

فصلنامه روستا و توسعه، سال ۱۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۲، صفحات ۹۳-۱۱۲

آسیب‌شناسی دهیاری‌های استان آذربایجان شرقی: مطالعه موردی شهرستان بستان آباد

مجتبی قدیری معصوم، غلامرضا طالقانی، و حسین کوهستانی*

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۲/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۹/۱۱/۹

چکیده

مدیریت روستایی با تکیه بر سازمان‌ها و نهادهای مردمی از رهیافت‌های مطرح با هدف توسعه پایدار و متوازن در بسیاری از نقاط جهان از جمله ایران است. دهیاری‌ها در قالب نهادی غیردولتی بر اساس قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در ۱۳۷۷ تأسیس شده و از ۱۳۸۲، با هدف توسعه همه‌جانبه و پایدار روستاهای کشور، فعالیت خود را آغاز کرده‌اند. این پژوهش در ۱۳۸۹، با استفاده از پارادیم تحقیق کیفی، انجام شده است. جامعه آماری شامل ۳۰ دهیار شهرستان بستان آباد است، که در قالب گروه‌های متمرکز قانونی مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. در جمع‌آوری و تفسیر داده‌ها، از مشارکت فعالانه جامعه آماری بهره‌گیری شده است. تربیت مدیران آشنا به شرایط روستا و سازمان‌های محلی، انجام کار کارشناسی کافی قبل از اجرای طرح‌ها، انتخاب دهیاران توانمند و به‌دور از مسائل قبیله‌ای، لحاظ کردن رضایت مردم، الزام سازمان‌ها به همکاری با دهیاران، و اعطای نقش بیشتر به دهیاران در امور روستایی از جمله پیشنهاد‌های پژوهش حاضر است.

کلیدواژه‌ها: دهیاری‌ها/آسیب‌شناسی/مدیریت روستایی/تحقیقات کیفی/بستان‌آباد
(شهرستان)/آذربایجان شرقی (استان).

* به ترتیب، دانشیار دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران؛ دانشیار دانشکده مدیریت دانشگاه تهران؛ و نویسنده مسئول و عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز (hkein2004@yahoo.com).

مقدمه

به‌کارگیری سازمان‌ها و نهادهای محلی یکی از رویکردهای مدیریتی در جوامع روستایی است که در برهه‌هایی از تاریخ توسعه روستایی کشور مورد توجه واقع شده است. دهیاری به‌مثابه سازمانی عمومی و غیردولتی که با نظارت روستاییان و شوراهای اسلامی، به اداره امور محلی می‌پردازد، دارای وظایف خاص (صرفاً وظایف دهیاری‌ها) و وظایف عام (تسهیل‌کننده وظایف سایر سازمان‌ها) است. شکل‌گیری دهیاری‌ها، با اصلاح قانون شوراهای اسلامی روستایی، عملاً از ۱۳۸۲ آغاز شد. مدیریت پسماندهای روستایی، امور ایمنی و آتش‌نشانی، اجرای مصوبات شورا، وصول عوارض، صدور مجوز ساخت و ساز، تفکیک اراضی، و مواردی از این قبیل جزو وظایف خاص نهاد دهیاری به‌شمار می‌روند و در این‌گونه موارد، سایر نهادها وظیفه‌ای ندارند؛ همچنین، در مواردی نظیر ثبت احوال، صیانت از میراث فرهنگی، توسعه گردشگری، کمک به احداث تأسیسات آب، برق، گاز و تلفن، پیگیری و نظارت بر بهداشت عمومی، و معرفی و بازاریابی محصولات کشاورزی، در واقع، نقش دهیاران تسهیل‌کننده وظایف سایر سازمان‌هاست. دهیاری‌ها، با توجه به غیردولتی بودن ساختار و خاستگاه مردمی خود، می‌توانند نقشی سازنده در فعالیت‌های توسعه‌ای و سیاسی در محیط‌های روستایی ایفا کنند، که تحقق آن منوط به آسیب‌شناسی دقیق مسائل و تحلیل نظام ارتباطات و نهادی و نیز تبیین نقاط قوت و کارکرد این نهاد نوپاست. هدف کلی پژوهش حاضر آسیب‌شناسی نهاد دهیاری و کارکرد آن در شهرستان بستان‌آباد از دیدگاه دهیاران است. بدین منظور، هدف‌های جزئی زیر مد نظر بوده است:

- ۱- شناخت مسائل و مشکلات دهیاری‌ها و اولویت‌بندی آنها؛
 - ۲- شناخت دیدگاه‌های دهیاران در زمینه کارکرد و فعالیت دهیاری‌ها؛ و
 - ۳- ارائه راهکارهای اجرایی در راستای بهبود وضعیت دهیاری‌ها.
- محدوده مطالعه شهرستان بستان‌آباد در استان آذربایجان شرقی بوده که در ۴۵ کیلومتری شرق تبریز و در مسیر جاده ترانزیتی تبریز- تهران و تبریز- سراب- اردبیل

واقع شده است. بستان‌آباد از شمال به شهرستان هریس، از جنوب به شهرستان هشترود، از غرب به شهرستان تبریز، از شرق به شهرستان‌های میانه و سراب، و از جنوب غربی به شهرستان مراغه محدود می‌شود و به لحاظ داشتن آب گرم معدنی، شهرت منطقه‌ای و کشوری دارد. بر اساس نتایج آخرین سرشماری نفوس و مسکن، جمعیت شهرستان بستان‌آباد ۹۸۵۸۷ نفر است که در دو بخش مرکزی و تیکمه‌دش با دو مرکزیت شهری و ۱۸۷ روستا زندگی می‌کنند. در حال حاضر، برای ۲۸ روستای این شهرستان مجوز تأسیس دهیاری صادر شده و به‌جز یک مورد، در همه روستاها دهیار مورد نظر اهالی انتخاب و مشغول امور اجرایی روستاست.

سازمان‌های محلی و دهیاری‌ها

برخی از صاحب‌نظران معتقدند که از نظر فنی، برای موجودیت سازمان محلی، نیاز به سه شاخصه اصلی است: اول آنکه باید سازمان محلی «موجودیتی سازمان‌یافته» باشد و برای احراز چنین شرطی، باید ساختار و شکل سازمانی داشته باشد و همچنین، همانند سایر سازمان‌ها، دارای برخی اختیارات مانند حق ارائه دادخواست و عقد قرارداد و نیز دارای مخصوص به خود باشد؛ دوم آنکه باید سازمان محلی دارای «ویژگی حکومتی» باشد و کارگزاران آن از طریق رای‌دهندگان انتخاب شده یا از سوی اعضای که انتخابی بوده‌اند، منصوب شوند؛ و سوم آنکه باید سازمان محلی دارای «استقلال مالی و اداری» باشد و به دیگر سخن، باید دارای حق تعیین بودجه، کسب درآمد و مانند آن باشد. پروفیسور ویلیام اندرسون^(۱) از دانشگاه مینوسوتا^(۲) برای سازمان‌های محلی هفت عنصر قلمرو، جمعیت، تشکیلات، هویت قانونی، مستقل از سایر سازمان‌ها، قدرت اجرایی، و توان کسب درآمد قائل است (مقیم، ۱۳۸۰: ۱۶۳-۱۶۹).

شواهد تاریخی نشان می‌دهد که از دیرباز، سازمان‌های محلی در اشکال مختلف وجود داشته و در واقع، بستری را فراهم آورده‌اند تا حکومت‌های محلی اعمال مدیریت کنند و همچنین، به نیاز خودگردانی گروه‌های انسانی پاسخ دهند (Akbar Ali Khan and Muttalib, 1982: 259). امروزه، پس از هزار سال حاکمیت

نظام‌های حکومتی فئودالی، سلطنتی و دموکراسی، شوراهای روستایی و شهری در قالب یک نظام اداره محلی قدرت را در دست گرفته‌اند. واژه *village* به معنی روستا نیز از ریشه *villa* است، واژه‌ای رومی به معنی گروهی کوچک از محلات که دارای قدرت و استحکام کم است. بنابراین، نمی‌توان خاستگاه مدیریت‌های محلی را به کشور یا ملتی خاص نسبت داد؛ اما آنچه مسلم است، اداره امور محلی قدمت زیادی دارد (Alderfer, 1956: 5-15). در ایران، بر اساس آخرین قانون مصوب در زمینه شوراهای اسلامی در ۱۳۷۵ با عنوان «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران»، همچنان مدیریت روستاها بر عهده شوراهای اسلامی است؛ و البته برخلاف دو قانون پیش از آن، مسئولیت اجرایی بر عهده فردی به نام «دهیار» گذاشته شده، که از سوی شورا و با حکم بخشدار برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود. بروز مشکلات اجرایی سبب شد که در ۱۳۷۷، قانون «تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» تصویب و در پی آن، سازمان دهیاری‌ها تأسیس شود (اکبری و عبدلهی، ۱۳۸۴: ۱۳۶).

تأسیس نهاد دهیاری طی سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه را می‌توان اقدامی مهم در تکمیل حلقه مدیریت روستایی در فرآیند توسعه پایدار دانست. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۸۸-۱۳۸۴) و در ماده ۱۵۵ قانون برنامه، به مقوله توسعه روستایی توجه ویژه مبذول شد. بر اساس قانون برنامه، پیش‌بینی شده بود که تا پایان برنامه چهارم، برای تمامی روستاهای بالای بیست خانوار دهیاری ایجاد شود. با اعلام شرایط سهل برای صدور مجوز تأسیس و اطلاع استان‌ها از کمک‌های وزارت کشور به دهیاری‌ها در چارچوب قانون موسوم به تجمیع عوارض، در مدت‌زمانی کوتاه بیش از ۱۳۲۰۰ دهیاری از وزارت کشور مجوز تأسیس دریافت کردند.

چالش‌های مدیریت روستایی و راه‌حل‌های ارائه شده

در یک جمع‌بندی کلی، چالش‌های اساسی کنونی در مدیریت روستایی را می‌توان به صورت زیر بیان کرد:

مدیریت واحد روستایی: باید مدیریت روستایی کشور که روزهای آغازین خود را می‌گذراند، از همان ابتدا، بر پایه مدیریت واحد یعنی مدیریت دهیاری نسبت به سایر سازمان‌ها به فعالیت پردازد. تصریح قانونی و توجیه مقامات دولتی و محلی در این خصوص ضروری بوده، تشکیل یک اتحادیه سراسری دهیاران در این مورد الزامی است.

منابع مالی پایدار: اگرچه منابع مالی برای دهیاری‌ها پیش‌بینی شده اما لازم است تا با شناسایی منابع مالی مطمئن و پایدار نظیر درآمدهای ناشی از گردشگری نیز تداوم فعالیت‌های دهیاری تضمین شود.

مشارکت مردم محلی: دهیاری و شورای اسلامی روستا نهادهایی محلی به‌شمار می‌روند که مشروعیت و کارآمدی آنها رابطه‌ای عمیق با حضور و مشارکت مردم محلی دارد. شناسایی الگوهای مشارکت در اجتماعات کوچک و بازشناسی تجربه‌های فرهنگی، سنت‌های مفید و پرهیز از مدل‌های دیوانسالارانه اداری گام‌هایی مهم است که باید در این راستا برداشته شود.

آموزش نیروی انسانی: دهیاران مهم‌ترین نقش را در موفقیت دهیاری‌ها ایفا می‌کنند. بدین لحاظ، ارتقای سطح دانش، مهارت و اطلاعات تخصصی آنها از ضروریات مدیریت روستایی کشور محسوب می‌شود. شناسایی نیازهای دهیاران، تهیه محتوای آموزشی مورد نیاز، طراحی و اجرای دوره‌ها و همچنین، تهیه متون تخصصی و در دسترس قرار دادن آنها مواردی است که در این ارتباط، باید بدان توجه شود.

تجهیزات، ابزارها و تأسیسات: ارائه خدمات به مردمان محل و روستاییان، اعم از تأمین بهداشت و نظافت، زیباسازی محیط کالبدی و ایمنی، نیازمند ابزارها و تجهیزاتی است که افزون بر همخوانی با خصوصیات سکونتگاه‌های روستایی و استانداردهای مناسب و یکسان، قابلیت کاربرد در محیط روستا را داشته باشند (قدیری معصوم و ریاحی، ۱۳۸۳: ۵۳). وجود تداخل وظایف سازمان‌ها و موازی‌کاری بین فعالیت‌های آنها در بیشتر موارد و در عوض، وجود وظایف و زمین‌ماندن اموری که هیچ نهادی

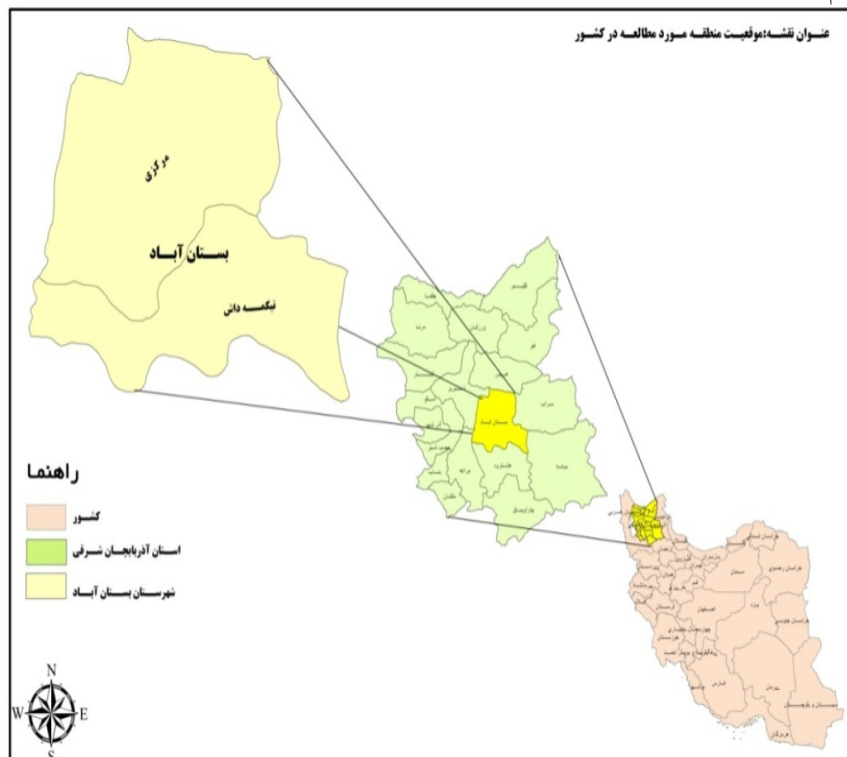
مسئولیت آن را نمی‌پذیرد، از دیگر مسائل مدیریت روستایی است. هر نهادی به بخشی کوچک از زندگی روستاییان می‌پردازد، در حالی که روستاییان به مدیریتی نیاز دارند که همه ابعاد زندگی اعم از کشاورزی، صنایع دستی، امور ساختمان و سایر موارد را نیز مد نظر داشته باشد. همچنین، عدم تفویض اختیار به سازمان‌های محلی از سوی ادارات مرکزی و مصم بودن آنها در عدم واگذاری امور به مدیران محلی از دیگر مشکلات موجود محسوب می‌شود (طالب، ۱۳۷۶: ۱۲-۱۴).

روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر، به لحاظ روش‌شناسی، از پارادایم تحقیق کیفی استفاده کرده و چون به بررسی نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدهای دهیاری‌ها می‌پردازد، می‌توان گفت که از نوع تحقیق توسعه‌ای اکتشافی است؛ همچنین، از جنبه دیگر، چون تحقیق به تدوین راهکارهای مدیریت توسعه روستایی از طریق نهادهایی نظیر دهیاری‌ها می‌پردازد، می‌توان آن را تحقیق توسعه‌ای پیش‌بینی‌ناامید (بدری گرگری، ۱۳۸۲: ۱۱۲-۱۱۵).

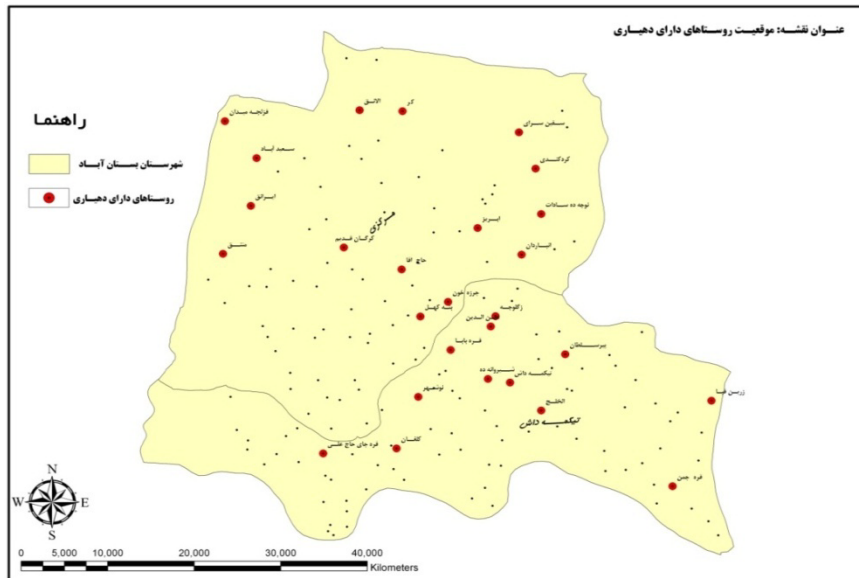
در جمع‌آوری و تفسیر داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز و اجرای فرآیند پژوهش، از مشارکت فعالانه جامعه آماری تحقیق استفاده شده است. روش پژوهش عملی مشارکتی بوده و برای اجرای آن، از شیوه بارش افکار استفاده شده است. بارش افکار یا طوفان اندیشه^(۳) یک فرآیند تولید نظرات جدید در شرایط آزاد است. در این روش، اعضای شرکت‌کننده بدون هیچ‌گونه محدودیت و یا توجه به عملی بودن یا عملی نبودن افکار خود، تا جای ممکن ایده‌ها و نظریات بسیاری را پیرامون یک موضوع خاص ابراز می‌کنند (سوان‌سون، ۱۳۷۰: ۴۰۳-۴۰۴). اصطلاح طوفان اندیشه یا طوفان مغزی هنگامی به کار می‌رود که افراد برای هدفی خاص دور هم جمع می‌شوند. افراد گروه به بحث پرداخته، افکار خود را بازگو می‌کنند و پیرامون آن به گفت‌وگو می‌نشینند. این جریان تا زمانی که تمامی افکار بیان شود، ادامه می‌یابد و قبول یا رد پیشنهادها، پس از ارائه دلایل کافی، با رای‌گیری نهایی انجام می‌گیرد. جلسه طوفان مغزی با انتخاب یک

موضوع مشخص شروع می‌شود و برای اطمینان از شرکت تمام افراد، رهبر گروه از همه اعضا به نوبت نظرخواهی و نظرات روی یک نمودار جریان‌ی یا تخته یادداشت می‌شود؛ از میان آرای مختلف، با توافق گروه، موارد کلیدی انتخاب و به ترتیب اهمیت به صورت نتایج یادداشت می‌شود (البرزی، ۱۳۸۵: ۲). در مطالعه حاضر، که در ۱۳۸۸ انجام شده است، سی نفر از دهیاران و کارشناسان امور دهیاری‌ها در گردآوری اطلاعات و آرا برای هدایت عملیات آتی فعالانه مشارکت داشتند که در قالب کارگروه‌های تخصصی و گروه‌های کانونی، نسبت به مطالعه و بررسی نقطه‌نظرات آنها اقدام شد.



مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان آذربایجان شرقی، ۱۳۸۷

تصویر ۱- موقعیت منطقه مورد مطالعه



مأخذ: یافته‌های تحقیق

تصویر ۲- روستاهای دارای دهیاری در منطقه مورد مطالعه

نظر به ماهیت موضوع مورد بررسی و ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فنی آن، از گروه تسهیل‌گر چندتخصصی (شامل تخصص‌هایی مانند سازمان‌های محلی، پژوهش، و تسهیل‌گری) استفاده شده که دربرگیرنده افراد زیر است:

- زیرگروه سازمان‌های محلی، یک نفر؛
- زیرگروه جامعه‌شناسی روستایی، یک نفر؛ و
- زیرگروه پژوهش، دو نفر.

در تحقیق حاضر، به‌منظور تأمین سلامتی اطلاعات کسب‌شده و دستیابی به اطلاعات صحیح و واقعی، از روش سه‌بعدی‌نگری^(۴) به‌شرح زیر استفاده شده است:

- یک گروه تحقیقاتی چندتخصصی؛
- روش‌های مختلف برای بررسی یک موضوع خاص و یکسان؛ و
- روش‌های یکسان با گروه‌هایی مختلف از دهیاران.

یافته‌های تحقیق

وظایف دهیاری‌ها و روش‌های کسب اطلاعات دهیاران

برای شناسایی وظایف و روش‌های آشنایی دهیاران با وظایف دهیاری‌ها، نخست، اعضای کارگروه به بحث و بررسی پیرامون موضوع وظایف دهیاری‌ها در قالب شیوه طوفان اندیشه پرداختند و دو نفر از تسهیل‌گران شرکت‌کننده در جلسه نیز نسبت به ثبت مباحث مطرح‌شده در جلسه اقدام کردند. در ادامه، پس از بحث و تبادل نظر، اعضای کارگروه نظر خود را روی کارت‌های تسهیل‌گری نوشتند و بعد از حذف موارد تکراری، وظایف مشخص‌شده را به روی کاغذهای بزرگ منتقل کردند. کاغذهای بزرگ روی دیوار محل برگزاری نصب و از افراد خواسته شد تا نقطه‌نظرات تکمیلی خود درباره روش‌های اعلام‌شده بیان کنند. نتایج کار به شرح زیر بوده است:

۱- پاره‌ای ابهامات در وظایف محوله به دهیاران وجود دارد؛

۲- میزان آشنایی با وظایف در انجام وظایف دهیاران تأثیرگذار است؛

جدول ۱- اولویت منابع کسب اطلاعات دهیاران

اولویت	روش‌های آشنایی با وظایف دهیاری‌ها
۱	ارتباط با همکاران و مسئولان در قالب جلسات رسمی و غیررسمی
۲	مطالعه شخصی
۳	دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی
۴	نشریات و کتاب‌ها
۵	بخشنامه‌ها و دستورکارهای اداری
۶	رسانه‌های جمعی (مانند رادیو، تلویزیون، و روزنامه‌ها)

مأخذ: یافته‌های تحقیق

۳- آموزش‌های ارائه‌شده در زمینه وظایف دهیاری‌ها در حد مناسب بوده اما در

چارچوب یک برنامه مدون و منسجم انجام نشده است؛

۴- دهیاران از طریق روش‌های مختلف با وظایف خود آشنا می‌شوند؛

- ۵- کارگروه برای اکثر اعضای شرکت‌کننده مفید بوده و در این جلسه، ابهامات موجود برای بعضی از دهیاران از طریق بحث و بررسی رفع شده است؛ و
- ۶- اغلب اعضای شرکت‌کننده باسوادند و از طریق ارتباط با همکاران و مسئولان، بخشنامه‌ها و دستورکارها، جزوه‌ها و کتاب‌هایی که در اختیارشان قرار می‌گیرد و نیز از طریق دوره‌های آموزشی اطلاعات لازم را به دست می‌آورند.

تحلیل وظایف دهیاری‌ها

- برای اجرای شیوه‌ی یاد شده، ابتدا از شرکت‌کنندگان در کارگروه تحلیل وظایف دهیاری‌ها خواسته شد تا دیدگاه‌های خود پیرامون وظایف دهیاری‌ها را مطرح کنند و از نظر قابلیت اجرا، انواع وظایف را در کارت‌های تسهیل‌گری بنویسند. خلاصه‌ای از دیدگاه‌های دهیاران در زمینه وظایف دهیاری‌ها و موانع پیش روی آنها بدین قرار است:
- ۱- اغلب دهیاران در انجام وظایف نیازمند اعتبار روشن و شفاف نیستند و همچنین، وظایفی که نیاز به هماهنگی با ادارات متعدد دارند، و در انجام وظایف نظارتی نیز با مشکلات فراوان مواجه‌اند؛
- ۲- دهیاران از انجام برخی وظایف عاجزند، چرا که: الف) برخی از دهیاران کم‌سواد و کم‌توان بوده، توانایی برقراری ارتباط با نهادها و اعضای شوراها را ندارند، ب) در مواردی که متخلف از افراد وابسته به خود دهیار باشد، اراده پیگیری امور را ندارند، و ج) به دلیل کمبود اعتبار، در پیگیری کوتاه می‌آیند؛
- ۳- مدیریت پسماندها، ماده ۳۶ (پیگیری حقوقی متخلفان) و عقب‌کشی‌ها (اصلاح معابر) از عهده دهیاران خارج است؛ اولی و سومی به دلیل کمبود اعتبار و دومی به دلیل ارتباط فامیلی و طایفه‌ای دهیاران با روستاییان؛
- ۴- برخی وظایف با نظر مسئولان و مردم همخوانی ندارند، مانند موارد نیازمند مشارکت مردم و نیز مواردی که نیاز به حمایت مسئولان دارند؛ و با توجه به عدم

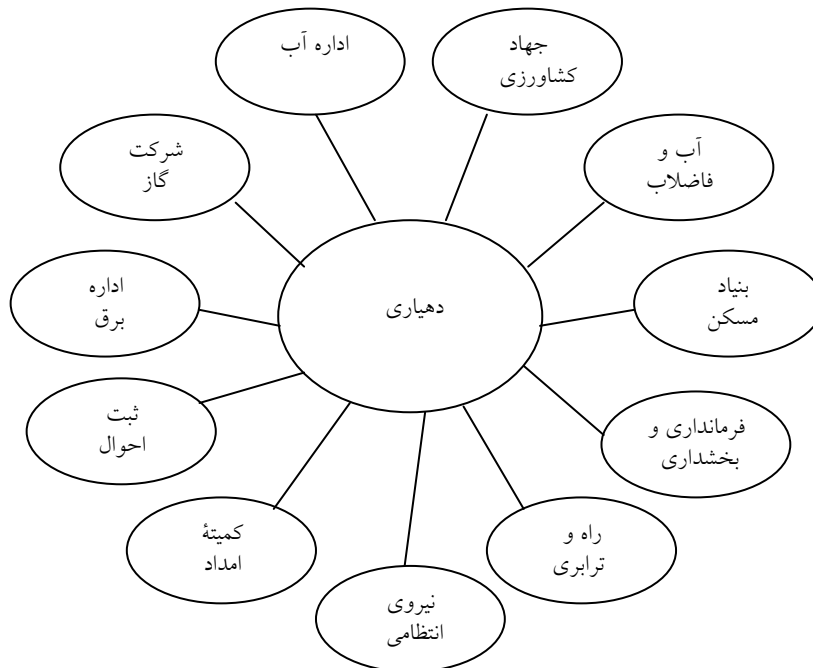
حمایت مسئولان، عدم مشارکت مردمی و عدم حمایت شورا، این‌گونه وظایف انجام نمی‌شود؛

۵- وظایفی که به متقاعد کردن مردم نیاز دارد، نظیر عقب‌کشی ساختمان، معابر، و مباحث بهداشتی، به‌سختی انجام می‌شود؛ و

۶- در مورد برخی وظایف، دهیار به‌دلیل بومی بودن برای جلوگیری از بروز اختلاف در انجام آنها کوتاه می‌آید (دهیار بومی است و نمی‌تواند سخت‌گیری کند).

تحلیل نهادی دهیاری‌ها

اعضای کارگروه ابتدا به‌مدت نیم‌ساعت در ارتباط با نهادها و سازمان‌های مرتبط با دهیاری‌ها بحث و تبادل نظر کردند. در ادامه، سازمان‌ها و نهادهای روستایی مرتبط با دهیاری‌ها بر روی کاغذ تسهیل‌گری پیاده شد. اعضای گروه وضعیت ارتباط با نهادها و سازمان‌ها را در قالب نمودار ون پیاده کردند (در این نمودار، سازمان‌های دارای ارتباط بیشتر با دهیاری‌ها با اشکال بزرگ‌تر نشان داده شده‌اند). سپس، دیدگاه‌های افراد در ارتباط با هر کدام از سازمان‌ها و نهادها به‌تفصیل بحث و بررسی شد. خلاصه‌موارد طرح‌شده در مدل ۱ آمده است.



مدل ۱- تحلیل نهادی دهیاری‌های شهرستان بستان آباد

مأخذ: یافته‌های تحقیق

نتیجه تحلیل نهادی

- ۱- ادارات و نهادها بسته به سیاست کاری خود عمل می‌کنند و از این‌رو، گاهی همکاری می‌کنند و گاهی همکاری نمی‌کنند؛ معمولاً در زمانی که نیاز به حمایت ادارات و نهادها وجود دارد، آنها به کارهای خود می‌پردازند و زمانی به سراغ دهیار می‌آیند که دیگر فصل کاری تمام شده است.
- ۲- به لحاظ همکاری با دهیاری، ادارات و نهادها بر چند دسته‌اند: الف) برخی کاری با دهیار ندارند و کار خود را به صورت مستقیم یا از طریق شوراها به پیش می‌برند؛ ب) برخی هنوز دهیار را به رسمیت نمی‌شناسند و با شورا تعامل دارند؛ و ج) برخی فقط موقعی سراغ دهیار می‌آیند که کار داشته باشند و در سایر مواقع، همکاری نمی‌کنند. به‌طور کلی، بخشداری‌ها و فرمانداری‌ها با دهیاران همکاری می‌کنند، چون دهیار به‌طور مستقیم وابسته به آنهاست. بیشترین ارتباط دهیار با بنیاد

- مسکن (در روستاهایی که طرح هادی دارند) است. در اغلب موارد، بنیاد همکاری نمی‌کند اما سرانجام، با هماهنگی و واسطه‌گری بخشدار با دهیار کنار می‌آید. مشکل عمده دهیاران با سازمان‌ها و ادارات خدمات‌رسانی نظیر برق، گاز و آب است. خدمات‌رسانی آنها بدون توجه به طرح هادی و طرح جامع (مرز روستا) و در اثر فشارهای مردم یا مسئولان صورت می‌گیرد و از این‌رو، دهیار با مشکل مواجه می‌شود که به‌ویژه در روستاهای نزدیک، این مسئله بیشتر به چشم می‌خورد.
- ۳- همکاری نهادها با دهیار ضعیف است، چرا که دوست دارند وظایف خود را به‌طور مستقیم به پیش ببرند و یا از طریق دهیار، به اهداف سازمانی خود برسند. بنابراین، آنچه بیشتر به چشم می‌خورد، مغایرت در هدف است؛ اداراتی مثل بخشداری و بنیاد مسکن خوب همکاری می‌کنند ولی همکاری اداراتی نظیر گاز، آب و فاضلاب، جهاد کشاورزی و برخی از نهادهای دیگر ضعیف است.
- ۴- به‌گفته برخی از افراد شرکت‌کننده، فرمانداری، بخشداری، بنیاد مسکن و نهادهای خدماتی نظیر برق، گاز، و آب و فاضلاب بیشترین محل مراجعه آنهاست؛ برخی ادارات حاضر نیستند حتی صحبت‌های آنها را بشنوند؛ و برخی نیز مشکلات را می‌شنوند ولی آن‌گونه که می‌خواهند، عمل می‌کنند.
- ۵- مشکل برخی ادارات آن است که بدون هماهنگی با دهیار، دست به اقدام می‌زنند و به اجرای پروژه می‌پردازند؛ مثلاً بدون نظرخواهی از دهیار و مردم، در روستا پارک ایجاد می‌کنند.
- ۶- نیروهای انتظامی و امنیتی و نیز جهاد کشاورزی با شورای اسلامی در ارتباط بوده، دهیار را به حساب نمی‌آورند.

تحلیل دوره‌های آموزشی برگزار شده برای دهیاران

نخست، اعضای کارگروه عناوین دوره‌های گذارنده‌شده را در برگه‌های تسهیل‌گری فهرست کردند و سپس، به بحث و بررسی پیرامون کم و کیف دوره‌ها پرداختند (جدول ۲).

- ۱- تنوع عناوین دوره‌های آموزشی خوب است؛
- ۲- اکثر دهیاران از دوره‌های آموزشی برگزار شده رضایت دارند؛
- ۳- هنوز زمینه‌های زیادی هست که نیاز به آموزش وجود دارد؛ و
- ۴- دوره‌های آموزشی دارای ارتباط نظام‌مند با یکدیگرند.

جدول ۲- تحلیل دوره‌های آموزشی برگزار شده برای دهیاران

عناوین دوره‌ها	میزان رضایت از دوره‌ها	میزان شرکت در دوره
کلیات (عمومی)	مفید بود	تاکنون در دو دوره شرکت داشته‌ام
مدیریت آرامستان‌ها	در مجموع، رضایت بخش است	تاکنون در سه دوره شرکت داشته‌ام
طرح هادی و معابر	همگی مفید بودند و اگر باز هم باشد، می‌روم	سالی یک یا دو بار حضور داشته‌ام
بودجه‌ریزی و امور مالی	اگر از دانشگاه‌ها مدرس بیاورند، بهتر است	اکثراً شرکت کرده‌ام
مدیریت بحران و مدیریت پسماند	زیاد شرکت کرده‌ام؛ اگر باشد، باز هم شرکت می‌کنم	هفت دوره شرکت کرده‌ام

مأخذ: یافته‌های تحقیق

مسائل و مشکلات دهیاری‌ها

برای شناسایی مسائل و مشکلات دهیاری‌ها، کارگروه تخصصی مشکلات از بین مدیران فعال در این حوزه تشکیل شد. از اعضای کارگروه خواسته شد تا پس از بحث و بررسی لازم، مشکلات دهیاری‌ها را در برگه‌های تسهیل‌گری بنویسند و بر اساس میزان اهمیت مشکلات، برای هر کدام از آنها امتیاز لازم را در نظر گیرند. امتیاز ده برای مهم‌ترین مشکل و امتیاز یک برای مشکلات کم‌اهمیت (جدول ۳).

جدول ۳- مسائل و مشکلات دهیاری‌های منطقه مورد مطالعه

الویت	امتیاز	مشکلات
۹	۱	بیمه نکردن دهیاران
۸	۲	در نظر داشتن منافع شخصی و گروهی
۸	۲	بومی بودن دهیار (ایجاد معضل می‌کند)
۸	۲	پایین بودن حقوق دهیار (نصف قانون کار)
۸	۲	عدم امنیت شغلی دهیار
۷	۳	عدم اختصاص ماشین‌آلات متناسب با نیاز روستا
۷	۳	همکاری برخی از ادارات با دهیاران خوب نیست
۷	۳	تداخل وظایف با شورای حل اختلاف و شوراهای
۶	۴	عدم وجود ساختمان مستقل برای دهیاری
۶	۴	وظایف دهیاران با توانایی آنها همخوانی ندارد
۶	۴	عوارض کارخانه‌ها و تولیدکنندگان به شهر می‌رسد
۶	۴	کمبود وسایلی چون تجهیزات، رایانه، و وسایل نقلیه
۵	۵	ثابت نبودن اصول و رویه‌های مالی
۵	۵	عدم پرداخت به موقع اعتبارات
۵	۵	عدم همکاری اعضای شورا در تصویب طرح‌های خوب
۵	۵	معاملات در سطح روستا مخفیانه انجام می‌شود
۴	۶	عدم همکاری برخی نهادها و ادارات محلی
۴	۶	برگزاری دوره‌های آموزشی بدون طبقه‌بندی
۴	۶	دهیاری برای مردم تازگی دارد و جا نیفتاده است
۳	۷	عدم همکاری بین دهیار و اعضای شوراهای اسلامی روستا.
۲	۸	نبود نظام برنامه‌ریزی برای روستا
۲	۸	معاور و اصلاح آن (مردم مقاومت می‌کنند)

مأخذ: یافته‌های تحقیق

جدول ۴- اولویت بندی راهکارهای پیشنهادی دهیاران منطقه مورد مطالعه

امتیاز	راهکارها	
۶	سطح بندی دهیاران پیش از آموزش	تربیتی
۵	ایجاد فضای همکاری و مشارکت بین دهیاران و مسئولان	
۴	انجام نیازسنجی آموزشی	
۳	تربیت مدیران آشنا به شرایط روستا و سازمان های محلی	
۲	برگزاری بازدیدهای آموزشی برای دهیاران	
۱	تولید و توزیع نشریات آموزشی و پژوهشی	
۶	انجام کار کارشناسی کافی در ارتباط با طرح های نظیر طرح هادی	اداری- مجلس
۵	کوتاه کردن مراحل اداری و دیوان سالاری	
۴	در اختیار قرار دادن نقشه ها و طرح های سازمان ها (بنیاد مسکن)	
۴	لحاظ کردن سطح قیمت های رایج و زمین در هر روستا در تعیین میزان اعتبار	
۳	افزایش اعتبار عمرانی متناسب با وضعیت و بزرگی روستاها	
۳	رفع مشکلات قانونی عقب کشی ها و اصلاح معابر	
۳	تأکید به سازمان ها و نهادها برای تعامل بهتر با دهیاران و توجه به مکاتبات آنها	
۲	یکسان سازی و قانونمند کردن مسائل مالی	
۱	توجه به فصل کاری هنگام پرداخت ها، قراردادهای و ابلاغیه ها .	
۸	به رسمیت شناختن دهیار به عنوان مدیر همه جانبه روستا از سوی همه ادارات و سازمان ها	
۷	انتخاب دهیار به دور از مسائل و رقابت های قومی و قبیله ای و بر اساس توان افراد	
۶	حمایت از تشکیل تعاونی دهیاران	
۵	در نظر داشتن رضایت مردم	
۴	ایجاد امکان روبه رو شدن مسئولان با مردم در محل روستاها	
۳	در اولویت قرار دادن دهیاران در استخدام	
۲	بیمه کردن دهیاران	
۲	پرداخت حقوق و مزایای دهیار طبق مقررات و به موقع	
۶	تهیه طرح جامع برای هر روستا و عمل کردن همه ادارات مطابق با آن	تربیتی- تخصصی
۵	توجیه طرح دهیاری ها برای سازمان ها و الزام آنها به همکاری با دهیاران	
۴	هماهنگی با دهیار پیش از طراحی و اجرای طرح ها	
۲	حمایت جدی از دهیاران و طرح های آنها در مقابل شوراهای اسلامی	
۲	احداث کارخانه بازیافت زباله در شهرستان	
۱	اعطای نقش و اختیار بیشتر به دهیار در امور روستایی	

مأخذ: یافته های تحقیق

اولویت‌بندی راهکارهای دهیاران

برای شناسایی راهکارهای پیشنهادی، کارگروه تخصصی از بین افراد فعال در این حوزه تشکیل شد. از اعضای کارگروه خواسته شد تا پس از بحث و بررسی لازم، راهکارهای مورد نظر خود را در برگه‌های تسهیل‌گری بنویسند و به امتیازدهی و اولویت‌بندی آنها بپردازند. راهکارهای نوشته‌شده با استفاده از کاغذهای بزرگ بر روی دیوار محل برگزاری کارگاه نصب و از افراد شرکت‌کننده خواسته شد تا نقطه‌نظرات تکمیلی خود درباره راهکارهای اعلام‌شده را بیان کنند. راهکارهای دهیاران در قالب چهار دسته آموزشی، اداری-مالی، انگیزشی-رفاهی، و فنی-تخصصی، در جدول ۴ آمده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بر اساس یافته‌ها و نتایج تحقیق و همچنین، با توجه به شرایط موجود، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱- نتایج تحقیق نشان می‌دهد که فعالیت‌های پراکنده و بدون انسجام در منطقه مورد مطالعه از مسائل و چالش‌های جدی مدیریت روستایی است. در این زمینه، با حرکت بر اساس برنامه‌ریزی و نیز ایجاد ارتباط میان برنامه‌های مناطق روستایی و برنامه‌های فرادستی استانی و ملی، می‌توان در کارآمدی فعالیت‌های دهیاری‌ها مؤثر بود؛ بدین منظور، لازم است برنامه‌های جامع مشارکتی و مردم‌محور متناسب با شرایط مناطق روستایی طراحی شود. چنان‌که کارشناسان اشاره دارند، توسعه همه-جانبه روستایی سه بخش کشاورزی، صنعت، و خدمات را دربرمی‌گیرد و همچنین، ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فضایی و سازمان‌دهی فرآیند توسعه را شامل می‌شود (پاپلی یزدی، ۱۳۸۱: ۵۴-۵۸)؛

۲- نتایج تحقیق و بررسی دیدگاه‌های جامعه آماری از وجود مشکلاتی در حوزه مسائل انگیزشی و رفاهی برای دهیاران حکایت دارد. از این‌رو، لازم است با انجام

مطالعاتی دقیق در زمینه مسائل رفاهی، توجه مسئولان بدین مسائل در راستای ایجاد انگیزش صورت پذیرد؛

۳- نظر به وجود ابهامات و پاره‌ای ناهماهنگی‌ها در انجام امور، لازم است با بهره‌گیری از نظرات خبرگان و متخصصان سازمان‌های محلی، در قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط بازنگری شود؛

۴- باید بر نیازسنجی و اولویت‌بندی نیازهای آموزشی دهیاران و اجرای برنامه‌های آموزش بر اساس نظام پودمانی تأکید شود، که لازمه آن تشکیل پرونده آموزشی ویژه برای هر کدام از دهیاران و ارائه برنامه‌های آموزشی بر اساس یک نظام آموزش هدف‌مند تخصصی است؛ خروجی این برنامه دهیارانی با تخصص‌های ویژه در حوزه مدیریت روستایی خواهد بود؛

۵- از لازمه‌های اساسی تحقق اهداف مدیریت روستایی با رویکرد سازمان‌های محلی وجود انسجام و هماهنگی بین سازمان‌های فعال در حوزه روستایی است. این سازمان‌ها و نهادها ابزارهای تأمین اهداف جامعه روستایی به‌شمار می‌روند. باید مدیریت روستایی به رضایت‌مندی مردم مناطق روستایی بینجامد؛ و این هدف محقق نمی‌شود، مگر از طریق همکاری متعادل و فعال نیروهای خارج از روستا (دولت و بازار) و مردم محلی، تشکل‌ها و سازمان‌های بومی (رکن‌الدین افتخاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۷). از آنجا که در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، کشور ما تجربه موفق جهاد سازندگی را به‌مثابه پشتیبان برنامه‌های روستایی پشت سر گذاشته، به‌منظور جبران فقدان نهادی مثل جهاد سازندگی، لازم است تشکیل نهادی با عنوان «سازمان توسعه روستایی» به‌صورت حلقه اتصال‌دهنده و هماهنگ‌کننده توانمند توسعه روستایی در دستور کار قرار گیرد؛

۶- بر اساس نتایج تحقیق، توجه نبودن مردم در زمینه پاره‌ای از فعالیت‌های دهیاری‌ها از موانع و عوامل بازدارنده در تحقق برنامه‌های روستایی است. پیشنهاد می‌شود که برنامه‌هایی آموزشی و فرهنگی از طریق رسانه‌های گروهی به ارتقای آگاهی عمومی در زمینه طرح‌های توسعه‌ای دهیاری‌ها اختصاص یابد؛

- ۷- وجود مشکلاتی در حوزه اعتبارات روستایی از جمله مسائلی بوده که در نقطه- نظرات دهیاران بدان اشاره شده است. به باور آنها، دهیاری‌ها نهادهای مردمی و غیردولتی‌اند و نباید به اعتبارات دولتی متکی باشند؛ اما از آنجا که به‌ویژه روستاهای فقیر توانایی تأمین هزینه‌های تشکیلات دهیاری را ندارند، باید تمهیداتی برای تأمین هزینه‌های آنها اندیشیده شود. پیشنهاد پژوهش حاضر اصلاح قوانین و تصویب قوانین جدید در راستای استقرار و تحکیم دهیاری‌ها و افزایش تخصیص وجوه اداره‌شده در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) به‌ویژه از محل ردیف‌های ملی و استانی و نیز عواید موضوع قانون تجمیع عوارض برای اجرای طرح‌های گوناگون در روستاها با هدف درآمدزایی است؛ و
- ۸- روابط کاری شوراهای اسلامی و دهیاری چندان مناسب و متناسب با شرایط کارآمدی نیست، در حالی که باید شوراهای اسلامی و دهیاری دو نهاد مکمل یکدیگر باشند؛ اما به دلیل شرایط و ضوابط انتخاب دهیاران (که بر اساس آن، باید میزان تحصیلات دهیار حداقل دیپلم باشد)، سطح تحصیلات اعضای شورای اسلامی روستاها پایین‌تر از دهیار است و از این‌رو، نوعی ناهماهنگی در این زمینه وجود دارد. افزون بر آن، به دلیل سابقه بیشتر و قدرت تصمیم‌گیری شوراهای، در مواردی، اعضای شوراهای اسلامی توقعات بیش از حد داشته، دخالت‌های خارج از وظیفه خود در کار دهیاری‌ها اعمال می‌کنند.

یادداشت‌ها

1. William Anderson
2. Minnesota University
3. brain storming
4. triangulation

منابع

- اکبری، غصنفر و عبدالمهی، مجید (۱۳۸۴)، *مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری*. تهران: قلمستان هنر.
- البرزی، صدراله (۱۳۸۵)، «بارش افکار». *گسترش صنعت*، سال ۴، شماره ۱۵۳.

بدری گرگری، رحیم (۱۳۸۲)، *پژوهشی بر تحقیقات انجام یافته در کمیته های پژوهش مناطق استان*. تبریز: شورای تحقیقات آموزش و پرورش استان آذربایجان شرقی.
پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۸۱)، *توسعه روستایی (نظریه ها، الگوها و مدل ها)*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).
رکن الدین افتخاری، عبدالرضا و همکاران (۱۳۸۶)، «نگرش نو به مدیریت روستایی با تأکید بر نهادهای تأثیرگذار». *روستا و توسعه*، سال ۱۰، شماره ۲.
سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان آذربایجان شرقی (۱۳۸۷)، *سالنامه آماری استان آذربایجان شرقی*. تبریز: سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان آذربایجان شرقی.
سوان سون، برتون (ویراستار) (۱۳۷۰)، *مرجع ترویج کشاورزی*. ترجمه اسماعیل شهبازی و سعید حجاران. تهران: سازمان ترویج کشاورزی.
طالب، مهدی (۱۳۷۶)، *مدیریت روستایی*. تهران: دانشگاه تهران.
قدیری معصوم، مجتبی و ریاحی، وحید (۱۳۸۳)، «بررسی محورها و چالش های مدیریت روستایی در ایران». *پژوهش های جغرافیایی*، سال ۳۷، شماره ۵۰.
مقیم، سیدمحمد (۱۳۸۰)، «مدیریت دولتی و سازمان های محلی با نگاهی به ایران». *دانش مدیریت*، سال ۱۴، شماره ۵۵.

Akbar Ali Khan, M. and Muttalib, M. A. (1982), *Theory of Local Government*. Dhaka: Sterling Publishers.

Alderfer, Harold (1956), *American Local Government and Administration*. Wisconsin: Mcmilan.