فصل سوم : روش تحقیق

۳۶	۳-۱- مقدمه
۳۶	۳-۲- قلمرو تحقیق
۳۶	۳-۳- روش انجام تحقیق
۳۶	۳-۴- روش و ابزار گردآوری اطلاعات
۳۶	۳-۵- روش نمونه گیری
۳۷	۳-۶- جامعه نمونه
۴۱	۳-۷- روش تجزیه و تحلیل اطلاعات

۴۲	۳-۸- موانع و محدودیت های تحقیق
۴۲	۳-۹- جمع بندی
	فصل چهارم : شرایط جغرافیایی منطقه
۴۳	۴-۱- مقدمه
۴۳	۴-۲- ویژگی های طبیعی
۴۳	۴-۲-۱- موقعیت
۴۵	۴-۲-۲- زمین شناسی
۴۵	۴-۲-۳- اقلیم
۴۶	۴-۲-۴- منابع آب
۴۶	۴-۳- ویژگی های انسانی
۴۶	۴-۳-۱- جمعیت
۴۷	۴-۳-۲- سواد
۴۷	۴-۳-۳- آداب و رسوم
۴۷	۴-۳-۴- جاذبه های طبیعی و گردشگری
۴۸	۴-۴- شرایط و خصوصیات روستاهای نمونه
۴۸	۴-۴-۱- توزیع جغرافیایی
۵۲	۴-۴-۲- ویژگی های اجتماعی
۵۵	۴-۴-۳- ویژگی های اقتصادی
۵۵	۴-۴-۴- ویژگی های مدیریت روستایی
۵۶	۴-۴-۴-۱- دهیاران
۶۲	۴-۴-۴-۲- رئیس شورای اسلامی
۶۹	۴-۴-۴-۳- بخشداران
۷۵	۴-۴-۴-۴- خانوار
۷۷	۴-۵- جمع بندی
	فصل پنجم : آزمون فرضیه ها و نتیجه گیری
۸۰	۵-۱- مقدمه
۸۰	۵-۲- آزمون فرضیه های پژوهش
۸۸	۵-۳- جمع بندی و نتیجه گیری

فهرست جدول ها

۳۸	جدول ۱-۳- پراکندگی روستاهای نمونه در سطح استان
۴۰	جدول ۲-۳- روستاهای نمونه در هر شهرستان
۴۸	جدول ۱-۴- پراکندگی روستاهای کوچک و بزرگ در کل استان
۴۹	جدول ۲-۴- دسته بندی خانوار های نمونه در روستاهای کوچک
۵۱	جدول ۳-۴- دسته بندی خانوارهای نمونه در روستاهای بزرگ
۵۲	جدول ۴-۴- شرایط جمعیتی روستاهای کوچک نمونه
۵۳	جدول ۵-۴- شرایط جمعیتی روستاهای بزرگ نمونه
۵۴	جدول ۶-۴- میزان جمعیت باسواد و شاغل در روستاهای نمونه
۵۵	جدول ۷-۴- میزان زمین های کشاورزی و دام در روستاهای نمونه
۸۱	جدول ۱-۵- ضریب همبستگی بین ساختار و توفیق در روستاهای کوچک
۸۲	جدول ۲-۵- ضریب همبستگی بین ساختار و توفیق در روستاهای بزرگ
۸۳	جدول ۳-۵- فراوانی پاسخ ها به میزان توفیق دهیاری ها در روستاهای بزرگ و کوچک
۸۶	جدول ۴-۵- آزمون فرضیه دوم
۸۶	جدول ۵-۵- آزمون فرضیه سوم
۸۷	جدول ۶-۵- آزمون فرضیه چهارم

صفحه	فهرست نمودارها
۱۷	نمودار ۱-۲- پیوندهای بین شهرستان، ایالت و مرکز در هند
۱۸	نمودار ۲-۲- سازمانی مدیریت امور توسعه در سطوح شهرستان، بلوک و روستا در هند
۳۹	نمودار ۱-۳- پراکنندگی روستاهای نمونه در سطح استان
۵۱	نمودار ۱-۴- دسته بندی خانوار های نمونه در روستاهای کوچک
۵۸	نمودار ۲-۴- دسته بندی خانوار های نمونه در روستاهای بزرگ
۵۴	نمودار ۳-۴- میزان جمعیت باسواد و شاغل در روستاهای نمونه
۵۶	نمودار ۴-۴- وضعیت سنی دهیاران
۵۷	نمودار ۵-۴- وضعیت تحصیلی دهیاران
۵۹	نمودار ۶-۴- جنسیت دهیاران
۶۱	نمودار ۷-۴- رابطه دهیاران با محل خدمت
۶۳	نمودار ۸-۴- وضعیت سنی رئیسان شورای اسلامی
۶۵	نمودار ۹-۴- وضعیت تحصیلی رئیسان شورای اسلامی
۶۷	نمودار ۱۰-۴- جنسیت رئیسان شورای اسلامی
۶۹	نمودار ۱۱-۴- وضعیت سنی بخشداران
۷۱	نمودار ۱۲-۴- جنسیت بخشداران
۷۳	نمودار ۱۳-۴- وضعیت تحصیلی بخشداران
۷۵	نمودار ۱۴-۴- وضعیت تحصیلی خانوار های پاسخگو
۸۵	نمودار ۱-۵- رابطه توفیق دهیاری ها و اندازه روستا

فهرست نقشه ها

صفحه

۴۴

نقشه ۴-۱- موقعیت استان گلستان و شهرستان های آن

۷۸

نقشه ۴-۲- روستاهای نمونه بزرگ

۷۹

نقشه ۴-۳- روستاهای نمونه کوچک

نام خانوادگی دانشجو: نعمتی
 نام: مرتضی
 عنوان پایان نامه: ارزیابی وضعیت و نقش کارکردی دهیاری در روستاهای کوچک
 استاد راهنما: دکتر فضل الله اسمعیلی
 استاد راهنمای همکار: دکتر سید علی بدری
 مقطع تحصیلی: کارشناسی ارشد رشته: جغرافیا گرایش: برنامه ریزی روستایی
 دانشگاه: پیام نور دانشکده: علوم انسانی تاریخ فارغ التحصیلی: ۱۳۸۴/۱۲/۲۲
 کلید واژه ها: روستا، مدیریت روستایی، دهیاری، شورای اسلامی روستا، نقش کارکردی، روستای کوچک

چکیده:

ایجاد نهادهای محلی در کشورهای در حال توسعه به دلیل عدم وجود پیش زمینه ها و ساختارهای اداری و تشکیلاتی با چالش های خاصی مواجه است. دهیاری ها را می توان نهاد عمومی و غیردولتی (محلی) نامید که طی چند سال اخیر به منظور اداره امور عمومی روستاها در عرصه نظام مدیریت روستایی کشور مطرح و فعال شده اند. در ابتدای راه اندازی دهیاری ها مجوز تاسیس دهیاری برای همه روستاهای بالای ۲۰ خانوار صادر می شد، اما در ادامه کار، ایجاد این نهاد نوین در روستاهای کوچک مورد تردید واقع و چنین استدلال شد که تاسیس دهیاری در این گونه روستاها به لحاظ اقتصادی مقرون به صرفه نیست و اولویت با روستاهای بزرگی است که هم به لحاظ جمعیتی و هم توان بالاتر اقتصادی برای حمایت مالی از این نهاد عمومی، امکان مناسب تری را در اختیار دارند. این در حالی است که بخش زیادی از مراکز روستایی کشور را روستاهای کوچک (کمتر از ۱۰۰ خانوار) تشکیل می دهند. از طرفی برنامه ریزی روستایی بر لزوم توجه به تمامی سکونتگاه های روستایی تأکید دارد. پژوهش حاضر با بررسی عملکرد و نقش کارکردی دهیاری در روستاهای کوچک در صدد است تا از طریق ارزیابی کارایی دهیارهای ایجاد شده در روستاهای کوچک، به این سؤال پاسخ دهد که آیا اصولاً تاسیس دهیاری در این دسته از روستاها متناسب با اهداف متصور می باشد؟ در این ارتباط تجزیه و تحلیل تاثیرگذاری عواملی مانند وضعیت اقتصادی و اجتماعی روستاها بر میزان موفقیت دهیاری ها از اهداف پژوهش حاضر است. همچنین کارآمدی عامل جمعیت به عنوان ملاک آرایه خدمات در قالب مدیریت روستایی (دهیاری) مورد بررسی قرار می گیرد. استان گلستان به دلیل داشتن تعداد زیادی روستای کوچک دارای دهیاری فعال جهت انجام این مطالعه انتخاب شد. نتایج حاصل از این تحقیق که به بهره گیری از روش مطالعه توصیفی- تحلیلی صورت گرفت، نشان می دهد که عوامل ساختاری، اجتماعی و اقتصادی رابطه تنگاتنگی بامیزان موفقیت دهیاری در روستاهای کوچک دارد. همچنین این پژوهش نشان می دهد که دهیاری در روستاهای بزرگ به دلایلی موفق تر از روستاهای کوچک عمل کرده است.

روستا به عنوان حلقه آغازین، نقش ویژه‌ای در زنجیره سکونتگاهی کشور دارد. مدیریت روستایی در ۱۰۰ سال گذشته فراز و نشیب‌های بسیاری را تجربه کرده است. اگر مدیریت روستایی رابه دو سطح سیاسی و عمومی تقسیم بندی کنیم و آن را ایجاد سازوکاری به منظور رسیدن به عمران و توسعه روستا در راستای خواست و نیاز روستاییان بدانیم به نظر می‌رسد مدیریت روستایی در ایران هیچ‌گاه به طور کامل ایجاد نشده است. شاید بتوان یکی از عوامل اصلی گرایش روزافزون شهرنشینی و چرخش شدید تعداد جمعیت به نفع شهرها را در همین موضوع ارزیابی کرد. تا قبل از ورود و دخالت دولت در اداره روستاها (قبل از تصویب قانون تشکیل ایالات و ولایات در سال ۱۳۸۴) امور روستا به صورت خودجوش توسط مردم روستا اداره می‌شد. ورود دولت به عرصه مدیریت روستایی کشور را می‌توان سرآغاز برهم خوردن تعاملات ارگانیک میان شهر و روستا دانست. در ادامه این روند، کاهش قدرت مالکان و حذف تدریجی آنها از صحنه مدیریت روستا تبعات زیادی را در پی داشت. اصلاحات اراضی در دهه ۴۰ نیز با تشدید این مناسبات به تدریج وزنه جمعیتی را به نفع شهرها سنگین کرد. تلاش برای ایجاد مدیریتی برخاسته از خود مردم در سال‌های اولیه انقلاب با شکل‌گیری شوراهای تجلی یافت اما بدلائل مختلفی از جمله نبود زمینه‌ها و ساختارهای مناسب با نظام شورایی در روستاها و نیز عدم وجود یک نهاد اجرایی، این تلاش‌ها به ایجاد مدیریتی یکپارچه در روستاها منتهی نشد. تصویب قانون وظایف، تشکیلات و انتخابات شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۵ و متعاقب آن تصویب قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور (۱۳۷۷) زمینه‌های ایجاد مدیریتی جدید در روستاهای کشور بود. با راه اندازی دهیاری‌ها در سال ۱۳۸۲، این نهاد عمومی و غیردولتی، وظایف عمرانی و خدماتی روستاها را بر عهده گرفت. دهیاری به عنوان نهادی محلی که از طریق بخشداری با بدنه مدیریت دولتی مرتبط می‌شود، در واقع نقش رابط میان مردم و دولت را بر عهده دارد.

استقبال گسترده روستاییان از تأسیس دهیاری و تقاضای روزافزون جهت اخذ مجوز تأسیس دهیاری طی چند سال اخیر حاکی از آن است که این مدیریت نوین از جانب مردم روستا مورد پذیرش قرار گرفته است. در ابتدای امر، دهیاری در روستاهای بالاتر از ۲۰ خانوار ایجاد می‌شد. تقاضای زیاد برای اخذ مجوز تأسیس دهیاری و نبود زیرساخت‌های مناسب برای ایجاد دهیاری در روستاهای کم جمعیت موجب شد تا این معیار به مرور زمان با تغییراتی مواجه شود. این موضوع چالش‌های خاصی را در پی داشته است، چرا که با افزایش معیار جمعیتی تأسیس دهیاری تعداد بسیار زیادی از روستاها از داشتن دهیاری محروم می‌شوند و این امر در تضاد با اهداف برنامه‌ریزان روستایی است.

این پژوهش درصدد است تا ضمن ارزیابی تأسیس دهیاری در روستاهای کوچک، موانع و مشکلات خدمات رسانی به این روستاها را مورد ارزیابی قرار داده و جمعیت را به عنوان ملاکی جهت تأسیس دهیاری‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد.

فصل اول

کلیات تحقیق

۱-۱- مقدمه

فصل اول به بیان کلیاتی در خصوص مسئله تحقیق، مفاهیم واصطلاحات تحقیق، ضرورت انجام تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه ها و سئوالات تحقیق می پردازد. در واقع در این فصل چارچوب کلی تحقیق جهت تدوین فصل های بعدی رافراهم می کند.

۱-۲- بیان مسئله

طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۶۲/۴/۵) روستا واحد مبدأ تقسیمات کشوری است که از لحاظ زیست محیطی (وضع طبیعی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی) همگن بوده و با حوزه و قلمرو معین ثبتی یا عرفی مستقل حداقل تعداد ۲۰ خانوار (صد نفر) اعم از متمرکز یا پراکنده در آنجا سکونت داشته باشند و اکثریت دائمی آنها به طور مستقیم یا غیرمستقیم به یکی از فعالیت های کشاورزی، دامداری، باغداری به طور اعم و صنایع روستایی و صید یا ترکیبی از این فعالیت ها اشتغال داشته باشند و در عرف به عنوان ده، آبادی، دهکده یا قریه نامیده می شود (اکبری، ۱۳۸۴، ۱۵)

مطابق آمار سرشماری سال ۱۳۷۵، از کل آبادی های بالای ۲۰ خانوار ۱۴ درصد آنها (۴۹۸۵ آبادی) ۲۰۰ خانوار و بالاتر جمعیت دارند که این تعداد آبادی قریب به ۵۰ درصد کل جمعیت روستایی بالای ۲۰ خانوار، را تحت پوشش قرار می دهند. (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۵) به عبارت دیگر قسمت عمده جمعیت روستایی کشور در تعداد کمی از روستاها مستقر هستند.

در ابتدای تأسیس دهیاری ها (سال ۱۳۸۲) و صدور مجوز برای تأسیس دهیاری در روستاها، تمامی روستاهای بالای ۲۰ خانوار (با اولویت مراکز دهستان ها، روستاهای دارای طرح هادی و بهسازی) می توانستند به شرط پرداخت خودیاری اهالی روستا و تأیید استانداری، مجوز تأسیس دهیاری را دریافت نمایند.

با اعلام این شرایط سهل برای صدور مجوز تأسیس دهیاری و نیز بدلیل اعطای اعتباراتی که از محل قانون تجمیع عوارض به دهیاری ها صورت می گرفت، تقاضای تأسیس دهیاری رو به فزونی نهاد. به نحوی که در کمتر از ۱ سال و ۳ ماه، مجوز تأسیس بیش از ۱۲ هزار دهیاری از سوی وزارت کشور صادر گردید.

از آنجا که ایجاد هر نهاد مدیریتی (دولتی یا غیردولتی) نیازمند وجود پیش زمینه ها و ساختارهای اداری و تشکیلاتی متناسب با آن نهاد است، به تدریج تأسیس دهیاری در روستاهای کوچک و پراکنده مورد تردید قرار گرفت چرا که اولاً این گونه روستاها جمعیت کمی را تحت پوشش قرار می داد و ثانیاً تأسیس دهیاری در این روستاها از نظر اقتصادی به صرفه نبود. از طرفی توانمندسازی و ظرفیت سازی در نهادهای فرادست مدیریت محلی (استانداریها، فرمانداری ها و بخشداریها) ضرورتی بود که نیازمند گذر زمان بود، تا این که نهادها از نظر نیروی انسانی و تشکیلات سازمانی و همچنین تجهیزات لازم تقویت شوند و امکان حمایت و پشتیبانی آنها از دهیاری ها فراهم شود.

این گونه استدلال شد که چنانچه برای روستاهایی که نزدیک شهرها هستند و به واسطه بالا بودن میزان جمعیت شان، امکان تخلیه ندارند و به طور بالقوه در آینده تبدیل به شهر می شوند، مجوز تأسیس دهیاری صادر شود، هم به واسطه تعداد اندک دهیاری ها هزینه های طی مسافت های طولانی کمتر خواهد شد و هم به لحاظ اقتصاد مقیاس

مقرون به صرفه خواهد بود. در ضمن امکان پشتیبانی آنها از سوی سازمان‌ها و نهادهای فرادست نیز میسر خواهد شد. با چنین استدلالی طی دو مرحله ملاک جمعیتی برای صدور مجوز تأسیس دهیاری تغییر کرد و ابتدا از روستاهای بیش از ۲۰ خانوار به روستاهای بیش از صد خانوار و سپس به روستاهای بالای ۴۰۰ خانوار تغییر یافت. در حال حاضر ۱۵۲۹۱ مجوز تأسیس دهیاری صادر شده است که از این تعداد بیش از ۱۲ هزار دهیاری راه اندازی شده و فعال هستند. با وجود آنکه برای برخی از استان‌ها نظیر خراسان رضوی، گلستان و گیلان تعداد زیادی مجوز تأسیس دهیاری در روستاهای زیر ۱۰۰ خانوار صادر شده است، سایر استان‌هایی که در این زمینه با تأخیر عمل کرده‌اند، نتوانسته‌اند برای این طیف از روستاهای خود (که تعداد بالایی را شامل می‌شود) مجوز تأسیس دهیاری دریافت کنند. در این ارتباط چند مسئله اصلی مطرح است:

نخست آنکه اصولاً برنامه‌ریزی روستایی به طیف خاصی از روستاها نظر ندارد و بر لزوم برنامه‌ریزی برای تمامی روستاها تأکید می‌کند. بنابراین لازم است به نحوی عمل شود که تمامی روستاییان از خدمات ارائه شده توسط مدیریت روستایی (دهیاری‌ها) بهره‌مند شوند.

نکته دیگر آن است که بسیاری از روستاهای کوچک که بدلیل عوامل اقتصادی و جغرافیایی در سطح کشور پراکنده‌اند، از نظر امنیت ملی نقاط استراتژیکی محسوب می‌شوند و به رغم داشتن جمعیت کم، در صورت خالی شدن از جمعیت، تبعات و مشکلات خاصی را بوجود خواهند آورد. ارزیابی عملکرد دهیاری‌های ایجاد شده در روستاهای کوچک می‌تواند راهگشای مشکلات موجود در زمینه ایجاد دهیاری در این روستاها باشد.

موضوع مهم دیگری که در همین ارتباط مطرح است، محدودیت‌های ساختار اجرایی و تشکیلاتی مرتبط با دهیاری‌هاست که اجازه تأسیس دهیاری در تمامی روستاهای کشور را نمی‌دهد. این محدودیت‌ها هم شامل مشکلات اقتصادی و مالی است و هم محدودیت‌های اداری و تشکیلاتی. توان پشتیبانی معاونت دهیاری‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها برای ایجاد دهیاری در تمامی روستاها محدود است.

موضوع دیگر آن است که آیا اساساً جمعیت ملاک مناسبی برای ارائه خدمات در قالب مدیریت روستایی (دهیاری) به روستاست. اصولاً روستاهای کشور بدلیل شرایط متنوع جغرافیایی، فرهنگی و اجتماعی دارای تفاوت‌های بسیاری از نظر کارکردی، اقتصادی و فرهنگی و کالبدی می‌باشند. بنابراین نمی‌توان ملاک واحدی را برای تمام سکونتگاه‌های روستایی کشور در نظر گرفت. در این ارتباط لازم است به پتانسیل‌های موجود در هر روستا توجه شود.

بسیاری از روستاهای کوچک و کم جمعیت دارای قابلیت‌های ویژه از نظر وجود سرمایه‌های اجتماعی بوده و به صورت بالقوه، قابلیت تبدیل به روستاهای مرکزی را دارند. تبصره ۵ قانون تعاریف و ضوابط کشوری مقرر می‌دارد که وزارتخانه‌های ذی‌ربط موظفند نسبت به جذب تدریجی مزارع و مکان‌ها و روستاهای کوچک و همجوار که چندان آباد نیستند و امکان خدمات رسانی و دسترسی به سهولت وجود ندارد و مراکز دهستان‌ها و یا روستاهای مستعد که امکان دسترسی بهتری دارند و می‌توانند به آبادی‌های بزرگ و مرفهی تبدیل شوند اقدام نمایند. این موضوع می‌تواند تا حدودی راهگشای مسئله تأسیس دهیاری در روستاهای دارای جمعیت کمتر از ۱۰۰ خانوار باشد. بنابراین تأسیس دهیاری به عنوان نهاد مدیریتی در تمامی روستاهای کشور با سئوالات اساسی روبروست که این پژوهش در پی پاسخگویی به برخی از آن‌هاست. بر این اساس پژوهش حاضر در پی ارزیابی سئوالات زیر می‌باشد:

۱- وجود پیش زمینه‌ها و ساختارهای اداری و تشکلاتی چه تاثیری در میزان موفقیت دهیاری‌های ایجاد شده

در روستاهای کوچک دارد؟

۲- بزرگ یا کوچک بودن روستاها چه تاثیری در میزان موفقیت دهیاری ها دارد؟

۳- در روستاهای کوچک چه عواملی موجب موفقیت دهیاری ها خواهد شد؟

۴- آیا تاسیس دهیاری در روستاهای کوچک با توجه به شرایط فعلی مقرون به صرفه است؟

۱-۳- سابقه و ضرورت انجام تحقیق

آنچه بیش از همه ضرورت انجام این تحقیق را نشان می دهد طیف وسیعی از سکونتگاههای روستایی است که بدلیل جمعیت کم فاقد متولی هستند. همان گونه که مطرح شد برنامه ریزی روستایی به تمام روستاها نظر دارد و از دیدگاه برنامه ریزان، خدمات روستایی باید به گونه ای عادلانه و یکسان میان تمامی روستاییان توزیع شود. بنابراین پژوهش حاضر با بررسی موضوع تشکیل دهیاری در روستاهای کمتر از ۱۰۰ خانوار در جستجوی دستیابی به پاسخ مشکلات موجود در این زمینه است.

تأسیس دهیاری در روستاهای کم جمعیت در بسیاری از استانهای کشور مشکلات خاصی را در پی داشته است. در برخی از روستاها ایجاد دهیاری تحولی در زندگی مردم روستا بوجود آمده و در برخی موارد نیز کاملاً ناموفق بوده است. حتی در ارتباط با خود روستاهای کوچک نیز نمی توان، قانونمندی عامی را برای تأسیس دهیاری ها در نظر گرفت. بنابراین لازم است در جستجوی ملاکها و ضوابط انعطاف پذیرتری برای تأسیس دهیاری ها باشیم.

متأسفانه در خصوص دهیاری ها تحقیقات چندانی صورت نگرفته است. از جمله محدود طرح های پژوهشی که در این زمینه در دست انجام است، طرح تدوین نظام نوین مدیریت روستایی است که بر اساس ضرورت ها و نیازهای دفتر مطالعات و برنامه ریزی روستایی معاونت امور دهیاری های سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور تعریف شده است و توسط مشاور شرق آیند در حال انجام است. این طرح درصدد است تا ضمن ارزیابی نواقص و مشکلات ساختاری موجود در مدیریت روستایی کشور نظامی نو به منظور ساماندهی مدیریت روستایی تدوین کند. اهمیت طرح به این خاطر است که در صورت تحقق اهداف آن میتواند راهنمایی برای تدوین ساختار و تشکیلات دهیاری ها باشد. یکی از اهداف این پروژه تعیین جایگاه قانونی دهیاری ها در سطوح حاکمیت است. از آنجا که این طرح هنوز نهایی نشده است نمی توان در خصوص نتایج آن قضاوت نمود.

۱-۴- مفاهیم و اصطلاحات کلیدی تحقیق

در این بخش از تحقیق مفاهیم و اصطلاحات کلیدی تعریف و ارزیابی می شود. این اصطلاحات عبارتند از: روستا، مدیریت روستایی، دهیاری، شورای اسلامی روستا، نقش کارکردی، روستای کوچک.

۱-۴-۱- ارزیابی

اصطلاح ارزیابی از ریشه "ارزش" به معنای بررسی و سنجش می باشد. در این پژوهش منظور از ارزیابی سنجش و تجزیه و تحلیل شرایط و ویژگی های دهیاری (در روستاهای کوچک) می باشد. از آنجا که ارزیابی و به عبارتی ارزش

گذاری مستلزم مقایسه (قیاس منطقی) می باشد، ارزیابی نقش و عملکرد دهیاری در روستاهای کوچک با توجه به جامعه شاهد یعنی روستاهای بزرگ و مقایسه این دو بدست می آید.

۱-۴-۲- روستا

روستا ناحیه ای است در خارج از شهر مشتمل بر چند ده و مزرعه که در آن تولید روستایی حاکم است. روستا به معنای ده و قریه است. (عمید، ۱۳۸۲، ۳۰) روستانشینی در واقع اولین شیوه یکجا نشینی بشر است، چرا که شهرها در مراحل بعدی و بر اثر توسعه و تغییر شکل روستاها بوجود آمدند. روستاهای اولیه به عقیده برخی از جغرافیدانان و جامعه شناسان از اسکان شکارچیان و گردآورندگان خوراک بوجود آمدند. «این گروه ها پس از شناخت روش های کشاورزی، سکونت را بر حرکت ترجیح داده و در قطعه زمینی مقیم شدند. با اجتماع گروه هایی از اجتماعات انسانی و رواج کشاورزی به اشکال مطلوبتر، ترکیب های جدیدی در این اجتماعات بوجود آمد و روابط افراد و نوع فرهنگ این جوامع تغییر کرد.» (مهدوی، ۱۳۷۷، ۵۰)

روستا صورتی از استقرار انسان بر سطح زمین است که قادر است تمامی مایحتاج خود را از درون خود تهیه کند. فضای روستایی برای زیست تطابق بیشتری با خلق و خوی انسان ها دارد، اگر بتواند برای زیستن امکانات کافی فراهم کند، مسلماً در جذب جمعیت و عرضه قدرت بالقوه تولیدی خود موفق خواهد بود. (لنگرودی، ۱۳۷۰، ۲۸۹) روستا را از دیدگاه های مختلفی تعریف کرده اند. از دیدگاه جغرافیایی بر عامل «مکان» تاکید شده و نقش عوامل طبیعی در شکل گیری روستاها مورد ارزیابی قرار می گیرد. در این دیدگاه روستا بدلیل ارتباط تنگاتنگ با طبیعت دارای شرایط خاصی است که آنرا از شهر متمایز می کند. جامعه شناسان نیز در تشخیص روستا از شهر بر عواملی همچون روابط متقابل فردی، ارتباطات چهره به چهره، روابط خانوادگی و قومی و... تاکید دارند.

همسانی سبک زندگی، تجانس فرهنگی و همربگی اجتماعی روستا به این معنا نیست که تفاوت های اجتماعی و خصوصاً تمایزات اقتصادی و طبقاتی در بین آن ها وجود ندارد. (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۵، ۱۲) بخش اعظم مردم جهان در مناطق روستایی زندگی می کنند. در اغلب مناطق جهان سوم تمایز جوامع شهری و روستایی به سرعت در حال از بین رفتن است. (دیکسون، ۱۳۷۹، ۲۵)

آنچه مورد نظر این پژوهش است تعریف روستا از نظر قانونی می باشد. طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۶۲/۴/۵) روستا واحد تقسیمات کشوری است که از لحاظ زیست محیطی (وضع طبیعی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی) همگن بوده و با حوزه قلمرو معین ثبتي و یا عرفی مستقل حداقل ۲۰ خانوار (۱۰۰ نفر) اعم از متمرکز یا پراکنده در آنجا سکونت داشته باشند و اکثریت دایمی آنها به طور مستقیم یا غیر مستقیم به یکی از فعالیت های کشاورزی، دامداری و یا باغداری به طور اعم و صنایع روستایی و صید یا ترکیبی از این فعالیت ها اشتغال داشته باشند و در عرف به عنوان ده، آبادی، دهکده یا قریه نامیده شوند. (اکبری، ۱۳۸۴، ۱۵) بنابراین در این تحقیق منظور از روستا همان تعریف قانونی روستاست، که به طور مشخص سکونتگاه های با جمعیت حداقل ۲۰ خانوار شامل می شود.

۱-۴-۳- مدیریت روستایی

آنچه از مفهوم مدیریت روستا به عنوان یک واحد سکونتگاهی به ذهن متبادر می شود ممکن است چندان قرابتی

با نظریات رایج در باب مدیریت نداشته باشد. این موضوع بخصوص در ایران که شرایط خاصی بر محیط های روستایی از نظر روابط اجتماعی و فرهنگی حاکم است، صدق می کند. بنابراین هنگامی که از مدیریت روستایی سخن به میان می آید ممکن است لزوماً منظور مدیریتی اندیشیده شده و برنامه ریزی شده نباشد. به عبارتی نقش عرف، عادات و سنن در مدیریت روستایی تعیین کننده است (طالب، ۱۳۷۶، ۱).

البته تاریخچه مدیریت روستایی حاکی از آن است که در برخی از مواقع دولت برای ساماندهی به امور روستا تمهیدات برنامه ریزی شده ای را اندیشیده است (مانند خانه های همیار). اما به طور کلی مدیریت روستایی در این پژوهش هم شامل نظام های عرفی و قانونمندی های سنتی اداره سکونتگاههای روستایی است و هم نظام های قانونی و دولتی که به منظور اداره امور روستاها سازمان دهی شده اند. (منظور از مدیریت های نوین دهیاری ها می باشد)

مدیریت روستایی در واقع فرایند سازماندهی و هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل دادن به سازمان ها و نهاد هاست. این سازمان ها و نهادها وسایل تامین هدف های جامعه روستایی هستند. مدیریت روستایی فرایند چند جانبه ای است که شامل سه رکن، مردم، دولت و نهادهای عمومی است. در این فرایند با مشارکت مردم و از طریق تشکیلات و سازمان های روستایی و برنامه ها و طرح های توسعه روستایی تدوین و اجرا گردیده و تحت نظارت و ارزشیابی قرار می گیرد. (رضوانی، ۱۳۸۳، ۲۱۱)

۱-۴-۴- دهیاری

دهیاری نهادی عمومی و غیر دولتی است که به منظور اداره امور روستا تاسیس می شود. ماده واحده قانون تاسیس دهیاری های خودکفا در کشور (مصوب ۱۳۷۷/۴/۴) چنین مقرر می دارد: «به وزارت کشور اجازه داده می شود به منظور اداره امور روستاها، سازمانی بنام دهیاری با توجه به موقعیت محل با درخواست اهالی و به صورت خود کفا باشخصیت حقوقی مستقل در این روستاها تاسیس نماید.» (اکبری، ۱۳۸۴، ۱۳۵)

تاسیس دهیاری در واقع سرآغاز ایجاد مدیریت محلی در روستاهای کشور است. دهیاری در ارتباطی دو جانبه با مردم و دولت می باشد. ارتباط دهیاری با دولت از طریق نزدیکترین سطح حکومتی ناظر بر دهیاری ها یا به عبارتی کوچکترین سطح نمایندگی دولتی یعنی بخشداری ها انجام می شود. شورا نیز به عنوان یک نهاد مدنی دهیاری را با مردم پیوند می زند. شورا وظیفه دارد دهیار را بر اساس ضوابط ومقررات انتخاب نماید، اما حکم دهیار به وسیله بخشدار صادر می شود.

ایجاد این نهاد محصول تحولات نیمه دوم دهه ۷۰ در ایجاد نهادهای مردمی و شورایی است. دهیار طبق ماده ۱۰ اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری ها (مصوب ۱۳۸۰) موظف است فرامین و قوانین دولتی را اعلام و مصوبات شورای اسلامی روستا را اجرا کند، با نیروی انتظامی همکاری داشته باشد و در حل اختلافات عمومی، حفظ نظم عمومی، اجرای مقررات نظام وظیفه، نگهداری و حفظ تاسیسات عمومی و عمرانی، حفاظت از اموال و دارایی های روستا و اجرای مقررات بهداشتی، حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تامین بهداشت محیط کوشا باشد. همچنین دهیار موظف است با سازمان ها و نهادهای دولتی جهت اداره بهتر روستا همکاری داشته باشد.

۱-۴-۵- شورای اسلامی روستا

براساس قانون شوراهای اسلامی روستا که در سال ۱۳۶۱ تصویب شد و بعدها مورد بازنگری قرار گرفت، شورای اسلامی روستا از میان مردم و با رای مستقیم آنان انتخاب می شود. طبق ماده ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵) «به منظور پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، پرورشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و نظارت بر امور روستا، بخش، شهر و شهرک شوراهایی به نام شورای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک بر اساس مقررات قانون تشکیل می شود.» (اکبری، ۱۳۸۴، ۳۵) دوره فعالیت شورا از تاریخ تشکیل ۴ سال خواهد بود. بر اساس ماده ۴ همین قانون تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر، ۳ نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و بخش ۵ نفر خواهد بود. شوراهای اسلامی روستا وظایف بر عهده دارند، از جمله: انتخاب فردی ذی صلاح به سمت دهیار، جلب مشارکت و خود یاری مردم، نظارت و پیگیری اجرای طرح ها و پروژه های عمرانی، کمک رسانی و امداد در مواقع بحرانی، زمینه سازی برای جلب مشارکت عمومی و...

با برگزاری اولین انتخابات شوراهای اسلامی در هفتم اسفند ۱۳۷۷ کلیه شوراهای قبلی که عمدتاً در مناطق روستایی فعالیت داشتند منحل و شوراهای جدید به استناد قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» تشکیل شده اند.

۱-۴-۶- نقش کارکردی

هر سیستم مدیریتی دارای اهداف از پیش تعیین شده است که گویای میزان موفقیت آن سیستم می باشد. در این راستا وظایف و مأموریت هایی به آن سیستم محول می شود و به منظور انجام آن یکسری فعالیت ها و اقدامات صورت می گیرد. منظور از نقش کارکردی (دهیاری ها) در این پژوهش اقدامات و فعالیت هایی است که در راستای اهداف تاسیس دهیاری در روستاها صورت می گیرد. بی شک این اقدامات در جهت تحقق اهداف کلان مدیریت نوین روستایی (دهیاری) که همانا توسعه روستایی و بهبود شرایط زندگی روستاییان است، انجام می شود. بنابراین «نقش کارکردی» دهیاری ها شامل وظایف (۴۷ گانه) دهیاری و سایر اقدامات و فعالیت هایی است که به منظور ارتقای سطح زندگی روستاییان انجام می شود. این اقدامات شامل فعالیت های عمرانی، خدماتی، آموزشی، تولیدی و... می شود. در فصل دوم به این موارد اشاره خواهد شد.

۱-۴-۷- روستای کوچک

طبق قانون تقسیمات کشوری، ملاک جمعیتی برای روستا داشتن حداقل ۲۰ خانوار است. در این پژوهش منظور از روستاهای کوچک، روستاهای دارای جمعیت کمتر از ۱۰۰ خانوار می باشد.

۱-۵- فرضیه ها

- به نظر می رسد وجود پیش زمینه ها و ساختارهای مناسب اداری و تشکیلاتی (پشتیبانی مالی و اداری) عامل مهمی در توفیق دهیاری های ایجاد شده در روستاهای کوچک منطقه مورد مطالعه می باشد.