مروری بر روند تحولات کالبدی روستاهای کشور (با تاکید بر طرح هادی روستایی)

دکتر فرهاد عزیزپور*/ صدیقه حسینی حاصل**

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸٦/۱۲/۲۲
تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۸۷/٦/۱٦

چکیده:

طرح هادی طرحی است که ضمن ساماندهی و اصلاح بافت موجود، میزان و مکان گسترش آتی و نحوه استفاده از زمین برای عملکردهای مختلف از قبیل مسکونی، تجاری و کشاورزی و تاسیسات و تجهیزات و نیازمندیهای عمومی روستایی را بر حسب مورد در قالب مصوبات طرحهای ساماندهی فضا و سکونتگاههای روستایی یا طرحهای جامع ناحیه‌ای تعیین می‌نماید[1]. این طرح به دنبال تحقق ایجاد زمینه توسعه و عمران روستاها، تامین عادلانه امکانات، هدایت وضعیت فیزیکی روستا، ایجاد تسهیلات لازم برای بهبود مسکن و خدمات محیط زیستی و عمومی است.

طرح هادی روستایی اگرچه دارای نقاط ضعف است ولی به جهت ماهیت اش تحولات شگرفی در ابعاد مختلف جامعه روستایی بویژه محیطی و کالبدی بوجود آورده است. ایمن سازی و کاهش آسیبهای ناشی از بروز سوانح طبیعی، دفع بهداشتی زباله و پسماندهای خانگی، دفع و هدایت آبهای سطحی و فاضلاب، سهولت دسترسی و ارتباطات فیزیکی بویژه بین عرصه زیست و فعالیت، گسترش موزون و برنامه‌ریزی شده بافت روستا، توزیع مطلوب کاربریها و مدیریت مناسب زمین، بهبود وضعیت و ساماندهی مراکز محلات و هسته‌های تجمع، ترغیب روستاییان برای اجرای پروژه‌های طرح هادی نظیر اصلاح معابر فرعی، احداث پیاده رو، ساخت مسجد، درمانگاه و مانند آن و رونق ساخت و ساز در روستاها از جمله این اثرات است.

مقدمه و طرح مساله

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و حاکمیت یافتن نظام جمهوری اسلامی ایران ناخشنودی از روند توسعه کشور، به ویژه در مناطق روستایی به تشکیل نهادهایی چون بنیاد مسکن، جهاد سازندگی، مراکز خدمات روستایی و عشایری و ... انجامید. هدف از شکل‌گیری این نهادها تقلیل نابرابریهای اجتماعی- اقتصادی حاصل از اجرای برنامه‌های عمرانی دوره پهلوی، محرومیت زدایی از مناطق روستایی[2] و ... بود. برخلاف برنامه‌های عمرانی گذشته، که از الگوی

*دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی از دانشگاه شهید بهشتی؛ رئیس گروه مطالعات توسعه و عمران روستایی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
**دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی از دانشگاه شهید بهشتی؛ کارشناس ارشد مطالعات توسعه و عمران بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
۱- در اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی آمده است که این نهاد به منظور تامین مسکن محرومان به ویژه روستاییان در چارچوب سیاستها و برنامه‌های دولت تشکیل گردیده است.
۲- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، بخش نامه شماره ۱۰۱/۵۳۵۰۷ مورخ ۸٤/۳/۲۹ «شرح خدمات طرحهای هادی روستایی».

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

رشد اقتصادی پیروی می‌کردند، پس از انقلاب تدابیر توسعه روستایی بیشتر مبتنی بر الگوی پاسخ به نیازهای اساسی، با هدف برقراری عدالت اجتماعی و توزیع مجدد منابع و امکانات شکل گرفتند. این نهادهای نوپا و انقلابی کوشیدند بر پایه ارزشهای عدالت جویانه - مساوات‌طلبانه و با عبرت آموختن از برنامه‌های توسعه گذشته به گونه‌ای متفاوت عمل کنند.

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی باتوجه ویژه به مسکن محرومان (بخصوص روستاییان)، تهیه طرحهای هادی و اصلاح معابر و اجرای آن کوشید تا راهی به سوی تخصص یافتن و تمایز (توسعه کالبدی - فضایی روستاها) در پیش گیرد. این جنبه از توسعه روستایی سابقه چندانی در برنامه‌های عمرانی دوره پهلوی نداشت.

طرح هادی طرحی است که ضمن ساماندهی و اصلاح بافت موجود، میزان و مکان گسترش آتی و نحوه استفاده از زمین برای عملکردهای مختلف از قبیل مسکونی، تجاری و کشاورزی و تاسیسات و تجهیزات و نیازمندیهای عمومی روستایی را بر حسب مورد در قالب مصوبات طرحهای ساماندهی فضا و سکونتگاههای روستایی یا طرحهای جامع ناحیه‌ای تعیین می‌نماید.[1]

این طرح براساس تعریف ارائه شده درصدد دستیابی به ایجاد زمینه توسعه و عمران روستاها، تامین عادلانه امکانات، هدایت وضعیت فیزیکی روستا، تسهیلات بهبود مسکن و خدمات محیط زیستی و عمومی، بهبود کیفیت بافت روستا، ایجاد تناسب منطقی بین جمعیت و عملکردهای مختلف، کنترل و نظارت بر روند توسعه کالبدی روستا، ایجاد زمینه کاهش خطر سوانح طبیعی و ایجاد بستر لازم جهت فراهم شدن زمینه صدور سند مالکیت املاک واقع در بافت مسکونی روستا است.

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی براساس وظایف محوله و مبتنی بر پیشنهادات طرح هادی اقدام به اجرای پروژه‌های عمرانی - کالبدی در روستا می‌نماید. ده پروژه عمرانی که این نهاد وظیفه اجرای آن را بر عهده دارد عبارتند از: احداث و اصلاح شبکه معابر، احداث و اصلاح میادین، احداث فضای سبز، احداث و اصلاح پیاده‌روها، احداث، اصلاح و پوشش انهار و کانالهای آب داخل روستا، دیواره‌سازی (شامل ساخت دیوار ساحلی، حائل و غیره)، احداث و تکمیل سیل‌بند و سیل‌برگردان، آماده‌سازی اراضی پیش‌بینی شده جهت گسترش آتی روستا، احداث پلهای مورد نیاز داخل روستا، احداث و تکمیل شبکه دفع فاضلاب.

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی براساس وظایف محوله و مبتنی بر پیشنهادات طرح هادی اقدام به اجرای پروژه‌های عمرانی - کالبدی در روستا می‌نماید

باتوجه به تبیین انجام گرفته، مقاله حاضر به دنبال پاسخگویی به سؤالات ذیل است:

۱- رویکرد حاکم بر تهیه طرح هادی روستایی چیست ؟

۲ - روند تهیه طرح هادی روستایی در کشور چگونه است؟

۳- مهمترین چالشهای پیش روی تهیه و اجرای طرح هادی روستایی چیست؟

۱- مصوبه شماره ۱۸۷۹۶/ت۲۵۶۳۸ه - مورخ ۱۳۸۱/٤/۲۵.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

٤- اثرات تهیه و اجرای طرح هادی روستایی در ابعاد مختلف توسعه چیست؟

رویکرد حاکم بر تهیه طرحهای هادی روستایی

مبنای تعریف طرح هادی روستایی طرحهای روانبخشی است که با هدف بهسازی شبکه معابر روستایی و بعبارتی اصلاح شبکه معابر روستایی تهیه و اجرا می‌شد. از اینرو تدوین شرح خدمات طرح هادی روستایی متاثر از تجربه طرح روانبخشی با رویکردی کاملاً فیزیکی تهیه گردید. این شرح خدمات اگر چه تا به امروز در سالهای مختلف (١٣٦٧، ١٣٦٩، ١٣٧٥ و ١٣٨٤) اصلاح گردیده‌اند ولی نگاه حاکم بر آن تغییر چندانی نکرده است.

بررسی ساختار شرح خدمات طرح هادی روستایی نشان می‌دهد که این طرح همانند اغلب طرحهای کالبدی (شهری و منطقه‌ای) با پیروی از رویکرد بهبود و اصلاح و با اتکاء بر «جبرگرایی فیزیکی» از طریق اصلاح کالبدی درصدد تاثیرگذاری بر رفتارها و امور غیر کالبدی است.

متاثر از این رویکرد، برنامه‌ریزی و طراحی در طرح هادی، برنامه‌ریزی و طراحی کلاسیک یا بعبارتی برنامه‌ریزی و طراحی جامع روستایی است که دارای مهمترین ویژگیها به شرح ذیل است:

١- تاکید بر توسعه فنون برنامه‌ریزی شهری؛

٢- برنامه ریزی از بالا به پایین؛

٣- عقلایی بودن برنامه‌ریزی و طراحی و تاکید بر فنون و متخصصان؛

٤- تخصص محوری؛

٥- توجه به سخت افزار؛

٦- توجه به اصول مشترک مکانها و ارایه الگوی همسان؛

٧- نگاه تنها به واژه توسعه (تک نسخه‌ای بودن الگوها)؛

٨- توجه به کمیت محیطی؛

٩- برنامه محور؛

مبنای تعریف طرح هادی روستایی طرحهای روانبخشی است که با هدف بهسازی شبکه معابر روستایی و به عبارتی اصلاح شبکه معابر روستایی تهیه و اجرا می‌شد

در سالهای اخیر (١٣٨٤) بنیاد مسکن باتوجه به نقدهای موجود و باتوجه به مطالعات صورت گرفته در این زمینه، به تهیه شرح خدمات جدید اقدام نمود. در این شرح خدمات اگر چه از نظر ساختاری تلاش گردید تا زمینه‌های تحول نقش و کارکرد روستا از نظر اجتماعی- اقتصادی مورد توجه و تاکید قرار گیرد و در مداخله بافت (برنامه‌ریزی و طراحی) به ارزشهای تاریخی بافت توجه خاص گردد ولی هنوز اهداف طرح متاثر از رویکرد باز گفته، تحول کالبدی را مدنظر قرار داده است.

سابقه طرح هادی روستایی

پس از انقلاب اسلامی طرح «اصلاحی - روانبخشی روستاها» تهیه و اجرا شده و با موفقیت این طرح در استان همدان در سال ١٣٦٢ طرحی تحت عنوان «طرح جامع و بهسازی ٥٩ روستای بالای ٥٠٠ خانوار» تدوین شد. در این ارتباط دو طرح «تهیه طرح جامع و بهسازی روستاهای استان» و «طرح روانبخشی روستاها» در استان همدان تهیه و اجرا گردید.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

موفقیت طرح در روستاهای استان یاد شده، طرح هادی را از حالت طرحی استانی به طرحی ملی تبدیل نمود. در این قالب، فعالیتهای عمران روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و جهاد سازندگی صورت می‌پذیرفت تا زمانی که براساس مصوبه[1] هیأت وزیران و به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور کلیه وظایف بهسازی روستاها از وزارت جهاد کشاورزی منتزع و به وزارت مسکن و شهرسازی الحاق شد. بر این اساس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از اوایل برنامه سوم توسعه اجتماعی- اقتصادی متولی تهیه و اجرای طرح هادی روستایی در سطح کشور گردید.

بعلاوه پس از تشکیل دهیاریها و براساس مندرجات اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاریها[2]، این سازمان موظف به همکاری با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در جهت تهیه و اجرای طرح هادی روستایی گردید.

عملکرد دولت در تهیه و اجرای طرح هادی

طرحهای هادی روستایی با شروع برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی فعالیت خود را بطور گسترده آغاز نمود. طی برنامه اول (۷۲ - ۱۳٦۸) ۹۵۳ طرح هادی و بهسازی در سطح کشور تهیه گردید. ضمناً در سال ۱۳۷۳ (سال بدون برنامه) این نهاد موفق به تهیه ۷۱ طرح هادی گردید. طی برنامه دوم توسعه نیز مجموعاً ۱٤۲۸ طرح در سطح استانهای مختلف کشور تهیه گردید. در برنامه سوم توسعه کشور مقرر شد میزان برخورداری روستاهای بالای ۱۰۰خانوار کشور از طرح هادی تا پایان برنامه به ۷۵ درصد بالغ گردد. برای تحقق این هدف، تهیه ٥٦۰۰ طرح هادی پیش‌بینی شد. طی سالهای برنامه سوم (۸۳ - ۱۳۷۹) مجموعاً تعداد ۸٤٥۲ طرح هادی در سطح کشور توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه گردید. به بیانی تا پایان برنامه سوم ۱۰۸۳۳ طرح هادی در پهنه سرزمین تهیه شد.

طی سه سال اول برنامه چهارم نیز مجموعاً ٦٥۳۸ طرح هادی روستایی تهیه گردید. طی سالهای گذشته، وزارت جهاد سازندگی نیز اقدام به تهیه ۱۰۹۸ طرح هادی طی برنامه‌های دوم و سوم نمود. بر این اساس مجموعاً تا پایان سال ۱۳۸٦ بالغ بر ۱۸٤٦۹ طرح هادی روستایی تهیه شده است. لازم به ذکر است که در طول برنامه چهارم مقرر گردید در ۱۲۰۰۰روستای بالای ۵۰ خانوار (شامل طرحهای بازنگری و جدید) طرح هادی تهیه شود. براین اساس طی سالجاری و آنی تهیه بالغ بر ٤٦۸۷ طرح در دستور کار بنیاد قرار دارد.



روستای بهشتیان – استان قزوین

۱- اصلاحیه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۰ برای اطلاع مراجعه شود به : بنیاد مسکن انقلاب اسلامی «مجموع قوانین و مقررات اختصاصی عمران روستایی» معاونت عمران روستایی، شهریور ۱۳۸۵، ص ۱۹۵ تا ۲۰۰.

۲- داده‌های آماری این قسمت از دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی طرحها (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) اخذ شده است.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

آمار عملکرد تهیه و اجرای طرح هادی روستایی از ابتدا تا پایان سال ۱۳۸٦

شرح	برنامه اول توسعه	سال ۱۳۷۳ (بدون برنامه)	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	تهیه توسط جهاد سازندگی	سه سال اول برنامه چهارم توسعه	جمع کل
تهیه طرح هادی	۸۸۲	۷۱	۱٤۲۸	۸٤٥۲	۱۰۹۸	٦٥۳۸	۱۸٤٦۹
اجرای طرح هادی	٤۱٦	۹۸	۹۰۱	۲٦۲۷	۸۷۸	٤۰۹۳	۹۰۱۳

ماخذ: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی –دفتر برنامه ریزی و هماهنگی طرحها،گزارش عملکرد فعالیتهای حوزه عمران روستایی،شهریور۱۳۸۷

باتوجه به اینکه طرحهای هادی روستایی از افق دهساله برخوردار است، بعضاً هنوز با سپری شدن زمان پیش‌بینی شده در افق طرح به مرحله اجرا نرسیده است. از اینرو، به منظور به هنگام سازی اطلاعات نیازمند بازنگری هستند. بدین منظور «بازنگری طرح هادی» در اینگونه روستاها تهیه می‌گردد. در طول برنامه چهارم مجموعاً ۷۳۱ طرح هادی در سطح استانهای مختلف مورد بازنگری قرار گرفته است. ضمناً براساس پیش‌بینی‌های صورت گرفته در سال ۱۳۸۷ (سال چهارم برنامه چهارم) نیز حدود ۳۵۰ طرح بازنگری در دستور کار بنیاد قرار دارد.

صرفنظر از تهیه طرحهای هادی روستایی، فعالیتهای اجرایی طرحهای تدوین شده نیز در طول سالهای برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مورد توجه جدی قرار گرفته است. براین اساس در طول برنامه اول، دوم و سوم به ترتیب در ٥۱٤، ۹۰۱ و ۲٦۲۷ روستا پروژه های اجرایی طرح هادی روستایی (حداقل یک مرحله از اجرا) مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. لازم به ذکر است که در برنامه‌های اول، دوم و ابتدای برنامه سوم در ۸۷۸ روستا عملیات اجرایی طرح هادی توسط وزارت جهاد سازندگی به انجام رسیده است.

در برنامه چهارم توسعه نیز وظیفه تهیه و اجرای طرحهای هادی روستایی بر عهده بنیاد مسکن گذاشته شد. براساس پیش‌بینی‌های صورت گرفته در برنامه چهارم این نهاد موظف به اجرای طرح هادی در ۵۰۰۰ روستای کشور شده است که از این تعداد طی ۳ سال اول برنامه در ٤۰۹۳ روستای کشور مرحله اول طرح هادی به مرحله اجرا رسیده است. بطور کلی از ابتدا تا پایان سال ۱۳۸٦ مجموعاً ۹۰۱۳ طرح هادی روستایی اجرا شده است. براساس پیش‌بینی‌ها تا پایان برنامه چهارم اجرای پروژه‌های طرح هادی در ٤۳۸۱ روستا نیز محقق خواهد شد. از این تعداد اجرا ۸۸۵ روستا(۲۰/۲٪) مربوط به برنامه سال ۱۳۸۷ می‌باشد.

ضعف‌ها و قوت‌های طرح هادی روستایی

بنیاد مسکن بعنوان متولی تهیه و اجرای طرح هادی روستایی با مسایل و مشکلاتی مواجه است که اساسی‌ترین آنها عبارتند از:

- **ضعف‌ها**

الف- ناهماهنگی در قوانین و تشکیلات روستایی کشور

قوانین و مقررات امور روستایی کشور طی چند دهه اخیر متناسب با نیازها و مشکلات دوره‌زمانی

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

خاص خود شکل گرفته است. در کنار قوانین مختلف و متنوع روستایی سازمانها و نهادهای اداری و مدیریتی نیز تکوین یافته‌اند. بطوری که کم و کیف این قوانین و تشکیلات ناظر بر آنها نشان می‌دهد وظایف مربوط به توسعه و عمران روستایی در اختیار نهادها و سازمانهای مختلفی قرار دارد که اغلب تابع وظایف بخشی هستند. بنابراین نه تنها هماهنگی لازم میان آنها وجود ندارد. بلکه در بسیاری موارد با تعارض و اختلاف نیز روبرو می‌شوند، ضمن اینکه قوانین و مشکلات در زمانهای مختلف و متاثر از شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی متفاوت بوجود آمده‌اند. از اینرو توان کافی برای پاسخگویی به نیازها و شرایط کنونی کشور را ندارند. از جمله مهمترین این موارد، می‌توان به نارسایی و ناهماهنگی میان نهادهای مسئول توسعه و عمران روستایی در اجرای طرحهای هادی روستایی اشاره نمود.

در ارتباط با طرحهای هادی روستایی نیز عدم التزام به اجرای طرحها و پروژه‌ها بدلیل نبود بستر قانونی مناسب کاملاً محسوس است. براین اساس، سازمانها و نهادهای دست اندرکار عمران روستایی بدون هماهنگی و توجه به گزارشهای طرح هادی، بصورت پراکنده اقدام به اجرای پروژه‌های مختلف می‌نمایند که مسائلی را در پی دارد و موجب اتلاف سرمایه‌های ملی می‌گردد. در همین ارتباط، خلاء دستگاه هماهنگ‌کننده و کنترل‌کننده بین سازمانهای توسعه و عمران روستایی نیز مشهود است، نمونه این مسائل را می‌توان در عدم رعایت تقدم و تاخر فعالیتهای اجرایی شرکت گاز و وزارت نیرو با اقدامات اجرایی بنیاد دانست.

ب - حاکمیت نگرش کالبدی

طرح هادی ابتدا بعنوان طرح توسعه و عمران روستایی (به عبارتی سند توسعه روستایی) مطرح



[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

گردید، اما باتوجه به مسایل و مشکلات موجود بویژه نبود هماهنگی‌های فرابخش و سازوکار اجرایی دقیق حاکم بر طرح هادی، بنیاد مسکن بعنوان تنها دستگاه متولی اجرای پروژه‌های دهگانه کالبدی در روستاها، فعالیت خود را مبتنی بر گزارشات تهیه شده طرح هادی به منصه ظهور رسانیده است ولی سایر دستگاههای اجرایی به دور از پیشنهادهای طرح هادی، وظایف خود را در زمینه توسعه و عمران روستایی به انجام می‌رسانند به تبع این بی مهری‌ها، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز با تجدیدنظر در شرح خدمات طرح هادی و اهداف تبعی مندرج، بر حاکمیت نگرش کالبدی تاکید بیشتری نمود. بدین ترتیب سایر ابعاد محیطی، اجتماعی و اقتصادی در این طرح از جایگاه ویژه و مدونی برخوردار نیستند. این اقدام منجر به دور شدن طرح هادی از رسالت اولیه آن شد. هر چند دیگر سازمانها و نهادهای اجرایی نیز عملیات اجرایی خود را بویژه در زمینه تاسیسات زیربنایی در روستاهای دارای طرح هادی بهتر و سهل‌تر اجرایی می‌نمایند، اما نبود فضای همکاری و هماهنگیهای بین بخش هنوز هم از مسایل اساسی طرح هادی و روستاهای کشور بشمار می‌رود.

ج- عدم وجود ارتباط عمودی بین طرح هادی و طرحهای فرادست

باتوجه به سلسله مراتب طرحهای توسعه و عمران هر طرح باید از نتایج طرح بالادست خود استفاده نمایند و تا در این مسیر اهداف مورد انتظار محقق گردد. در طرحهای هادی روستایی نیز وجود طرحهای فرادست (ساماندهی کالبدی سکونتگاههای روستایی و نیز ساماندهی اجتماعی و اقتصاد سکونتگاههای روستایی) کمک شایان توجهی در انتخاب روستاهای واجد شرایط و کیفیت و چگونگی ارائه پیشنهادهای در چارچوب قابلیتها و محدودیتهای ناحیه‌ای در طرح هادی می‌نماید.

د- فقدان مبانی اندیشه‌ای و ضعف زمینه‌های روش شناختی

فقدان مبانی اندیشه‌ای پذیرفته شده از جمله مهمترین مسایل ساختاری طرحهای هادی بشمار می‌آید. این عامل نقش بارزی در چگونگی برخورد، نحوه نگرش به روستا و جایگاه این طرح در سلسله مراتب طرحهای توسعه ملی دارد. عدم وجود مبانی نظری مشخص به ظهور تعارضاتی در نظام اجرایی و علمی کشور منجر شده است. این امر به ابهاماتی در زمینه نقش و جایگاه روستاییان، مسئولین محلی و سازمانها و نهادهای اجرایی (دولت) انجامیده است.

فقدان مبانی اندیشه‌ای پذیرفته شده از جمله مهمترین مسایل ساختاری طرحهای هادی بشمار می‌آید. این عامل نقش بارزی در چگونگی برخورد، نحوه نگرش به روستا و جایگاه این طرح در سلسله مراتب طرحهای توسعه ملی دارد

تجربه بیش از دو دهه فعالیت در زمینه طرح هادی نشان می دهد که هر چه طرحها بومی‌تر و مبتنی بر آراء و نظرات روستاییان باشد، ضمناً از حمایتها و مشارکتهای قوی مردمی و نهادهای محلی برخوردار باشد موفقیت بیشتری را در پی خواهد داشت. از اینرو بنظر می‌رسد، طرح هادی روستایی می‌باید از الگوی توسعه رویکرد حاکم بر طرح هادی پایدار روستایی محلی و برنامه‌ریزی مشارکتی که دولت بعنوان بازوی

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

فنی و تسهیل‌گر در اقدامات و فعالیتهای عمرانی مطرح می‌گردد و نه مداخله‌گر، تبعیت نماید.

به تبع ضعف مبانی نظری، به لحاظ روش شناختی نیز این طرح فاقد عرصه‌ای تعریف شده و مشخص است. این وضعیت سبب گردیده تا تهیه‌کنندگان طرحهای مذکور (مهندسان مشاور)، تحویل گیرندگان طرحها (کارفرما) و تصویب کنندگان این طرحها با مشکلات عدیده‌ای در انجام وظایف محوله مواجه شوند.

ه - کمبود امکانات مالی برای اجرای طرحها

بی‌توجهی به محدودیتهای اعتباری و وجود اشکالاتی در تامین منابع مالی نیز به بروز مسایلی منجر شده است. هرچند در تهیه و اجرای طرح هادی کمک‌مالی روستاییان، از جمله شاخصهای مؤثر در انتخاب روستاها و عاملی برای سرعت بخشی در اجرای پروژه‌های طرح بشمار می‌آید اما باتوجه به محرومیت بخش قابل‌توجهی از روستاهای مشمول طرح، کمکهای مردمی در بسیاری از روستاها به حداقل می‌رسد. صرفنظر از محدودیت منابع و میزان اعتبارات‌تخصیصی، پراکندگی پرداختها نیز برمسایل موجود اجرا می‌افزاید. کمبود منابع اعتباری بعضاً به اجرای نیمه کاره پروژه‌ها انجامیده و مسایل جدیدی را برای روستاییان به باور می‌آورد.

و- انطباق ضعیف طرح با نیازهای ذینفعان

برنامه‌ریزی کالبدی فعالیتی است که بیشترین ارتباط را با مردم و کسانی که از نتایج آن متاثر می‌گردند داراست. از اینرو ضروری است به منظور انطباق نتایج طرح با خواسته‌ها و نیازهای ذینفعان، زمینه‌های مشارکت ایشان در فرآیند تهیه و اجرای طرحهای هادی روستایی فراهم گردد. بدین منظور حضور فعال نمایندگان منتخب روستاییان (شورای اسلامی روستا، دهیاری و ...) در مراحل تهیه، بررسی و تصویب طرحهای هادی حائز اهمیت بسیاری است. هر چند مشارکت روستاییان بعنوان یک اصل در تهیه و اجرای طرح هادی قلمداد می‌گردد. دادن نقش بیشتر به روستاییان و نهادهای محلی روستا، متضمن ارتقاء کیفیت طرحهای مذکور خواهد بود.

ارزیابی مقدماتی طرحهای توسعه و عمران روستایی بیانگر آنست که بخشی از طرحهای هادی درصدد رفع تمامی تنگناها و مشکلات سکونتگاههای روستایی هستند در حالیکه بسیاری از این مشکلات به زمان و امکانات بیشتری برای رسیدگی و برطرف شدن نیاز دارند

ز - عدم انعطاف پذیری طرحها

یکی از ویژگیهای برنامه‌ریزی کالبدی، قابلیت انعطاف پذیری آن با تغییرات پیش‌بینی نشده آتی است. بدیهی است باتوجه به شرایط پیش گفته، رویکرد فعلی و پیشنهادات غیر منعطف طرح باید اصلاح گردد.

ارزیابی مقدماتی طرحهای توسعه و عمران روستایی بیانگر آنست که بخشی از طرحهای هادی درصدد رفع تمامی تنگناها و مشکلات سکونتگاههای روستایی هستند در حالیکه بسیاری از این مشکلات به زمان و امکانات بیشتری برای رسیدگی و برطرف شدن نیاز دارند. این نگاه سبب گردیده طرحها تا حدودی آرمانگرایانه و خارج از دایره مقدورات (ماحصل مجموع امکانات و محدودیتها) تهیه گردند.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

از آنجا که یکی از اصول برنامه‌ریزی، توجه به محدودیتها و امکانات موجود و ظرفیتهای توسعه آتی است لذا طرحهای هادی نیز باید با این نگرش و توجه به مقدورات تهیه شوند.

ح - فقدان اطلاع رسانی مناسب

صرفنظر از مسایل یادشده اطلاع رسانی ضعیف بنیاد در زمینه تهیه و اجرای طرح هادی روستایی نیز به بروز مشکلاتی انجامیده است حتی در بسیاری از روستاها پس از خروج پیمانکاران اجرایی بنیاد از روستاها، هنوز مجری فعالیتهای به انجام رسیده برای مردم روستایی مشخص نیست و آگاهی لازم در این زمینه ندارند. در صورتیکه اگر اطلاع رسانی به مردم در مراحل مختلف طرح بصورت جدی و با استفاده از روشهای مختلف تبلیغاتی صورت گیرد، جایگاه مردم، نهادهای محلی و سازمانهای دولتی مثل بنیاد مسکن نیز کاملاً روشن می‌گردد و انجام امور با تعامل بیشتری صورت می‌پذیرد. این اقدامات به حضور فعال مردم و تقویت مشارکت مردمی منجر شده و مسایل مربوط به حفظ و نگهداری پروژه‌های عمرانی را نیز به حداقل می‌رساند. هر چند در سالهای اخیر تلاشهایی از سوی معاونت عمران روستایی در زمینه تهیه فیلمهای مستند و چاپ انواع پوسترها، بروشورها و تیزرهای تبلیغاتی و اطلاع رسان و ... صورت گرفته است اما کافی و وافی به مقصود نمی‌باشد.

- **قوت‌ها**

علیرغم وجود مسایل و مشکلات فراروی طرح هادی در بسیاری از موارد تهیه و اجرای طرح مذکور فرصتهای ارزشمندی را برای عرصه‌های روستایی فراهم آورده است. برخی از این فرصتها را میتوان به شرح ذیل دسته‌بندی نمود:

الف- فراهم شدن بستر تهیه و اجرای سایر طرحها

با تهیه طرح هادی در واقع سند توسعه آتی روستا و در نتیجه بستر مطالعاتی - اجرایی سایر طرحها و پروژه‌ها فراهم می‌شود. بعلاوه این طرح، برنامه‌ای را برای اقدامات هماهنگ دستگاههای مختلف طراحی می‌کند که در صورت رفع موانع و تنگناهای ساختاری - نهادی یادشده راه گشا خواهد بود.

ب - هدایت گسترش کالبدی روستا

تهیه و اجرای طرح هادی نقش مؤثری در هدایت گسترش کالبدی روستا دارد. بر این اساس طرح هادی با فراهم آوردن زمینه‌های گسترش کالبدی از طریق تعریف کاربریهای مختلف (مسکونی، بهداشتی - درمانی و...) ساخت و سازهای جدید روستا را کنترل نموده و مانع از ورود کاربری مسکونی به کاربریهای زراعی - باغی و... می‌شود. از این طریق از پراکندگی بافت روستا جلوگیری نموده و امکان ارائه خدمات مختلف بویژه زیربنایی (آب، برق، گاز و ...) را تسهیل می‌نماید.

ج - تاثیرگذاری بر محرومیت زدایی روستایی

باتوجه به اینکه طرح هادی، طی برنامه‌های مختلف توسعه در روستاهای پرجمعیت و مراکز بخش و دهستان و ... تهیه و اجرا شده است، تعداد جمعیت قابل توجهی را از مزایای خود بهره‌مند ساخته است. صرفنظر از ارائه و تسهیل خدمات رسانی بویژه تاسیسات زیربنایی که در فوق بدان اشاره شد بطور غیر مستقیم نیز با اجرای طرح صدور سند املاک روستایی در روستاهای دارای طرح هادی، روستاییان

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

بـه امکـان اخـذ وام و اعتبـار از بانکهـای مختلـف کشاورزی مسکن و ... دست می‌یابند. ایـن اقـدام گـام مؤثری در جهت توسـعه اقتـصادی و بهبـود وضـعیت مساکن روسـتایی (بهـسازی و مقـاوم سـازی) بـشمار می‌آید که نهایتاً به کاهش نسبی محرومیـت روسـتاییان منجر می‌شود.

د- آگاه سازی و توانمندسازی روستاییان و تقویـت و سازماندهی مشارکت مردمی

در برخی روستاها بـا همکـاری افـراد و نهادهـای محلی (مثل شـوراهای اسـلامی، بزرگـان و معتمـدین روستا)، به منظور انجام و پیشبرد بهتـر امـور مختلـف بویژه امور اجتماعی - اقتصادی تشکل‌ها و کمیته‌هایی ایجاد شده است. بعنوان مثال کمیته کـشاورزی، کمیتـه بهداشت، آب و فاضلاب، کمیته فرهنگـی و آموزشـی و ...، پس از اجرای طرح هادی روستایی در بسیاری از روستاها این تشکل ها تقویت شده و بعضاً بـا حـضور بنیاد، کمیته عمران نیـز شـکل گرفتـه اسـت[1]. هـر جـا ارتباط بین دولت و مردم بخوبی برقرار گردد مشارکت قوی مردم و حضور فعال آنهـا بـه ایجـاد جنبـشی در سطح روستاها منجر مـی‌شـود. پـس از اجـرای طـرح هادی نیز با خروج بنیاد و پیمانکـاران اجرایـی طـرح، روستاییان نسبت به اجرای دیگر پـروژه‌هـای عمرانـی راغب شده‌اند. در این راسـتا، هزینـه اجـرای طـرح را تامین نموده و ضمن دریافت خدمات فنی و نظارتی از دستگاههای دولتـی (بـویژه بنیـاد) نـسبت بـه اجـرای پروژه‌های جدید اقدام نموده‌اند.

از آنجا که این امر بصورت خودانگیختـه صـورت می‌پذیـرد دقیقاً نیازهای اصلی و اولویت دار روستاییان را تامین می‌نماید. ضمن اینکه همکاری روسـتاییان در فعالیتهای اجرایی پروژه‌هـای طـرح هـادی بـه نـوعی آمـوزش غیرمـستقیم محـسوب مـی‌گـردد. در نتیجـه می‌تواند تسهیل گر امور مربوط به حفـظ و نگهـداری پروژه‌ها و ترمیم آسیب دیدگیها نیز بشمار آید. بر ایـن اساس، وظیفه و هدف اصلی بنیاد که الگوسازی انـواع فعالیتهای اجرایی است نیز تامین می‌گردد.



روستای گاومیر- استان خوزستان

بـا بهبـود وضـعیت عمـومی روسـتاها در برخـی سکونتگاههای روستایی نه تنها تا حـدودی بـه تثبیـت جمعیـت روسـتایی انجامیـد بلکـه قابلیـت بازگـشت مهاجرین روستایی را نیز فراهم آورده است. در واقـع، اجرای طرح هادی، بعنوان یکی از عوامل مؤثر در کنار دیگـر اقـدامات بنیـاد مـسکن بـویژه ارائـه تـسهیلات اعتباری (وام مقاوم‌سازی) برای ساخت و ساز مـسکن و اجرای طرح صـدور سـند امـاکن روسـتایی کـه بـه افـزایش ارزش اقتـصادی اراضـی و ابنیـه روسـتایی انجامیده نقش مؤثری ایفا نموده است.

و - ارتقاء برخی سکونتگاههای روستایی به شهر

تبدیل نقاط روستایی به شهر الزاماتی را می‌طلبد که

۱- برای اطلاع بیشتر در این زمینه مراجعه نمایید به طالب، مهدی؛ «جایگاه و موقعیت کمیته عمران روستایی در رابطه با شورای اسلامی روستا»، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، معاونت عمران روستایی - دفتر برنامه ریزی ۱۳۸۰.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

یکی از آنها بهبود وضعیت فیزیکی - کالبدی بافت و مسکن روستایی است که در روستاهای پویا و دارای طرح هادی لااقل شرایط کالبدی ارتقاء کانونهای روستایی به شهر فراهم می‌گردد.

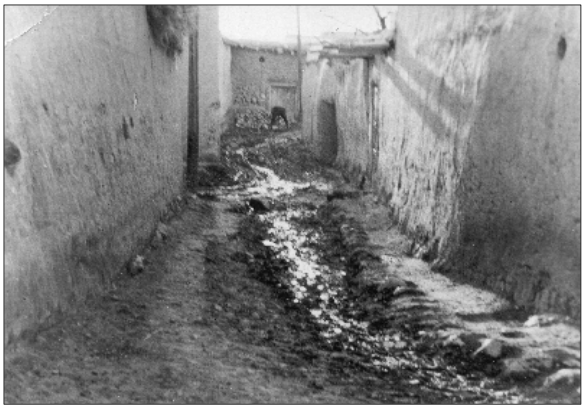
از اینرو بخش قابل توجهی از روستاهایی که به شهر تبدیل شده‌اند طرح هادی را تجربه نموده‌اند. بدین‌ترتیب می‌توان ادعا کرد که اجرای طرح هادی به ارتقاء برنامه‌ریزی شده و مطلوب جایگاه برخی روستاها در نظام سلسله مراتبی سکونتگاههای کشور یاری رسانده است.

اثرات اجرای طرح هادی روستایی

اجرای طرح هادی در روستاهای کشور بازتابها و اثراتی را در ابعاد مختلف محیطی، کالبدی و اجتماعی و اقتصادی داشته است که در ذیل بدانها اشاره می‌شود.

- **اثرات محیطی**

نابسامانی و پایین بودن شاخصهای کمی و کیفی محیط زیست در روستاها از ویژگیهای غالب سکونتگاههای روستایی کشور در حال حاضر بشمار می‌آید، که از پیامدهای آن می‌توان به فراهم بودن زمینه‌های بروز انواع بیماریها اشاره نمود. طرح هادی روستایی بمنظور ارائه خدمات زیست محیطی، ایجاد فضای مناسب جهت سکونت و فعالیت و نیز فراهم نمودن زمینه کاهش خطر سوانح و بلایای طبیعی از طریق شناخت سوانح طبیعی متحمل و تمهید اقدامات ایمن‌سازی، طرحها و پروژه‌هایی چون: تعیین مکان دفع بهداشتی زباله، برنامه‌های جمع‌آوری و هدایت آبهای سطحی و فاضلاب، برنامه مکانیابی یا توسعه محدوده گورستان، طرحهای ایمن‌سازی نظیر برنامه





بهسازی و مقاوم سازی بناها، احداث سیل بند، دیوار ساحلی و ... را با ضوابط و مقررات مربوطه اجرا و یا پیشنهاد می‌نماید.

در این فرآیند نیز پروژه‌های اجرایی طرح هادی اثرات خود را در مقاطع زمانی کوتاه مدت و بلند مدت بر جای می‌گذارند از آن جمله‌اند:

- ایمن سازی و کاهش آسیبهای ناشی از بروز سوانح طبیعی
- دفع بهداشتی زباله و پسماندهای خانگی
- دفع و هدایت آبهای سطحی و فاضلاب
- ایجاد فضای مناسب جهت سکونت
- کاهش آلودگیهای محیطی و زمینه‌های بروز انواع بیماریهای عفونی و واگیردار

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

- **اثرات اجتماعی- فرهنگی**

سکونتگاههای روستایی کشور اگرچه به لحاظ اجتماعی (قومی) عموماً فضاهای نسبتاً همگنی را عرضه می‌دارند اما به لحاظ بهره‌مندی از امکانات و خدمات از محرومیت رنج می‌برند. خدمات و امکانات اجتماعی روستاها غالباً به مسجد بعنوان تنها کانون وفاق و مراودات اجتماعی - فرهنگی محدود بوده که آن نیز علیرغم اهمیت و کارکرد اساسی خود، فاقد امکانات کافی جهت ارائه خدمات فرهنگی - اجتماعی لازم به کلیه گروههای سنی و جنسی روستا است.

سکونتگاههای روستایی کشور اگرچه به لحاظ اجتماعی (قومی) عموماً فضاهای نسبتاً همگنی را عرضه می‌دارند اما به لحاظ بهره‌مندی از امکانات و خدمات از محرومیت رنج می‌برند

از اینرو طرح هادی روستایی که ایجاد زمینه توسعه و عمران روستا را باتوجه به شرایط فرهنگی - اجتماعی یکی از اهداف اصلی خود قرار داده است به پشتوانه مطالعات، قابلیتها، محدودیتها و کمبودهای اجتماعی - فرهنگی روستا را شناسایی و با تعیین حدود محلات و پیش‌بینی خدمات مورد نیاز در صورت اجرایی شدن زمینه‌های بهره‌مندی روستاییان را از خدماتی نظیر کتابخانه، اماکن ورزشی - مذهبی و ...در راستای ارتقاء شاخصهای اجتماعی - فرهنگی روستا فراهم می‌آورد.

ارائه پیشنهادها جهت تقویت و نهادینه شدن فعالیتهای مشارکتی روستاییان در کلیه ابعاد و بالاخص در ابعاد اجتماعی- فرهنگی، از دیگر اقدامات طرح هادی روستایی بوده که بعنوان تسهیل کننده تحقق اهداف، پیش‌نیاز توسعه قلمداد می‌گردد.

باتوجه به مطالب فوق مهمترین اثرات اجتماعی طرح هادی را میتوان به شرح ذیل ارائه نمود:

- افزایش سطح آگاهیهای عمومی روستاییان
- تقویت تعلقات و باورهای اجتماعی
- دگرگونی در منزلت اجتماعی روستاییان
- ارتقاء روحیه همکاری و مشارکت و بهره‌گیری از روشهای جدید مشارکتی
- کنترل مهاجرت و رشد جمعیت در برخی از روستاها
- آشنایی با وظایف سازمانها و چگونگی ارتباط با ادارات و سازمانهای مرتبط با توسعه و عمران روستایی و افزایش همکاری‌های فیمابین.
- تقویت و نهادینه شدن فعالیتهای مشارکتی روستاییان
- تقویت تعامل گروههای مختلف در روستا (مردم، نهادهای محلی مثل شورا و دهیاری و...)
- الگوبرداری از فعالیتهای بنیاد در اجرای دیگر پروژه‌ها مثل پیاده‌روسازی و فضای سبز و ...

- **اثرات اقتصادی**

اگرچه طرح هادی روستایی، عمدتاً از ماهیتی کالبدی برخوردارند لیکن - و همچنانکه در اهداف اصلی طرح نیز مورد امعان نظر قرار گرفته - بر این باور است که توسعه و عمران روستا باید باتوجه به جمیع جوانب از جمله شرایط اقتصادی روستا صورت پذیرد. مورد توجه قرار دادن سایر اهداف چون تامین عادلانه امکانات از طریق ایجاد تسهیلات تولیدی، ایجاد فضای مناسب فعالیت، ایجاد تناسب منطقی میان جمعیت و عملکردهای مختلف بخصوص عملکرد

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

تولیدی مورد نیاز در محیط روستا، نیز تبیین کننده توجه ویژه طرح هادی به مسائل اقتصادی - تولیدی روستاست.

طرح هادی با بررسی وضعیت اقتصادی روستا به تفکیک بخشهای اقتصادی، شناخت منابع درآمدی، تعیین حجم و نوع مبادلات اقتصادی با سایر مراکز، بررسی و تعیین ارزش اقتصادی زمین و ساختمان در روستا و شناخت عوامل تاثیرگذار بر آن، برنامه‌ها و پروژه‌های اقتصادی مورد نیاز را با تاکید بر برنامه‌های اشتغال‌زایی و امکان افزایش درآمد روستاییان ارائه می‌نماید.

اگرچه طرح هادی روستایی، عمدتاً از ماهیتی کالبدی برخوردارند لیکن - و همچنانکه در اهداف اصلی طرح نیز مورد امعان نظر قرار گرفته - بر این باور است که توسعه و عمران روستا باید باتوجه به جمیع جوانب از جمله شرایط اقتصادی روستا صورت پذیرد

براین اساس می‌توان اثرات اقتصادی طرح هادی را در موارد ذیل خلاصه نمود:

- افزایش ارزش اقتصادی اراضی روستا بویژه در محدوده بافت قانونی روستا؛
- تغییر در ساختار اشتغال جامعه روستایی و برخورداری از فرصتهای جدید شغلی بویژه در بخشهای خدماتی و صنعتی؛
- شکل گیری منابع جدید درآمدی در روستا.

- **اثرات کالبدی**

ارائه طرحهایی چون طرح کاربری اراضی و انجام عملیاتی نظیر اصلاح معابر، ساماندهی مراکز محلات، میادین و گره‌های اصلی، تعیین شبکه معابر پیشنهادی، تعیین محدوده‌های با ارزش معماری، تاریخی، فرهنگی و طبیعی، تعیین فضاهای نیازمند نوسازی یا بهسازی به انضمام ضوابط و مقررات لازم در خصوص ساخت و ساز و حرایم مصنوع (جاده‌ها، خطوط انتقال انرژی، آثار و ابنیه تاریخی، محوطه‌های نظامی و انتظامی) از جمله طرحها و پروژه‌های کالبدی طرح هادی روستایی هستند که با استناد به نتایج مطالعات بعمل آمده و در راستای بهبود کیفیت بافت و هدایت وضعیت فیزیکی روستا، ارائه و پیشنهاد می‌گردند.

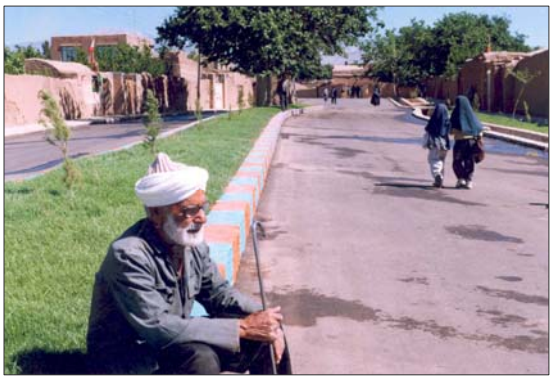
در این میان پاره‌ای از پروژه‌ها از قبیل اصلاح شبکه معابر، ساماندهی مراکز محلات و ... با اتمام عملیات اجرایی و در پروسه زمانی کوتاه به منصه ظهور رسیده و برخی دیگر چون تعیین محدوده‌های با ارزش معماری، تاریخی، فرهنگی و طبیعی و یا تعیین فضاهای نیازمند نوسازی و بهسازی که هر کدام اهداف خاصی را مورد نظر دارند، اثرات خود را در مقاطع زمانی نسبتاً طولانی بر جای می‌گذارند که مقاوم‌سازی بناهای کم دوام و رونق فعالیتهای گردشگری و ... از جمله پیامدهای آن محسوب می‌گردند.

براین اساس عمده‌ترین اثرات کالبدی طرح هادی عبارتند از :

- سهولت دسترسی و ارتباطات فیزیکی بویژه بین عرصه زیست و فعالیت؛
- گسترش موزون و برنامه‌ریزی شده بافت روستا؛
- توزیع مطلوب کاربریها و مدیریت مناسب زمین؛
- بهبود وضعیت و ساماندهی مراکز محلات و هسته‌های تجمع؛
- رونق ساخت و ساز در روستاها.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]

- ترغیب روستاییان برای اجرای پروژه‌های طرح هادی نظیر اصلاح معابر فرعی، احداث پیاده رو، ساخت مسجد، درمانگاه و مانند آن؛





روستای دهنو – استان مرکزی

جمع بندی

تهیه و اجرای طرح هادی روستایی اگرچه دارای اثرات مثبت در ابعاد مختلف برای روستاهای کشور بوده و حتی زمینه را برای کاهش شکاف بین روستا و شهر ایجاد کرده است ولی به جهت رویکرد حاکم بر تهیه آن جامعه روستایی را با چالشهایی نیز رو به رو ساخته است. تجربه نزدیک به ٦ دهه برنامه‌ریزی در کشور (بویژه جامعه روستایی) نشان داده است که برنامه‌ریزی فن محور و متمرکز با روش شناسی اثبات گرایانه نه تنها نتوانسته تحولات اساسی (بویژه در ابعاد اقتصادی) را در روستاهای کشور به دنبال داشته باشد بلکه زمینه برخورد تک ساحتی و بخشی را فراهم ساخته است، بطوریکه هنوز شاخصهای توسعه در روستاهای کشور در سطح مطلوب قرار ندارند. به اعتقاد متخصصین برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشور ضروری است اندیشه و تفکر مداخله در جامعه روستایی در جهت تحقق شاخصهای توسعه تغییر کند و الگوی توسعه پایدار محلی مبتنی بر برنامه‌ریزی مشارکتی مورد توجه قرار گیرد تا پروژه های اجرایی که به صرف هزینه‌های هنگفت مالی و زمانی به انجام می‌رسد بیشترین بازدهی و اثربخشی را به همراه داشته باشد.

در کنار توجه به عامل اصلی یادشده، ضعف هماهنگی‌های بین دستگاهی و فقدان بهره‌مندی از برنامه جامع و مدون روستایی درون گرا و متکی بر جامعه روستایی نیز از جمله دیگر مسایل روستایی کشور بشمار می‌رود که امید است مورد توجه قرار گیرد.

منابع:

۱- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، طرح ارزیابی تهیه طرح هادی روستایی، معاونت عمران روستایی، تهران، ۱۳۸۰.

۲- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، طرح ارزیابی اثرات اجرای طرح هادی روستایی، معاونت عمران روستایی، تهران، ۱۳۸۰.

[Downloaded from jhre.ir on 2026-11-01]