

تدوین الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی ایران

داوود مهدوی

استادیار گروه جغرافیای دانشگاه پیام نور

dm_pnu@yahoo.com

زیور کریمی پور

دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی روستایی دانشگاه پیام نور

zivar.karimi@yahoo.com

چکیده

امروزه مدیریت توسعه روستایی با مشکلات ساختاری و مسائل و چالش های عدیده‌ای روبرو است. بطوریکه از یک سو، با توجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمانی، دیگر ساختار سنتی اعمال مدیریت در مناطق روستایی قادر به حل مشکلات کنونی نبوده و از دیگر سو، ساختار مدیریت جدید روستایی به دلایل متعدد از جمله عدم جامع نگری، بومی نبودن، مداخله گسترده دولت و ... نتوانسته به طور کامل مشکلات روستاهای امروزی را برطرف سازد. لذا مقاله حاضر با روش توصیفی تحلیلی و با استفاده از مطالعات اسنادی با بررسی مفاهیم و نظریات و نیز سیر تحولات مدیریت روستایی گذشته و حال در ایران، به بیان الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی، پرداخته است. نتایج نشان می دهد روشهای سنتی مدیریت، امروزه برای اداره امور و توسعه روستایی کارساز نیستند و مدیریت جدید توسعه روستایی باید، علاوه بر دارا بودن اصول مدیریتی همانند رهبری، برنامه ریزی، سازماندهی و... بایستی معیارهایی همچون جامع نگری، جمع گرایی و مشارکت و منابع مالی پایدار و... را در خود داشته باشد و باعث رفع مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی فضاهای روستایی گردد.

کلید واژه گان: مدیریت، مدیریت روستایی، مدیریت نوین روستایی، تحولات الگوی مدیریت

مقدمه:

نقاط روستایی و جوامع روستانشین از دیرباز، همانند سایر جوامع انسانی دارای سلسله مراتب مدیریتی و نظام اجتماعی مناسب با اوضاع و احوال اقتصادی، اجتماعی و سیاسی زمان خود بوده است. زیرا بدون نظم و نسق اجتماعی اصولاً اداره هیچ یک از جوامع بشری و از جمله مناطق روستایی که پیوسته عهده دار تأمین خوراک و سرباز و آذوقه برای تدارک جنگهای طولانی در این کشور بوده، امکان پذیر نبوده است [1]. با نگاهی به سیر تحولات مدیریت روستایی در ایران در سال های قبل و بعد از انقلاب در اغلب مواقع شاهد ضعف و خلاء مدیریت روستایی در کشور بوده ایم، با این حال تشکیل شوراهای اسلامی روستا بعد پیروزی

انقلاب اسلامی را می توان گام مثبتی به سوی جلب مشارکت بیشتر روستاییان در مدیریت توسعه روستایی تلقی نمود. با توجه به ماهیت شوراهای اسلامی روستایی به عنوان نهادی تصمیم گیرنده و غیر اجرایی، ایجاد بازویی که مجری تصمیمات اعضای شورای اسلامی روستا باشد، امری غیر قابل اجتناب بود. از طرف دیگر تداخل حوزه فعالیت بسیاری از سازمان ها و دستگاههای اجرایی فعال در سطح روستا، پیامدها و اثرات نامطلوبی بر ابعاد اقتصادی و اجتماعی و همین طور پیکره فیزیکی روستا بر جای می گذاشت. بر این اساس تأسیس این نهاد عمومی غیر دولتی نشانه ای از حرکت به سوی اجرای نظام نوین مدیریت در روستاها است که می تواند تحول شگرفی در فرایند مدیریت و توسعه روستایی ایجاد نماید [۲]. با اینحال مدیریت جدید روستایی با مسایل و مشکلات بسیاری روبرو است و آن متکی بر نحوه استفاده از ظرفیت های درونی جوامع محلی ، اداره و کنترل دقیق مکان و بهره وری از منابع موجود می باشد. [۳]. لذا مجموعه مدیریت باید به وسیله الگویی کارآمد، بتواند قدرت عمل، ابتکار در توسعه و سازندگی و سیاستگذاری را در دست گرفته و درک توسعه محلی، بروز ابتکارها، جمع گرایی و مشارکت را در دستور کار قرار دهد و قادر به تحلیل و رفع و رجوع مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی فضاهاى روستایی باشد. بنابراین ضرورت دارد تا از یک طرف با شناخت مشکلات و مسایل مناطق روستایی کشور در دوره های مختلف و مدیریت روستایی در این دوره ها و از طرف دیگر با شناخت پیچیده گی های ساختار برنامه ریزی و مدیریت امروزین جوامع روستایی به لحاظ مطرح شدن مفاهیم نوین مدیریت و توسعه مانند مشارکت، ظرفیت سازی توانمندسازی و ... حتی در چارچوب نظریه نوسازی که به پایداری حداقلی در قالب توسعه پایدار اعتقاد دارد به الگوی مطلوب مدیریت روستایی نوین دست یازید که علاوه بر برخورداری از معیارهای مدیریتی همانند برنامه ریزی، نظارت و.. تحولات و تغییرات محیطی مناطق روستایی را در بر داشته باشد. لذا سوال اساسی این است که با توجه به نظریات و دیدگاه های مدیریت و نیز مجموعه تنوعات و تفاوت های بارز مکانی- فضایی در سکونتگاههای روستایی ایران، الگوی مناسب برای مدیریت روستاها در کشور کدامست و باید از چه ویژگی هایی برخوردار باشد؟ در این راستا این پژوهش در پی پاسخگویی به سوال فوق به بررسی و تحلیل دیدگاه های مدیریت و وضعیت گذشته و حال الگوهای مدیریتی جوامع روستایی ایران در دوره های مختلف برنامه ریزی بر پایه روش شناختی کتابخانه ای، توصیفی - تحلیلی در جهت دستیابی به الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی کشور پرداخته است.

روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش بر مبنای روش‌شناسی توصیفی - تحلیلی و بر پایه مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی در رابطه با جنبه‌های مختلف مدیریت و نظارت بر امور محلی به منظور جستجوی یافتن چارچوب نظری لازم برای ارتباط و تعریف بنیان‌های مفاهیم نظارت و امور محلی با هم با توجه به جنبه‌های عملی موضوع استوار شده است. لذا این پژوهش شامل ۳ گام اجرایی بوده که عبارت‌اند از: گام اول - بررسی ادبیات و پیشینه علمی موضوع و تعریف و تبیین مفهوم و جنبه‌های مختلف مدیریت روستایی و اهمیت جایگاه و ضرورت آن، گام دوم - بررسی وضعیت موجود و ابعاد مختلف تعاملی مدیریت ملی منطقه‌ای و روستایی کشور، گام سوم - تحلیل نظری و تجربی اطلاعات و ارائه الگوی پیشنهادی در خصوص مدیریت مطلوب روستایی کشور و روشهای تعامل سودمند سازمانها و نهادهای محلی.

مبانی نظری

در متون مدیریت، مدیریت به عنوان فرایند به کارگیری مؤثر و کارآمد منابع مادی و انسانی در برنامه ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات و هدایت و کنترل تعریف شده که برای دست‌یابی به اهداف مدیریتی و سازمانی و بر اساس نظام ارزشی و معیارهای مورد قبول صورت می‌گیرد [۴] و مدیریت نوین به عنوان مجموعه‌ای از سیستم‌های نظیر سازماندهی محیط کار، پیشنهادات و اطلاع‌رسانی سریع و ... که بر اساس تفکر بهبود مستمر استقرار یافته و به منظور افزایش بهره‌وری فعالیت می‌نماید، تعریف شده است [۵] افزون بر این در متون مورد مطالعه، مدیریت روستایی در واقع فرایند سازماندهی و هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل‌دادن به سازمان‌ها، نهادها و فعالیت‌ها، تعریف شده است که این سازمان‌ها و نهادها ابزار وسایل تأمین هدف‌های جامعه روستایی و تحقق توسعه روستایی هستند. [۲]. این مفهوم گسترده از مدیریت روستایی علاوه بر اینکه مشکلات رسیدگی به امور مربوط به روستا را بیان می‌کند، چگونگی مواجهه مطلوب با روستا و مدیریت روستایی را برای کارشناسان و متخصصین در محورهای یاد شده آشکار می‌سازد [۶]. بر این مبنای اهداف مدیریت روستایی نیز ایجاد رابطه منطقی و تنظیم شده بین انسان و محیط برای رسیدن به رضایتمندی و خشنودی در زندگی مردم مناطق روستایی است، که در رأس آن وجود عناصری برای برنامه‌ریزی آینده، و اداره امور کنونی روستا ضروری است، و این عناصر باید از همکاری متعادل و فعال نیروهای بیرونی (دولت، بازار) و درونی (مردم محلی، تشکل‌ها و سازمان‌های محلی) صورت گیرد [۷]. لذا برای تحقق چنین عناصر سازمان یافته‌ای، در ابتدا می‌بایست به دیدگاه‌ها و نظریات مربوط به مدیریت و مدیریت روستایی پرداخت که در ادامه مورد توجه قرار گرفته است.

دیدگاه ها و نظریات مدیریت و انطباق آن با مدیریت روستایی ایران

با بررسی متون مدیریت و مدیریت روستایی و همچنین بررسی سیر تحول نظریات مدیریت، می توان آنها را به طور عام در چهار مکتب عمده به شرح زیر دسته بندی کرد: (۱) مکتب کلاسیک (۲) مکتب نئوکلاسیک (۳) مکتب ساخت گرایان (۴) نظریه های نوین مدیریت.

مکتب کلاسیک:

بر طبق نظریه های علمای مکتب کلاسیک مهمترین عامل یگانگی گروهی در پیوندهای سازمانی عبارت است از بوجود آوردن مصالح اقتصادی مشترک. (پرهیزگار، ۱۳۸۲، ۱۲۷) این مکتب شامل سه نظریه است: الف) **نظریه مدیریت علمی**: الگوی مدیریت علمی تا حدی به سبب نیاز به افزایش تولید بوجود آمد. بویژه در آغاز سده بیستم که در ایالات متحده آمریکا نیروی کار بسیار کم بود، تنها راه بهبود بازدهی و بالا بردن تولید این بود که کارآیی کارگزاران بالا رود. از این رو فردریک تیلور، هنری گانت و فرانک و لیلیان گیلبرت اصولی را ارائه کردند که آن را تئوری علمی مدیریت می نامند. (استونر، ۱۳۷۹، ۵۰) ب) **نظریه اصول گرایان**: از بزرگان این نظریه هنری فایول فرانسوی می باشد. وی معتقد است که اصول و قواعد مدیریت بر مفروضات عقل و منطق استوار می باشند. وی سازمان های اجتماعی را بر آن میدارد که از این علم و یا فن برای بهبود وضع سازمانی خویش استفاده نمایند. فایول اصولی را به شرح زیر به تئوری های مدیریت ارائه نموده است: ۱- اصل تقسیم کار ۲- اصل اختیار و مسئولیت ۳- اصل انضباط ۴- اصل وحدت فرماندهی ۵- اصل وحدت رهبری ۶- اصل برتری سود همگانی بر سود انفرادی ۷- اصل حقوق و مزایا ۸- اصل تمرکز و یا عدم تمرکز ۹- اصل سلسله مراتب ۱۰- اصل ترتیب ۱۱- اصل تساوی و انصاف ۱۲- اصل ثبات و پایداری شغلی ۱۳- اصل ابتکار ۱۴- اصل روحیه و همکاری (پرهیزگار، ۱۳۸۲، ۵۳-۵۵) ج) **نظریه بوروکراسی**: در این نظریه به سلسله مراتب اختیارات، خطوط ارتباطی و قوانین و مقررات بسیار دقیق توجه می شود و سازمان مطلوب و آرمانی سازمانی است که به صورتی دقیق و دیوانسالار باشد، یعنی فعالیت ها و هدف هایش به صورت منطقی سنجیده شوند و در آن مسئله تقسیم کار، به گونه ای دقیق رعایت گردند. (استونر، ۱۳۷۹، ۵۴)

مکتب نئوکلاسیک

بر طبق نظر نئوکلاسیک ها مهمترین عامل یگانگی گروهی در پیوندهای سازمانی فرهنگ معنوی است. التون می یو پدر مدیریت نئوکلاسیک می باشد. از دیدگاه می یو اصل مبتنی بر «انسان اجتماعی» می بایست اصل مبتنی بر انسان اقتصادی را تکمیل کند. اصل مبتنی بر انسان اجتماعی بیش از کنترل های مدیریت بر روی نیروی کار اثر می گذارد. ولی در اصل مبتنی بر «انسان منطقی» گفته می شود که نیازهای اقتصادی موجب انگیزه فرد می شود. نتایجی که از تئوری نئوکلاسیک حاصل می گردد بر اصولی استوار گردیده که آن اصول به شرح زیر می باشند: ۱- اشتراک مساعی افراد سازمانی با یکدیگر، ۲- تشویق اعضای سازمانی به برقراری فعالیت های گروهی، ۳- تقویت روحی و روانی کارکنان سازمانی، ۴- آشنا ساختن اعضای سازمانی به هدفهای منطقی سازمانی، ۵- افزایش بازده کار سازمانی. (پرهیزگار، ۱۳۸۲، ۱۲۰)

مکتب ساخت گرایان

تئوری ساخت گرایان بر اساس تلفیق و ترکیب فلسفه های کلاسیک (مکتب مدیریت علمی) و نئوکلاسیک (مکتب روابط انسانی) و یا به عبارت دیگر سازمان رسمی و سازمان غیر رسمی بوجود آمده است. ساخت گرایان معتقدند که با بکار بردن اصول و روابط سازمان رسمی و غیر رسمی میتوان تا حدودی از شدت بروز نارسایی ها و مشکلات جلوگیری نمود و تا حدی نارسایی های مادی و معنوی کارگران را کاهش داد؛ ولی بطور کلی تنها با بکاربردن شیوه های فلسفی روابط انسانی و مدیریت علمی هرگز نمی توان تعادلی بین احتیاجات سازمانی و نیازهای فردی سازمانی برقرار نمود. (همان، ۱۲۶).

نظریه های نوین مدیریت

نظریه های نوین مدیریت عمدتاً توجه خویش را بر جامع نگری و انعطاف پذیری قرار داده و بر ماهیت متغیر محیط های داخلی و خارجی تاکید دارند. این نظریه ها در سه دسته تقسیم می گردند: الف- نظریه سیستم ها در مدیریت: در نگرش سیستمی سازمان را به صورت یک واحد و یک سیستم منسجم، یکپارچه و هدفدار، که از اجزای مختلف به هم پیوسته تشکیل شده است مورد توجه قرار می دهند. نظریه سیستم ها بیانگر این مطلب است که فعالیت هر بخش از سازمان به مقیاسی متفاوت، بر فعالیت سایر بخش ها اثر می گذارد. (استونر، ۱۳۷۹، ۷۱) ب) نظریه اقتضایی در مدیریت: نگرش اقتضایی که به آن نگرش موقعیتی نیز گفته می

شود بر این اساس قرار دارد که یک الگوی مدیریت برای همه موقعی تنها به عنوان بهترین راه وجود ندارد. وظیفه مدیران این است که تعیین کنند چه روشی، در موقعیت خاصی، تحت شرایط ویژه‌ای، و در زمان بخصوصی بهترین زمینه را برای نیل به اهداف مدیریت فراهم می‌کند در این راه مدیر از یافته‌های موجود در نظریه‌های کلاسیک، نئوکلاسیک و سیستمی بهره می‌گیرد و با توجه به شرایط زمان و موقعیتی که در آن قرار دارد، تصمیم مقتضی در هر مورد اتخاذ می‌کند. به عبارت دیگر نگرش اقتضایی مستلزم پرورش مهارت‌های ادراکی است، مدیر باید یک موقعیت را بشناسد، آن را درک کند و قبل از اتخاذ تصمیم، نگرش مناسب با موقعیت را دریابد و آن را بکار گیرد. در نگرش اقتضایی، بهترین راه حل برای مسائل مدیریتی راه حلی است که به خصوصیات منحصر بفرد موقعیتی که مدیر با آن مواجه است پاسخ دهد، شعار نگرش اقتضایی این است: "هر چیزی به موقعیت بستگی دارد" (حیدری، ۱۳۸۵، ۴ و ۵)

مدیریت سازمانها و نهادهای محلی

امروزه صاحب نظران توسعه، رسیدن به توسعه یکپارچه و پایدار را مستلزم مشارکت عمومی و گسترده مردم می‌دانند و نهادینه نمودن مشارکت مردم در این فرایند در گرو ایجاد تشکل‌ها و نهادهای متکی بر مردم است. چرا که نهادها و سازمان‌های محلی و همچنین رهبران و نمایندگی‌های مردمی می‌توانند ظرفیت‌ها و توانایی‌های محیط را با توجه به نیازها و تنگناهای آن هدایت و رهبری کنند تا به مجموعه‌ای متشکل و خود سازمان یافته‌ای تبدیل شوند و با مشارکت خود بیشترین گام را در جهت بهبود زندگی مردم بردارند. در این راستا مروری بر متون مدیریت توسعه نشانگر این مطالب است که سازمان و حکومت‌های محلی از تاریخ و پیشینه بسیار قدیمی تر از حکومت‌های مرکزی برخوردارند و تا قبل از تشکیل دولت مرکزی این سازمان‌های محلی بودند که اداره امور مردم هر منطقه را برعهده داشتند. [۸]. منظور از سازمان محلی، سازمانی است عمومی که با اختیاراتی وسیع در قسمتی از خاک یک کشور مانند استان، شهرستان، شهر و یا نواحی محدودتری مانند بخش، دهستان و ... برای اداره امور محلی آن قسمت بوجود می‌آید [۱۰]. ایجاد حکومت‌های محلی و سیاست عدم تمرکز، ایمان به خلاقیت، استعدادهای فردی و اعتماد به سنجیده تر بودن تصمیمات جمع نسبت به قضاوت‌های فردی است. [۱۰]. حکومت‌های محلی همانند هر سازمان دیگری نیازمند ساختاری هستند تا ضمن تقسیم کار بین اجزاء، روابط بین آنها را نیز تنظیم نمایند. واحدی که در حکومت محلی مسئولیت امور قانونگذاری را بر عهده می‌گیرد، اصطلاحاً «شورای شهر یا روستا» و یا «انجمن شهر یا روستا» نامیده می‌شود و «شهردار» و «مدیر شهر» و یا «دهیار»، عناوینی هستند که به مسؤول امور اجرایی شهر یا روستا اطلاق می‌گردد.

در کشور ما مسؤولیت قوه مقننه در سطح محل بر عهده شورای اسلامی شهر یا روستاست و شهردار یا دهیار مسؤولیت قوه مجریه در سطح محل را بر عهده دارند [۱۲]. اختیار و اقتدار حکومت های محلی منبعت از قانون عادی (قانون قوه مقننه) است که در راستای تمرکز زدایی به آنها اعطا شده است. این گونه سازمانها عمدتاً بایستی در مقابل مردم پاسخگو باشند و در برخی موارد نیز در مقابل مقامات حکومتی دارای مسؤولیت هستند.

به هر حال هر چند ایجاد و شکل گیری نهادها و سازمان های محلی اهمیت و ضرورت بسیار زیادی دارد، ولی ماندگاری و موفقیت آن ها در زمینه دستیابی به اهداف توسعه (و توسعه روستایی) و نیز تحقق کارکردهای ویژه آن ها مستلزم مدیریت صحیح است. در این زمینه هر چند اصول مدیریتی عام برای مدیریت صحیح همه سازمان ها و نهادها لازم و ضروری است، ولی سازمان و نهادی محلی به ویژه سازمان هایی که رد سطح نقاط روستایی شکل می گیرند، ویژگی های خاص خود را دارند و مدیران آن ها علاوه بر دارا بودن صلاحیت های عمومی مدیریتی، باید با خصوصیات جامعه روستایی و چگونگی کار با روستاییان آشنایی کافی داشته باشند [۱۳]. حال اگر به توسعه روستایی با نگرش بلند مدت و پایدار می اندیشیم باید بپذیریم و اذعان نماییم که سنگ بنای توسعه پایدار روستایی بر مشارکت مردم استوار می شود. لذا تدبیری حکم می کند که متولیان امر توسعه روستایی توجه و پرداختن به نهادهای محلی اهمیت دهند [۱۴].

تحولات الگوی مدیریت توسعه روستایی در ایران

الگوهای مدیریت روستایی در ایران از زمان شکل گیری تحولات متعددی داشته است. این تحولات را می توان در سه دوره مورد توجه قرار دارد. دوره اول که از ابتدا تا مشروطیت می باشد که در آن از سازوکار مدیریت روستایی تا پیش از ورود اسلام اطلاعات زیادی در دست نیست، با وجود این، اداره کل روستاها از جهات مختلف با مالک بود. مالکان نیز با حکومت رابطه دوسویه داشتند. شاه در مقام مالک عمده با واگذاری تیول و اقطاع به درباریان و نزدیکان، قدرت اعمال مدیریت را به آنان واگذار می کرد و مالکان نیز از طریق مباشران خود یا رأساً با انتصاب کدخدایان امور مختلف روستا را رتق و فتق می کردند و مردم روستایی هیچ گونه اختیاری در اداره امور خود نداشتند [۱۶]. در دوره دوم یعنی از مشروطیت تا انقلاب اسلامی ملاحظه می گردد که دگرگونی های ناشی از مشروطیت ابعاد مختلف ایران و جامعه روستایی را تحت تأثیر قرار داد و دولت و حاکمان وقت را علاوه بر توجه به شئون مختلف زندگی مردم، به دخالت در امور روستاها و احساس مسؤولیت بیشتر در قبال آن رهنمون ساخت. از اقدامات اولیه می توان به لغو تیولداری و تصویب قانون تشکیل ایالات و ولایات

اشاره کرد. قانون مذکور به منظور اعمال مدیریت دولتی به جای مدیریت اربابان و مالکان تدوین شد و برای اولین بار از کدخدا نام برده شد که عملاً می بایست از طرف مالک انتخاب شود. اما به طور کلی ساخت بزرگ مالکی در جامعه روستایی و... تغییرات قابل توجهی نکرد [۱۷]. اما دومین الگوی مدیریت روستایی با معرفی دهبان در دهه ۱۳۵۰ مطرح شد. دهبان مقامی رسمی بود. نگاهی به وظایف دهبان نیز حکایت از این می نماید که او بیشتر به عنوان عاملی دولتی در مدیریت روستایی نقش داشته است و در نگرش های مرسوم سیاست گذاری پیش از انقلاب اسلامی توجه به مردم و مشارکت آنها در اداره امور روستایی صرف نظر از انجمن ده که بیشتر نهادی سیاست گذار بود، جایی نداشت. سومین دوره و الگوی مدیریت روستایی در ایران پس از انقلاب اسلامی و متعلق به «دهیاری» است که در اواخر دهه ۱۳۷۰ مطرح شده است بر اساس قوانین مربوطه دهیاری ها به عنوان سازمان های عمومی غیر دولتی که اداره امور محلی را با نظارت روستائیان از طریق شوراهای اسلامی روستا به انجام می رسانند، در حوزه و عرصه امور عمومی و خدمات عمومی وظیفه مند هستند. نکته ی حائز اهمیت این است که با توجه به قوانین جدید در مدیریت روستایی و اجرای این مصوبات، اما مسال و مشکلات زیادی در روستا ها همانند اتلاف منابع روستایی، مهاجرت و ... همچنان وجود دارد که نشان دهنده ی ضعف عملکردی در مدیریت نوین روستایی در بعد از انقلاب اسلامی است [۶].

مدیریت روستایی ایران و انطباق آن با نظریه های مدیریتی

با توجه به تئوری ها و مکاتب بیان شده و بررسی ساختار نظام مدیریت در ایران و به طور اخص نظام مدیریت روستایی، به نظر می رسد که این نظام در کشور ما از الگو و نظریه ی خاصی تبعیت نمی کند و به نوعی از هر یک از تئوری های بیان شده، جزییاتی را در خود دارد و بسیاری از ویژگی های آن در قالب یک تئوری خاص قابل توضیح نیست. با این حال شاید بتوان گفت که تا حدود زیادی از الگوی مدیریت اقتضایی پیروی می کند زیرا بسیاری از ویژگی های این نوع مدیریت در ساختار نظام مدیریتی کشور دیده می شود، از جمله داشتن نگرش موقعیتی، تغییر مدیریت در زمان ها و مکان های متفاوت و... اما در عین حال بسیاری از ویژگی های آن را نیز شامل نمی شود. به طور مثال پرورش مهارت های ادراکی و مهارت مدیران در شناخت ویژگی های موقعیتی خود از ملزومات این نظریه است که به نظر نمی رسد در کشور ما مدیران به طور عمده دارای چنین توانایی هایی باشند. چه اینکه با تغییر مدیریت در سطوح بالا، شیوه ی کار مدیران پایین دست و کل نظام مدیریت تغییر می کند.

البته حتی شاید بتوان گفت که مدیریت به معنای واقعی در نظام مدیریت روستایی کشور در سطوح پایین تر وجود ندارد. چرا که مدیریت و سیستم مدیریتی، نیاز به اختیارات و ابزار ارادی دارد که بایستی با تفویض اختیارات از سطوح بالاتر و ایجاد تمرکز زدایی در کل سیستم مدیریت انجام شود. اما آنچه در کشور ما مشاهده می شود نشان از آن دارد که به رغم وجود سطوح مختلف مدیریتی، به علت عدم تفویض اختیارات لازم و عدم تمرکز زدایی (و فقط با ایجاد تغییرات ظاهری در نظام مدیریت)، زیر سیستم های مدیریتی سطوح پایین تر و مدیران آنها به ویژه مدیریت روستایی کشور، از یک ساختار واقعی و منطقی مدیریتی و حوزه ی اختیارات و وظایف مشخص، بی بهره باشد.

نمونه ی بارز چنین امری را می توان در تشکیلات پایین ترین سطح مدیریت روستایی کشور یعنی دهیاری ها و در کنار آن شوراهای اسلامی روستاها مشاهده کرد. در قانون دهیاری ها مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۸ در ماده ی مربوطه (ماده ی ۱۰) تعداد ۴۸ بند به عنوان وظایف دهیاری ها (مجله ی دهیاریها، شماره ی اول، ص ۳۶) برشمرده شده است که گستره ی وسیعی را شامل می شود. در حالی که تمامی این بندها وظایف دهیار را بر می شمرد، بنابراین منطقی به نظر می رسد که برای اجرای این وظایف منابع کافی و اختیارات لازم به دهیاری ها داده شود. ولی در اینجا چنین امری صورت نپذیرفته است. در عین حال که اختیارات لازم به دهیاری ها داده نشده است تا به معنای واقعی روستاها را مدیریت کنند، بلکه آنها را نهادی خود گردان (همچون شهرداری ها) دانسته و در واقع به نوعی می توان گفت که دولت با این کار اصطلاحاً روستاها را از سر خود باز کرده است. از جمله چالشهای دیگر فراروی دهیاریها به عنوان نهاد اصلی مدیریت روستایی در ایران می توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف: از بعد ساختاری - نهادی که مسائلی مانند تمرکز قدرت و ثروت و تصمیم گیری ها در شهرها، تعاملات ضعیف با نهادها و شوراهای خصوصاً نهادها و شوراهای فرادست، قوانین و مقررات ناکارآمد، عدم استقلال کامل دهیاری ها از دولت، ساختارهای اداری ضعیف و شکننده، ارتباطات ضعیف با سایر بخشها و نهادهای دولتی و خصوصی، تداخل وظایف دهیاریها و شورا های اسلامی و ... مطرح می شود

ب: از نظر اجتماعی و فرهنگی: در این مبحث چالشهایی همانند عدم وجود شبکه های اجتماعی فعال در عرصه فعالیت های روستایی برای تعامل با شهرها، ضعف در فرهنگ مدنی یا سرمایه اجتماعی، مشارکت کم مردم محلی در انجام فعالیت ها و .. مطرح می شود

ج: از نظر اقتصادی، نبود فرصت های درآمدی در روستاها همانند مناطق شهری، عدم خود تکایی و خودکفایی دهیاری ها همانند شهرداری ها، کمبود بوجه و اعتبارات لازم با توجه به

فعالیتها و مسئولیتهای محوله به آنها، گستردگی حوزه فعالیت دهیاری ها در ارائه خدمات و ... اشاره کرد

د: از بعد محیطی و کالبدی: می توان چالشهایی همانند عدم وجود ارتباطات فضایی سازنده بین دهیاری ها با سایر سکونتگاهها و شهرها در زمینه خدمات (جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۹، ۱۲۲). در مجموع، باید یادآور شد که در نظام مدیریتی کشور شاید بتوان ریشه هایی از نظریه ی بوروکراسی را نیز مشاهده کرد. از جمله وجود سلسله مراتب بسیار، قوانین و مقررات فراوان. ولی تمامی این ویژگی ها از خصلت مهم دقیق بودن و داشتن هدف منطقی و سنجیده و تقسیم کار دقیق بی بهره است.

یافته های تحقیق و آرایه الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی در ایران

تعریف، تبیین و طراحی الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی کشور (شکل شماره ۱) در واقع تعیین کننده موجودیت های اطلاعاتی (نظری و تجربی) و مستلزم کمک گرفتن نظریات و دیدگاه های مربوطه و نیز بررسی گذشته نگر مدیریت توسعه روستایی کشور و آگاهی نسبت به وضع موجود و تحولات آینده روستاهای کشور در چهارچوب ساختار اجرایی و عملیاتی کشور است. بنابراین در این مرحله با توجه به مطالعات اسنادی و کتابخانه ایی و بررسی روند تحولات گذشته و حال مدیریت روستایی در سطح بین المللی و ملی و وضعیت موجود آن مورد توجه قرار گرفته و سپس با یک دید کلی و آینده نگر الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی آرایه شده است.

با توجه به مطالعات نظریات و دیدگاههای مطرح شده در این مقاله، فرایند مدیریت روستایی در چهار زمینه کلیدی و اصلی شامل برنامه ریزی، سازماندهی، اداره و رهبری و کنترل خلاصه شده و تاکید گردیده که هر یک از آنها بعنوان یک حلقه، ابعاد اصلی و کارکردی مدیریت روستایی را به یکدیگر پیوند داده بطوریکه خلل در یکی از این زمینه ها، عرصه دیگر را نیز با مشکل مواجه می نماید، از اینرو بررسی تفضیلی هر یک از ابعاد فوق و ارائه ی سازو کار لازم برای اجرای ابعاد گسترده وظایف مدیریت روستایی زمینه مناسب تری را برای تحقق الگوی مطلوب مدیریت توسعه روستایی کشور را فراهم می نماید که در ذیل به آن اشاره می گردد:

الف) برنامه ریزی: اولین وظیفه مدیریت در نهادها و سازمان های محلی، برنامه ریزی است. برنامه ریزی عبارت است از تعیین اهداف سازمان ها و راه های دستیابی به آن ها. همچنین تحقق اهداف مورد نظر مدیران محلی نیازمند تدوین برنامه ای است که در آن ملاحظات اجتماعی - فرهنگی محلی نیز مدنظر قرار گرفته باشد. مدیریت توسعه روستایی در کشور از سه عنصر مردم، دهیاری و حکومت تشکیل شده است این سه عنصر در ارتباط متقابل با

یکدیگر و انجام وظایف معین که بر عهده آن ها گذاشته شده، باعث به وجود آمدن فرایند برنامه ریزی روستایی می شود. (رضوانی، ۱۳۸۲، ص ۲۱۱)

ب) سازماندهی: سازماندهی، فرایند طراحی ساختار است. در طراحی ساختار سازمانی دو اقدام مهم صورت می گیرد. اول اینکه وظایف اصلی سازمان به وظایف فرعی تقسیم می شود. وظایف فرعی به پست ها و واحدهای سازمان محول می گردد و نوعی تقسیم کار به وجود می آید. سپس از طریق مکانیزم های هماهنگی، همکاری لازم برای دستیابی به هدف مشترک فراهم می گردد.

نهادهای و سازمان ها محلی نیازمند ساختاری هستند تا ضمن تقسیم کار بین اجزاء، روابط بین آن ها را نیز تنظیم نماید. امروزه وظایف سازمان ها و حکومت های محلی در قالب قوای سه گانه (مقننه، مجریه و قضاییه) تحقق می پذیرد. و از آنجا که حکومت محلی نیز دارای ویژگی های حکومتی است به نوعی می توان این الگو را برای اداره امور آنها نیز به کار برده. واحدی که در حکومت های محلی مسئولیت امور قانونگذاری را به عهده می گیرد، اصطلاحاً «شورای اسلامی روستا» نامیده می شود و دهیار عنوانی است که به مسئول امور اجرایی روستا اطلاق می گردد. در شرایط کشور ما، مسئولیت قوه مقننه در سطح روستاها می تواند بر عهده شورای اسلامی روستا باشد و دهیار مسئولیت قوه مجریه در سطح محل را بر عهده دارد. (مقیم، ۱۳۸۲، ص ۱۷۵) به هر حال با توجه به وظایف مدیریت محلی (شورا، دهیاری) در سطح روستاها لازم است ساختاری معین در دهیاری ها متناسب با شرایط روستاها به وجود آید تا زمینه دستیابی به اهداف را فراهم آورد.

ج) هدایت و رهبری: از آنجا که دستیابی به اهداف سازمان بدون همکاری و مشارکت افراد امکان پذیر نیست، مدیران سازمان های محلی باید تمام تلاش خود را به کار گیرند تا ضمن تجهیز به مهارت های مدیریتی، سبکی مناسب در رهبری مجموعه سازمانی انتخاب نمایند که از حداکثر ظرفیت های سازمانی استفاده بهینه به عمل آید. مدیران نهاد ها و سازمان های محلی باید در انجام وظایف حداقل از مهارت های عام مدیریتی از جمله مهارت فنی، مهارت انسانی و مهارت ادراکی برخوردار باشند. مدیران سازمان ها و نهادهای محلی علاوه بر مهارت های عام مدیریتی باید مهارت های خاص مدیریتی نیز از جمله مهارت سیاسی و مهارت کارآفرینی برخوردار باشند. به هر حال مدیران و دست اندر کاران سازمان ها و نهادهای محلی لازم است که اخلاقیات را در انجام کارهای خود مورد توجه قرار دهند. تقوی و پرهیزگاری، شایستگی و توانایی، تسلط بر هوای نفس، حس سابقه، امانتداری، مهربانی با زیرستان، میانه روی و اعتدال، سعه صدر، وفاس به عهد، احتیاط و دوراندیشی و پرهیز از خودپسندی ویژگی

هایی است که امام علی (ع) در فرمان مبارک خود به مالک اشتر توصیه کرده است و می تواند ملاک و مبنای رفتار مدیران و کارگزاران محلی البته در چارچوب کاری خود باشد.

د) کنترل و نظارت: کنترل و نظارت یکی دیگر از وظایف مدیریتی در سازمان ها و نهادهای محلی است که تکمیل کننده فرایند مدیریت است. زیرا اگر بهترین برنامه ریزی در نهادهای محلی انجام شود، ولی نظارتی بر آن نباشد، دستیابی به اهداف، با مخاطره مواجه خواهد شد و هیچ اطمینانی وجود ندارد که منابع و امکانات در جهت صحیح به کار برده شود. (مقیمی، ۱۳۸۱، ص ۲۸۰). به طور کلی فرایند کنترل در سه مقطع کنترل قبل از اجرا، کنترل حین اجرا و کنترل پس از اجرا قابل اعمال است. (رضوانی - دهیاری ها، شماره ۲۱، ص ۴۲)

افزون بر موارد مذکور و با توجه به مباحث نظری مطرح شده در قبل و تحلیل و بررسی وضعیت موجود نظام مدیریتی روستایی کشور، نیاز به استخراج معیارها و متغیرهای کلیدی دیگر و توجه به روابط و نقش هر کدام از آنها در تحقق و دستیابی به مدیریت روستایی مطلوب در سطح مناطق روستایی کشور می باشد، لذا می توان گفت که برای تدوین و طراحی الگوی مطلوب مدیریت توسعه روستایی کشور ویژگی ها و مولفه های اساسی دیگری نیز باید در نظر گرفته شود که عبارتند از:

۱- **یکپارچگی و جامعیت:** پس از فروپاشی نظام ارباب-رعیتی در نتیجه اصلاحات ارضی و کاهش شدید قدرت بزرگ مالکان در روستاها، هرگز یک مدیریت یکپارچه و واحد و جامع بر روستاها حاکم نشده است. ضروری است ساز و کار لازم در جهت یکپارچگی و وحدت مدیریت روستایی فراهم شود. در نتیجه از تداخل وظایف سازمان های درگیر در مدیریت روستاها جلوگیری شده و نهاد مسئول مدیریت روستا دارای قدرت اجرایی در روستا خواهد بود.

۲- **ثبات مدیریتی:** یکی از مشکلات قدیمی مدیریتی در سازمان های مجری در ایران، تغییرات مداوم مدیریتی است که بسیاری از آنها ضروری نبوده و بیشتر زمینه های سیاسی و حزبی داشته اند. باید سعی شود تا حد ممکن از سیاسی نمودن مدیریت روستاها پرهیز شود و فقط شایستگی و کارنامه اجرایی افراد، ملاک عزل و نصب آنها باشد، نیز در صورت تعویض افراد، به ناگاه کلیه سیاست ها و برنامه ها دچار سکتة نگردد و برنامه های دراز مدت و زیر بنایی به راه خود ادامه دهند.

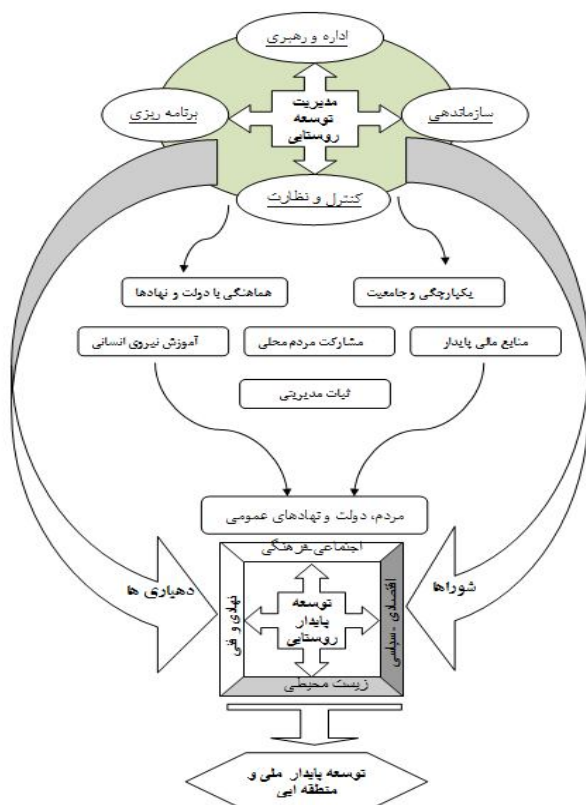
۳- **هماهنگی و همکاری با نهادها و سازمانهای مختلف و شورای اسلامی روستا:** مدیر روستا باید از ابعاد مختلف با نهادها و سازمانهای مختلف (دولتی، عمومی و خصوصی) و همچنین شورای اسلامی روستا که نهاد منتخب مردم و آشنا به مسائل و مشکلات روستا است هماهنگی کاملی داشته باشد، چرا که این تعامل سازنده زمینه جلب مشارکت نهادها و

سازمانهای مختلف و همچنین موافقت اعضای شورا که عمدتاً از افراد متنفذ روستا هستند و در نتیجه موفقیت مدیر را فراهم می کند.

۴- **منابع مالی پایدار:** باید راهکارهای قانونی لازم برای تامین منابع مالی مورد نیاز نهاد مسئول در مدیریت روستا، لحاظ گردد. بودجه کافی به آن اختصاص داده شود و نیز روش های کسب درآمد توسط آن و میزان اهمیت هر یک و میزان اتکای نهاد مذکور به هر یک از این منابع مالی مشخص گردد. باید حتی الامکان سعی شود تا نهاد مدیر روستا به خودکفایی برسد و از محل درآمدهای خود هزینه های جاری اش را تامین نماید.

۵- **مشارکت مردم محلی:** باید مهم ترین وظیفه نهاد مدیر روستا جلب مشارکت مردم در ابعاد مختلف و در مراحل مختلف برنامه ها اعم از برنامه ریزی و اجرا و ارزیابی و بهره گیری از منافع باشد. امروزه پارادایم غالب توسعه یعنی توسعه پایدار، مهم ترین عامل تحقق توسعه را مشارکت مردم و در نتیجه آگاهی مردم از آنچه که پایداری معیشت ایشان را تضمین می کند است. مدیر روستا باید قادر باشد تا از روش های مختلف، مشارکت و حضور گسترده رهبران و افراد تاثیر گذار روستا را در جهت پیشبرد برنامه های مدیریتی و تضمین اجرای آنها جلب نماید و نیز از طریق جلب مشارکت جوانان روستا، سعی در شکوفا نمودن استعداد های ایشان داشته باشد.

۶- **آموزش نیروی انسانی:** نیروی انسانی مسئول در امر مدیریت روستا باید مهارت و تخصص کافی را در این زمینه داشته باشد. یعنی هم آموزش های مورد نیاز برای عهده دار شدن این مسئولیت را دیده باشد و هم توانایی مدیریتی اعم از فنی، انسانی و ادراکی - تحلیلی کافی در جهت به سرانجام رسانیدن این مسئولیت را داشته باشد. نیز باید توان کافی برای برنامه ریزی و سازمان دهی و رهبری و کنترل مجموعه تحت فرمانش را داشته باشد. همچنین باید نهایت توان خود را در جهت صیانت از حقوق روستاییان در برابر افراد حقیقی و حقوقی خارج از روستا به کار گیرد.



شکل شماره ۱: الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی در ایران

جمع بندی و نتیجه گیری

روشهای سنتی مدیریت، امروزه برای اداره امور و توسعه روستایی کارساز نیستند. مدیریت جدید توسعه روستایی باید، درک توسعه محلی، بروز ابتکارها، جمع گرایی و مشارکت در امور را آموزش دهد. مدیریت محلی کارآ، فکر کردن در محیط را آموزش داده و باعث تحلیل مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی فضاهای روستایی می شود. مدیریت روستایی در واقع فرایند سازماندهی و هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل دادن به سازمان ها، نهادها و فعالیت ها، می باشد. بر این اساس الگوی مطلوب مدیریت روستایی کشور نیز با توجه به مطالعات نظریات و دیدگاههای مطرح شده در این مقاله، باید دارای چهار زمینه کلیدی و اصلی شامل برنامه ریزی، سازماندهی، اداره و رهبری و کنترل باشد و تا بعنوان یک حلقه،

ابعاد اصلی و کارکردی مدیریت روستایی را به یکدیگر پیوند دهند و افزون بر این معیارها و متغیرهای کلیدی دیگر همچون مشارکت مردم محلی، جامعیت و یکپارچگی، هدایت و رهبری، منابع مالی پایدار، آموزش نیروی انسانی هماهنگی و همکاری با نهادها و سازمانهای مختلف و شورای اسلامی روستا بایستی مورد توجه لازم قرار گیرد. این یافته ها لزوم توجه به بازنگری در قوانین و مقررات مدیریت روستایی کشور و توجه بیشتر به توسعه اجتماعی مشارکت محور را الزامی می کند. از همین رو موضوعات زیر پیشنهاد می شوند:

- اصلاح ساختار و وظایف دهیاری ها و افزایش سهم مردم،
- علاوه بر این الگوی جدید باید از استراتژی (راهبرد) تفویض اختیار و نظریه کثرت گرایی تبعیت کند. یعنی این که هم خود دارای قدرت تصمیم گیری بالا باشد و هم بتواند زمینه مشارکت مردم را فراهم کند و حق تعیین سرنوشتشان را به خودشان بدهد.
- و در نهایت اینکه نهاد دهیاری می تواند نمونه خوبی از مدیریت نوین روستایی باشد و در واقع می توان گفت که این نهاد دارای بسیاری از خصوصیات مذکور می باشد، منتهی نهاد دهیاری باید نظیر نهاد "Municipality" در امور خدمات رسانی روستا را داشته باشد بدین معنی که تنظیم کننده روابط بین سازمان های مختلف خدمات رسان به روستا باشد و بدین وسیله از هرج و مرج و نابسامانی در ارائه خدمات به روستاها جلوگیری کند .

منابع

- [1] حسینی ابری، سیدحسن، مدخلی بر جغرافیای روستایی ایران، ۱۳۸۳، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه اصفهان.
- [2] بدری، سیدعلی - موسوی، سیدعارف: مدیریت نوین روستایی (در جستجوی راه کاری مناسب برای توسعه دهیاری ها)، ۱۳۸۸، اشتیاق نور، تهران.
- [3] مطیعی لنگرودی، سید حسن، برنامه ریزی روستایی با تاکید بر ایران، ۱۳۸۲، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد.
- [4] رضائیان، علی، اصول مدیریت، ۱۳۸۰، انتشارات سمت.
- [5] شمیمی، حجت - بوکانی، رشید - بهرامی، سلطان، بررسی چالش ها و معضلات مدیریت نوین روستایی (نمونه موردی: بخش قدس از شهرستان شهریار)، ۱۳۹۰، مجموعه مقالات اولین همایش ملی جغرافیا و برنامه ریزی توسعه روستایی، دانشگاه فردوس مشهد.

- [6] قدیری معصوم، مجتبی - ریاحی، وحید: بررسی محورها و چالش های مدیریت روستایی در ایران، ۱۳۸۳، پژوهش های جغرافیایی، شماره ۵۰.
- [7] افراخته، حسن: مدیریت روستایی با تاکید بر ایران، ۱۳۸۸، تهران، گنج هنر.
- [8] هاشمی، سید محمد: حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۵، جلد دوم، انتشارات مجتمع آموزش عالی قم.
- [9] خوشه گیر، محمد، بررسی عوامل مؤثر بر عملکرد شوراهای اسلامی روستایی شهرستان ساوجبلاغ، پایان نامه ارشد، دانشگاه تهران.
- [10] طاهری، ابوالقاسم، حکومت های محلی و عدم تمرکز، ۱۳۷۰، انتشارات قومس، چاپ اول.
- [11] مقیمی، سید محمد، اداره امور حکومت های محلی: مدیریت شوراها و شهرداریها، ۱۳۸۲، انتشارات سمت، چاپ اول.
- [12] رضوانی، محمدرضا، مدیریت نهادهای محلی، ۱۳۸۶، ماهنامه دهیاری ها، شماره ۲۱.
- [13] کلانتری، سیدحمید، توسعه روستایی و نهادهای محلی، ۱۳۸۶، ماهنامه دهیاری ها، شماره ۲۱.
- [14] نیامی، علی - دانش خوشبو، یوسف، سازمانهای محلی تطبیقی، ۱۳۴۴، تهران، دانشکده ی علوم اداری ومدیریت بازرگانی.
- [15] فوران، جان، مقاومت شکننده تاریخ تحولات اجتماعی ایران، ۱۳۷۸، ترجمه احمد تدین، چاپ دوم، تهران، موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- [16] چوپانیان، شهلا- کلانتری، خلیل - فمی حسین، شعبانعلی، عوامل مؤثر بر عملکرد دهیاری های استان گیلان، ۱۳۸۶، فصلنامه روستا توسعه، سال ۱۰، شماره ۲.
- [17] بدری، سیدعلی، چالش های مدیریت روستایی در ایران و آرایه سیاست های راهبردی، فصلنامه ره نامه سیاستگزاری، سال دوم، شماره سوم، بهار ۱۳۹۰.

[18] Nsingo, S. A. M(2004), assessing the performance of public sector institutions in Zimbabwe: a case study approach, university of Pretoria, October.