

نشست‌های برگزار شده در دانشکده علوم اجتماعی

عنوان نشست: سیاست‌گذاری اجتماعی توسعه روستایی در ایران، نقد رابطه

دولت و جامعه روستایی

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده علوم اجتماعی با مشارکت انجمن جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی ایران
مسئول نشست (عضو هیئت علمی):	دکتر محمود جمعه پور (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۶
اعضای هیئت علمی:	دکتر میترا عظیمی و دکتر علی خاکساری (اعضای هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر حسن افراخته (عضو هیئت علمی دانشگاه خوارزمی و رئیس انجمن برنامه‌ریزی روستایی ایران)، دکتر مصطفی طالشی (عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور)، دکتر عنایتانی (عضو هیئت علمی دانشگاه مشهد) و دکتر خراسانی زاده (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر ژیلای سجاد (معاون وزیر کشور و رئیس موسسه علمی و کاربردی وزارت کشور)، دکتر سعیدرضا جندقیان (معاون امور دهیاری‌های سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)، مهندس غلامرضا مجیدی (مدیر کل دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی طرح‌های بنیاد مسکن انقلاب اسلامی)
مسئله محوری نشست:	بررسی جایگاه دولت و جامعه محلی (روستایی) در فرایند توسعه سرزمین، مسائل و اولویت‌های توسعه جامعه روستایی، مدیریت توسعه روستایی، راهبرد مشارکت جامعه محلی در فرایند توسعه روستایی
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، وزارت نیرو، سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی، سازمان محیط‌زیست

چکیده مباحث طرح شده:

۱- توضیح دقیق اهداف نشست همراه با ذکر چالش‌ها و مشکلات پیش‌رو و خلاصه دیدگاه‌های مطرح در این باره:

جامعه روستایی به عنوان بخشی مهم از جامعه ملی نقشی اساسی در توسعه پایدار سرزمین دارد. در شرایطی که کشور بیش از هر زمان دیگری نیازمند به خوداتکایی و توسعه درون‌زا و افزایش تاب‌آوری در مقابل قدرت‌ها و عوامل بیرونی است، بخش روستایی به عنوان بخش اساسی تولید و اشتغال ملی نقشی محور برعهده دارد. با وجود اینکه در دهه‌های پس از انقلاب تا حدودی این اهمیت در کک شده است و به بخش روستایی توجه بیشتری شده است، اما اکنون و پس از گذشت چند دهه به نظر می‌رسد؛ یا این توجه به جامعه روستایی به میزان کافی نبوده است و یا مدیریت مسئله بخش روستایی و برنامه‌های توسعه این بخش بر مبنای اصول درستی صورت نگرفته یا به درستی اجرا نشده است. به گونه‌ای که نه تنها روستاها نتوانسته‌اند نقش محوری خود را در توسعه ملی ایفا نمایند، بلکه خود با مشکلات عمیق بی‌هویتی، سطح پایین اشتغال و درآمد، محرومیت و نابرابری‌های گسترده روبه‌رو هستند که منجر به مهاجرت گسترده روستا به شهری، تخلیه روستاها و تضعیف بخش تولید شده است. امروز جامعه روستایی با مشکلات عمیق و پیچیده‌ای روبروست که ناشی از عدم توسعه یافتگی و محرومیت شدید این بخش و نابرابری سطح رشد و توسعه در مناطق روستایی در مقایسه با مناطق شهری می‌باشد. نتیجه اینکه بخش روستایی امروز به عنوان حلقه ضعیف در سیستم توسعه ملی و مشکل مبنایی در فرایند توسعه نمایان شده است به گونه‌ای که بسیاری از مشکلات سایر بخش‌ها از جمله جامعه شهری و بخش‌های تولیدی و صنعتی بدون حل مسائل روستایی امکان‌پذیر نیست؛ بنابراین توسعه مناطق روستایی به عنوان:

- یک هدف در جهت بهبود کیفیت زندگی و رفاه جامعه روستایی،
 - یکی از گزینه‌های اساسی توسعه ملی و پایه و اساس توسعه پایدار سرزمین
 - بهبود وضعیت فقیرترین اقشار جامعه و کاهش نابرابری،
- بخشی مهم از فرایند توسعه ملی را تشکیل می‌دهد.

- راهبردهای متنوعی در زمینه دستیابی به توسعه روستایی وجود دارد و تجربه شده‌اند، برآیند تجربه توسعه روستایی در طی چند دهه در سطح جهانی و ملی نشان می‌دهد که:
- سند راهبردی برای توسعه پایدار اجتماعات روستایی مستلزم همه‌جانبه‌نگری و نگرش یکپارچه به موضوع توسعه مناطق روستایی به‌عنوان بخشی از نظام اجتماعی، اقتصادی، فضایی و سیاسی سرزمین ملی است.
 - برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی باید مبتنی بر مشارکت جامعه محلی باشد و هرگونه رویکرد غیرمشارکتی نمی‌تواند اهداف توسعه را محقق سازد.
 - در کنار توجه به اهداف اقتصادی، عمرانی و رفاهی بایستی به ابعاد اجتماعی توسعه توجه ویژه‌ای صورت گیرد.
 - در جهت دستیابی به توسعه پایدار در کنار سیاست‌گذاری اقتصادی و عمرانی، سیاست‌گذاری اجتماعی و فرهنگی ضروری است. سیاست‌گذاری اجتماعی بهبود رفاه انسانی و کاهش نابرابری است. نابرابری و رفاه انسانی یک مسئله اخلاقی است و بر حق شهروندی تأثیر می‌گذارد.
 - سیاست‌گذاری اجتماعی با هدف برآورده کردن نیازهای اساسی انسانی که لازمه کاهش نابرابری و بهبود رفاه انسانی است به سیاست‌های آموزش، بهداشت، مسکن، اشتغال و تأمین اجتماعی توجه خاص دارد.
 - مدیریت توسعه و تأکید بر شیوه‌های مشارکتی که در آن جامعه محلی در تمامی مراحل فرایند توسعه درگیر باشند و تبیین رابطه دولت و جامعه محلی در فرایند توسعه لازمه ایجاد یک فرایند پایدار از توسعه به شمار می‌رود.

۲. چکیده مباحث صاحب‌نظران در نشست

◀ سخنران اول - «سیاست‌گذاری اجتماعی توسعه روستایی در ایران، نقد رابطه دولت و ملت در فرایند سیاست‌گذاری توسعه روستایی»:

مهم‌ترین گام در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت جامعه روستایی در راستای رسیدن به توسعه پایدار، شناخت واقعی و دقیق مسائل و نیازهای جامعه و تشخیص درست اولویت این

مسائل است؛ به عبارت دیگر هر مشکل در جای خود یک مشکل است اما اینکه در فهرست مسائل و مشکلات در چه اولویتی قرار می‌گیرد، اهمیت دارد. اگر مشکلات را به درختی تشبیه کنیم که سه قسمت اصلی ریشه، تنه و شاخ و برگ دارد. بسیاری از مشکلات و مسائلی که در نگاه اول به جامعه دیده می‌شوند، شاخ و برگ این درخت هستند در حالی که ریشه این مسائل چیز دیگری است و باید ریشه مسائل را شناسایی کرد. این امر امکان‌پذیر نیست جز از طریق برنامه‌ریزی مشارکتی و ارتباط و تعامل با جامعه محلی و درگیر ساختن آن‌ها در فرایند برنامه‌ریزی.

- پیوند بین دولت به عنوان سیاست‌گذار و جامعه روستایی: سیاست‌گذاری اجتماعی در چارچوب اجرای برنامه‌های توسعه و رفاه، شکل غالب رابطه دولت‌های مدرن و جامعه است.

- تغییر و پویایی جامعه: در عصر اطلاعات و ارتباطات بسیاری از روابط، ساختارها و نهادهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جوامع دچار دگرگونی می‌شوند. جامعه روستایی از این قاعده برکنار نیست. در زمانی که جامعه دچار تغییر و تحول شده است. نهادهای سیاست‌گذاری، مدیریت و اجرای برنامه‌های توسعه نمی‌توانند بدون تغییر بمانند و براساس رویه‌های پیشینی، برنامه‌های ایستا و پیش‌فرض‌های ثابت در جهت توسعه اقدام کنند. بدیهی است که در چنین شرایطی اهداف برنامه‌های توسعه با نیازها و خواسته‌های واقعی جامعه تطبیق نداشته و اهداف توسعه برآورده نمی‌شود؛ بنابراین ما در سطح سیاست‌گذاری، مدیریت و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی نیاز به تغییر در نگرش و روش داریم.

- نیاز به تغییر نگرش: شناخت، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نیازمند تغییر در طرز نگرش ماست و با تفکر قالبی پیشینی نمی‌توان به حل مسئله کمک کرد.

- اگر ما بخواهیم مسئله فقر، بیکاری، مسکن، ناامنی غذایی، مهاجرت و بی‌هویتی را حل کنیم به طرز تفکر و رویه‌های جدیدی نیاز داریم.

مسائل و اولویت‌های سیاست‌گذاری اجتماعی توسعه روستایی:

مسئله دسترسی به کیفیت زندگی بهتر، سطح رفاه، آموزش، بهداشت، اشتغال، درآمد و مسکن مناسب، از مشکلات آشکار جامعه روستایی است. با وجود اجرای برنامه‌های مختلف در روستاها، این مسائل در طی چند دهه عمیق‌تر شده است. تداوم مشکلات تا حدودی نتیجه سیاست‌های برنامه‌ریزی توسعه در عرصه‌های ملی، منطقه‌ای و توسعه روستایی که عمدتاً با شعارهای حمایت از یک زندگی خوب در مناطق روستایی دنبال شده است. در این رابطه همچنان این پرسش اساسی مطرح است که:

- چگونه می‌توانیم نیازهای اساسی مردم روستایی برای دسترسی به شغل، درآمد، رفاه و مسکن مناسب را فراهم نماییم؟ در پاسخ به این پرسش ابتدا لازم است برخی از شاخص‌های معرف وضعیت موجود جامعه روستایی را مورد اشاره قرار دهیم تا مشخص شود در کجا هستیم.

بررسی وضعیت موجود جامعه روستایی از نظر: وضعیت جمعیتی، آموزش و سواد، دسترسی به خدمات رفاهی و زیربنایی، اشتغال، درآمد، فقر و نابرابری و امنیت غذایی ضمن اینکه ما را با مسائل کنونی جامعه روستایی آشنا می‌سازد تا حدود زیادی ناکارآمدی الگوی توسعه روستایی را نشان می‌دهد. در اینجا به طور خلاصه به برخی از شاخص‌های رفاهی و برخورداری جامعه (جدول شماره ۱) جهت طرح بحث اشاره می‌گردد:

جدول شماره (۱) - سطح برخورداری خانواده‌های روستایی و شهری از خدمات و زیرساخت‌های زندگی در سال ۱۳۹۲ به درصد

نسبت برخورداری خانوارهای شهری به روستایی	شهری	روستایی	
۱,۱	۹۹,۸	۹۸,۷	حداقل برق
۳۲,۲	۸۳	۶۲,۸	حداقل تلفن ثابت
۱۰۶,۱	۹۲,۳	۴۴,۸	حداقل گاز لوله‌کشی
۱۴۷,۸	۷۸,۲	۳۱,۶	حداقل آب لوله‌کشی، فرق و تلفن ثابت و گاز لوله‌کشی

مأخذ: مرکز آمار ایران

با وجود اینکه سطح دسترسی به خدمات رفاهی و زیرساختی در روستاها در طی چند دهه اخیر رشد چشمگیری داشته است و فاصله آن با مناطق شهری کاهش یافته است؛ اما این امر باعث توسعه روستاها نشده است بلکه در بسیاری از موارد اثر عکس بر توسعه روستایی گذاشته است.

چنانکه نسبت روستاهای دارای آب لوله‌کشی از کل روستا افزایش ۶۰ تا ۷۰ درصدی سطح دسترسی به این خدمت را نشان می‌دهد.

نسبت دسترسی به پزشک عمومی افزایش ۴ برابری دسترسی به خدمات بهداشتی را نشان می‌دهد.

روند رشد سطح سواد در جامعه روستایی افزایش سطح سواد به حدود ۸۰ درصد را نشان می‌دهد.

در عین حال:

نرخ بیکاری جامعه روستایی در دهک‌های مختلف در آمدی نشان می‌دهد بیکاری در دهک اول جامعه روستایی بیش از ۷۰ درصد است.

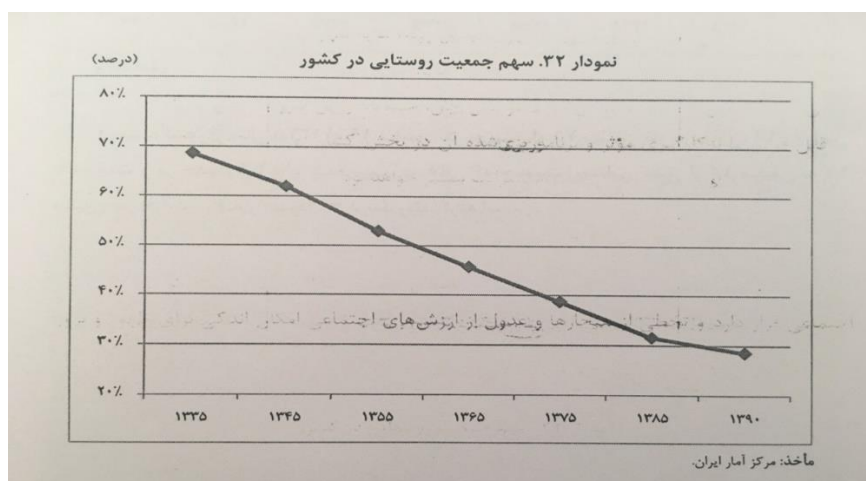
از نظر وضعیت فقر اقتصادی خانوارهای روستایی، در سال ۱۳۹۳ میزان هزینه هر خانوار روستایی از میزان درآمدش، حدوداً ۴ درصد بیشتر بوده است که نشان‌دهنده یک ناپایداری اقتصادی در خانواده‌های روستایی است.

از نظر وضعیت درآمد و توزیع درآمدی، درآمد دهک اول ماهیانه حدود ۳۵۰ هزار تومان و حتی دهک دهم در حدود درآمد دهک ۶ شهری است؛ که نشان‌دهنده فقر و نابرابری بین خانوارهای شهری و روستایی است.

از نظر نابرابری درآمدی جامعه شهری و روستایی درآمد هر فرد شهری به‌طور متوسط ۱٫۹ برابر فرد روستایی و تقریباً حدود ۲ برابر بوده است. یکی از علت‌های اصلی مهاجرت بی‌رویه نیز می‌تواند همین عامل باشد. روند مهاجرت سریع جمعیت روستایی به شهرهای که باعث پیامدهای گسترده منفی هم برای روستاها و هم برای مناطق شهری شده است در نمودار روند رشد جمعیت روستایی در طی چند دهه اخیر نمایان است. از نظر جمعیتی، سهم جمعیت

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها ... ۱۷۳

روستایی کشور نزولی بوده و از ۷۰ درصد در سال ۱۳۳۵ به کمتر از ۲۸ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. (نمودار شماره ۱)



نمودار شماره (۱) نسبت جمعیت روستایی کشور

از نظر وضعیت مسکن، آمارها کاهش نسبت مالکیت شخصی و افزایش نسبت اجاره‌نشینی را در روستاها نشان می‌دهد.

از نظر فقر و امنیت غذایی، متوسط سهم هزینه خوراک‌ها در هزینه خانوار روستایی به طور متوسط ۳۹٫۵ درصد بوده است.

امنیت غذایی اقتصادی خانواده‌های روستایی نشان می‌دهد در مناطق روستایی دهک اول تا نهم در معرض ناامنی غذایی اقتصادی قرار دارند و فقط دهک دهم در محدوده نسبتاً امن غذایی قرار دارد. آمار و اطلاعات نشان می‌دهد روستاییان نسبت به شهرنشینان، برای تأمین سبد غذایی خود بیشتر متکی به مواد غذایی پرکالری و ارزان‌قیمت می‌باشند. میزان مصرف قند و شکر روستاییان حدود ۴۵٪ بیشتر و برای دخانیات، حدود ۱۳ درصد بیشتر از خانواده‌های شهری است. (مرکز آمار ایران به نقل از مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۶)

چرا مردم روستایی فقیرند، چرا مهاجرت می‌کنند و حاشیه‌نشینی را به ماندن در روستا ترجیح می‌دهند، چرا بیکارند و شغل کشاورزی برای آن‌ها جاذبه‌ای ندارد و... بررسی نشان می‌دهد که برخلاف بسیاری از ذهنیت‌ها و برنامه‌های تهیه شده و اجرا شده بر مبنای این ذهنیت‌ها، مسئله اصلی روستاها و اولویت اصلی آن‌ها مسائل رفاهی و خدماتی نیست، حتی مسائل مربوط به اشتغال و بیکاری و ... در اولویت اول نیستند. بلکه اولویت اصلی مسائل مدیریتی است. بیکاری، فقر، مهاجرت، حاشیه‌نشینی و... نمود و شاخ و برگ مسائل ریشه‌ای‌تری هستند. صورتی در زیر دارد آنچه در بالادستی!

در تحقیقی در مورد مسائل و مشکلات در وضع موجود جامعه روستایی که حدود ۲۰۰۰ نفر از مردم روستایی به آن پاسخ داده‌اند. مسئله اصلی مدیریت است. مسئله اصلی شهروند درجه دوم بودن است. مسئله اصلی عدم اولویت فعالیت‌های تولیدی است و... میانگین یافته‌های بر اساس نظر جامعه محلی و کارشناسان بر اساس اندازه ضریب نهایی پنج دسته مسائل کلی روستاها و اولویت آن‌ها در جدول زیر آمده است.

جدول شماره (۲) - امتیاز نهایی گروه مسائل و مشکلات اصلی بر اساس ارزیابی راهبردی مدل

(QSPM) (پرسشنامه خبرگان و روش ارزیابی مشارکتی PRA)

عوامل اصلی	مسائل مربوط به آب (مدیریت، بهره‌برداری و دسترسی) و محیط‌زیست (امتیاز نهایی)	مسائل مربوط به تولیدات کشاورزی، دامداری و بهره‌برداری از زمین‌ها (امتیاز نهایی)	مسائل اجتماعی و اقتصادی (اشتغال، درآمد، مهاجرت) (امتیاز نهایی)	مسائل مدیریتی، نبود نظارت دولت، نبود اعتبارات دولتی (امتیاز نهایی)	مسائل رفاهی، خدماتی، عمرانی (امتیاز نهایی)
میانگین	۴,۷۵۴	۶,۰۹۶۵۷۱	۷,۱۶۱۴۲۹	۸,۹۱۴۸۵۷	۷,۰۷
اولویت	۵	۴	۲	۱	۳

منبع: جمعه پور ۱۳۹۶

چنانکه جدول شماره (۲) نشان می‌دهد. براساس میانگین ضریب نهایی اولویت مسائل به ترتیب زیر به دست آمده است: مسائل مدیریتی، نبود نظارت دولت، نبود اعتبارات دولتی در

اولویت اول و مسائل اجتماعی و اقتصادی (اشتغال، درآمد، مهاجرت) در اولویت دوم در بین ۵ دسته مسائل قرار داشته‌اند.

براین اساس:

- جایگاه کنونی و وضعیت موجود جامعه روستایی را می‌توان برآیند روابط کارکردی و عملکردی این جامعه در ارتباط با دولت و شهر دانست. این روند در چارچوب رابطه دولت و ملت در قالب مفاهیم حاکمیت یا حکمروایی محلی، حاکمیت دولتی و حکمروایی خوب قرار می‌گیرد.

- جریان سیاست‌گذاری در ارتباط با جامعه روستایی، جریان انتقال از حاکمیت محلی به حاکمیت دولتی است. رابطه دولت و جامعه روستایی را می‌توان انتقال از حکمروایی محلی به حکمرانی ملی یا به تعبیر دقیق‌تر به حکمرانی حاکمیتی دانست در این روند نقش جامعه محلی در سیاست‌گذاری و مشارکت در فرایند توسعه کم‌رنگ‌تر می‌شود.

◀ سخنران دوم- محورهای بحث؛ سیاست‌های توسعه روستایی در کشور/ دیدگاه‌های نظری و تجربه توسعه روستایی:

در ارتباط با ضرورت و اهمیت توسعه روستایی و تجربه توسعه در کشور به مدل‌های نظری به کار گرفته شده در کشور در زمینه توسعه و توسعه روستایی به بحث پرداختند و به این موضوع اشاره کردند که نداشتن چارچوب و پشتوانه نظری در توسعه به‌ویژه در ارتباط و توسعه روستایی و استفاده از مدل‌های توسعه بیرونی و غربی از مهم‌ترین دلایل دست نیافتن به اهداف توسعه بوده است.

مدل‌های توسعه تجربه شده در غرب به دلیل بستر و شرایط متفاوت در کشورهای جهان سوم، نتایج متفاوتی به همراه دارند. عدم سازگاری این دیدگاه‌ها با بسترهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جدید باعث شده است که در اغلب موارد نتایج به دست آمده از به کارگیری این دیدگاه‌ها نه تنها باعث توسعه نشده است، بلکه به عمیق‌تر شدن توسعه‌نیافتگی دامن زده است. اولویت رشد اقتصادی سریع، رویه بالا به پایین و نسخه واحد توسعه برای محیط‌های مختلف و نادیده گرفتن نقش و مشارکت مردم و تفاوت‌های اجتماعات محلی از

مشکلات اساسی این دیدگاه‌ها و رویکردهای توسعه به شمار می‌رود. به این مشکلات که به نظر ذاتی مدل‌های توسعه غربی در مورد کشورهای جهان سوم به شمار می‌رود باید درک ناقص از این مدل‌ها و اجرای نادرست و ناقص آن‌ها و مدیریت نامناسب برنامه‌های توسعه در درون کشورهای جهان سوم را افزود؛ به عبارت دیگر مشکل برنامه‌های توسعه در کشورهای جهان سوم و از جمله کشور ما این است که نه تنها از مدل‌های توسعه وام گرفته از بیرون استفاده کرده‌اند، بلکه بدتر آنکه در موارد زیادی حتی فاقد مدل پشتوانه و چارچوب نظری مشخصی بوده‌اند. معنی این حرف این است که استفاده از تجربه توسعه دیگران به خودی خود عملی منفی به شمار نمی‌رود و بلکه می‌تواند اثرات مثبت نیز به همراه داشته باشد. آنچه نامطلوب است عدم شناخت کافی نسبت به این رویکردها و تجارب توسعه، بی‌توجهی به آثار و پیامدهای پیشینی آن‌ها و یا به کارگیری ناقص و سلیقه‌ای این مدل‌ها است.

نتیجه اینکه فقدان چارچوب نظری برای توسعه، مدل‌های توسعه عاریتی غربی و غیربومی بودن مدل‌های توسعه، اولویت رشد اقتصادی بر توسعه همه‌جانبه، مشارکت ندادن مردم در فرایند توسعه، بی‌توجهی به تفاوت‌های منطقه‌ای و جامعه محلی، رویه بالا به پایین برنامه‌های توسعه و اجرای ناقص و سلیقه‌ای آن‌ها توسط دولت‌های ناکارآمد و مصلحت‌گرا از دلایل اصلی عدم موفقیت برنامه‌ای توسعه در کشور به‌ویژه در حوزه توسعه روستایی بوده است. درس گرفتن از تجارب پیشین توسعه و شناسایی نقاط قوت و ضعف آن‌ها، درگیر ساختن جامعه و مشارکت دادن واقعی مردم در فرایند توسعه، پذیرش تنوع و همه‌جانبه‌نگری لازمه دستیابی به توسعه پایدار است.

◀ سخنران سوم - محورهای بحث؛ مدیریت توسعه روستایی کشور:

با توجه به حوزه کاری به تشریح الگوی مدیریت روستایی در کشور پرداختند. چنانکه در بحث اشاره شد، مسئله مدیریت روستاها یکی از مهم‌ترین مسائل روستایی و مدیریت کشور به شمار می‌رود. مدیریت حلقه واسطه جامعه محلی و نهاد دولت به‌عنوان سیاست‌گذار و مجری طرح‌های توسعه می‌باشد. در سال‌های اخیر با ایجاد و سازمان‌دهی شوراهای شهری و روستایی تلاش شده است تا مشارکت مردم در اداره امور روستاها نهادینه شود. برای پیوند بین نهاد

مردمی شورا روستایی و دولت، با ایجاد نهاد رسمی دهیاری به‌عنوان نهاد رسمی تلاش شه است تا نهاد مدیریتی روستا کامل شود به طوری که هم مردم و هم دولت در چارچوب این نهادها بتوانند در مدیریت توسعه روستاها مشارکت، هماهنگی و هم‌افزایی لازم را داشته باشند. در همین راستا در سال‌های اخیر دولت با حمایت از دهیاری‌ها و اعتباربخشی بیشتر به نقش شوراهای روستایی گام‌های مؤثری در مدیریت روستا و توسعه روستایی برداشته است. هم‌اکنون در چارچوب اولویت‌بخشی به توسعه روستاها و توسعه اشتغال، کارآفرینی و خوداشتغالی بودجه قالب توجهی در اختیار روستاها قرار گرفته است. در همین راستا از طرف دولت به دهیارها اعتبار بودجه‌ای سالانه قابل توجهی برای هزینه در زمینه عمران و توسعه روستایی اختصاص داده شده است. با اتکاء به این بودجه تخصیص یافته تلاش‌های خوبی در زمینه تأمین برخی از نیازها و خدمات مورد نیاز روستاها انجام شده است.

در ادامه بحث پرسش‌های خوبی از طرف شرکت‌کنندگان در نشست به‌ویژه دانشجویان عزیز مطرح شد. از جمله اینکه اگر همه چیز خوب است و نهاد دولت نقش خود را به خوبی ایفا می‌کند چرا همچنان موج مهاجرت از روستاها به سوی شهرها در جریان است و چرا با وجود همه اقدامات توسعه‌ای در روستاها، روستائیان حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ را به زندگی در روستاهای خود ترجیح می‌دهند. در پاسخ به این پرسش‌ها مباحث خوبی مطرح شد که در جمع‌بندی نهایی آقای دکتر جمعه پور مباحث را به صورت زیر جمع‌بندی نمودند.

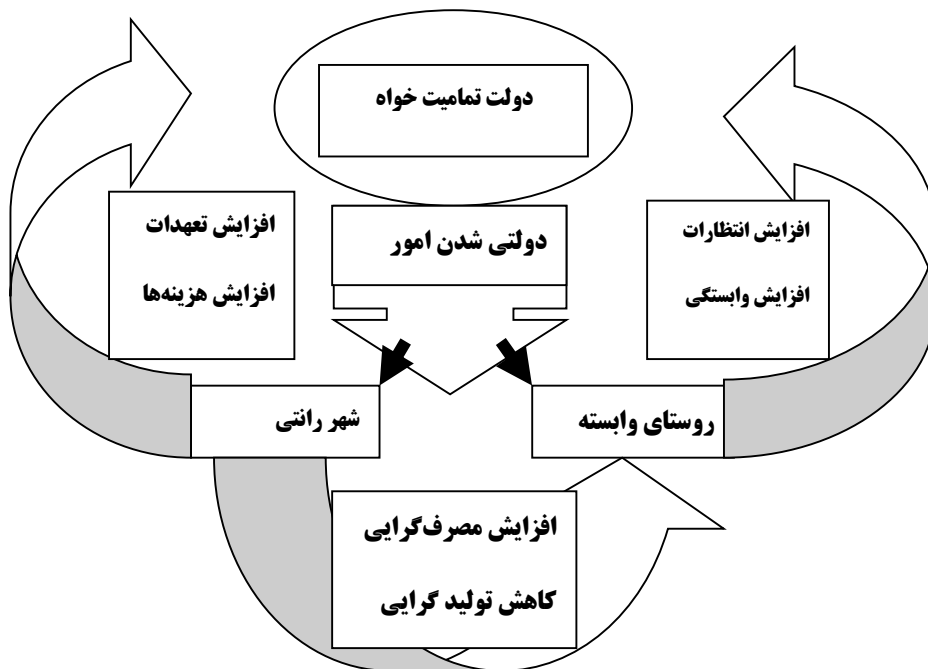
◀ ادامه مباحث سخنرانان:

اگر به این واقعیت توجه شود که بسیاری از پیامدهای ناگوار توسعه نتیجه تقلید ناآگاهانه از الگوهای توسعه بیرونی، روش توسعه بالا به پایین و بی‌توجهی به تنوع‌های فضایی، منطقه‌ای و مشارکت اجتماعی است، استفاده از دانش بومی جوامع محلی و بومی‌سازی می‌تواند به کاهش پیامدهای آسیب‌شناختی جریان توسعه از طریق سازگاری با مفاهیم مطرح شده در پارادایم‌های جدید توسعه کمک نماید. در تجربه توسعه روستایی در ایران نهاد دولت همیشه سعی داشته است که تمامی فرایند توسعه را خود بر عهده بگیرد و در یک روند از بالا به پایین از سیاست‌گذاری تا تهیه و اجرای برنامه‌ها و نظارت و ارزیابی آن‌ها را خود بر عهده داشته باشد.

در تحلیل روند دگرگونی رابطه دولت و ملت، در یک نیمرخ زمانی که بیش از یک قرن را به تصویر می‌کشد. جامعه روستایی از یک جامعه سنتی بسته و درون‌گرا به یک جامعه غیر سنتی و برون‌گرا دگرگونی می‌پذیرد. همراه با این دگرگونی بسیاری از وضعیت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تثبیت شده در طی قرون و اعصار از جمله رابطه با شهر و دولت دچار تغییر می‌شود. شکل‌گیری دولت مرکزی مقتدر و یکپارچه و ایجاد نهادهای دولت مدرن با ماهیت شهری، ادغام تدریجی ایران در اقتصاد سلطه، کاهش وابستگی شهرها به روستاها، کم‌رنگ شدن جایگاه تولیدی روستاها، ورود صنعت ماشینی به کشور و شهر پایه بودن آن. این رهنمون آغازی است بر روند به حاشیه راندن روستاها و تنزل جایگاه تولیدی، اقتصادی و اجتماعی جامعه روستایی در نظام اقتصادی و اجتماعی ملی.

برنامه‌ریزی برای توسعه از یک سو محصول نگاه بیرونی به کشورهای توسعه‌یافته و تلاش سازمان‌یافته برای پیاده‌سازی الگوی توسعه کشورهای صنعتی و از سوی دیگر نتیجه شکل‌گیری دولت مرکزی مقتدر و تکنوکرات است که با گسترش سهم نفت در اقتصاد ملی اقتدار آن گسترش می‌یابد. مبنای تئوریک برنامه‌های توسعه گرفته برداری از تجربه توسعه کشورهای صنعتی است که تبلور نظری آن در نظریه رشد و توسعه اقتصادی روستو منعکس شده است. بر طبق چنین دیدگاه‌هایی، عملاً بخش روستایی و کشاورزی به عنوان بخش سنتی و ناکارآمد در حاشیه قرار می‌گیرد.

- در قالب اجرای برنامه‌های توسعه، دولت وظایف گسترده‌ای را در روستا بر عهده می‌گیرد و روستاها بیش از پیش در تأمین نیازها و اداره امور خود به دولت وابسته می‌شوند.



نمودار شماره (۲) وضعیت موجود و ماهیت رابطه دولت و جامعه روستایی

نیم‌رخ زمانی تحول در جامعه روستایی و گذار از اجتماع بسته، سنتی و درون‌گرا به جامعه‌ای غیر سنتی و برون‌گرا بیشتر با تغییر نقش دولت در ارتباط با جامعه روستایی قابل تبیین است. به گونه‌ای که حاکمیت یا دولت به مثابه مهم‌ترین عامل بیرونی بیشترین نقش را در تغییر جامعه روستایی داشته است.

- این گذار را در ارتباط با رابطه دولت و جامعه روستایی می‌توان انتقال از حکمروایی محلی به حکومت توصیف کرد که باید در گذار به سوی جامعه مطلوب حرکت از حاکمیت دولتی به سوی حکمروایی خوب تحول پذیرد. نمودار شماره (۳) نیم‌رخ تحول در جامعه روستایی در ارتباط با نقش دولت و سیاست‌گذاری در سه حالت وضعیت گذشته، حال و آینده را نشان می‌دهد.



در بیان ارتباط دولت و ملت حکمروایی ایده جدیدی است که جایگزین مفهوم حکومت می‌شود؛ یعنی تغییر از سیستم مدیریتی سلسله مراتبی حاکمیتی و سیستم مدیریت متمرکز از بالا به پایین به سیستم حکمروایی که در آن گروه‌های مختلف مشارکت داده می‌شوند. (KOOIMAN, JAN 2003)

حرکت از دولت تمرکزگرا به حکمروایی محلی نشان از گسست مهم از وضعیت موجود است. این موضوع که سیاست‌گذاری در حکمروایی محلی باید راجع به چه چیزی باشد:

- ارتقاء «عدالت اجتماعی» و یکسانی ارزش بین شهروندان
- ایجاد «فرصت‌هایی برای همه» همراه با مفاهیم فضایی آن
- ارتقاء «مسئولیت‌پذیری اجتماعی» و انتظار از دولت به منظور تأمین نیازهای اساسی (شامل خدمات، رفاه، سلامت و ...)
- کارگروهی و مشارکتی به منظور رسیدن به اهداف که در آن افراد با دولت مشارکت می‌کند و به‌طور مؤثری بر نتایجی که بر افراد و جوامع دارد، تأثیر می‌گذارد. (شورت، ۲۰۰۶)
- سیستم سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت متمرکز و از بالا به پایین که معمولاً به دلیل عدم مشارکت مردم با واقعیت نیازها و اولویت‌های زندگی اجتماعی و اقتصادی جامعه فاصله زیادی دارد.

- در این رویه برنامه‌ریزی و اجرا، دولت خود متصدی بیشتر امور است و اعتماد به جامعه مدنی پایین و در سطح نازلی قرار دارد.
- متقابلاً مردم محلی نیز به دلیل عدم درگیر شدن در فرایند تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه و عدم انعکاس نیازهای واقعی آن‌ها در برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه نسبت به آن احساس بیگانگی داشته و اغلب در برابر آن مقاومت می‌کنند.
- در چنین وضعیتی سیاست‌ها با مقبولیت و مشروعیت کافی همراه نیست. حکمروایی می‌تواند این جریان را بر عکس کند. یا به افزایش مقبولیت و مشروعیت برنامه‌های توسعه و رابطه مناسب دولت و ملت منجر شود.

۳- توصیه‌های سیاستی

توصیه‌های سیاستی در سه سطح؛

- راهبرد

- سیاست

- و اقدامات اجرایی

به شرح زیر ارائه می‌گردد.

اصل اساسی در تدوین راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی پذیرش این اصل است.

- اهمیت یافتن جامعه محلی؛ پایان عصر یک دولت - یک سیاست‌گذاری - یک برنامه - یک جامعه

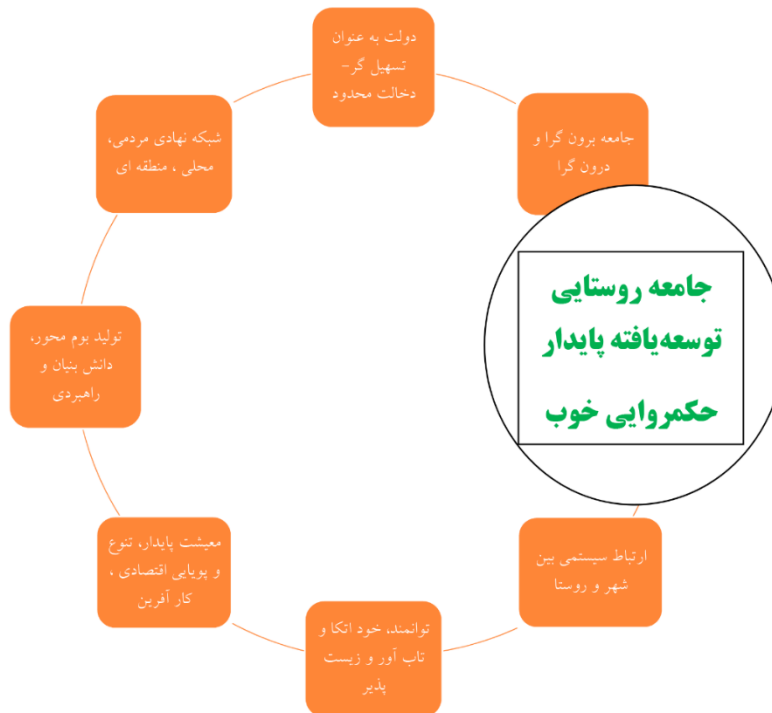
- پذیرش این اصل یعنی پذیرش تنوع، پویایی، مشارکت و توسعه خود اتکاء و درون‌زای جامعه محلی

چشم‌انداز توسعه روستایی: ایجاد جامعه روستایی توسعه‌یافته پایدار، تاب آور، خود اتکاء، مبتنی بر اصول حکمروایی خوب، مسئولیت‌پذیر، قانونمند، مشارکتی و با منزلت و جایگاه برابر

◀ سطح اول: راهبرد اصلی، تدوین برنامه توسعه روستایی پایدار با رویکرد حکمروایی خوب

در چارچوب دستیابی به توسعه روستایی پایدار با حکمروایی خوب لازم است که سیاست‌های ذیل دنبال شود:

- اولویت‌بخشی به توسعه روستایی به‌عنوان بخشی از سند توسعه ملی و ضرورت توسعه پایدار سرزمین،
- اولویت‌بخشی به جامعه محلی و درگیر ساختن جامعه در فرایند توسعه از طریق مشارکت نهادهای شده مردم در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه،
- شناخت دقیق جامعه روستایی و تعیین اولویت‌های توسعه از طریق مشارکت مردم در فرایند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی،
- توسعه بخش روستایی و کشاورزی به‌عنوان بخشی مهم از توسعه اقتصادی درون‌زا و خود اتکا،
- کاهش نابرابری جامعه شهری و روستایی، مهاجرت بی‌رویه و خالی شدن روستاها،
- تغییر نقش دولت از بر عهده داشتن همه امور و سطوح توسعه روستایی به تسهیل‌گری، پشتیبانی و نظارت برنامه‌های توسعه و دخالت محدود در فرایند توسعه،
- ایجاد شبکه نهادی مردمی، محلی و منطقه‌ای به منظور ایجاد ساختارهای مشارکت نهادهای جامعه محلی در فرایند توسعه،



نمودار (۴) راهبردها و سیاست‌های توسعه پایدار روستایی

نتیجه‌گیری:

۱. این تحقیق نشان می‌دهد که رسیدن به هدف، توسعه پایدار روستایی تنها از طریق شناخت درست و واقعی مسائل روستایی و تعیین درست اهداف و اولویت‌های توسعه امکان‌پذیر است. برای رسیدن به این مهم:
۲. برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند الگوی مناسبی برای رسیدن به توسعه پایدار فراهم نماید، این الگو هم زمینه تعامل و ارتباط دو سویه جامعه و سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان را فراهم می‌نماید و هم الگویی برای نهادینه کردن و مشارکت سازمان‌یافته فراهم می‌کند.
۳. قالب فضایی مناسب برای برنامه‌ریزی توسعه روستایی، برنامه‌ریزی در چارچوب مناطق روستایی است.

۴. هر چند تفاوت در بین روستاها وجود دارد ولی با پذیرش اصل تنوع می‌توان به یک تیپ بندی از روستاها بر اساس اولویت‌بندی مسائل دست یافت.
 ۵. تیپ‌شناسی و گونه‌بندی روستاها در چارچوب اولویت مسائل در برنامه‌ریزی مناطق روستایی می‌تواند مبنای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اقدامات توسعه‌ای باشد.
 ۶. درنهایت یک نسخه توسعه برای روستاهای متنوع و حتی درون یک منطقه رویه مناسبی نیست و باید بر اساس گونه‌شناسی روستاها نسخه‌های توسعه مناسب برای هر تیپ از روستاها تهیه شود.
 ۷. برنامه‌ریزی مشارکتی با مردم محلی نشان می‌دهد که مسائل و مشکلات پایه‌ای و اولویت‌دار جوامع روستایی اغلب متفاوت از برداشتی است که به قول چمبرز مصلحان بیگانه دارند.
 ۸. در رویه‌های بالا به پایین، پژوهشگران، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان بیرونی اغلب مسائل و مشکلات رویه‌ای یا شاخ و برگ درخت مشکلات را می‌بینند و مسائل ریشه‌ای معمولاً پنهان می‌مانند.
 ۹. با توجه به اولویت مسائل روستایی راهبرد اصلی تجدیدنظر در نقش دولت و رابطه دولت و جامعه روستایی است. این نقش باید از مداخله همه‌جانبه به تسهیل‌گری و حمایت از مشارکت جامعه محلی در فرایند سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، مدیریت و ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی تغییر کند.
- انتظار می‌رود به کارگیری این سیاست‌های و اجرای برنامه‌های توسعه با محوریت و توسط جامعه محلی، کاهش تصدی‌گری و مداخله دولت و تهیه برنامه‌های متنوع بر اساس شرایط متنوع جوامع محلی بتواند زمینه توسعه خود انکاء و پایدار جامعه روستایی را فراهم نماید. این مهم مستلزم فراهم ساختن بسترهایی همچون:
- سیاست‌ها، قوانین، منابع مالی، نهادها نوین متناسب با افزایش اختیارات جامعه محلی و کاهش تصدی‌گری دولت
 - کاهش نابرابری و افزایش توانمندی جامعه روستایی

- اقدام در قالب طرح و برنامه‌های توسعه هدفمند و مبتنی بر مطالعات دقیق شناختی بومی و محلی می‌باشد.

◀ سطح دوم: سیاست‌ها (به تفکیک دستگاه‌های مسئول)

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور:

- هدفمندی یارانه‌های با جهت‌گیری حمایت از جامعه روستایی در بخش تولید و مصرف روستایی
- تنظیم مکانیزم بازار حمایتی و قیمت تضمینی محصولات کشاورزی
- ایجاد نظام فراگیری تأمین اجتماعی روستایی
- تدوین طرح‌ها و لوایح قانونی لازم و به تصویب رساندن آن‌ها برای واگذاری امور به اجتماعات محلی

وزارت کشور:

- ایجاد نهادهای محلی جهت اداره جامعه روستایی توسط خود مردم
- افزایش اختیارات نهادهای مدیریتی روستایی
- ایجاد کمیته‌های توسعه روستایی با اتکا به نیروهای جوان و تحصیل کرده روستایی و واگذاری تهیه و اجرای طرح‌های توسعه به این کمیته به عنوان بازوی کارشناسی و اجرایی نهادهای محلی توسعه روستایی

وزارت جهاد کشاورزی:

- منطقه بندی الگوی کشت بهینه متناسب با قابلیت‌های سرزمینی و تنوع منطقه‌ای
- جلوگیری از تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و بورس بازی زمین در مناطق روستایی و کشاورزی
- کاهش تصدی‌گری دولت و انتقال مدیریت آب به کشاورزان
- تغییر الگوی کشت و جلوگیری از کشت محصولات کم بازده و محصولات با نیاز آبی بالا

- استفاده از شیوه‌های نوین آبیاری مانند آبیاری تحت فشار (سنتریوت، کلاسیک، میکرو (زیرسطحی)
- رجوع به دانش بومی و بهره‌گیری از نظام بومی شیوه کشت و آبیاری محصولات کشاورزی
- توسعه فعالیت‌های نوین وابسته به بخش کشاورزی و گسترش زنجیره تولید
- انجام مطالعات دقیق در این زمینه و تهیه طرح‌های بومی و محلی به‌وسیله کمیته توسعه جامعه محلی

وزارت نیرو:

- جلوگیری از برداشت بی‌رویه از منابع آب‌های زیرزمینی
- اصلاح و توسعه شیوه‌های نوین آبیاری و حذف روش‌های سنتی غرقابی یا محصولات با مصرف آب زیاد
- استفاده از شیوه‌های کارآمد و کم‌هزینه مدیریت آب‌های سطحی و زیرزمینی مانند ساخت بندهای کوچک بجای سدهای بزرگ
- انجام مطالعات دقیق در این زمینه و تهیه طرح‌های بومی و محلی به‌وسیله کمیته توسعه جامعه محلی

◀ سطح سوم: اقدامات اجرایی

- ایجاد کمیته‌های توسعه روستایی متشکل از کارشناسان و متخصصین حوزه‌های مختلف، اقتصادی، اجتماعی، کشاورزی و برنامه‌ریزی از بین نیروهای تحصیل کرده و جوان روستایی
- تهیه و اجرای طرح‌ها و برنامه‌های روستایی به‌وسیله کمیته‌های توسعه روستایی و با مشارکت مستقیم جامعه محلی
- افزایش اختیارات و تدوین قانون و مقررات لازم در جهت افزایش نقش جامعه محلی و کاهش مداخلات دولت در امور مختلف توسعه روستایی

- بهبود سطح خدمات روستایی و کاهش اختلاف در سطح کیفیت زندگی و دسترسی به خدمات در مناطق شهری و روستایی
- هدفمندسازی یارانه با جهت‌گیری حمایت از جامعه روستایی و کشاورزی به صورت ۱- اختصاص یارانه به بخش تولید کشاورزی و سایر فعالیت‌های بخش روستایی و ۲- حمایت از خانوارهای روستایی با یارانه کالایی در قالب کوپن و حذف سایر طبقات و گروه‌های یارانه بگیر.
- برای کاهش فاصله مناطق شهری و روستایی و تدوین نظام هدفمندی روستایی پیشنهاد می‌شود که یارانه فقط به سکونتگاه‌های زیر ۲۰۰۰۰ نفر و به تمام ساکنان آن تعلق گیرد و بقیه گروه‌ها و طبقات حذف شوند.
- ایجاد نظام فراگیر تأمین اجتماعی، بیمه بازنشستگی و مستمری برای تمامی جمعیت ساکن در مناطق روستایی
- تنظیم بازار حمایت از محصولات کشاورزی و مکانیزم خرید تضمینی محصولات کشاورزی بر اساس قیمت‌های واقعی
- حذف کشت‌های کم بازده و جبران آن از طریق پرداخت مابه‌التفاوت به کشاورزان
- جلوگیری از آبیاری غرقابی و توسعه زمین‌های زیر کشت سیستم‌های آبیاری‌های نوین
- توسعه کشت‌های گلخانه‌ای و در فضاها ساخته شده و جلوگیری از کاشت محصولات با نیاز آبی بالا
- حمایت از کارآفرینی و ایجاد تنوع در ساختار شغلی مناطق روستایی از طریق حمایت از توسعه مشاغل جدید در حوزه‌های صنعتی، خدماتی و مدیریتی
- توجه بیشتر به جوانان و گروه‌های آسیب‌پذیر روستایی از طریق فراهم کردن تسهیلات اضافی برای این گروه‌های در مناطق روستایی