

# برنامه ریزی توسعه روستایی (مفاهیم، راهبردها و فرایندها)

اثر: دکتر محمدرضا رضوانی

استادیار دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران

(از ص ۲۲۱ تا ۲۴۰)

## چکیده:

توسعه روستایی به عنوان هدف توسعه و یا راهبرد دستیابی به آن در بسیاری از کشورهای جهان بویژه کشورهای در حال توسعه که بخش زیادی از جمعیت آنها در روستاها زندگی می‌کنند مورد تاکید است. با توجه به نقش برنامه ریزی در دستیابی به توسعه و در نظر گرفتن این مطلب که برنامه ریزی به عنوان یک فرآیند دارای مراحل مختلفی از جمله تهیه برنامه، اجرا، نظارت و ارزشیابی می‌باشد، اتخاذ یک روش‌شناسی مشخص در این روند ضروری می‌باشد. با در نظر گرفتن راهبردهای مختلف در زمینه توسعه روستایی از جمله توسعه روستایی یکپارچه و توسعه روستایی پایدار، روش‌شناسی‌های متفاوتی نیز قابل طرح ریزی است. روش‌شناسی برنامه ریزی توسعه روستایی باید در چهارچوب نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی یک کشور تعیین شود و به همین علت، وجود یک روش‌شناسی یکسان برای همه کشورها واقع بینانه نیست. در این مقاله مفاهیم، راهبردها و فرایندهای برنامه ریزی توسعه روستایی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

**واژه‌های کلیدی:** توسعه روستایی، برنامه ریزی، توسعه پایدار، توسعه

روستایی همه جانبه، فرآیند برنامه ریزی، مشارکت مردم، روش‌شناسی.

## مقدمه:

توسعه روستایی مفهومی با سابقه است، هر چند که مفهوم آن از لحاظ محتوا و کارکرد در راستای سازماندهی توسعه در نواحی روستایی، بطور مداوم تغییر کرده است. اهمیت توسعه روستایی در کشورهای کمتر توسعه یافته بیشتر به دلیل نقش مهم نواحی روستایی در اقتصاد آنها می باشد (UNDP، ۱۹۹۲، ص ۱۰). به طور کلی توسعه روستایی به عنوان راهبردی برای بهبود زندگی اجتماعی - اقتصادی مردم فقیر روستایی در نظر گرفته شده است. بعلاوه آن شامل انتشار منافع توسعه در بین فقیرترین افراد نواحی روستایی یا به عبارت دیگر کشاورزان کوچک، اجاره داران، افراد فاقد زمین و دیگر گروههای محروم است. از آنجا که هدف اصلی توسعه روستایی کاهش فقر است (بانک جهانی، ۱۹۹۲، ص ۱۳)، برنامه های توسعه روستایی باید به منظور افزایش تولید، بهبود بهره وری، توسعه منابع انسانی و گسترش فرصتهای اشتغال طراحی شود و روند توسعه نیز نباید بنیانهای محیطی را تخریب کند. با توجه به ماهیت چند بُعدی فعالیتهای توسعه روستایی و این باور که برنامه ریزی توسعه روستایی با تمرکز بر یک بُعد تحقق نمی یابد، عبارت «توسعه همه جانبه» یا «یکپارچه» برای توجه به اهداف مختلف توسعه روستایی استفاده می شود.

با توجه به اهداف توسعه روستایی یکپارچه یا همه جانبه، دستیابی به آن نیازمند مشارکت گروه هدف است و در حقیقت نیازمند مشارکت محلی و تمرکز زدایی است. برنامه ریزی باید در مقیاسهای مختلف در سطح جوامع محلی، بخشها، یا مناطق جغرافیایی تعریف شده انجام شود. اگر چه توسعه روستایی ممکن است یک برنامه سراسری نباشد، ولی باید بطور نمادین با برنامه های توسعه ملی هماهنگ باشد. در این مقاله با استفاده از روش کتابخانه ای و بهره گیری از منابع متعدد لاتین و فارسی و همچنین با تکیه بر روش «تحلیل محتوا»<sup>(۱)</sup> راهبردها و

فرایندهای مهمی که امروزه که در بحث برنامه‌ریزی و توسعه روستایی مطرح است، مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

برخی ملاحظات نظری مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه روستایی  
برنامه‌ریزی فعالیت‌های توسعه روستایی نیازمند برنامه‌ریزی دقیق در سطح  
محلی با تأکید بر ابعادی مانند برنامه‌ریزی انواع فعالیتها، برنامه‌ریزی پروژه و برنامه  
ریزی مکانی است.

برنامه‌ریزی فعالیتها: جامع بودن فعالیت‌های توسعه روستایی  
در اکثر کشورها، اهداف و سیاست کلی توسعه روستایی شامل موارد ذیل است:

- ۱- کاهش فقر روستایی؛
- ۲- افزایش تولید و بهره‌وری؛
- ۳- تأمین دسترسی برابر به امکانات روستایی؛
- ۴- بهبود کیفیت زندگی روستایی از طریق تأمین زیرساخت‌های اساسی و خدمات  
اجتماعی؛
- ۵- توانا ساختن مردم فقیر روستایی برای مشارکت در کنترل محیط خود و  
استفاده از منابع محلی و مشارکت در همه تصمیمات متأثرکننده زندگی آنان؛
- ۶- تقویت موسسات و نهادهای روستایی، بطوریکه آنها بتوانند نقش موثری در  
توسعه و ایجاد موسسات جدید برای حمایت از توسعه پایدار داشته باشند  
(میوجری<sup>(۱)</sup>، ۱۹۹۷، ص ۵۷).

برنامه‌ریزی و اجرای فعالیت‌های توسعه روستایی برای رسیدن به اهداف فوق  
نیازمند ترکیب و سازماندهی بهینه سیاست‌های مرتبط با اراضی، اشتغال، آموزش،

تحقیقات، مؤسسات روستایی، قیمتها و همچنین پیوند با اقتصاد ملی می باشد. در نظر گرفتن موارد بالا، پروژه‌های توسعه روستایی معمولاً به طور جامع تنظیم شده و موارد ذیل در آنها در نظر گرفته می شود:

- ۱- ایجاد هماهنگی در رشد بخشهای مختلف از طریق تقویت پیوندهای بین بخشی به منظور افزایش منافع؛
- ۲- تمرکز بر یک یا دو فعالیت معمولاً اشتغال کافی برای جذب نیروی کار روستایی بوجود نمی آورد؛
- ۳- نیازهای اساسی مردم فقیر متنوع هستند که فقط از طریق برنامه ریزی در چند فعالیت قابل تأمین است.

بنابراین پروژه‌های توسعه روستایی معمولاً شامل سرمایه گذاری در فعالیتهای مختلف از جمله تأمین تسهیلات، نهاده‌ها، اعتبارات، پردازش و سایر فعالیتهای مشابه است. پروژه ممکن است شامل اقدامات ساختاری، فعالیتهای حفظ محیط زیست، ارتقاء صنایع روستایی، توسعه خدمات اجتماعی و همچنین ایجاد مؤسسات اجتماعی و فرهنگی نیز باشد. در اکثر پروژه‌های توسعه روستایی، کشاورزی به عنوان یک فعالیت اقتصادی عمده در نظر گرفته می شود. اهداف آن شامل متنوع ساختن کشاورزی از طریق توسعه منابع، نوآوریهای فنی، ایجاد پیوندهای پیشین و پسین،<sup>(۱)</sup> ارتقاء خدمات حمایتی کشاورزی و سایر اقدامات مشابه دیگر است. وقتی امکان جذب نیروی کار از طریق تقویت و نوسازی کشاورزی در نواحی روستایی محدود است، دسترسی مردم فقیر کم زمین یا فاقد زمین به اشتغال، متکی به بخش غیرزراعی می باشد.

همچنین با توجه به اینکه اکثر فعالیتهای در یک پروژه واحد ممکن است دارای مسائل اجرایی و مدیریتی باشند، هر چند هدف درازمدت رویکرد همه جانبه و

1- Backward and Forward Linkages.

جامع به توسعه روستایی است، ولی در مراحل اولیه باید بر فعالیتهایی تاکید شود که بطور مستقیم بهره‌وری محلی و درآمد را افزایش دهند و یا خدمات و تسهیلات اساسی را فراهم کنند. به هر حال رویکرد مرحله‌ای و دوره‌ای برای اجرای پروژه‌های توسعه روستایی به منظور افزایش پایداری پروژه‌ها و برای به حداقل رساندن مشکلات هماهنگی، ضروری است.

طبقه‌بندی دیگری از پروژه‌های توسعه روستایی می‌تواند براساس مفهوم یا تأکید اساسی بر برخی پروژه‌ها باشد. بر طبق این معیار، شش نوع پروژه را می‌توان به شرح زیر تفکیک کرد:

- ۱- پروژه‌های توسعه اجتماعی با تاکید بر تقویت سازمانهای اجتماعی روستایی؛
  - ۲- پروژه‌های کشاورزی برای بهبود رشد کشاورزی از طریق بهبود عرضه نهاده‌ها، اعتبارات، خدمات توسعه‌ای و غیره؛
  - ۳- طرحهای اشتغال روستایی به منظور ایجاد اشتغال بیشتر برای گروههای فاقد زمین و محروم از طریق ایجاد زیرساختهای روستایی؛
  - ۴- پروژه‌های تامین نیازهای اساسی و تهیه نیازهای حداقل با تأکید بر ارائه خدمات زیرساختی و اجتماعی؛
  - ۵- پروژه‌های بهبود وضعیت کشاورزان کوچک شامل تأمین نهاده‌ها، اعتبارات، فناوری و سایر خدمات کشاورزی؛ و
  - ۶- پروژه‌های توسعه ناحیه‌ای و روستایی همه جانبه با هدف تعادل در توسعه چندبخشی در نواحی روستایی (میرجری، ۱۹۹۷، صص ۲۶-۲۵).
- نوع پروژه هر چه است، به هر حال وظیفه مهم برنامه‌ریزی، برقراری پیوند بین فعالیتهای می‌باشد. بدون انجام این کار، فعالیتهای پراکنده شده و مانع استفاده موثر از پیوندهای مکمل بالقوه خواهد گردید. آنچه ضروری است دستیابی به یکپارچگی عملکردی بین بخشها و فعالیتهای آنهاست.

## برنامه‌ریزی پروژه و تعیین محل اجرای آن

تصمیمات عمده برنامه‌ریزی توسعه روستایی نوعاً شامل موارد زیر است:

- ۱- تعیین ناحیه مورد نظر و گروه هدف برای پروژه‌های خاص؛
- ۲- شناخت امکانات توسعه، که منابع بالقوه رشد ناحیه و گروه هدف را مشخص می‌کند؛

۳- تصمیم‌گیری در مورد حجم و ترتیب فعالیتهای تولیدی مرتبط با هم در بخشهای مختلف یک ناحیه و ماهیت و حدودی که زیر ساختهای فیزیکی و اجتماعی و خدمات باید به منظور حمایت از فعالیتهای اقتصادی توسعه یابند. معیارهایی که معمولاً در انتخاب ناحیه محل اجرای یک پروژه توسعه روستایی تعیین کننده هستند عبارتند از:

- ۱- امکانات بالقوه ناحیه برای رشد و توسعه برحسب منابع؛
- ۲- میزان عقب ماندگی نسبی، محرومیت یا فقر در یک ناحیه؛
- ۳- درجه تمایل دولت در توسعه یک ناحیه در زمینه‌های ویژه (برادم، ۱۹۹۳، صص ۲۱-۲۰).

اکثر کشورها نواحی مورد نظر برای توسعه روستایی را به دلیل دسترس بودن اطلاعات مورد نیاز برای برنامه‌ریزی و نظارت بر پروژه‌های توسعه روستایی، با توجه به تقسیمات کشوری موجود انتخاب می‌کنند. برای اجتناب از ناهماهنگی زیاد در فعالیتهای پروژه، بهتر است نواحی اکولوژیکی به عنوان مبنای پروژه‌های توسعه روستایی استفاده شوند. جمعیت هدف ممکن است براساس مکان جغرافیایی و حداقل سطح درآمد تعیین گردد. از آنجا که جمعیت هدف احتمالاً وضعیت یکسانی از لحاظ خصوصیات شغلی و اجتماعی ندارند، بنابراین گروههای فرعی نیز باید در جمعیت بزرگ برحسب نوع کمک مورد نیاز مشخص و تفکیک شوند.

### روش‌شناسی برنامه‌ریزی توسعه روستایی

روش‌شناسی برنامه‌ریزی توسعه روستایی یک کشور باید در چهارچوب نظام اجتماعی و سیاسی آن تعیین و انتخاب شود. بنابراین وجود یک روش‌شناسی مطلوب یکسان برای همه کشورهای واقع بینانه نیست. با این وجود چهارچوب کلی یک روش‌شناسی که با شرایط اجتماعی - سیاسی فرآیند برنامه‌ریزی کشوری خاص منطبق باشد، قابل طرح‌ریزی است. در چهارچوب روش‌شناسی، برنامه‌ریزی و کارکردهای توسعه روستایی از طریق ساختارهای سیاسی و اداری موجود در سطوح ملی و زیرملی هدایت خواهند شد.

### سطوح ساختار برنامه‌ریزی

نظام برنامه‌ریزی اکثر کشورها در زمینه تنظیم و اجرای راهبردها و سیاستهای توسعه، به صورت متمرکز است. برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای و محلی نیز متأثر از این سیستم متمرکز بوده و طرحها و پروژه‌ها در چهارچوب برنامه ملی تهیه می‌شوند. تصمیم‌گیری در زمینه سطوح زیرملی هر کشور عمدتاً با توجه به ساختار اداری موجود صورت می‌گیرد، ولی در طی سالهای اخیر، بحثهای جدیدی برای تجدید ساختار سطوح برنامه‌ریزی در اکثر کشورها مطرح شده است. تعمیم سطوح ناحیه‌ای تصمیم‌گیری برای برنامه‌ریزی موثر و بهینه توسعه روستایی دشوار می‌باشد. اوضاع سیاسی، وسعت و جمعیت یک کشور و ماهیت عمومی نظام برنامه‌ریزی و ملاحظات مشابه دیگر، در تعیین این سطوح تاثیرگذار هستند. سه معیار عمده شامل؛ وضعیت عملکردی، عملی بودن از لحاظ اداری، و امکان پایداری، در انتخاب سطوح ناحیه‌ای تصمیم‌گیری در چهارچوب برنامه‌ریزی چند سطحی مورد تاکید می‌باشد (فانو، ۱۹۸۵، صص ۴۶-۴۳).

الگوی موجود ساختار اداری در اکثر کشورها (بویژه در منطقه آسیا و اقیانوسیه)

یک ساختار سه سطحی را برای برنامه ریزی مؤثر توسعه روستایی پیشنهاد می‌کند. ساختاری سه سطحی در سطح زیر ملی شامل؛ سطح واسط (ایالت / استان)، سطح محلی (بخش) و سطح روستا است. در این چهارچوب، طرحهای ملی (و منطقه‌ای) نیاز به هماهنگی با طرحهای محلی (بخش و روستا) دارند. در هر طرح بخشی دو سطح اساسی وجود دارد. وزارتخانه و تشکیلات اجرایی بخش<sup>(۱)</sup> مربوط در سطح ملی (که عمدتاً کنترل کننده سیاستهای رو به پایین، اهداف عمده و تصمیمات تخصیصی هستند) و سطح بخش<sup>(۲)</sup> که قدمتهای محلی، اولویتهای مردم و اطلاعات در مورد منابع و موانع محلی را به منظور تهیه طرحهای پیشنهادی برای اقدام در طرح بخش، جمع آوری کرده و برای برنامه ریزان سطح بالاتر به منظور ایجاد هماهنگی و تهیه برنامه نهایی ارسال می‌کنند.

در عمل مشکلاتی برای سازماندهی طرحهای پیشنهادی در این دو سطح به منظور هماهنگی با یکدیگر و هماهنگی با برنامه ملی وجود دارد. به همین دلیل، سطح واسط می‌تواند برنامه ریزی را انجام دهد، و نقش هماهنگ کننده را برای تکمیل فعالیتهای برنامه ریزی در سطح محلی داشته باشد. در این روند، آن می‌تواند به یکپارچگی اقتصاد ملی کمک کند، تخصیص منابع ناحیه‌ای را بهبود بخشد و نابرابری درآمد و سایر نابرابریها را کاهش دهد.

در واقعیت، ترکیبی از برنامه ریزی پایین به بالا و بالا به پایین<sup>(۳)</sup> که کم و کیف آن بطور قابل ملاحظه‌ای در بین کشورها با یکدیگر با یکدیگر متفاوت است وجود دارد. در یک نظام غیرمتمرکز، برنامه ریزی در سطح ملی شامل تصمیم‌گیری در مورد راهبرد توسعه، طراحی چهارچوب کلان، قدمتها و سیاستها، طرح ریزی بین بخشی، بسیج و تخصیص منابع و سایر امور مشابه است. در یک ساختار فدرال،

1- Sector.

2- district.

3- Bottom up and top down planning.



قوانینی مطابق قانون اساسی بطور عمده ماهیت این نقش و تقسیم کارکردها از طریق ایالتها یا استانها را انجام می‌دهند، که در یک سیستم غیرفدرال این اقدام حق ویژه حکومت مرکزی است. به هر حال، تخصیص صحیح کارکردهای برنامه‌ریزی برای سطح محلی از طریق مرکز و ایالتها / استانها انجام می‌شود. تعیین دقیق و واضح کارکردها در بین سطوح مختلف سلسله مراتبی یکی از الزامات مهم در فرآیند بهبود نظام برنامه‌ریزی است. این مسئله بحثهای مهمی را در زمینه معیار تخصیص اعتبارات و تقسیم مسئولیتها در سطوح زیر ملی مطرح می‌سازد. فراهم بودن داده‌ها، اطلاعات و مطالعات مربوط در سطوح محلی، مجموعه دیگری از ملاحظات را شکل می‌دهد. بعلاوه، برنامه‌ریزی در سطوح مختلف به سازمانهای متناسب در آن سطوح و پرسنل فنی لازم برای تهیه پروژه‌های مناسب و برقراری پیوند بین آنها نیاز دارد. مثالی واضح در مورد ماهیت اقدامات لازم برای تمرکز زدایی در جدول شماره یک نشان داده شده است. در سطح محلی این اقدامات شامل آماده کردن طرحهای محلی واقع‌گرایانه است که تهیه طرحها و پروژه‌های موردنظر را براساس نیازهای محلی مورد تاکید قرار داده و منابع محلی و بالقوه را با تاکید بر نیازهای ویژه گروههای هدف ارزیابی می‌کنند.

### مشارکت محلی در برنامه‌ریزی توسعه روستایی

با توجه به تاکیدات فوق، بسیج منابع محلی و دستیابی به مشارکت اجتماعی به منظور توسعه روستایی ضروری می‌باشد. در کل سه نوع مشارکت اجتماعی اساسی قابل تشخیص است. اول از همه «بسیج»<sup>(۱)</sup> می‌باشد که نقش تسهیل‌کننده را دارد. فرض بر این است که برنامه تهیه شده توسط عوامل و کارگزاران دولتی طبق نیازهای محلی است و مردم برای مشارکت در اجرا تشویق می‌شوند. این رویکرد به

دلیل ناتوانی در ترجمان نیازهای محلی به پروژه‌های مشخص، دارای محدودیتهایی است. نوع دوم

جدول شماره ۱: مثالی واضح در مورد تمرکز زدایی اقدامات در سطوح مختلف برنامه‌ریزی

سطح برنامه ریزی		
ملی	واسط	محلی
تنظیم راهبردها و سیاستهای توسعه ملی	تهیه برنامه‌های یکپارچه توسعه کشاورزی و روستایی براساس امکانات و اولویتهای محلی	تهیه طرحهای محلی برای توسعه - تنظیم اهداف درازمدت و میان مدت
- تعیین راهبردها	تهیه برنامه‌ها و پروژه‌ها برای استانها یا ایالتها	برآورد اهداف تولید در سطح محلی برنامه ریزی و اجرای تفصیلی
- تنظیم اولویتها و تقدمها	تعیین اهداف تولید در سطح منطقه‌ای و محلی برای کشاورزی و فعالیتهای وابسته	پروژه‌های کوچک، برنامه ریزی اعتبارات، ارائه مشوقهای تولیدی در سطح مزارع، سازماندهی فعالیتهای حمایتی کشاورزی، توسعه خدمات
- تعیین اهداف کمی	پروژه‌های آبیاری، توسعه ناحیه‌ای و غیره	برنامه‌ریزی و توسعه صنایع روستایی
بسیج و تخصیص منابع عمومی و خصوصی	اجرای اصلاحات ارضی، طرح‌ریزی	برنامه ریزی و اجرای فعالیتهای عمومی روستایی
- تخصیصهای بخشی	پروژه‌های آبیاری، توسعه ناحیه‌ای و غیره	توسعه فعالیتهای اجتماعی: بهداشت، تنظیم خانواده، تغذیه، آموزش، و سایر خدمات اجتماعی، آب آشامیدنی، بهداشت محیط و غیره
تهیه طرحهای ملی و تنظیم معیارها	پروژه‌های آبیاری، توسعه ناحیه‌ای و غیره	آموزش رهبران محلی به منظور ارتقاء مهارتهای محلی
سیاستها و اهداف کمی بخشی	پروژه‌های آبیاری، توسعه ناحیه‌ای و غیره	برنامه‌ریزی مکانی صنایع روستایی و خدمات اجتماعی
تعیین اولویتها و تخصیص اعتبارات	پروژه‌های آبیاری، توسعه ناحیه‌ای و غیره	برنامه‌ریزی برای فقرزدایی، بسیج منابع محلی
ارزشیابی برنامه‌ها، طرحها و پروژه‌ها	پروژه‌های آبیاری، توسعه ناحیه‌ای و غیره	

«وساطت و میانجیگری»<sup>(۱)</sup> نامیده می‌شود که هم دولت و هم مردم محلی از طریق نمایندگان و مؤسسات خود در یک روند منطقی و مناظره‌ای در برنامه ریزی و اجرا مشارکت می‌کنند. نوع سوم مشارکت دارای مفهوم «وکالت»<sup>(۲)</sup> است. در این شیوه، جوامع خود اجرا هستند؛ آنها اهداف، برنامه‌ها، طرحها و پروژه‌های توسعه روستایی، بسیج و کنترل منابع و فعالیتهای توسعه را تعیین می‌کنند، و در واقع تاکید بر توسعه و پایداری قابلیتهای توسعه یک جامعه همراه با اعتماد به نفس در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه است. مردم براساس نقاط ضعف موجود و امکانات در مورد آینده و مسیر توسعه خود تصمیم‌گیری می‌کنند.

با توجه به موارد فوق، مشارکت محلی در برنامه ریزی توسعه روستایی شامل چهار نوع مشارکت، شامل مشارکت در تصمیم‌گیری، مشارکت در اجرا، مشارکت در بهره برداری از منافع و مشارکت در نظارت و ارزشیابی می‌باشد. این چهار نوع مشارکت تشکیل دهنده چرخه برنامه ریزی توسعه روستایی پایدار می‌باشد. (برفان<sup>(۳)</sup>، ۱۹۹۳، ص ۳۶-۳۵). تاثیر مشارکت اجتماعی مقدار زیادی بستگی به روشها و مناسب بودن ارتباطات توسعه دارد. برخی از عوامل تعیین کننده کارایی مشارکت در زمینه قدرت تصمیم‌گیری هیئت نمایندگان، نظارت، حساسیت و غیره است که هم جنبه فنی و هم جنبه انسانی دارد. بنابراین سنجش محتوی و روشهای ارتباطات موثر توسعه در یک زمینه خاص و پذیرش آنها به عنوان عنصر اساسی در بهبود مشارکت اجتماعی برای برنامه ریزی توسعه روستایی اهمیت دارد.

### چهارچوب سازمانی برنامه ریزی توسعه روستایی

چهارچوب موجود برنامه ریزی توسعه روستایی در اکثر کشورها به گونه‌ای

1- Mediation.

2- Empowerment.

3- Uphoff

است که مراکز دولتی و بنگاه‌های بخش عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. البته در سال‌های اخیر، سازمان‌های غیردولتی (NGOs)<sup>(۱)</sup> نیز نقش مکمل بسیار مهمی در اکثر کشورها بویژه در ایجاد مؤسسات مشارکتی برای بهره‌مندی بالقوه از پروژه‌های توسعه روستایی دارند.

طیف گسترده‌ای از NGOs در بخش روستایی اکثر کشورها فعالیت دارند، که در اکثر موارد قادر به اظهار نظر، در زمینه نیازها و مسائل و مشکلات مردم هستند. به هر حال تنوع اهداف، طرحها و اقدامات در میان NGOs و تمرکز خاص NGOs بر فعالیتهای ویژه باعث شده که نقش آنها در توسعه روستایی محدود شود. نوع دیگری از مؤسسات که اغلب نقش مهمی در مدیریت زیر ساخت و خدمات طرحهای توسعه روستایی دارند، تعاونیها و انجمن‌های کشاورزان هستند. سازمانهای انتفاعی ویژه (برای مثال تعاونیهای افراد فقیر روستایی یا زنان) نیز در تامین نیازهای گروههای محروم در جوامع روستایی فعالیت می‌کنند. این سازمانها می‌توانند به منظور استفاده موثر از امکانات و خدمات توسعه روستایی توسط گروه هدف توسعه یابند. این سازمانها همچنین مشارکت گروه هدف را در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌ها افزایش می‌دهند.

### پایداری و برنامه ریزی توسعه روستایی

موضوع پایداری در برنامه ریزی توسعه روستایی اهمیت زیادی دارد. بویژه از آنجا که توسعه روستایی بطور فزاینده‌ای با افزایش توان جمعیت هدف به منظور تعیین سرنوشت آینده آنان مرتبط است، پایداری فعالیتهای توسعه روستایی به طور جدی مطرح بوده و شاخص نهایی روند توسعه می‌باشد. در سومین دهه توسعه سازمان ملل متحد (دهه ۱۹۸۰) توسعه محیطی، پایدار بودن توسعه و لزوم

سرمایه‌گذاری در همه بخشها مطرح شد. (بهبروز، ۱۳۷۸، ص ۳) موضوع پایداری ابعاد مختلف فنی، مالی، اقتصادی، اجتماعی، تشکیلاتی و اکولوژیکی دارد. هر یک از این جنبه‌ها از لحاظ عملکردی با هم مرتبط هستند، و همراه با یکدیگر امکان اجرای طرحهای ویژه را در مدت طولانی میسر می‌سازند. موضوع مهم دیگری که مورد تاکید است، پایداری اکولوژیکی است. به همین دلیل نظارت بر پیامدهای محیطی اقدامات توسعه روستایی و هماهنگی فعالیت‌های توسعه روستایی با شرایط محیطی ضروری است. این نوع هماهنگی و یکپارچگی در برنامه ریزی توسعه روستایی مهم است، چرا که جمعیت روستایی معمولاً قدرت انتخاب محدودی دارند، بقای اقتصادی در برابر فقر حداکثر از لحاظ نتایجی که در زمینه پایداری اکولوژیکی دارد موضوع مهمی است. به همین دلیل است که خانوارهای فقیر بیش از خانوارهای غنی از طریق فعالیت کشاورزی در تخریب محیط زیست نقش دارند (کرمی و رضایی مقدم، ۱۳۷۷، ص ۲۳) و مسئله انحطاط محیطی، اصلاح مداخلات مرتبط با پروژه‌های توسعه روستایی را ایجاب می‌کند.

نگرش همه جانبه نسبت مسائل محیطی در برنامه ریزی توسعه روستایی به منظور درک تنگناها و تمرکز بر مشکلات، تنظیم راهبردهای مناسب و ارائه معیارهای صحیح ضروری می‌باشد. این اقدامات را می‌توان با استفاده از چهارچوبی برای تهیه شرایط محیطی ناحیه یا منطقه تسهیل کرد. مراحل و اقدامات مورد نیاز عمدتاً شامل؛ درک شرایط موجود، تجزیه و تحلیل و برنامه ریزی اقدام است.

مرحله اول شامل مشخص کردن چهارچوب کلان برنامه‌ریزی ناحیه با تاکید بر اکوسیستم‌ها و خرده اکوسیستم‌ها و عناصر غالب آنها می‌باشد. این مرحله برنامه ریز را قادر به تشخیص موضوعات مهم برنامه ریزی می‌کند. مرحله دوم اشاره به جمع آوری داده‌های مربوطه و تجزیه و تحلیل آنها با توجه به روابط متقابل انسان -

محیط و روند بهره برداری از منابع دارد. مرحله سوم یعنی برنامه ریزی اقدام شامل؛ ارزشیابی اثرات مداخلات توسعه روستایی است. هدف در اینجا ارزشیابی فشار مداخلات (گذشته، حال و پیشنهاد شده) بر محیط و اکولوژی و شناخت معیارهای حفاظت از آنها می باشد. یکپارچگی این اقدامات در برنامه ریزی توسعه روستایی منوط به دسترسی کافی و وجود امکاناتی مانند ابزار سازمانی برنامه ریزی، مکانیزمهای کنترل، مکانیزمهای مشارکتی و مکانیزمهای باز خوردی می باشد.

ملاحظات اکولوژیکی (و فرهنگی) اهمیت زیادی در برنامه ریزی توسعه روستایی دارند. روند بهره برداری از منابع در سطح روستاها متأثر از بهره برداری بیش از حد منابع و تامین نیازهای زیستی (برای مثال از بین بردن پوشش جنگلی) می باشد. به هر حال، این فرآیندها بطور آهسته و پیوسته عمل می کنند و به همین علت در برنامه ریزی توسعه روستایی برخی اوقات آگاهی کافی نسبت به آنها وجود ندارد. سه منبع اصلی شامل زمین، آب و بیوماس<sup>(۱)</sup> در توسعه روستایی نقش اساسی دارند.

بنابراین برنامه ریزی در ارتباط با منابع طبیعی پایه باید بر چهار عنصر اساسی زمین، آب، جنگلها و منابع اکولوژیکی، منابع انرژی تجدید شونده تاکید داشته باشد.

در چهارچوب پایداری، برنامه ریزی توسعه روستایی در سطح روستا می باید بر تامین معیشت پایدار، برابری، تجدید پذیری محیطی، حفظ جنگلها و جنگلکاری تاکید کند.

تامین معاش پایدار اشاره به افزایش بازدهی و بهره وری از منابع به منظور تضمین برخوردارای مطمئن، یا دسترسی به منابع و امکانات برای تامین نیازهای اساسی دارد. این کار با برخی از روشها قابل دستیابی است. مالکیت اراضی، دام، حق

۱- Biomass یا مجموع وزن خشک تمام موجودات زنده ای که می توانند در هر تراز تروفیک زیست نمایند.

بهره‌برداری از مراتع، ماهیگیری، شکار، اشتغال بادوام و سایر فعالیتهای تولیدی، شاخصهای برابری حدود بهره‌مندی مردم فقیر از توسعه است. با توجه به نقش محوری کشاورزی در کاهش پایدار فقر روستایی (آقا علی‌نژاد، ۱۳۷۸، ص ۱۲۴) اقدامات لازم برای کاهش فقر شامل: توزیع مجدد زمین و اصلاح نظام اجاره داری، بهبود دسترسی مردم فقیر به اعتبارات، منابع آب، اشتغال، دانش و فناوری پیشرفته، تسهیلات آموزشی، بهره‌مندی از خدمات اجتماعی، امکانات توسعه منابع انسانی و غیره است که می‌تواند مسیری طولانی در جهت رسیدن به توسعه پایدار باشد. احیاء و تجدید پذیری محیطی شامل اصلاح روند تخریب اراضی و افزایش بازدهی آن، مدیریت صحیح منابع آب و غیره است. حفاظت از جنگلها و احیاء آنها شامل؛ حفظ جنگلها و تنوع بیولوژیکی، کاشت درخت در اراضی جنگلی مخروبه، پرورش درختان به منظور تامین سوخت و تولید گیاهان علوفه‌ای در اراضی عمومی (جنگل عمومی) همراه با مشارکت اجتماعی در برنامه ریزی و مدیریت می‌باشد.

با توجه به ملاحظات فوق، برنامه ریزی یک طرح توسعه روستایی پایدار در سطح روستا شامل اقداماتی است که در جدول شماره ۲ آمده است.

جدول شماره ۲ - مراحل برنامه ریزی توسعه روستایی پایدار در سطح روستا

مراحل	روشها	خروجی	نتایج
۱ - تنظیم چهارچوب کار	جمع آوری اطلاعات	تعیین وضعیت کمی منابع	آگاهی نسبت به قابلیت‌های توسعه
۲ - تجزیه و تحلیل استفاده فعلی از منابع	ارزیابی کمی و کیفی استفاده از منابع	شناخت میزان فشار بر منابع	تنظیم راهبرد کلی
۳ - تهیه برنامه	ارزیابی توسعه	شناخت مشکلات و روشهای حل آنها	اهداف
۴ - اجرا، تغییر و اصلاح برنامه	شناخت روابط عملکردی، نارسائی‌ها، محرومیتها	جدول فعالیتها	اندازه‌گیری میزان فشار، تغییر و اصلاح برنامه
۵ - نظارت	شناخت شاخصهای بحرانی و اساسی	مشاهده روندها	بازخورد برنامه و تغییر و اصلاح آن

مأخذ: CIRDAP<sup>(۱)</sup>، ۱۹۹۳، ص ۵۷.

با توجه به پیچیدگی فعالیتهای توسعه روستایی و نیاز به رویکرد برنامه ریزی یکپارچه و همه جانبه در این زمینه، وجود یک مکانیزم نظارت و ارزشیابی دقیق به منظور سنجش پیامدهای اقدامات توسعه روستایی ضروری می‌باشد. برای اینکه این اقدام نتیجه مناسبی داشته باشد، مفهوم نظارت و ارزشیابی باید فراتر از

1- Center on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific.



مدیریت فنی در نظر گرفته شود و باید جزء اساسی پروژه باشد. علاوه بر این، سازمانهای مردمی نیز باید در سطوح مختلف در مکانیزم نظارت و ارزشیابی چند سطحی همراه با نقش مکمل NGOs مشارکت داده شوند. مسئله اصلی در این زمینه شناخت و عملیاتی کردن مجموعه‌ای از شاخصها برای سنجش و اندازه‌گیری میزان اجراء و تأثیر برنامه‌های توسعه روستایی می‌باشد.

### نتیجه:

توسعه روستایی یک فرآیند سیستمی است و هرگونه اقدام برای اصلاح ماهیت ستانده سیستم، بدون توجه به محیط گسترده‌تر نهادی، سازمانی، تشویقی و ارتباطی، احتمال دستیابی به فرجامی مطلوب را نخواهد داشت. آنچه مورد نیاز است مجموعه کاملی از اجزای به هم پیوسته سیستم است که مفهوم همه جانبه نوینی را از توسعه به دست می‌دهد. در چنین سیستمی، راهبردهای توسعه نه از بالا به پایین و نه از پایین به بالا، بلکه آمیزه‌ای از هر دو هستند (لاکسمانان، ۱۳۷۶، ص ۱۰۹). برنامه ریزی توسعه روستایی نمی‌تواند مستقل از نظامهای اجتماعی-اقتصادی، فرهنگی، اعتقادی و محیطی، اکولوژیکی حاکم بر نواحی روستایی در نظر گرفته شود. نظامهای فوق دارای اهمیت بوده و نگرش همه جانبه به آنها در فعالیتهای توسعه روستایی لازم است. بویژه در برنامه ریزی توسعه روستایی پایدار، رویکردی مبتنی بر نظام ضروری است، نقش مشارکتی سازمانهای محلی برای تسهیل روند تصمیم‌گیری غیرمتمرکز اساسی بوده و طبق نظر برنامه ریزان موفقیت مشارکت محلی و سازمانهای محلی بستگی به درک کارکرد نظام اجتماعی اقتصادی و قابلیت یکپارچه کردن عناصر انسانی بطور فردی و جمعی در سطح محلی دارد.

برنامه‌ریزی توسعه روستایی نیازمند درک مردم فقیر روستایی و روانشناسی آنها از لحاظ ترس، از خود بیگانگی، احتمال پذیرش خطر و همچنین مهارتهای سازمانی

و رفتار اجتماعی دارد. باید آگاه بود که اکثر مسائل مهم و اساسی در برنامه ریزی روستایی جنبه فنی نداشته، بلکه ابعاد انسانی، سازمانی، اجتماعی و سیاسی نیز دارند.

بنابراین موضوع مهم افزایش کارایی روش‌شناسی‌ها در برنامه‌های توسعه روستایی است. از این لحاظ از مباحث فوق چند موضوع اهمیت دارد:

اول - برنامه‌ریزی توسعه روستایی روندی است که به موجب آن خواسته‌ها و نیازهای محلی بطور مؤثری با قابلیت‌های توسعه یک ناحیه هماهنگ می‌شوند. برنامه ریزی موفق نیازمند شناخت اجزاء پروژه بر پایه تشخیص دقیق گروه‌های هدف و ارزشیابی توان مؤسسات موجود می‌باشد.

دوم - با توجه به اهمیت مسائل تشکیلاتی در برنامه ریزی و طراحی پروژه، شناخت نیازها و خصوصیات گروه‌های مختلف در جمعیت هدف و بررسی ظرفیت مؤسسات محلی در تنظیم پروژه و ساختار سازمانی اهمیت اساسی دارد. در این راستا، به منظور برنامه‌ریزی دقیق و اجرای مؤثر آن، تمرکززدایی همراه با تفویض اختیار کافی به سطوح محلی ضروری است.

سوم - استفاده از رویکرد چند بخشی در برنامه‌ریزی توسعه روستایی، گزینه مناسبی برای کاهش فقر در نواحی روستایی است. با توجه به نیازهای محلی، حدود برنامه ریزی باید شامل مجموعه‌ای از زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی به منظور تامین امکانات لازم برای رشد اقتصادی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی در روستاها و گسترش امکانات تولیدی برای ایجاد فرصت‌های اشتغال باشد.

روش‌شناسی‌های برنامه ریزی توسعه روستایی با گذشت پیچیده‌تر می‌شود. تغییر در سیاست‌های کلان همراه با تاکید بر تعدیلهای ساختاری و افزایش وابستگی به مکانیزمهای بازار در اکثر کشورهای در حال توسعه، منجر به ظهور ساختار

جدیدی از فقر شده است (تیلور، ۱۹۹۳، ص ۷۶). بروز فقر صرفاً ناشی از تفاوت در مالکیت و بهره‌وری نبوده، بلکه متأثر از مداخلات کلان و شوکهای خارجی نیز می‌باشد. با توجه به این تغییرات ساختاری، مردم فقیر روستاها بطور فزاینده‌ای وابسته به درآمدهای حاصل از بازار کار و ارزش افزوده در فعالیتهای غیرکشاورزی هستند. این شرایط نیاز به رویکرد جامع‌تر به مقوله توسعه روستایی در مقایسه با تمرکز بر کشاورزی در دهه‌های گذشته را مورد تاکید قرار می‌دهد.

به هر حال اقداماتی نیز همراه با تغییرات فوق به منظور توسعه روستایی لازم است. اینها شامل رفع جهت‌گیری ضد کشاورزی در سیاست قیمت گذاری از طریق تعدیل در نرخ مبادله واقعی و آزادسازی تجارت، پیشرفتهای فنی در نظام کشاورزی، درک بهتر ماهیت چند بعدی فقر روستایی، تمرکززدایی سیاسی و اداری و تحول در سازمانهای غیردولتی (NGOs) می‌باشند.

با توجه به تغییر شرایط، رویکرد آینده به توسعه روستایی باید بر نقش توسعه‌ای سازمانهای محلی و NGOs به عنوان مکملهای دولت و بازار تاکید داشته باشد. توجه به رویکرد جامع به توسعه روستایی فراتر از کشاورزی، اخیراً مورد تاکید قرار گرفته است. در این رویکرد، بهبود تمرکززدایی صنعتی، توجه به بخش غیررسمی روستایی، انجام سرمایه‌گذاریهای کوچک، تخصیص قابل انعطاف، ایجاد بازار کار و سایر اقدامات مشابه باید مورد توجه قرار گیرد.

### منابع:

- ۱- اسکاپ، رشد کشاورزی و فقر روستایی، ترجمه علیرضا آقا علی نژاد، روستا و توسعه، شماره ۲، سال ۲، تابستان ۱۳۷۸.
- ۲- بهفروز، فاطمه، بررسی مفهوم توسعه پایدار در تحقیقات علمی و جغرافیایی با تاکید بر جنبه‌های کشاورزی، پژوهش‌های جغرافیایی، سال سی و یکم، شماره ۳۶، مهرماه ۱۳۷۸.
- ۳- رضایی مقدم، کورش و کرمی، عزت اله، فقر و کشاورزی پایدار: واکاوی کیفی، روستا و

- توسعه، سال ۲، شماره ۳، پاییز ۱۳۷۷.
- ۴- لاکشمانان، تی.آر. مدل در حال پیدایش توسعه روستایی، ترجمه علی اکبر، روستا و توسعه، سال ۱، شماره ۱، بهار ۱۳۷۶.
- 5- Bardham, P. (1993) "Analytics of the Institutions of Informal Cooperation in Rural Development", *World Development*, 21 (4).
- 6- CIRDAP (1993) Report on National for Developing a Monitoring and Evaluation (M and E) Mechanism for Agrarian Reform (AR) and Rural Development (RD), CIRDAP Study Series 141, Center on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific, Duaka.
- 7- FAO (1985) Toward Improved Multilevel Planning for Agricultural and Rural Development in Asia and the Pacific, FAO Economic and Social Development Paper 52. FAO. Rome.
- 8- Mujeri, M. (1997) Planning For Rural Development, Rural Development International Workshop. 9-13 April 1996, FAO.
- 9 - Subramanian, R. (1988) Rural Development, Yatan Publications, New Delhi.
- 10- Taylor, L. (1993) "The Rocky Road to Reform: Trade, Industrial, Financial and Agricultural Strategies", *World Development*, 21(4).
- 11- UNDP (1992) Human Development Report 1992, Oxford University Press, New York.
- 12- Uphoff, N (1993) "Grassroots Organization and NGOs in Rural Development: Opportunities With Diminishing States and Expanding Markets", *World Development*, 21 (4).
- 13- World Bank (1992) World Development Report, Oxford University Press, New York.