

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# از حکومت تا حکمروایی در روستاهای ایران

مؤلفان:

حسین عزیزی

مهدی حاجتی

انتشارات ارسطو  
(چاپ و نشر ایران)  
۱۳۹۶

سرشناسه: عزیزی، حسین، ۱۳۶۶ -  
عنوان و نام پدیدآور: از حکومت تا حکمروایی در روستاهای ایران / مولفان حسین عزیزی، مهدی حاجتی.

مشخصات نشر: مشهد: ارسطو، ۱۳۹۶.

مشخصات ظاهری: ۲۴۰ ص.: نمودار.

شابک: ۹-۲۲۴-۴۳۲-۶۰۰-۹۷۸

وضعیت فهرست نویسی: فیبا

یادداشت: کتابنامه: ص. ۲۲۷.

موضوع: روستاها -- ایران -- تاریخ

Villages -- Iran -- History: موضوع

موضوع: عمران روستایی -- ایران

Rural development -- Iran: موضوع

شناسه افزوده: حاجتی، مهدی، ۱۳۵۷ -

رده بندی کنگره: ۱۳۹۶ الف ۴/ع ۴۲۱/HT

رده بندی دیویی: ۳۰۷/۷۲۰۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۵۰۴۸۷۷۳

نام کتاب: از حکومت تا حکمروایی در روستاهای ایران

مولفان: حسین عزیزی - مهدی حاجتی

ناشر: ارسطو (با همکاری سامانه اطلاع رسانی چاپ و نشر ایران)

صفحه آرای و تنظیم: پروانه مهاجر

طراح جلد: سعید آذر مهر

تیراژ: ۱۰۰۰ جلد

نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۶

چاپ: مدیران

قیمت: ۲۰۰۰۰ تومان

شابک: ۹-۲۲۴-۴۳۲-۶۰۰-۹۷۸

تلفن های مرکز پخش: ۳۵۰۹۶۱۴۵ - ۳۵۰۹۶۱۴۶ - ۰۵۱

[www.chaponashr.ir](http://www.chaponashr.ir)



انتشارات ارسطو



چاپ و نشر ایران

## پیشگفتار

ضرورت وجود مدیریت در جوامع مختلف از بدیهیات است. امروزه مناسبات جوامع آن‌چنان پیچیده شده است که فقدان یک الگوی مدیریتی باعث هرج و مرج و زندگی برای مردم مشکل خواهد شد. حتی می‌توان گفت بدون مدیریت جامعه نابود خواهد شد. روستا به عنوان پایه نظام سکونت و فعالیت، نقشی اساسی در توسعه ملی دارد. شیوه زندگی در روستا با شهر متفاوت است و این امر بایستی در مدیریت هم لحاظ گردد. نظام مدیریت روستایی ایران طی سال‌ها به لحاظ ساختارهای اجتماعی، تحولات و دگرگونی‌های پیچیده‌ای داشته است. تا قبل از اصلاحات ارضی، که به عنوان مهمترین عامل متحول کننده روستاها محسوب می‌شود، مدیریت مبتنی بر نظام ارباب-رعیتی بود. پس از آن مدیریت روستایی به دست دولت افتاد. بعد از گذشت دهه‌ها، عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، صاحب‌نظران توسعه روستایی را بر آن داشت تا رویکرد خود، برنامه‌ریزی‌های متمرکز و از بالا به پایین، را کنار گذاشته و الگوی توسعه از پایین، با رویکرد توسعه مشارکتی جایگزین گردد. چنین الگویی خود را با راهبرد توسعه همه جانبه نشان داده که در آن، مشارکت سازمان‌یافته و مؤثر یک جامعه در قالب سازمان‌های غیردولتی مهمترین نقش را ایفا می‌کند. لذا برای اداره امور روستاها از جانب دولت در سال ۱۳۷۵ قانون شوراها و در سال ۱۳۷۷ قانون دهیاری‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیدند.

کتاب حاضر شیوه اداره روستاها در ایران را از ابتدا تا به حال را بازگو می‌کند. در ابتدا تعاریف مفاهیمی در این زمینه ارائه شده و پس از آن به شیوه‌های اداره روستاها در

کشورهای مختلف (توسعه یافته و نیافته) و سرگذشت مدیریت روستاها (سنتی و نوین) در ایران پرداخته شده است. در نهایت هم چالش‌هایی که دهیاری‌ها (به عنوان نهاد متولی مدیریت روستا) با آن روبرو هستند و راهکارهایی برای برون رفت از چالش‌های مذکور به رشته تحریر در آمده است.

لازم می‌دانم از نهادها و افراد فرهیخته‌ای که در امر چاپ این کتاب به ما یاری رسانیده‌اند تشکر نمایم از جمله دهیاری‌های دهمورد، خواجه جمالی، کوشکک، چاه‌سوار آغا، شوای اسلامی بخش آباده‌طشک، شرکت متحده چاه‌سوار آغا و سعید آذر مهر امید است که خوانندگان گرامی با نظرات خود ما را در رفع نواقص در چاپ‌های بعدی یاری رسانند. (azizi.h66@gmail.com)

عزیزی و حاجتی، تابستان ۱۳۹۶



## فهرست مطالب



صفحه	عنوان
۱۳	فصل اول: کلیات و مفاهیم
۱۵	مقدمه
۱۸	توسعه
۱۹	توسعه روستایی
۲۳	شاخص‌های توسعه روستایی
۲۴	ویژگی‌های توسعه روستایی
۲۵	اهداف توسعه روستایی
۲۵	مدیریت
۲۷	مدیریت روستایی
۳۱	اهداف مدیریت روستایی
۳۲	مدیریت نوین روستایی
۳۶	مدیریت مشارکتی
۳۷	سیر تحول مدیریت روستایی
۴۱	حکروایی
۴۵	سطوح حکمروایی
۴۶	حکروایی محلی (روستایی)

۵۱	.....	شروط دستیابی به حکمروایی روستایی
۵۲	.....	مقایسه حکومت با حکمروایی روستایی
۵۲	.....	اصول، معیارها و شاخص‌های حکمروایی روستایی
۵۷	.....	مراحل شکل‌گیری حکمروایی روستایی
۵۹	.....	اهداف حکمروایی خوب روستایی
۶۰	.....	عوامل تبیین‌کننده حکمروایی محلی
۶۳	.....	فقر و حکمروایی خوب روستایی
۶۸	.....	حکمروایی روستایی در ایران
۷۲	.....	نقاط قوت و ضعف حکمروایی خوب روستایی در ایران
۷۲	.....	سرمایه اجتماعی
۷۲	.....	تعاریف سرمایه اجتماعی
۷۵	.....	سطوح سرمایه اجتماعی
۷۶	.....	انواع سرمایه اجتماعی
۷۶	.....	عناصر سرمایه اجتماعی
۷۷	.....	سنجش سرمایه اجتماعی
۷۸	.....	دیدگاه‌های سرمایه اجتماعی
۷۸	.....	ارتباط حکمروایی خوب و سرمایه اجتماعی
۸۲	.....	مشارکت
۸۶	.....	ضرورت مشارکت در توسعه روستایی
۸۷	.....	پیش‌شرط‌های مشارکت
۹۳	.....	سازمان
۹۳	.....	سازمان‌های محلی
۹۷	.....	ارزیابی عملکرد و نقش آن در عملکرد توسعه روستایی



فصل دوم: مدیریت روستایی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ....	۱۰۱
مدیریت روستایی در کشورهای توسعه یافته .....	۱۰۳
چین .....	۱۰۳
آلمان .....	۱۰۶
سوئد .....	۱۰۷
آمریکا .....	۱۰۸
انگلستان .....	۱۰۸
فرانسه .....	۱۰۹
استرالیا .....	۱۰۹
کره جنوبی .....	۱۱۱
مدیریت روستایی در کشورهای در حال توسعه .....	۱۱۱
اندونزی .....	۱۱۱
هند .....	۱۱۲
سريلانكا .....	۱۱۳
تانزانیا .....	۱۱۴
کامرون .....	۱۱۵
فصل سوم: مدیریت سنتی روستایی در ایران .....	۱۱۷
سیر تحول مدیریت روستایی در ایران .....	۱۱۹
دوره اول: مدیریت در روستا قبل از مشروطیت .....	۱۱۹
دوره دوم: مدیریت روستا بعد از مشروطیت تا جنگ جهانی دوم .....	۱۲۳
دوره سوم: از جنگ دوم جهانی تا اصلاحات ارضی .....	۱۲۸
دوره چهارم: مدیریت روستایی از اصلاحات ارضی تا انقلاب اسلامی .....	۱۳۴
دوره پنجم: مدیریت روستایی پس از انقلاب اسلامی تا تأسیس دهیاری‌ها ....	۱۴۴

فصل چهارم: مدیریت نوین روستایی در ایران	۱۵۵
قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور	۱۵۸
دهیاری	۱۶۱
فرصت‌ها و قابلیت‌ها	۱۶۳
وظایف دهیار و دهیاری‌ها	۱۶۵
جلب رضایت روستاییان معیاری مهم در موفقیت دهیاری‌ها	۱۷۰
عوامل مؤثر بر عملکرد شغلی	۱۷۳
عوامل مؤثر بر عملکرد دهیاری‌ها	۱۷۳
مفهوم شورا	۱۷۳
نقش شوراهای اسلامی روستا در فرایند توسعه	۱۷۵
مبانی ظهور و ایجاد شوراها	۱۸۱
انواع شورا	۱۸۳
ساختار شورا	۱۸۴
ضرورت‌های تشکیل شوراها	۱۸۵
وظایف شوراهای اسلامی روستا	۱۸۷
مزایای شورای اسلامی	۱۸۹
مزایای شوراهای اسلامی در ایران	۱۸۹
تعدیل انتظارات و خواسته‌های مردم از دولت	۱۹۲
شوراهای اسلامی موجب افزایش مشروعیت سیاسی نظام و حکومت و ثبات سیاسی جامعه می‌شوند.	۱۹۳
فصل پنجم: چالش‌ها و راهکارها	۱۹۷
چالش سهم اندک زنان در مدیریت روستایی	۱۹۹
زنان و مدیریت روستایی در ایران	۲۰۱
چالش تعاملات اجتماعی و اداری و اجرای طرح هادی	۲۰۶

۲۰۷	چالش‌های اداری
۲۱۱	چالش‌های برنامه‌ریزی
۲۱۲	چالش‌های اقتصادی
۲۱۳	چالش‌های فرهنگی - اجتماعی
۲۱۵	چالش‌های زیرساختی - تجهیزات
۲۱۶	چالش‌های فقدان شناخت و آگاهی
۲۱۸	راهکارها
۲۱۸	اداری
۲۲۱	انگیزشی - رفاهی
۲۲۲	اقتصادی
۲۲۳	آموزشی
۲۲۷	منابع





فصل اول:

کلیات و مفاهیم





## مقدمه

ضرورت وجود مدیریت و رهبری در جامعه از بدیهیات اولیه است. در جهان امروز مناسبات جوامع آن چنان به هم گره خورده است که فقدان یک الگوی مدیریتی باعث بازماندگی از قافله جهانی و انزوای روزافزون خواهد شد. 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. روستا به عنوان کوچک ترین واحد اجتماعی و تشکیلاتی از این قاعده کلی مستثنی نیست (رستمی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۰۴). اساساً حوزه های روستایی به عنوان قاعده نظام سکونت و فعالیت ملی، نقشی اساسی در توسعه ملی دارند؛ اساس پیشرفت جوامع در همه دوران های تاریخی زندگی انسانی، رشد همین جوامع روستایی بوده است؛ زیرا توسعه پایدار سرزمین وابسته به پایداری فضاهای روستایی در ابعاد مختلف است که می تواند نقش مؤثری در توسعه منطقه ای و ملی داشته باشد (فال سلیمان و همکاران، ۱۳۹۱: ۷۴). نقش و جایگاه روستاها در فرایندهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در مقیاس محلی، منطقه ای ملی و بین المللی و پیامدهای توسعه نیافتگی مناطق روستایی چون فقر گسترده، نابرابری فزاینده، رشد سریع جمعیت، بیکاری، مهاجرت، حاشیه نشینی شهری و غیره موجب توجه به روستاها و جوامع روستایی و حتی تقدم آن به جوامع شهری گردیده است (از کیا و غفاری، ۱۳۸۳: ۱۹). روستاها به منزله مکان هایی خاص با شیوه زندگی و فعالیت هایی متفاوت نسبت به شهرها نیازمند الگوی مدیریتی مجزا و منطبق با شرایط اقتصادی، اجتماعی و بوم شناختی حاکم بر روستا هستند (بزی و هدایتی، ۱۳۸۹: ۱۰۶).

هیچ عاملی در موفق نشدن برنامه‌های توسعه روستایی مهم‌تر از نبود درک صحیح از مدیریت روستایی و ویژگی‌های آن و همچنین تفاوت میان شهر و روستا و در نتیجه، تفاوت در نحوه اداره آنها نیست (فال سلیمان و همکاران، ۱۳۹۱: ۷۴). تحقق توسعه نیز مستلزم بهره‌گیری از استعداد و توان و حضور فعالانه مردم و مشارکت آن‌ها در مراحل توسعه است (ریاحی و کرمی نسب، ۱۳۹۲: ۶۲). امروزه بیشتر صاحب‌نظران معتقدند که دستیابی به توسعه پایدار بدون مشارکت آحاد مردم ممکن نیست و بدون تردید با مشارکت مردم دوره گذار توسعه تسهیل، تسریع و کم هزینه‌تر می‌شود و این واقعیت که برنامه‌ریزی متمرکز برای دستیابی به توسعه در سطح محلی مؤثر و کافی نیست، از سوی بسیاری کشورها پذیرفته شده است (رکن‌الدین افتخاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۳). عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه در مناطق شهری و روستایی کشورها در چند دهه گذشته، صاحب‌نظران توسعه روستایی را بر آن داشت تا رویکرد خود، برنامه‌ریزی‌های متمرکز و از بالا به پایین را در توسعه روستایی کنار گذاشته و برای عناصر و منابع بومی در فرایند توسعه در قالب سرمایه انسانی و اجتماعی اهمیت بیشتری قائل شوند. الگوی توسعه از پایین، با رویکرد توسعه مشارکتی که در آن مشارکت به صورت غایی و ابزاری در آن ایفای نقش می‌کند با مواردی چون افزایش تولید و بهره‌وری، تحقق فرصت‌های برابر، دسترسی به منابع قدرت، دسترسی به خدمات و نهادهای تولید، اشتغال سودمند، اعتماد به نفس و خوداتکایی و غیره قرابت دارد. چنین الگویی در حوزه توسعه روستایی خود را با راهبرد توسعه همه جانبه نشان داده که در آن مشارکت سازمان‌یافته و مؤثر یک جامعه در قالب سازمان‌های غیردولتی مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کند. سازمان‌هایی که متشکل از گروهی افراد هم هدف هستند که به صورت داوطلبانه و غیرانتفاعی و بدون وابستگی به دولت با تشکیلات و سازماندهی متناسب در جهت نیل به اهداف معینی فعالیت می‌نمایند. ناکارآمدی دیوان‌سالاری‌های عریض و طویل دولتی در کشورهای در حال توسعه و عدم آگاهی واقع‌بینانه از مشکلات و خواسته‌های مناطق مختلف کشور و عدم تجانس برنامه‌ریزی‌ها و خواسته‌های واقعی مردم، لزوم تفویض اختیارات به واحدهای محلی را ایجاب می‌نماید. لذا عدم آگاهی مردم از ماهیت، کارایی و اثربخشی پروژه‌ها، فقدان احساس نیاز به مردم، بی‌اعتمادی نسبت به مجریان و فقدان همکاری و مشارکت مردم در اجرا و نگهداری پروژه‌ها را می‌توان به عنوان مهم‌ترین و عمده‌ترین عوامل مؤثر در ناکامی پروژه‌های توسعه دانست. بنابراین در عصر مشارکت، همکاری آزادانه و آگاهانه



اساسی‌ترین و بنیانی‌ترین عامل توسعه است (حسنوند و حسنوند، ۱۳۹۰: ۱۴۰).

نظام مدیریت روستایی ایران طی سال‌ها به لحاظ ساختارهای اجتماعی، تحولات و دگرگونی‌های پیچیده‌ای داشته است و خلاء مدیریت کارآمد و اصولی در روستاها در تمامی ادوار، که در مقایسه با تجربیات سایر کشورها نشان‌دهنده نوسانات بیش از حد و ناپایداری تاریخی این مدیریت است، بخصوص در دهه‌های اخیر، مشکلات فراوانی را برای روستاییان ایجاد کرده است (بزی و هدایتی، ۱۳۸۹: ۱۰۶). تاریخ روستایی ایران، فارغ از موفقیت یا ناکامی، سرشار از شیوه‌های گوناگونی از مدیریت است. تا قبل از اصلاحات ارضی مدیریت روستا بر اساس نظام ارباب - رعیتی استوار بوده است و پس از فروپاشی نظام مذکور انجمن ده و دهقان مدیریت روستا را در دست می‌گیرد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز سازمان‌های مختلفی برای مدیریت روستاها تشکیل شدند از جمله: شوراهای اسلامی روستایی، خانه همیار و دفتر عمران روستایی. هر کدام از موارد نام برده شده در کارنامه خود دارای موفقیت یا ناکامی‌هایی بوده‌اند، منتها کفه ناکامی گاه سنگین‌تر از موفقیت بوده است (رستمی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۰۳).

بنابراین فقدان یک نظام مدیریت جامع روستایی از مهمترین عوامل مشکلات روستایی بوده‌اند. با توجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمانی، دیگر ساختار سنتی مدیریت قادر به حل و فصل مشکلات این جامعه مولد نبود. در نتیجه بعد از سال‌ها آزمون و خطا، بالاخره برای اداره امور روستاها از جانب دولت در سال ۱۳۷۵ قانون شوراهای و در سال ۱۳۷۷ قانون دهیاری‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیدند تا مسئولیت‌ها را به گروه مدیران جدید روستایی بسپارند (همان).

وجود شوراهای و دهیاری‌ها به عنوان نهاد مشارکتی و مردمی در سطح روستاها که در واقع حلقه اتصال میان مردم و ارگان‌ها و دست‌اندرکاران اجرایی دولت است، می‌تواند نقش مهمی در فرایند توسعه روستایی داشته باشد (فراهانی و آیین‌مقدم، ۱۳۹۱: ۱۱۹). در واقع شورا و دهیاری به عنوان مفاهیم جوامع مدرن، نه تنها یک فرصت و انتخاب بلکه به عنوان یک مرحله از توسعه می‌باشد (بزی و هدایتی، ۱۳۸۹: ۱۰۶).

## توسعه

توسعه واژه مرکبی است که از دو کلمه de+envelop شکل گرفته است. de به معنی ضد و مخالف و envelop به معنی پوشش، پاکت و چارچوب است. وقتی این دو واژه را در کنار هم گذارده شود، توسعه، ضد پوشش، ضد پاکت و چارچوب است. بنابراین توسعه به معنی آشکار کردن چیزی است. این معنای توسعه تا سال ۱۸۵۰ در انگلستان رایج بود. بعد از دهه ۱۸۵۰ توسعه معنای جدیدی به خود گرفت و واژه توسعه به معنای حرکت از یک سطح یا حالت مادون به سطح یا حالت برتر بود. از دهه ۱۹۵۰ به بعد در ارتباط با دگرگون‌سازی ساختاری کشورها و سرزمین‌ها اصطلاح رشد یا Growth مطرح شد که بیشتر در زمینه‌های اقتصادی بکار برده می‌شد و توسعه از دید کمی دیده می‌شد، اما در حال حاضر توسعه به معنای ارتقای کمی و کیفی زندگی اجتماعی و اقتصادی و انسانی‌تر شدن زندگی و روابط اجتماعی افراد در زمان و مکان است. از دیدگاه صاحب‌نظران توسعه، امروزه آن چه باید در فرایند توسعه مد نظر قرار گیرد انسان است. انسان، عامل توسعه و باید هدف آن نیز باشد (طالب و عنبری، ۱۳۸۵: ۲۲۷).

امروزه بعد از گذشت چندین دهه صاحب‌نظران به این نتیجه رسیده‌اند که توسعه امری فراگیر و چند بعدی است که تمام جنبه‌های زندگی انسان را در بر می‌گیرد، و همگی به این معتقدند که توسعه در ذات خود چهار مفهوم اساسی زیر را ارائه می‌کند (کریمی، ۱۳۸۶: ۱۴):

- تغییر: فرایندی قابل اندازه‌گیری در یک دوره کوتاه مدت است و قصد آن تغییر ساختارها و نهادها برای زمینه‌سازی به سایر مراحل توسعه و نیز ترسیم آینده مطلوب برای جامعه است.
- تحول: فرایندی است که بعد از مرحله تغییر حادث می‌شود و در یک دوره بلند مدت نتیجه می‌دهد. در این مرحله تغییر روابط اجتماعی و اقتصادی، رفتارها و نگرش‌ها در بین مردم و مسئولین مد نظر است.
- پیشرفت: پویایی، تغییر و حرکت رو به جلو در گذر زمان و نتیجه نهایی تغییر و تحول است، که نتیجه عینی آن در کیفیت زندگی و رفاه جامعه دیده می‌شود.
- انطباق: توسعه باید با شرایط و وضعیت جامعه، سازگاری داشته باشد.

مایکل تودارو توسعه را امری چند بعدی و مستلزم ایجاد تغییرات اساسی در ساختارهای اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم، نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری‌ها و ریشه‌کن کردن فقر مطلق می‌داند.

بنابراین هدف از توسعه حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب برای انسان است، که در این مفهوم توسعه تنها گذر از مرحله‌ای به مرحله دیگر نیست، بلکه درک و شناخت انسان و شرایط و مقتضیات جوامع انسانی و نیازهای آن در ابعاد مادی و معنوی و سرانجام حفظ کرامت انسانی نیز یکی از اهداف اساسی توسعه است. و در این فرایند، توسعه به معنای افزایش انتخاب مردم، گسترش مشارکت دموکراتیک، تواناسازی مردم برای تصمیم‌گیری در شکل فضای زیست خویش، افزایش رفاه و خوشبختی، گسترش فرصت‌ها و ظرفیت‌های بالقوه، تواناسازی همه مردم به ویژه زنان، فقرا، کشاورزان، خرده پا و غیره برای سازماندهی فضای زیست خود و تواناسازی برای انجام کار گروهی می‌باشد.

از تعاریفی که درباره توسعه ارائه شده می‌توان چنین استنباط نمود که:

- توسعه مفهومی جامع، چند بعدی، پیچیده و غیر قابل تقسیم است.
- مفهوم توسعه هم ابعاد کمی و هم کیفی دارد.
- توسعه دارای مفهوم مادی و معنوی است، نه تنها رفع فقر و محرومیت و ارتقای سطح مادی زندگی، بلکه ارتقای فرهنگ و شعور اجتماعی یا کیفیت زندگی را در بر می‌گیرد.
- در تعریف توسعه باید به شرایط جامعه مورد نظر توجه داشت یا به عبارت دیگر توسعه را باید بومی تعریف کرد (همان: ۱۶-۱۴).

## توسعه روستایی

به نظر مایکل تودارو ضرورت تقدم و توجه به توسعه روستایی نسبت به توسعه شهری بدین علت است که راه حل مسأله بیکاری، حاشیه‌نشینی و تراکم جمعیت شهری، بهبود محیط‌های روستایی است (امینی و جمینی، ۱۳۹۳: ۱۷۸).

برای تبیین ضرورت برنامه‌ریزی روستایی در راستای دستیابی به توسعه در ابعاد

مختلف کمی و کیفی در زمینه‌های محیطی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سازمانی نیاز به مشخص نمودن ویژگی‌ها، محدودیت‌ها و امکانات جوامع روستایی است. عوامل متعددی ضرورت برنامه‌ریزی و نیز توجه به جایگاه روستا را در نظام برنامه‌ریزی کشور مشخص می‌نماید که از جمله آن می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود (آسایش، ۱۳۷۶: ۲۲):

عدم تعادل بین نواحی مختلف یک سرزمین، عدم تعادل بین نقاط شهری و روستایی، تعداد زیاد و پراکنش نقاط روستایی، کم جمعیتی نقاط روستایی و عدم امکان ارائه تسهیلات و خدمات به تمامی آنها، افزایش روند شهرنشینی به ویژه در کشورهای در حال توسعه و کاهش روزافزون سهم جمعیت روستایی در مقایسه با جمعیت شهری، افزایش جمعیت و نیاز روزافزون صنایع و کارخانجات به مواد اولیه کشاورزی که عمدتاً این مواد اولیه در نواحی روستایی تولید می‌شوند، کمبود زمین برای فعالیتهای کشاورزی و غیره (همان).

توسعه روستایی فرایندی است چند بعدی، که موضوع آن بهبود ارتقای کیفیت زندگی اقشار فقیر و آسیب‌پذیر جامعه روستایی است. فرایندی است که با بهره‌گیری از سازوکارهایی چون برنامه‌ریزی، سازماندهی، تقویت خوداتکایی فردی و جمعی و ایجاد دگرگونی مناسب در ساختارهای ذهنی و اجتماعی روستاییان تلاش می‌کند که در آنها قدرت بهره‌گیری از قابلیت‌ها و منابع در اختیارشان را تقویت کند، تا به واسطه آن بتوانند وضعیت موجودشان را به وضعیت مناسب و مطلوب‌تر تغییر دهند، تحقق چنین توسعه‌ای نیازمند دگرگونی در ساختارهای نهادی، فنی، شخصیتی و ارزشی است که منجر به تغییرات اساسی در ساختار اجتماعی و ویژگی‌های شخصیتی روستاییان می‌شود (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۳: ۲۲). در نتیجه توسعه روستایی را می‌توان نتیجه بلوغ اندیشه‌ها و تلاش پیگیر و اقدام جدی روستاییان برای بهسازی جامعه خویش از طریق خودآموزی، خودیاری و همیاری با استفاده از سهم ملی که به آنها تعلق می‌گیرد، تعریف کرد (مهدوی و نجفی کانی، ۱۳۸۴: ۲۴).

در این زمینه میسرأ معتقد است که توسعه روستایی صرفاً به معنای توسعه کشاورزی نیست، بلکه توسعه روستایی طیف وسیعی از انسان را شامل می‌گردد که مربوط به ایستادن روی پای خود و از میان برداشتن ناتوانی‌های ساختاری موجود که در قرن‌ها در شرایط نامساعد زندگی‌شان را به صورت اسیر نگه داشته است، می‌شود حال می‌توان

گفت توسعه روستایی جریانی است که مردم روستایی را هدایت می‌کند تا توان خود را در جهت کنترل بر محیط خویش بالا ببرند (کریمی، ۱۳۸۶: ۱۸).

همچنین برخی از صاحب‌نظران معتقدند که توسعه روستایی به معنای تغییر در روابط انسانی، موقعیت‌های افراد روستایی و تغییرات در روابط مالکیتی، روش‌های تولیدی، سازمان‌های اداره‌کننده و خدمات‌دهنده به روستاها و مؤسسات اقتصادی می‌باشد که نتیجه آن افزایش رضایتمندی از نظر اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم روستایی می‌باشد و معیارهای زیر را از لحاظ ارزشی برای توسعه بیان می‌کنند:

الف: برابری در دسترسی مردم روستایی به منابع اقتصادی؛

ب: قائل شدن حقوق برابر سیاسی، اجتماعی و فرهنگی برای همه روستاییان؛

ج: شرکت واقعی تمام مردم در برنامه‌ریزی، نظارت و اجرا و مشارکت درست آنها؛

د: پایان دادن به کار دستی و بکارگیری تکنولوژی مناسب برای این منظور.

پس می‌توان گفت که فرایند توسعه روستایی به مانند خود توسعه امری چند بعدی است، که توجه به همه ابعاد آن از ضروریات موفقیت آن می‌باشد و باید در نظر داشت که رسیدن به رفاه و زندگی شرافتمندانه به عنوان اساسی‌ترین هدف توسعه روستایی تنها با شناخت نیازهای انسان روستایی و رفع آنها به نتیجه خواهد رسید (همان).

در سال‌های اخیر، توسعه روستایی در قالب توسعه مشارکتی و نهادگرایی مطرح شده است (برقی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۲۴). مشارکت در توسعه روستایی از طریق ایجاد تشکل‌های محلی، یکی از اندیشه‌های کارساز برای توسعه به شمار می‌رود که باعث می‌شود جامعه‌ای بتواند خودش را در این راستا سازماندهی کند (امینی و جمینی، ۱۳۹۳: ۱۷۹).

مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی محلی می‌تواند منجر به تمرکززدایی شده و از محدودیت‌های برنامه‌ریزی بالا به پایین می‌کاهد و به گفته برنت لکی همکاری و تعاون در سطح مدیریت محلی منافع بسیاری را به دنبال خواهد داشت که برخی از این نتایج عبارتند از: افزایش ظرفیت تصمیم‌گیری محلی، حفظ هویت ملی، افزایش دسترسی به منابع بیرونی، صرفه‌جویی‌های تولید، بهره‌وری و سودمندی بیشتر درآمد در مقایسه با هزینه‌ها و نگهداری منابع اقتصادی (Brent Laekey, 2002: 138-139).

در نتیجه مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی باعث بالا رفتن ضریب موفقیت برنامه‌های توسعه می‌شود، و به درونزا کردن توسعه منجر می‌شود. مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، امروزه به عنوان یکی از شاخص‌های اساسی توسعه پایدار می‌باشد؛ زیرا هیچ کس بهتر از خود مردم نمی‌تواند نیازهای واقعی آنها را شناسایی و برای رفع آنها اقدام نماید. مشارکت مردم به تواناسازی آنها کمک شایانی می‌کند و این مقوله نیز به افزایش درک آنها درباره خود و طبیعت پیرامون خود و در نهایت به توسعه متعادل و پایدار منجر خواهد شد. تشویق روستاییان برای وارد شدن به صحنه برنامه‌ریزی می‌تواند زمینه شکوفایی استعدادها و ابتکارات محلی و جذب سرمایه‌های کوچک و پراکنده موجود در محل و سامان دادن به آن شود (کریمی، ۱۳۸۶: ۲۱).

اگر توسعه روستایی را فرایند افزایش انتخاب مردم، گسترش دموکراتیک، توانمندسازی مردم به منظور تصمیم‌گیری برای شکل‌دهی به فضای زیست، افزایش رفاه و خوشبختی، گسترش فرصت‌ها و ظرفیت‌های بالقوه، توانمندسازی زنان، فقرا و دهقانان مستقل و آزاد برای سازماندهی فضای زیست خویش و همچنین توانایی برای انجام کار گروهی بدانیم، می‌توان گفت که در نظریه‌های جدید توسعه، توانمندسازی در حکم کانون و پارادایم جدید است و باید توجه داشت که توانمندسازی از ارکان اصلی مدیریت و توسعه روستایی است. خوداتکایی مردمی، آزادسازی فرهنگی، دسترسی به حقوق در بعد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، خودکفایی در تأمین مواد غذایی، دسترسی به درآمدها، دارایی‌ها و تسهیلات اعتباری، دسترسی به دانش و فناوری و وجود فضای مشارکتی در تمام جنبه‌های تلاش انسانی از پیش شرط‌های توانمندسازی محسوب می‌شوند (رکن‌الدین افتخاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۵).

بنابراین، صاحب‌نظران توسعه روستایی معتقدند که برای تحقق توانمندسازی جامعه روستایی به منظور افزایش توانایی تصمیم‌گیری مدیریت روستایی، باید از داخل جامعه محلی شروع کرد و عوامل بیرونی می‌توانند به شکل تسهیلگر ایفای نقش کنند.

از این رو، با بررسی کلی تعاریف توسعه روستایی از دیدگاه صاحب‌نظران مختلف، می‌توان به نکات کلیدی زیر اشاره کرد که نگرش جدید در توسعه روستایی از جمله مدیریت توسعه روستایی را مد نظر قرار می‌دهند:

- جامعیت فرایند توسعه روستایی (اقتصادی، اجتماعی، بوم‌شناختی)؛

- مردم‌گرایی، مشارکت و درونزایی؛
- آزادی انتخاب و برابری در دسترسی به فرصت‌ها؛
- رسیدن به هدف نهایی انسان یعنی رضایت از زندگی؛
- توانمندسازی، ایجاد ظرفیت جدید، احترام به اطلاعات و دانش بومی، افزایش آگاهی‌ها و اطلاعات؛
- ایجاد تغییرات آرام در دیدگاه‌ها، ارزش‌ها، شیوه مصرف و غیره با شیوه‌های مدیریتی و اداری؛
- ایجاد ارتباط و پیوند کارآمد درون گروهی بین کنشگران توسعه و مردم محلی؛
- به مخاطره نینداختن کیفیت محیط زیست (همان: ۵-۶).

### شاخص‌های توسعه روستایی

توسعه روستایی دارای شاخص‌هایی می‌باشد که با محاسبه و تجزیه و تحلیل آنها می‌توان درجه توسعه‌یافتگی روستاها را مورد سنجش قرار داد. در یک تقسیم‌بندی کلی شاخص‌های توسعه روستایی به سه دسته طبقه‌بندی می‌شود که عبارتند از: (۱) شاخص‌های اقتصادی، (۲) شاخص‌های اجتماعی، (۳) شاخص‌های زیست محیطی (رستمی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۰۷).

بعد اقتصادی: این بعد به سه زیر بخش تولید، توزیع و مصرف تقسیم می‌شود. در این بعد، هدف مدیریت ایجاد فضای مناسبی برای توسعه اقتصادی است که طی آن جامعه کارایی، عرضه کالا و خدمات مورد نیاز خود را افزایش داده و به تبع آن سطح زندگی و رفاه عمومی اعضا را افزایش می‌دهد. بنابراین، در محیط روستا، هدف مدیریت اقتصادی تأمین سرمایه و جلوگیری از خروج آن، کارآفرینی، تأمین بازار برای فروش کالاها و خدمات تولیدی و کنترل میزان مصرف، مدیریت عرضه و تقاضا، تأمین منابع لازم و غیره به مثابه پایه فعالیت مدیریتی برای توسعه روستایی است (رکن‌الدین افتخاری و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۱).

بعد اجتماعی: در اینجا، هدف ایجاد زمینه مناسب برای توسعه انسانی است که شامل

تغییرات متوالی و مستمر در به دست آوردن الگوهای یک زندگی مطلوب برای کلیه افراد یک منطقه یا کشور با در نظر گرفتن استعدادهای بالقوه افراد و مکان‌های زیست آن است. در این بعد وقتی موفقیت حاصل می‌شود که بتوان به وسیله مدیریت، فاصله بین طبقات پایین و بالای جامعه روستایی و همچنین تضادهای میان زندگی شهری و روستایی را کاهش داد و با نوعی خودباوری در میان افراد جامعه روستایی، به ویژه گروه‌های در حاشیه ایجاد شده، به سوی توانمندسازی و خوداتکایی حرکت کرد.

بعد زیست محیطی: به علت این که محیط طبیعی مکان و مقر اصلی فعالیت‌های انسان به ویژه افراد ساکن در روستا محسوب می‌شود و همواره آنها با فعالیت‌های خود بر آن تأثیر می‌گذارند، به یک محیط طبیعی یا مدیریت محیط زیست مناسب نیاز است تا از اثر زیانبار بر محیط کاسته شود و با این نوع مدیریت، اثر مخاطرات طبیعی بر زندگی انسان کاهش یابد. بنابراین، هدف از مدیریت محیط زیستی در روستا ایجاد زمینه‌ای برای بهره‌گیری بهینه، مناسب و به اندازه از محیط طبیعی و منابع آن بدون وارد کردن آسیب به محیط طبیعی، زیست بوم سالم با کاهش مخاطرات طبیعی و غیره است. (همان: ۱۲-۱۱).

توسعه روستایی فرایند توانمندسازی و ارتقای کیفیت زندگی، کیفیت محیط و کارایی اقتصادی نواحی روستایی بوده و مفهومی چند بخشی در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و محیطی است. رشد اقتصادی، بهبود شرایط اجتماعی، حفاظت از ارزش‌های طبیعی همگی به طور یکسان از ویژگی‌های مهم توسعه پایدار روستایی است که باید از طریق رویکرد پایین به بالا و استفاده پایدار و مشارکتی از منابع محلی حاصل شود (Pugliese, 2001: 113).

دستیابی به نظام همه جانبه توسعه روستایی با رویکرد مشارکت‌گرایی، بدون ارزشگذاری به رهبران محلی و باور به توانایی‌های بالفعل و بالقوه آنان و ایجاد تشکل‌های مردمی، هیچ‌گاه تحقق نخواهد یافت (ایمانی جاجرمی و پوررجب میان دوآب، ۱۳۸۹: ۷۰).

### ویژگی‌های توسعه روستایی

توسعه روستایی باید دارای ویژگی‌های ذیل باشد:

۱- توسعه باید تغییری در جهت بهبود شرایط برای اکثریت مردم باشد.



- ۲- مردمی که از توسعه نفع می‌برند باید بیش از مردمی باشند که از آن متضرر می‌شوند.
- ۳- توسعه دست کم باید مردم را نسبت به تأمین حداقل نیازهای زندگی مطمئن سازد.
- ۴- توسعه باید با نیازهای مردم هماهنگی داشته باشد.
- ۵- توسعه باید بهبود مستمر را به ارمغان بیاورد.
- ۶- توسعه باید باعث تشویق خوداتکایی گردد.
- ۷- توسعه نباید باعث تخریب محیط زیست طبیعی شود (جمعه‌پور، ۱۳۸۴: ۵۹-۵۸).

### اهداف توسعه روستایی

هدف اصلی توسعه روستایی تمرکز فعالیت‌ها و طرح‌ها بر روی جمعیت در حاشیه مانده است و هدف نهایی آن بهبود سطح زندگی و کیفیت آن با جهت‌گیری به سوی فقیران روستایی از طریق تسهیل دسترسی به منابع و اعتبارات موجود و اشتغال است (Axinn, 1997: 196).

### مدیریت

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 می‌کند (بزی و هدایتی، ۱۳۸۹: ۱۰۸). مدیریت بکارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی بر مبنای یک نظام ارزشی پذیرفته شده است که از طریق برنامه‌ریزی، ساماندهی، بسیج منابع و امکانات، هدایت و کنترل عملیات برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده صورت می‌گیرد. این تعریف، چهار نکته اساسی ذیل را که زیر بنای مفاهیم مدیریت در حوزه‌های نظریه‌پردازی و کاربردی هستند، در بر دارد:

- ۱- مدیریت بر هدایت تشکیلات انسانی دلالت دارد؛
- ۲- مدیریت مبتنی بر تصمیم‌گیری مناسب و دستیابی به نتایج مطلوب است؛
- ۳- مدیریت کاراً متضمن تخصیص و مصرف مدبرانه منابع است؛