

جغرافیا و روابط انسانی، بهار ۱۴۰۴، دوره ۸، شماره ۱، صص ۲۲۴-۲۰۹

جُستاری بر الگوی بهینه مدیریت روستایی در ایران

صدیقه قاسمی*

دکترای توسعه کشاورزی و کارشناس آموزش، مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان فارس، فارس، شیراز. ghasemi.s.sh@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۲۳

چکیده

با توجه به اهمیت جامعه روستایی در نظام تولید کشاورزی کشور، ضروری است تا در چارچوب توسعه ملی، مقوله روستا و توسعه روستایی عمیق‌تر بررسی شود، چراکه تأمین مواد غذایی و خودکفایی نسبی جز از طریق متحول ساختن روستاهای کشور میسر نیست. این مهم تنها با اعمال مدیریت شایسته و کارآمد و بهره‌گیری از شیوه‌های مدیریتی امکان‌پذیر است. 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، به خصوص در دهه‌های اخیر مشکلات فراوانی را برای روستائیان ایجاد کرده است. لذا هدف کلی این پژوهش جُستاری بر الگوی بهینه مدیریت روستایی در ایران می‌باشد که به روش مروری با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و بررسی اسنادی، انجام شده است. در مدل پیشنهادی سازمانی با نام بنگاه توسعه و مشارکت مردمی روستایی به صورت هیأت مدیره‌ای متشکل از سازمان‌های ذیربط و نماینده کارگروه‌های روستائیان تشکیل شده است که به شکل شورایی به فعالیت می‌پردازند. در این مدل تعامل و ارتباط تنگاتنگ تعاونی روستایی با دهیاری وجود دارد. به علاوه کارگروه‌هایی که با عضویت نمایندگان روستائیان تشکیل می‌شود، با داشتن دانش بومی منطقه، مسائل و مشکلات منطقه را شناسایی کرده و بهترین راه‌حل‌های منطبق و سازگار با منطقه را ارائه می‌دهند و مطابق با آنها طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی را به مقامات بالاتر ارائه داده و بودجه لازم را برای اجرا اختصاص می‌دهند. قابل ذکر است که کارشناسان و متخصصان نقش تسهیلگر در این کارگروه‌ها دارند. این مدل کاملاً بومی بوده و منطبق با واقعیات جامعه روستایی ایران است.

کلمات کلیدی: توسعه روستایی، تعاونی روستایی، مدیریت روستایی، الگوی بهینه، مشارکت

مقدمه

مدیریت، مهم‌ترین عامل در حیات، رشد و بالندگی و یا مرگ یک جامعه است و روند حرکت از وضع موجود به سوی وضع مطلوب را کنترل می‌کند. (خسروی پور و همکاران، ۱۴۰۱). با توجه به اهمیت جامعه روستایی در نظام تولید کشاورزی کشور، ضرورت‌های انکارناپذیری و ادار می‌سازد تا در چارچوب توسعه ملی، مقوله روستا و توسعه روستایی عمیق‌تر بررسی شود، چرا که تأمین مواد غذایی و خودکفایی نسبی جز از طریق متحول ساختن روستاهای کشور میسر نیست. این تحول باید افزون بر افزایش درآمد روستائیان، بهره‌مندی از خدمات و شرایط مناسب زندگی را برای آنها فراهم آورد. این مهم تنها با اعمال مدیریت شایسته و کارآمد و بهره‌گیری از شیوه‌های مدیریتی امکان‌پذیر است (مختاری کرچگانی و همکاران، ۱۴۰۲). به عبارت دیگر، روستاها به منزله مکان‌های تولیدی خاص با شیوه زندگی و فعالیت‌هایی متفاوت نسبت به شهرها، نیازمند الگوی مدیریتی مجزا و منطبق با شرایط اقتصادی-اجتماعی و بوم شناختی حاکم بر روستاها هستند (مین باشی و همکاران، ۱۴۰۱).

طبق تعریف، مدیریت روستایی فرآیند سازماندهی، هدایت جامعه و محیط روستایی از طریق شکل دادن به سازمان‌ها و نهادها است. این سازمان‌ها و نهادها، وسایل تأمین هدف‌های جامعه روستایی می‌باشند. مدیریت روستایی فرآیند چند جانبه‌ای است که شامل سه رکن، مردم، دولت و نهادهای عمومی است. در این فرآیند با مشارکت مردم و از طریق تشکیلات، سازمان‌های روستایی و برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی تدوین و اجرا گردیده و تحت نظارت و ارزشیابی قرار می‌گیرد (شفیعی و میرواحدی، ۱۳۹۹). هنگامی که از مدیریت روستایی سخن به میان می‌آید، ممکن است لزوماً مدیریتی اندیشیده شده و برنامه‌ریزی شده نباشد. به عبارتی نقش عرف، عادات و سنن در مدیریت روستایی تعیین کننده است (برقی و همکاران، ۱۳۹۹). مدیریت روستایی به عنوان یکی از مؤلفه‌های اساسی برای نیل به توسعه روستایی، متأثر از راهبردهای کلان ملی و نیز رهیافت‌های موجود در زمینه مدیریت است. به طور کلی رهیافت‌های مدیریت عبارتند از: رهیافت‌های سنتی، رهیافت‌های منابع انسانی، رهیافت‌های کمی و رهیافت‌های سیستمی و اقتضایی. با توجه به آنکه توسعه مفهومی چند بعدی است، به نظر می‌رسد بهترین رویکرد در زمینه مدیریت روستایی، رویکرد سیستمی و اقتضایی باشد. رهیافت‌های جدید در مدیریت بر این نکته تأکید می‌کنند که هیچ مدل یا نظریه‌ای وجود ندارد تا بتوان آن را در همه وضعیت‌ها و تحت شرایط متفاوت به کار برد (صادق‌لو، ۱۳۹۹). رویکرد اقتضایی به مدیریت را می‌توان نقطه اوج علم مدیریت دانست. زیرا که این رویکرد، میدان عمل مدیران و راهبران مدیریت در سازمان‌ها را وسیع و قدرت عمل آنها را افزایش می‌دهد. به نظر می‌رسد با توجه به تنوع جغرافیایی کشور و وجود اختلافات بسیار در عرصه‌های روستایی، پیچیدن نسخه واحد برای تمامی روستاها عمل منطقی و صحیحی نباشد. در این زمینه لازم است با دیدگاهی سیستمی، ملاک‌های انعطاف‌پذیری برای مدیریت روستایی در نظر گرفته شود.

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، به خصوص در دهه‌های اخیر مشکلات فراوانی را برای روستائیان ایجاد کرده است. از یک سو، با توجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمانی، ساختار سنتی مدیریت قادر به حل و فصل مشکلات این جامعه مولد نیست و از دیگر سو، ساختار جدید مدیریت روستایی که مبتنی بر مشارکت مردم در امور و برنامه‌ریزی از پایین به بالاست، به دلایل متعدد از جمله غیربومی بودن، نتوانسته جایگاه خود را پیدا کند. از این روی، هدف مدیریت روستایی بایستی ایجاد یک رابطه منطقی و تنظیم شده بین انسان و محیط برای رسیدن به رضامندی و خشنودی در زندگی مردم مناطق روستایی باشد که در رأس آن وجود نهادی برای برنامه‌ریزی

آینده و اداره امور کنونی روستا ضروری است و این نهاد باید از طریق همکاری متعادل و فعال نیروهای بیرونی (دولت و بازار) و درونی (مردم محلی، تشکلهای سازمانهای محلی) ایجاد شود (مختاری کرچگانی و همکاران، ۱۴۰۲).

اهمیت و ضرورت مسئله

یکی از محورهای اساسی در تحلیل مسائل روستایی، توجه به ساختار مدیریت در این جوامع است. روستا کوچکترین واحد سیاسی و اجتماعی در تقسیمات کشوری محسوب می شود و بدیهی است از این واحد اجتماعی (روستا) به لحاظ وجود مناسبات اجتماعی، اقتصادی و پایبند بودن افراد به قوانین عرفی و مدنی نمی تواند از تشکیلات سازمان مدیریتی بی نیاز باشد. از این رو، یکی از محورهای اساسی در تحلیل مسائل روستایی، توجه به ساختار مدیریت در این جوامع است. نظام مدیریت روستایی ایران طی سالیان طولانی به لحاظ ساختارهای اجتماعی، تحولات و دگرگونیهای پیچیده ای داشته است و خلاء مدیریت کارآمد و اصولی در روستاها در تمامی این ادوار به خصوص از دهه ۱۳۴۰ به این سو و حتی در دهه های اخیر، مشکلات عدیده ای را برای روستاییان ایجاد کرده است. اگر چه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران تشکیلاتی تحت عناوین شورای اسلامی، خانه همیار، دفتر عمران روستایی و مانند اینها در روستاها شکل گرفتند، ولی به دلیل نداشتن زمینه های لازم و سازمانهای اجرایی مرتبط توفیق مطلوبی بدست نیاوردند (بوذرجمهری و همکاران، ۱۳۹۳). ذکر این نکته به معنای نفی اقدامات قابل توجه و سازنده ای که در برخی از جوامع روستایی صورت پذیرفته نیست، بلکه مفهوم گسیختگی اهداف و برنامه ها و فقدان راهبردهای مشخص برای مدیریت روستایی است (مرادی و پاپزن، ۱۳۹۱). توسعه پایدار، مؤلفه های مختلف محیطی، اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی را در بر می گیرد، که مهم ترین رکن رسیدن به توسعه پایدار، مدیریت بر اساس روش مشارکتی است. به عبارت دیگر مدیریت متمرکز و دولتی با توجه به پراکنش گسترده و تفاوت های مختلف و فاحش در ایران دارای توجیه نبوده و از گذشته تا کنون موفقیتی نداشته است (علینی، ۱۳۸۸). به طور کلی مهم ترین چالش های مدیریت روستایی ایران عبارتند از:

الف) تمرکزگرایی و عدم واگذاری امور مختلف به مردم: که ریشه در گذشته های تاریخی و پا به پای حکومت های تمرکزگرا از گذشته تا حال وجود داشته و این روحیه، همیشه باعث جدایی مردم از حکومت بوده است.

ب) برنامه ریزی بخشی: به صورتی که هر بخش یا سازمانی برای خود برنامه ای خاص داشته و عدم هماهنگی این سازمانها با هم که مشکلات زیادی از لحاظ تداخل وظایف و عملکردها بوجود می آورد.

ج) نبود متولی و استراتژی مشخص برای مدیریت و برنامه ریزی توسعه روستایی

افزون بر مشکلات فوق الذکر عوامل تشدیدکننده ای مثل درآمد نفتی که ۹۵ درصد بودجه کشور را تشکیل می دهد، وجود تبلیغات گسترده به منظور مصرف انبوه در شرایطی که تولید انبوه نداریم و عدم وجود عزم راسخ دولت برای تحقق توسعه روستایی در کشور از مسائلی است که گریبانگیر مدیریت روستایی کشور است (ایمانی جاجرمی و عبدالحی، ۱۳۸۸).

لذا پرسش اصلی تحقیق حاضر این است که اگر مدیریت روستایی تاکنون در ایران موفق نبوده است، الگوی بهینه مدیریت روستایی چه می تواند باشد؟ لذا قبل از پاسخ به این پرسش لازم است مروری بر تاریخچه مدیریت روستایی از پیش از انقلاب اسلامی تاکنون داشته باشیم.

روند مدیریت روستایی در ایران

- پیش از انقلاب اسلامی

مدیریت روستایی ایران در گذشته به صورت سنتی، به اشکال گوناگون و گاهی مشابه وجود داشته است. دوره اولیه که طولانی‌ترین مرحله شکل‌بندی اقتصادی - اجتماعی ایران است، مراحل چون گردآوری خوراک، شبانی و کشاورزی سنتی را در برمی‌گیرد. در این مرحله اشکال گوناگون و گاه آشفته‌ای از شیوه‌های زندگی اقتصادی، اجتماعی و کشاورزی دیده می‌شود (سیف‌اللهی، ۱۳۷۴). حمله اعراب به ایران در قرن یکم هجری، جامعه ایرانی را از حالت بسته به حالت باز منتقل می‌کند و دیوارهایی که جامعه ایرانی را در حصار گرفته بود، فرو می‌ریزد (شریعتی، ۱۳۶۹). از ظهور اسلام تا انقلاب مشروطیت نفوذ فرهنگ ایلی و عشیره‌ای در جامعه شهری و روستایی کشور دیده می‌شود، به طوری که بیشتر سلسله‌های محلی از عشایر بودند. این فرهنگ با حمله مغول‌ها به ایران و تداوم حضور آنها در کشور تقویت شد (فوران، ۱۳۷۸). در دوره قاجاریه و به ویژه در اواخر این دوره که اعمال قدرت حکومت به پایتخت و شهرهای مرکزی ایلات محدود می‌شد، دو ویژگی بارز، یعنی سنتی بودن روستاها و نوع حکومت موجب می‌شد که در امور مربوط به روستاها جز در موارد خاصی مانند اخذ مالیات، دخالت چندانی وجود نداشته باشد. در این دوره نقش عمده در مدیریت روستایی بر عهده عناصری مانند کدخدا، سربنه و به طور کلی، مالکان بود و نظام درآمد-هزینه در روستا نیز عمدتاً در اختیار روستاییان از یک سو، و مالکان یا کدخدا از سوی دیگر قرار داشت (طالب، ۱۳۷۲). با روی کار آمدن رضاخان در سال ۱۳۰۴، علی‌رغم این که تحولات قابل توجهی در جامعه روستایی و مدیریت روستا رخ نداد، قوانینی به تصویب رسید که در نوع خود قابل توجه و تأمل است، هرچند زمینه‌های آنها به دوره قاجاریه برمی‌گردد. یکی از این قوانین، قانون کدخدایی است. بر اساس این قانون، که طی سال‌های ۱۳۱۴ تا ۱۳۱۸ تصویب و اجرا شد، کدخدا در یک روستا دارای وظایف و کارکردهایی برای انجام خدمات دولتی است (طالب، ۱۳۷۲). در آبان ماه ۱۳۱۶ نیز بر اساس نخستین قانون تقسیمات نوین کشوری، برای هر دهستان یک دهدار و برای یک یا چند ده، یک کدخدا به عنوان نماینده دولت تعیین شد (وزارت کشور، ۱۳۱۶). پس از رضاخان، تحولاتی در نظام مدیریت روستایی پدید آمد که بارزترین نمونه آن در تصویب قانون مربوط به بنگاه عمرانی کشور به ویژه از جنبه اقتصادی و امور زیربنایی است. در این قانون که در سال‌های میانی دهه ۱۳۳۰ به مراحل تصویب و اجرا رسید، ترکیب انجمن ده و در واقع انجمن عمران ده مشتمل بر گروهی پنج نفره، شامل نماینده مالک، نماینده زارع، کدخدا و دو تن از معتمدین محلی، عمدتاً بر اساس اعتماد میان اهالی ده و نمایندگان مالک و زارع، پیش‌بینی شده بود (قدیری معصوم و ریاحی، ۱۳۸۳). در دهه ۱۳۴۰ با تصویب و اجرای قانون اصلاحات ارضی، قدرت مالکان در روستاها کاهش یافت. در پی آن، تحولات شگرفی در نحوه مناسبات اقتصادی روستاها به ویژه در امر بهره‌برداری‌های زراعی روی داد. تغییرات دهه ۱۳۴۰ منجر به اصلاح قوانین مربوط به انجمن ده شد و انجمن‌های ده به عنوان نمایندگان رسمی دولت مطرح شدند. در این دوره قوانین دیگری مانند قانون تشکیل سپاه ترویج و آبادانی به نوعی مدیریت روستایی را در ایران تحت‌الشعاع قرار داد و با تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها به جای وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی، این امر شدت بیشتری یافت (مهدوی، ۱۳۷۸).

- پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب و با تأثیر از نگرش‌های حاکم و مستند به قانون اساسی، وظیفه مدیریت روستایی به عهده شوراهای اسلامی روستا سپرده شد. این شوراها اگرچه ظاهراً جانشین انجمن ده بودند، اما اعضای آن نمایندگان واقعی مردم و منتخب آن واجد شرایط محسوب می‌شدند. قانون مربوط به شوراهای اسلامی در سال ۱۳۶۱ تصویب شد و در سال ۱۳۶۵ اصلاحاتی در آن صورت گرفت و

تکمیل گردید. با تکمیل این قانون، جهادسازندگی با آن که به عنوان نهاد مدیریتی روستاها مطرح نشد، اما در عمل، عمدتاً تمامی مسائل مربوط به روستاهای ایران بر عهده این نهاد بود. فزون بر جهاد سازندگی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز به عنوان یکی از مهم‌ترین متولیان امور مربوط به روستاها، به ویژه در بخش مسکن، مطرح شد. اگر چه بنیاد مسکن در آغاز با اهداف مشخص، در روستاها عمل می‌کرد، پس از مدتی از اهداف اولیه فاصله گرفت و بر فعالیت‌های عمرانی، طرح‌های هادی و بهسازی متمرکز شد. در سال‌های اخیر نیز بخشی از مسائل روستاها به این بنیاد سپرده شد. از دیگر نهادهای انقلابی روستاها فزون بر جهاد سازندگی و بنیاد مسکن، می‌توان از شورای عالی کشاورزی، مراکز خدمات کشاورزی، روستایی و عشایری، هیأت‌های هفت نفره واگذاری زمین، مراکز و خانه‌های بهداشت، مجتمع‌های بهزیستی روستایی، کمیته امداد امام خمینی و بسیج نام برد (شیخی و همکاران، ۱۳۹۲). شاید نقطه عطف تحولات در مدیریت روستایی ایران، تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی در سال ۱۳۷۵ باشد. در این قانون بر شورای اسلامی به عنوان تنها نهاد مدیریت در روستاها تأکید شد و بر اساس آن و طبق ضوابط جمعیتی، تعداد اعضای شورا برای روستاهای با جمعیت کمتر از ۱۵۰۰ نفر، ۳ نفر، و برای روستاهای با جمعیت بیش از ۱۵۰۰ نفر، ۵ عضو در نظر گرفته شد. در سال ۱۳۷۷ نیز به وزارت کشور اجازه داده شد تا برای امور روستایی به تأسیس دهیاری‌ها اقدام کند. این امر با توجه به وضعیت فعلی مدیریت شهری در ایران، موجب تحول شگرفی در روستاها شد که بر طبق آن دو نهاد شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها که منتخب شوراها و بازوی اجرایی آنها به حساب می‌آیند، در روستاها به فعالیت می‌پرداختند. در تعامل میان این دو نهاد شورای اسلامی روستا و دهیاری با یکدیگر برای توسعه و عمران روستایی و اداره امور روستا، در پاره‌ای از موارد مستند به قوانین و مقررات، نارسایی و مشکلات مشاهده می‌شود که بعلاوه سابقه کم تشکیل این نهادها به خصوص دهیاری، سبب شده تا ادبیات موضوعی لازم در حیطه قوانین و مقررات به اندازه کافی شکل نگیرد و همچنین در عمل و اجرا نیز از تجربیات چندان برخوردار نباشد و موجب شود بین این دو نهاد تداخل، دوباره‌کاری و موازی‌کاری مشاهده و از طرفی بسیاری از امور از طرف هر نهاد، به علت تصور قرار داشتن در وظیفه دیگری مورد غفلت قرار گرفته و بدون تکلیف باقی بماند (اژدری‌فرد و احمدوند، ۱۳۹۰؛ رستمی و داوری سرخه‌لیزه، ۱۳۹۰).

به طور کلی می‌توان گفت طی چند دهه گذشته الگوی مدیریتی حاکم بر کشورهای در حال توسعه به ویژه در ایران، تمرکزگرا (بالا به پایین) بوده و دولت، مشارکت روستائیان را در برنامه‌های اجرایی در پایین‌ترین حد خود قرار داده که اکثر آن در برنامه‌های گذشته به چشم می‌خورد. به همین علت است که با وجود سرازیر شدن امکانات به روستاها موجب کاهش مشکلات روستاها و به تبع آن شهرها نشده است و این طرح‌ها به دلیل عدم توجه به خواسته‌های واقعی مردم و عدم مشارکت آنها در فرآیند برنامه‌ریزی در بیشتر موارد با استقبال ساکنان مناطق روستایی مواجه نشده است. ولی امروزه با پی بردن به اثر منفی برنامه‌ریزی متمرکز، نگرش برنامه‌ریزان نسبت به مدیریت برنامه‌ریزی و توسعه روستایی تغییر یافته که منجر به بروز تحول عظیمی در روند مدیریت روستایی شده است. پیامد این تغییر گرایش به استفاده از نیروهای مردمی در فرآیند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی روستایی است که می‌توان برای مثال به انتخاب شوراهای اسلامی محلی، انتخاب دهیار از ساکنان روستا و ... اشاره کرد.

بنابراین، در الگوی جدید و بهینه برنامه‌ریزی و مدیریت روستا تأکید بر رهیافت مشارکتی با حرکتی دو سویه است که عاملی مؤثر در افزایش توان اجتماعات برای پاسخ‌گویی به نیازهای مردم روستایی در جریان توسعه به شمار می‌رود. در مجموع مدیریت روستایی در خدمت توسعه پایدار روستایی و به دنبال تحقق توسعه ملی است. به طور کلی نقاط مشترک اهداف مدیریت روستایی با اهداف توسعه روستایی و توسعه پایدار عبارتند از (ایمانی و سارانی، ۱۴۰۲):

۱- تأمین نیازهای اساسی

۲- افزایش تولید و امنیت غذایی

۳- کاهش فقر

۴- افزایش درآمد

۵- حفظ محیط زیست

۶- توسعه فرصت های شغلی

۷- افزایش مشارکت و اعتماد به نفس

این اهداف مشترک مبتنی بر اصول بنیادینی است که هیچ کشوری نمی تواند آن ها را نادیده بگیرد، یعنی برآیند این اصول و اهداف باید منجر به عدالت شود. بنابراین، هدف کلان مدیریت روستایی، حرکت برای رسیدن به وضعیت مطلوب با استفاده از توان های بالقوه و بالفعل موجود در روستا، هم سو با بهبود وضعیت جامعه روستایی است.

در واقع می توان مدیریت را در دو شکل سنتی و نوگرا (نوین) تقسیم نمود که معیار شناسایی هر یک از آنها در جدول ۱ مطرح شده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

جدول ۱- معیارشناسانی مدیریت سنتی و نوگرا (نوبین)

ردیف	معیار	مدیریت سنتی	مدیریت نوگرا یا نوبین
۱	مرکزیت	متمرکز	غیرمتمرکز
۲	تصمیم گیری	رابطه ای	ضابطه ای
۳	اجرای تصمیمات	از طریق دستور	از طریق اطلاع رسانی و درخواست
۴	هماهنگی مدیریتی در اجرای سیستم	ناهمگون/ناهماهنگ	همگون/هماهنگ
۵	قدرت رهبری مدیران	ضعیف (مرجع/ما فوق)	قوی (حامی/مربی)
۶	آموزش کاری	کم (آزمایش و خطا)	آموزش مدون و مستمر
۷	نظارت	ضعیف/سطحی	قوی/چند جانبه
۸	قوانین و مقررات	پیچیده و سختگیرانه اما غیر موثر	منطقی و لازم الاجرا
۹	خطر پذیری	پائین	بالا
۱۰	الگوی انجام کار	سلیقه ای	پروژه ای و ماموریتی
۱۱	مشارکت	منفعل	فعال
۱۲	سیاست	روزمره گوی	برنامه ریزی هدفمند
۱۳	راهبردها	نامعین/مقطعی و کوتاه مدت	مشخص/بلند مدت
۱۴	راهکارها	غیر شفاف/مخفی	شفاف/علنی
۱۵	تفکر	قومی و قبیله ای	سیستمی
۱۶	انجام کار	فردی	گروهی
۱۷	نظارت و ارزیابی	کم	مستمر
۱۸	بهره وری	کم	زیاد
۱۹	توزیع منابع	نامتناسب/رابطه ای	متناسب/سیستمی
۲۰	جذب منابع	غیر رقابتی	رقابت سالم
۲۱	گردش مالی	کند	سريع

ماخذ: مهدوی، قسمتی برگرفته از کتاب، مدیریت تحول سازمانی، محمدسعید تسلیمی، ۱۳۸۳.

اهمیت و ضرورت مشارکتی در روستاها

از آنجا که نهادهای محلی بخشی از قدرت خود را از مردم می گیرند، مشارکت نقش مهمی در موفقیت آنها دارد. طبق تعریف، مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت های گروهی است که آنان را بر می انگیزد تا برای دستیابی به هدف های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند (علوی تبار، ۱۳۷۹).

مشارکت در مدیریت عبارتست از ایفای نقش از طریق اظهار نظر، ارائه پیشنهاد، تصمیم گیری و قبول مسئولیت در زمینه فعالیت های سازمان، انتخاب نوع کار، بهبود و توسعه کار و توزیع دستاوردهای به دست آمده. در سیستم های مدیریتی که مشارکت رکن اساسی تلقی می شود، تحقق اهداف سازمان تنها با مشارکت ممکن است. این مشارکت می تواند به روش های مختلف انجام شود (حسینی، ۱۳۸۱). مقصود از مدیریت مشارکت جو اطمینان یافتن از این موضوع است که کارکنان صالح به گرفتن تصمیم های مؤثرتری پردازند. مدیریت مشارکت جو، کوششی است برای مشروعیت بخشیدن به مشارکت فعال مدیران، سرپرستان و کارکنان در تصمیم گیری های مربوط به خود

آن. مدیریت مشارکت جو نوعی از مدیریت است که در آن، مدیر ضمن کاهش تمرکز از طریق دخالت دادن کارکنان در فرآیند تصمیم سازی متقابل، انگیزش احساس تعلق سازمانی و خلاقیت را در میان کارکنان برانگیخته، ضمن نهادینه کردن این فرهنگ با همفکری دسته جمعی این کارکنان به فکر بهترین الگوها در راستای استفاده بهینه از امکانات موجود خواهد بود. بهترین نمونه های این نوع مدیریت را می توان در مدیریت سازمان های محلی مشاهده کرد. در این گونه سازمان ها رکن اساسی مشارکت است و بدون آن موجودیت سازمان به مخاطره خواهد افتاد (شفیعی و میرواحدی، ۱۳۹۹). در واقع سازمان های محلی از جمله انواع سازمان ها می باشند که بر اثر تحول در شیوه های مدیریتی مورد توجه قرار گرفته اند. پایه و اساس سازمان های محلی بر اصل "حاکمیت مردم بر مردم" بنا نهاده شده است و مشارکت اصل اساسی در فلسفه وجودی این نهادها است (شفیعی و میرواحدی، ۱۳۹۹).

برخی صاحب نظران معتقدند که سازمان محلی بایستی سه ویژگی داشته باشد: ۱- موجودیتی سازمان یافته باشد ۲- دارای ویژگی یا مشخصه حکومتی باشد ۳- دارای استقلال به معنای واقعی کلمه باشد. لذا سازمان محلی را می توان چنین تعریف کرد: "سازمان محلی موجودیتی سازمان یافته است که دارای ویژگی های حکومتی بوده و از استقلال اداری و مالی (و نه سیاسی) قابل ملاحظه ای برخوردار باشد که هدف از ایجاد آن ارائه خدمات عمومی به مردم محل با حداکثر کارایی و اثربخشی است (مقیمی، ۱۳۸۰). لذا می توان گفت دهیاری ها و تعاونی های روستایی نمونه هایی از سازمان های محلی هستند.

اگر توسعه روستایی فرآیند افزایش انتخاب مردم، گسترش مشارکت مردم، تواناسازی مردم برای تصمیم گیری در شکل دهی فضای خویش، افزایش رفاه و خوشبختی، گسترش فرصت ها و ظرفیت های بالقوه، تواناسازی همه مردم بویژه زنان، فقرا، کشاورزان خرده پا و ... برای سازماندهی فضای خویش و تواناسازی برای انجام کار گروهی (رکن الدین افتخاری، ۱۳۸۲) در نظر گرفته شود، ناگفته پیداست که مدیریت مشارکتی موجه ترین الگوی مدیریت روستایی برای نیل به توسعه پایدار در ایران خواهد بود. چرا که با توجه به ابعاد گسترده توسعه روستایی، لزوم مدیریت و سازماندهی توان ها، امکانات، فعالیت ها و نیروی انسانی در جهت نیل به اهداف توسعه پایدار امری اجتناب ناپذیر است. به عبارت ساده تر، مدیریت، تدبیر بهره گیری از منابع در جهت اهداف مطلوب می باشد. لذا بحث مدیریت و به طور کلی مسائل اساسی مدیریت بیشتر در دو رابطه مطرح می شود، یکی کمبود منابع مالی و دیگری نارسایی های تکنولوژیک که هم اکنون دامن گیر جوامع روستایی است. اما مسئله مهم در زمینه توسعه روستایی، دستیابی به یک چارچوب و یا الگوی مدیریت مبتنی بر شرایط خاص جامعه روستایی است که بتواند جوابگوی نیازهای اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیک روستاییان باشد. لذا وجود یک مدیریت قوی مشارکتی در بخش های خصوصی و دولتی در حال حاضر هدف ایده آلی است که باید میسر گردد. زیرا بدون وجود مدیریت مؤثر، مسئله کارایی و بازدهی میسر نخواهد شد و رشد و توسعه جامعه مختل خواهد گشت. یکی از ابزار نیل به این مقصود را می توان در تشکیل گروه های سازمان دهی شده مانند تعاونی های کشاورزی، شوراهای محلی و انجمن های روستایی یافت، ابزاری که می تواند چندین هدف را دنبال کند. تشکیل این گروه ها برای اعضای آنها این فایده را دارد که روش بهتری برای مراقبت از منافع آنهاست. در حالی که از سوی دیگر، اعضای این گروه ها برای دولت و ارگان های وابسته به آن به مثابه مشاور، قابل دسترسی هستند (امدادی صومعه سرایی و همکاران، ۱۴۰۳). مشارکت در واقع اهرمی است که انسان های ناتوان را به سوی توانمندی ها هدایت کرده و توانایی های بالقوه آنان را به بالفعل تبدیل نماید و بر قدرت آنها برای بهره گیری از زندگی می افزاید. لذا مشارکت را می توان راهی جهت افزایش فرصت های شرکت در تصمیم گیری های اجتماعی و همیاری در توسعه و بهره مند شدن از ثمرات آن تعریف کرد. از سوی دیگر بحث توسعه پایدار روستایی بیانگر آن نوع توسعه ای است که بتواند نیازهای کنونی بشر را تأمین کند، بدون آنکه توان های محیطی و زیستی نسل های آینده را در تأمین نیازهایشان به مخاطره

اندازد و هدف اصلی توسعه پایدار نیز تأمین نیازهای اساسی، بهبود و ارتقاء سطح زندگی برای همه، حفظ و اداره بهتر زیست بوم‌ها و آینده‌ای امن‌تر و سعادت‌مندتر ذکر می‌شود که این امر در گرو مدیریتی نوگرا در محیط روستایی است (زاهدی و همکاران، ۱۳۹۱). علیرغم تلاش‌هایی که در سال‌های اخیر برای توسعه مدیریت مشارکتی، در بسیاری از کشورها صورت گرفته، به نظر می‌رسد هنوز راهی طولانی برای عملی کردن مفهوم واقعی آن در پیش است. تدوین سیاست‌های جامعی چون تمرکززدایی، خصوصی‌سازی و تعدیل ساختاری که همه به نوعی عنصر مشارکت‌کنندگان سایر بخش‌ها را در فعالیت‌های توسعه دارند، چشم‌انداز روشنی را برای توسعه مشارکت فراهم نموده است. مشارکتی که نه تنها نتیجه توسعه‌یافتگی است، بلکه خود عاملی برای توسعه خواهد بود.

آنچه مسلم است مدیریت مشارکتی، در بین روستاییان کشور ما از سابقه چندانی برخوردار نیست، زیرا هرم قدرت و روابط اجتماعی عمودی، تاکنون مانع از دخالت روستاییان در اداره امور مربوطه شده است. هرچند شیوه‌های همیاری موجود در جوامع روستایی کشور، نشانگر مشارکت میان گروه‌های خاصی نظیر گروه خویشاوندی، همسایگی و غیره می‌باشد، لیکن مشارکت در امور عمومی مربوط به توسعه با سازمان مردمی و بدون دخالت مالک و یا دولت، سابقه چندانی در نواحی روستایی ندارد. در واقع در نظام مدیریت روستایی کشور، هیچ‌گاه حضور جدی و همه‌جانبه مردم روستایی در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های روستایی ملموس نبوده و عینیت نیافته است، و روستاییانی که در تهیه طرح‌های توسعه‌ای سهمی نداشته‌اند، در اجرای طرح‌ها نیز تمایلی به همکاری ندارند. این عامل سبب در حاشیه ماندن روستاییان و عدم مشارکت آن‌ها در اداره امورشان شده است که همواره به عنوان مانعی جدی در تحقق اهداف توسعه روستایی کشور عمل نموده و روستاییان را از رسیدن به حق مسلم‌شان منع کرده است؛ حتی نتایج چنین شیوه مدیریتی در تخریب منابع آب و خاک و تخلیه شمار زیادی از روستاهای کشور در طی سال‌های گذشته قابل مشاهده است که عمدتاً ناشی از عدم تطابق برنامه‌های اعمالی با واقعیت‌های بیرونی جوامع روستایی بوده است (نصیری لاکه و همکاران، ۱۴۰۱). در سال‌های اخیر با تأثیرپذیری از الگوهای جهانی توسعه، تلاش‌های مثبتی در راستای فراهم کردن زمینه‌های مشارکتی امور روستایی در قالب شوراهای دهیاری‌ها صورت گرفته است. این شوراهای خواهند توانست مشارکت همه‌جانبه مردم را در تمامی مراحل برنامه‌های توسعه از تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت تحقق بخشیده و با برگزیدن رابطینی از میان خود، کمک و مشارکت به دولت و دولت به روستاییان را نیز در روستا تداوم و توسعه بخشند. از این رو مشارکت مردم از طریق شوراهای دهیاری‌ها و تعاونی‌ها در مدیریت روستایی، توان مداخله آن‌ها را در امور خویش بالا برده و به افزایش کارایی و اثر بخشی برنامه‌های توسعه‌ای، بخصوص توسعه پایدار روستایی منجر خواهد گشت (شیخی و همکاران، ۱۳۹۲).

تدوین مدل بهینه مدیریت روستایی

با نگاهی گذرا به تاریخچه مدیریت روستایی در کشور و مشاهده عدم تحول اساسی در پایه‌های زندگی مردم (تفاوت نه چندان مطلوب بین شرایط زندگی روستایی امروز با گذشته) مشخص می‌شود که در طول زمان به نقش سازمان‌های غیردولتی و تشکلهای خودجوش محلی برای مدیریت و برنامه‌ریزی امور مختلف روستاها کمتر توجه شده است و به دنبال آن، عدم استفاده از نیروهای متشکل محلی، عدم رهبری صحیح و جذب افراد مستعد باعث از دست رفتن فرصت‌های مشارکت مردم شده است. بنابراین، ساکنان مناطق روستایی می‌توانند در قالب سازمان‌های غیردولتی درباره مسائل گوناگون موجود در روستا چاره‌اندیشی کنند و برای حل آنها راهکارهای

عملی ارائه دهند (علینی، ۱۳۸۸). بدری و موسوی (۱۳۸۸) معتقدند سازمان‌های مبتنی بر مردم در فرآیند مدیریت روستایی می‌توانند فعالیت‌های خود را حداقل در سه محور ارائه دهند:

۱- اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی روستائیان

۲- نظارت بر فعالیت‌های سازمان‌های دولتی در سطح روستا

۳- انجام فعالیت‌هایی که دولت‌ها قادر به انجام آن در سطح روستا نیستند.

شکل جدید مدیریت روستایی که پیشنهاد می‌شود، مدیریت روستایی مشارکتی نام دارد. در این شیوه مدیریتی، عناصر بیرونی تعیین‌کننده سرنوشت مردم در روستا نیستند، بلکه مردم در تعامل با دولت و بازار سرنوشت و آینده خود را رقم می‌زنند. مشارکت دادن مردم روستایی که خود، ذی‌نفعان و گروه هدف برنامه‌های توسعه‌ایند، با شکل‌گیری سازمان‌های مردمی محلی (تشکیل کارگروه‌ها) در جامعه امکان‌پذیر است که بدین ترتیب، زمینه‌ای فراهم می‌شود تا نهادهای مشارکت‌کننده و همکاران طرح‌ها به طور بالقوه کار تسهیلگری را انجام دهند. در برنامه‌های توسعه روستایی موفق، عوامل بیرونی اغلب به صورت تسریع‌کننده (تسهیلگر) برنامه‌ها بکار گرفته می‌شوند، زیرا از این عوامل می‌توان در همه جنبه‌های فعالیت برنامه‌ها به ویژه رشد آگاهی‌ها، تأمین منابع مالی، ضمانت اجرایی و... استفاده کرد (امدادی صومعه سرایی و همکاران، ۱۴۰۳). در این شیوه از مدیریت، حقوق، اعتبار و حرمت همه افراد محترم شمرده می‌شود و روستائیان با نقش‌های گوناگون درباره موضوعات و مسائل جامعه خود از زوایای گوناگون اظهار نظر می‌کنند و بدلیل ماهیت مشارکتی آن می‌توانند از هم‌فکری دیگران در رویارویی با مشکلات و مسائل بهره‌مند شوند. بنابراین، برخلاف مدیریت صنعتی، نیروهای بیرونی (دولت و بازار) نقش تسهیلگر یا کاتالیزور را در جامعه روستایی ایفا می‌کنند و برنامه‌های توسعه به طور مستقیم با همکاری مردم محلی به اجرا درمی‌آیند و به همین دلیل، شانس بیشتری برای نیل به موفقیت دارند. بنابراین، پیش‌شرط‌های لازم برای موفقیت این شیوه مدیریتی در روستاها عبارتند از (امدادی صومعه سرایی و همکاران، ۱۴۰۳):

۱- درگیرکردن مردم محلی با تاکید بر گروه‌های حاشیه‌ای

۲- تاکید بر پیشینه فرهنگ، آداب و رسوم روستائیان (دانش بومی)

۳- آزادی روستائیان در انتخاب

۴- تقویت روحیه مشارکت، همفکری و تعاون

۵- توسعه نهادهای مرتبط به ویژه توسعه سازمان‌های محلی

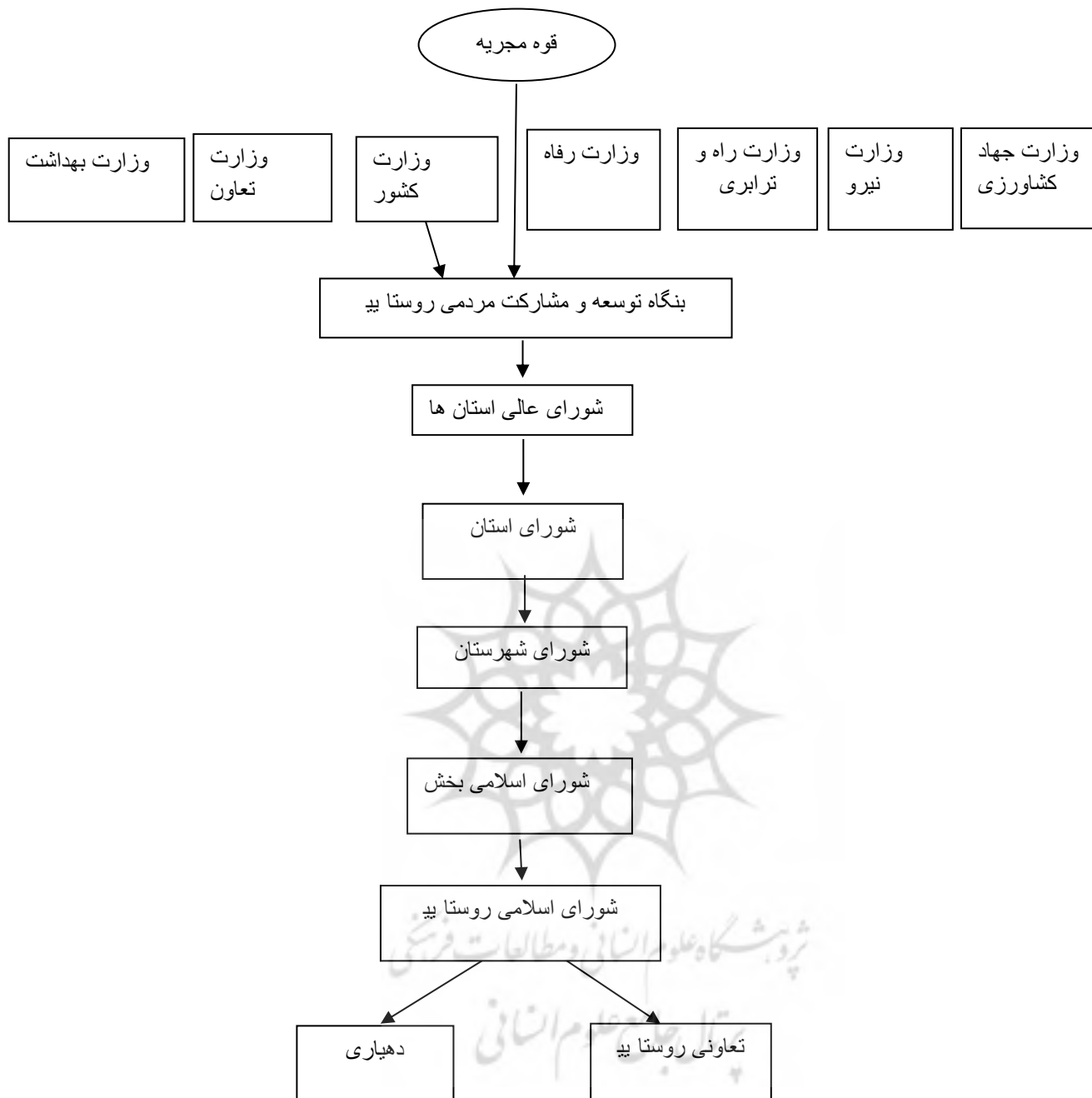
۶- توسعه نهادهای مرتبط به ویژه توسعه سازمان‌های محلی

۷- ایجاد زمینه همکاری دولت، مردم و بازار

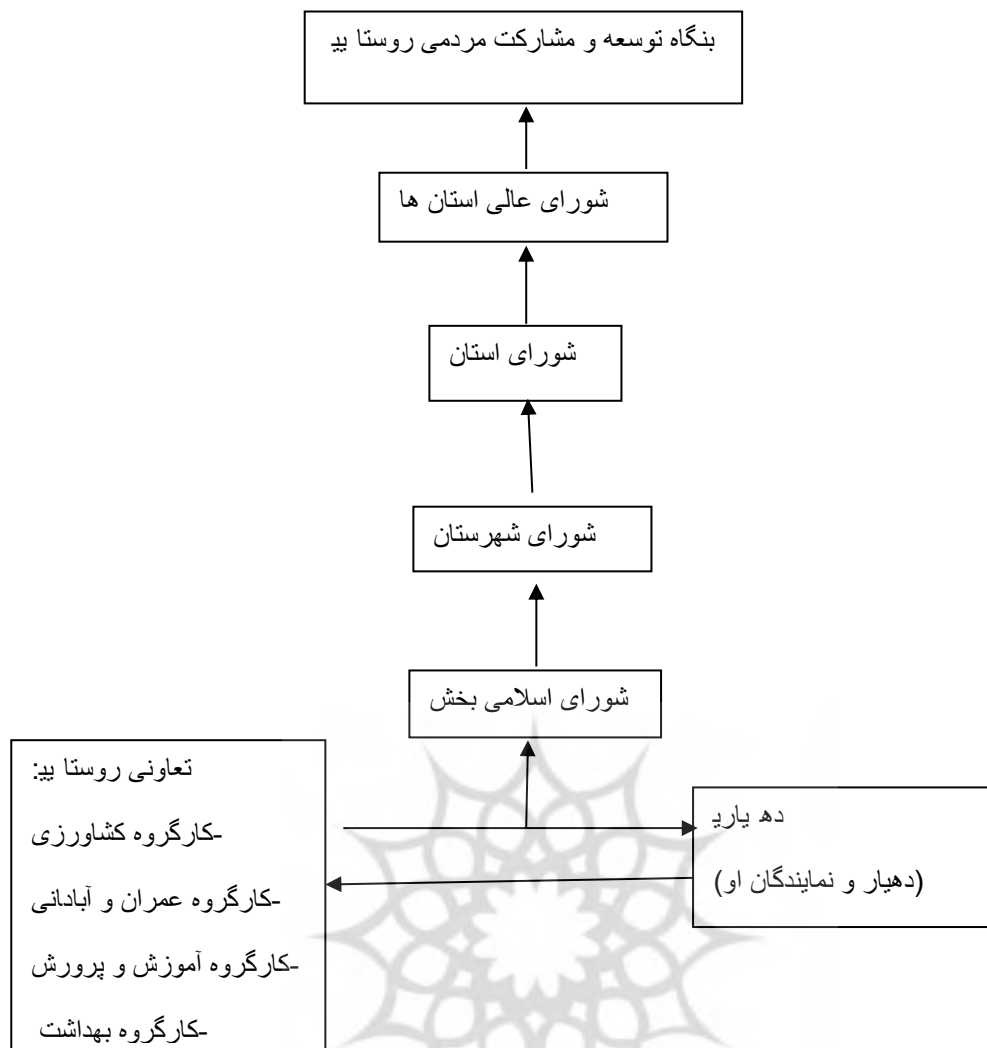
۸- توجه به نیازها و اولویت‌های مردم مطابق با استعداد مکان‌ها و...

در مدل پیشنهادی سازمانی با نام بنگاه توسعه و مشارکت مردمی روستایی به صورت هیات مدیره‌ای متشکل از سازمان‌های ذیربط و نماینده کارگروه‌های کشاورزان و روستاییان تشکیل شده‌اند که به شکل شورایی به فعالیت می‌پردازند. این سازمان زیر نظر قوه مجریه و وزارت کشور است و از طریق شورای عالی استان‌ها با شورای استان، شورای شهرستان، شورای اسلامی بخش، شورای اسلامی روستا و نهایتاً دهیاری‌ها ارتباط برقرار می‌کنند. در این مدل تعامل و ارتباط تنگاتنگ تعاونی روستایی با دهیاری وجود دارد (نگاره ۱). شبکه برنامه‌ریزی بدین صورت است که از طرف تعاونی‌های روستایی کارگاه‌های توانمندسازی در سطح روستا با همکاری کارشناسان و تسهیلگران (روستاها تحت پوشش تعاونی‌ها) برگزار شده و در طی این کارگاه‌ها، کارگروه‌هایی تشکیل می‌شود که اعضای آن را خود روستائیان انتخاب می‌کنند. این کارگروه‌ها می‌توانند شامل کارگروه کشاورزی، کارگروه عمران و توسعه روستا، کارگروه آموزش و پرورش، کارگروه بهداشتی، کارگروه قضایی و.... باشد، که در هر کارگروه افرادی از متخصصان بومی روستا داوطلب شده و با رأی روستائیان وارد کارگروه شده و کارگروه مربوطه را تشکیل می‌دهند. وظایف اعضای هر کارگروه که منتخب و نماینده مردم هستند، بررسی و پیگیری مشکلات مردم روستا در همان منطقه و ارائه راه حل‌ها و طرح‌های ممکن و تعیین بودجه‌ها و امکانات مورد نیاز هر کدام است. در هر کارگروه یک متخصص در همان رشته و نماینده دهیاری وجود خواهد داشت که با تعامل یکدیگر برنامه‌ریزی کرده و طرح‌های پیشنهادی را تدوین و به مقامات بالاتر و سازمان‌های مربوطه جهت همکاری ارائه می‌کنند (نگاره ۲). شبکه اجرایی این مدل نیز شامل همان کارگروه‌ها است که زیر نظر شورای اسلامی و دهیار، پس از تصویب طرح‌ها و بودجه مورد نیاز آن وظیفه اجرا را به عهده می‌گیرند (نگاره ۳).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

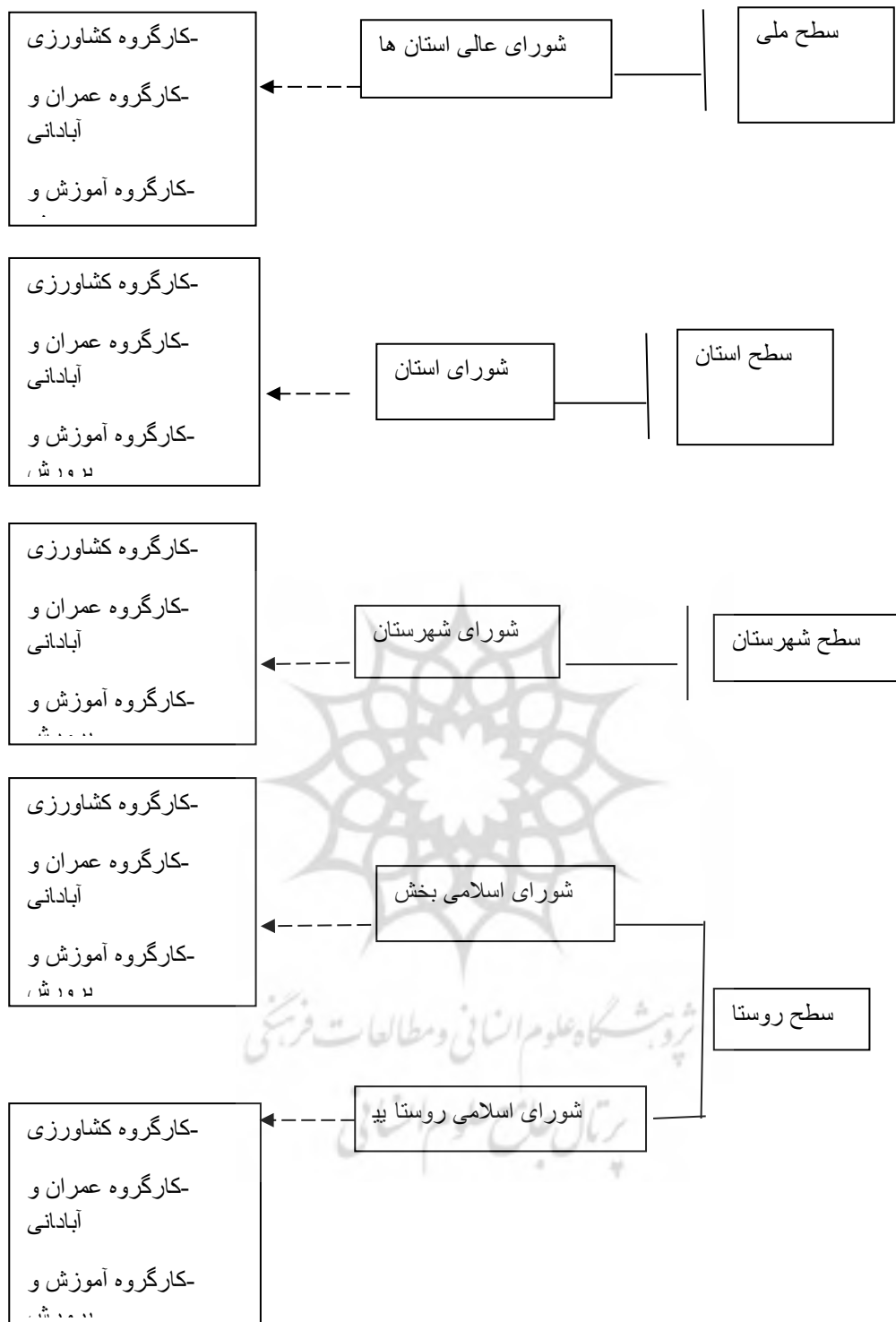


نگاره ۱- مدل پیشنهادی مدیریت روستایی در ایران



نگاره ۲- شبکه برنامه ریزی مدیریت روستا یی ایران

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



نگاره ۳- شبکه اجرایی مدیریت روستایی در ایران

در مدل پیشنهادی کارگروه‌ها از خود روستاییان هستند و در بطن روستاها هستند و با داشتن دانش بومی منطقه، مسائل و مشکلات منطقه مسکونی خود را بهتر از هر کارشناس بیرونی تشخیص می‌دهند. آن‌ها می‌توانند بهترین راه‌حل منطبق و سازگار با منطقه را ارائه دهند که البته کارشناسان و متخصصان بیرونی و دهیار نقش تسهیلگر در این کارگروه‌ها را دارند. نهایتاً طرح و برنامه ایجاد شده به مقامات بالاتر ارائه شده و بودجه لازم را برای اجرا در اختیار قرار داده می‌شود. این مدل کاملاً بومی بوده و منطبق با واقعیات جامعه روستایی ایران است.

منابع

- اعظمی، م.، و عباسی، م. ر. (۱۳۹۰). مدیریت پروژه‌های توسعه روستایی در ایران، با تأکید بر مدیریت مشارکتی (مطالعه موردی شهرستان پاوه-استان کرمانشاه). هفتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه، دی ماه ۱۳۹۰.
- ایمانی، ب.، سارانی، س. (۱۴۰۲). تحلیل عوامل موثر در تحقق‌پذیری اهداف طرح‌های توسعه روستایی شهرستان زابل، توسعه پایدار محیط جغرافیایی ۵(۹): ۱۶۲-۱۴۴.
- بدری، س.ع.، و موسوی، ع. (۱۳۸۸). مدیریت نوین روستایی در جستجوی راهکاری مناسب برای توسعه دهیاری‌ها. تهران: اشتیاق نور، چاپ اول.
- خسروی پور، ب.، خسروی پور، ا.، تیموری کوهسار، زهرا. (۱۴۰۱). نقش حکمرانی خوب در مدیریت روستایی.
- بوذرجمهری، خ.، جوانی، خ.، بستانی، ع. (۱۳۹۳). بررسی توانمندی زنان در مدیریت اجرایی روستا (نمونه موردی مطالعه روستای سربالا، شهرستان تربت حیدریه). همایش ملی زن و توسعه پایدار روستایی، مشهد، مهر ۱۳۹۳، صص: ۱۳-۱.
- حسینی، س.آ. (۱۳۸۱). گذری کوتاه بر مدیریت مشارکت جو، چاپ اول، تهران، انتشارات نور علم.
- رستمی، ش.، و داوری سرخه لیژه، م. (۱۳۹۰). عوامل موثر بر عملکرد شوراهای اسلامی روستایی در شهرستان کرمانشاه. فصلنامه روستا و توسعه، سال ۱۴، شماره ۲، صص ۱۸۳-۱۶۵.
- مین‌باشی، ا.، مولایی هاشجین، ن.، و بیگدلی، آ. (۱۴۰۱). تحلیل نقش تحقق مدیریت هماهنگ برنامه ریزی توسعه روستایی در توسعه پایدار روستایی استان گیلان.
- امدادی صومعه سرایی، آمار، قریشی، & محمد باسط. (۱۴۰۳). تحلیل آسیب‌شناسی مدیریت محلی در روستاهای شهرستان رضوانشهر در دو دهه اخیر. مهندسی جغرافیایی سرزمین، ۱(۱)، ۳۶-۱۹.
- شفیعی ثابت، ن.، میرواحیدی، ن. (۱۳۹۹). الگوی برنامه‌ریزی توسعه روستایی با تأکید بر پارادایم‌های نوین (مورد مطالعه: شهرستان‌های پاکدشت و ری در پیرامون کلان‌شهر تهران). توسعه پایدار محیط جغرافیایی، ۲(۳)، ۱۸۳-۱۹۷.

صادق‌لو. ط. (۱۳۹۹). تحلیل سبک مدیریت محلی در مناطق روستایی و تاثیر آن بر میزان مشارکت پذیری روستائیان (منطقه مورد مطالعه: روستاهای دهستان زرین گل شهرستان علی آباد). *پژوهشهای جغرافیای انسانی*, ۵۲(۳), ۸۵۱-۸۷۰.

زاهدی، م.ج.، غفاری، غ.، ابراهیمی لویه، ع. (۱۳۹۱). کاستی های نظری برنامه ریزی توسعه روستایی در ایران. پژوهش های توسعه روستایی، سال سوم، شماره چهارم، صص ۳۰-۷.

شیخی، ح.، پریزادی، ط.، ورمزیار، ب. (۱۳۹۲). بررسی و ارزیابی عملکرد دهیاران در روند مدیریت و توسعه روستایی (مطالعه موردی: شهرستان همدان). *مجله علمی-پژوهشی برنامه ریزی فضایی (جغرافیا)*. سال سوم، شماره سوم (پیاپی ۱۰)، صص ۳۲-۱۷.

مختاری کرچگانی، ع.، توکلی، م.، پورطاهری، م. (۱۴۰۲). نوین پارادایم توسعه درونزای روستایی: یک تحلیل موضوعی. *پژوهشهای روستایی*.

مرادی، خ.، و پاپزن، ع. (۱۳۹۱). ارائه الگویی به منظور شناسایی عوامل بستر ساز موفقیت دهیاری ها (مطالعه موردی دهیاری های دهستان بالادربند شهرستان کرمانشاه). *پژوهش های روستایی*، سال ۳، شماره ۲، صص ۲۰۲-۱۷۵.

برقی، ح.، عظیمی یانچشمه، ز.، شفیعی، م. (۱۳۹۹). ارزیابی عملکرد دهیاری ها در توسعه ی پایدار روستایی (مطالعه ی موردی دهستان همگین در بخش مرکزی شهرستان دهاقان). *فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)*، ۱۰(۳۸)، ۵۱۵-۵۲۶.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی