

مروری بر فرایند توسعه روستایی در ایران

محمدرضا راهی کارشناس مرکز نوغانداری توسعه نوغانداری کشور

رشد شتابان صنعت و فناوری در جهان در دهه‌های اخیر، عقب‌ماندگی مناطق روستایی را بیش از پیش نمایان ساخته است. ساکنان چنین مناطقی عمدتاً نسبت به شهرنشینان دارای درآمد پایین‌تری بوده و از خدمات اجتماعی کمتری نیز برخوردار می‌باشند، که این خود می‌تواند بعضاً منجر به مهاجرت آنان به سمت شهرها و تبعات ناشی از آن شود. از مهم‌ترین دلایل این امر می‌توان به پراکندگی جغرافیایی روستاها، فقدان صرفه اقتصادی برای ارائه خدمات اجتماعی، کم‌بودن بهره‌وری کشاورزی به سبب حرفه‌ای و تخصصی نبودن آن، محدودیت منابع ارضی در مقابل رشد جمعیت و ... اشاره داشت. از این‌رو، برای مواجهه با این چالش‌ها و رفع آنها، مفهومی به نام توسعه روستایی مورد توجه قرار گرفته است.

برنامه‌های توسعه روستایی، جزئی از برنامه‌های توسعه هر کشور می‌باشند که برای دگرگون‌سازی ساختار اجتماعی- اقتصادی جامعه روستایی بکار می‌روند. هدف چنین برنامه‌هایی عمدتاً ارتقاء سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان، رفع فقر از طریق تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید، تنوع بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل به ویژه صنایع تبدیلی و کوچک، خدمات نوین و ... است. به عبارت دیگر، توسعه روستایی را می‌توان عاملی در بهبود شرایط زندگی افراد متعلق به قشر کم درآمد ساکن روستا و خودکفاسازی آنان در روند توسعه کلان هر کشور دانست. توسعه روستایی را می‌توان بازسازی روستا از دیدگاه فکری، آموزشی، تکنولوژی و تولید نیز تلقی کرد. این که نقش روستا در فرایند توسعه عمومی جامعه چیست؟ تاثیرات توسعه عمومی بر روستا چگونه است؟ و آیا می‌توان انتظار داشت که روستا در تحول اندیشه جامعه نقش موثری داشته باشد؟ و ... از جمله پرسش‌هایی هستند که پاسخ آنها را باید در فرایند توسعه روستایی جستجو کرد.

در فرایند توسعه روستایی یکی از مواردی که باید بدان توجه نمود، توسعه پایدار روستایی است که هدف آن توسعه دائمی قابلیت‌های انسانی می‌باشد. به عبارت دیگر، مفهوم واقعی بهره‌مندی از بهبود کیفیت زندگی افراد. در این راستا افزایش اشتغال و ارتقاء درآمد ناشی از آن، تنها دو ابزار ضروری برای توسعه می‌باشند و نه اهداف آن.

در توسعه پایدار توجه به مواردی مانند کاهش شکاف شهر و روستا از نظر ارائه خدمات، کاهش فقر روستایی، توانمندسازی روستاییان به ویژه زنان روستایی، کاهش شکاف طبقه فقیر و غنی در روستاها، افزایش سهم مشارک روستاییان در پروژه‌های توسعه روستایی نظیر افزایش نقش شوراهای و تقویت قدرت آنها و ... بسیار حائز اهمیت می‌باشند.

بدون تردید یکی از ارکان مهم توسعه پایدار در هر کشوری به ویژه کشورهای در حال توسعه، کشاورزی پایدار می‌باشد که ضمن تأمین منافع انسان‌ها به خصوص تولیدکنندگان این بخش، کارایی بیشتری در استفاده از منابع داشته و با محیط زیست در تعادل و توازن است. به عبارت دیگر، کشاورزی پایدار باید از نظر اکولوژیکی مناسب، از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر و از نظر اجتماعی مطلوب باشد.

توسعه پایدار روستایی با وجود آنکه روستا جامعه‌ای است با ابعاد مختلف اجتماعی و فرهنگی، تنها با توسعه کشاورزی محقق نمی‌گردد اما این دو مقوله، ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند و به باور بسیاری از متخصصان توسعه مانند مایکل تودارو، توسعه روستایی و توسعه کشاورزی محور اصلی توسعه ملی می‌باشند. رشد و توسعه کشاورزی که بخش قابل توجه‌ای از افراد بطور مستقیم یا غیرمستقیم از آن امرار معاش می‌کنند به عنوان موتور محرکه اصلی توسعه روستایی محسوب می‌شود. توسعه ملی، وابسته به توسعه روستایی است چرا که ریشه تمامی مشکلات و مسائل عقب ماندگی مثل فقر، نابرابری در حال رشد، رشد سریع جمعیت و بیکاری فزاینده در مناطق روستایی قرار دارد. ضمن آنکه نقش تولیدی روستا جهت حصول به امنیت غذایی، مساعدت به بخش صنعت، نقش صادرات غیر نفتی روستا در تولید ناخالص کشور و ایجاد فرصت‌های شغلی در ابعاد مکانی از جمله آثار مناطق روستایی در توسعه ملی است. از این‌رو، توسعه در کشورهای جهان سوم می‌بایست از روستا و از بخش کشاورزی آغاز گردد.

توسعه کشاورزی با بهبود و اصلاح روش‌های سنتی تولید محصولات کشاورزی، بهره‌برداری بهینه از زمین و منابع تولید می‌تواند ضمن ارتقاء درآمد، تقلیل فقر روستائیان و ایجاد انگیزه‌های مثبت زندگی در تحقق اهداف توسعه روستایی و توسعه ملی بسیار موثر باشد. در این راستا ضروری است پارامترهای مهمی مانند یکپارچه‌سازی اراضی، مکانیزاسیون کشاورزی، به‌زراعی، تولید محصولات استراتژیک در جهت افزایش ضریب خودکفایی کشور، استفاده از بذور اصلاح‌شده و نهاده‌های کشاورزی با کیفیت، جذب نخبگان روستایی، حمایت از کارآفرینان روستایی، ارائه بسته‌های حمایتی نظیر تسهیلات بانکی، آموزش و ترویج و ... مورد توجه قرار گیرند.

بدیهی است استراتژی‌های توسعه روستایی در هر کشوری با رویکردهای مختلف اجتماعی - فرهنگی، فیزیکی، اقتصادی و ... متناسب با شرایط و اولویت‌های موجود در آن در پیش گرفته خواهند شد. این امر در کشورهای جهان سوم که دولت‌ها عهده‌دار نقش اصلی و اساسی تجدید ساختار جامعه متناسب با اهداف خاص سیاسی و اقتصادی می‌باشند، نمود بیشتری پیدا می‌کند. بدین منظور شیوه‌های متعددی به کار گرفته شده‌اند و الگوهای متنوعی نیز برای توسعه روستایی تجربه شده‌اند که عمدتاً از دستاوردهای مطلوبی برخوردار نبوده‌اند چرا

که سهم جوامع روستایی این دسته از کشورها از توسعه و پیشرفت بسیار اندک بوده و کماکان اکثر روستانشینان به لحاظ اقتصادی و خدمات اجتماعی وضعیت مناسبی نداشته یا شهرنشینانی عمدتاً حاشیه‌نشین با منشاء روستایی می‌باشند.

مدیریت توسعه روستایی فرایند چندجانبه‌ای است که شامل سه رکن مردم، دولت و نهادهای عمومی می‌باشند. در این فرایند برنامه‌ها و طرح‌های توسعه روستایی می‌بایست با مشارکت مردم و از طریق تشکیلات و سازمان‌های روستایی تدوین و اجرا گردیده و تحت نظارت و ارزشیابی قرار گیرد. عدم توجه در به کارگیری پارامترهایی مانند مداخله در تصمیم‌گیری، نظارت، اجراء و برخورداری از منافع آن از سوی برنامه‌ریزان و مدیران روستایی را می‌توان از علل ناکامی طرح‌های توسعه روستایی دانست. لذا توانمندسازی جامعه روستایی و انجام برنامه‌ریزی‌های عملیاتی آن با مشارکت و همکاری عموم روستائیان امکان بیشتر تحقق آن را به صورت یکپارچه فراهم می‌نماید. در این راستا ضرورت توجه به هماهنگی برنامه‌های محلی، منطقه‌ای و ملی در تدوین راهبرد توسعه روستایی واجد اهمیت می‌باشد.

مروری به سیر تاریخی توسعه روستایی در ایران نشان می‌دهد این فرایند در سال‌های پایانی دهه ۱۳۲۰ شمسی و تصویب قانون اولین برنامه عمرانی کشور (۱۳۳۳-۱۳۲۷) مورد توجه دولت واقع شد. پیش از اجرای این برنامه‌ها، واحدهای تولید کشاورزی نسبتاً مستقلی وجود داشتند. بزرگ مالکی و روابط ارباب و رعیتی مهمترین ویژگی مناسبات اجتماعی در این دوره محسوب شده و نظام توزیع بر مبنای سهم‌بری استوار بوده است. در دوره برنامه اول عمرانی به دلیل استیلای نظام ارباب و رعیتی در مناطق روستایی حضور مستقیم دولت کافی نبوده و در نتیجه اهداف توسعه به ویژه در زمینه ارتقاء درآمد و بهبود کیفیت زندگی در جامعه روستایی محقق نگردید. توسعه روستایی در برنامه دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) با تصویب قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات در سال ۱۳۳۵، بر عمران دهات با استفاده از منابع انسانی و بر اساس خودیاری روستائیان و در برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۲) عمدتاً در قالب اصلاحات ارضی که منجر به تغییر ساختاری در اجتماعات روستایی و تأثیرگذاری بر ساختار جوامع شهری شد، تأسیس شرکت‌های تعاونی روستایی، توجه به فعالیت‌های ترویجی و آموزشی (سپاه ترویج)، تأسیس انجمن ده و برخی فعالیت‌های دیگر متمرکز گردید. با اجرای برنامه‌های دوم و سوم، اگرچه به رشد بخش کشاورزی و نوسازی آن از طریق توسعه مکانیزاسیون توجه شد، اما اجرای طرح‌های بزرگ مقیاس تأمین آب با گرایش‌های صنعتی و شهری، مانع از تخصیص مناسب منابع در بخش کشاورزی و روستایی گردید.

با انجام اصلاحات ارضی و حضور موثرتر دولت در روستاها، در برنامه چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷) عمران یا توسعه روستایی به عنوان یک بخش، در برنامه‌ریزی و سیاست‌های بخشی، جایگاه خویش را پیدا کرد. در این برنامه توجه

به ارتقاء سطح کار و فعالیت روستائیان از طریق ایجاد و تنوع در اشتغال و بسط صنایع دستی و توجه به فعالیت‌های تعاونی و خودیاری، اهمیت قابل ملاحظه‌ای یافت. در برنامه پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) و در ادامه برنامه عمرانی پیشین که در آن صنعتی شدن به صورت غالب مطرح بود، با افزایش درآمدهای ناشی از صدور نفت و به تبع آن افزایش اعتبارات این برنامه، فعالیت‌های کشاورزی در سه فصل کشاورزی و منابع طبیعی، آب و عمران روستایی مطرح گردید.

شایان ذکر است اجرای اصلاحات ارضی و تغییر مناسبات آن از برنامه سوم و پیگیری آن در برنامه‌های چهارم و پنجم با حداقل مشارکت روستائیان صورت گرفته و موجبات خرد شدن اراضی و حذف نظام بزرگ مالکی و همچنین سبب بدبینی و عدم اطمینان در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را فراهم نمود.

در مجموع سیاست‌های اعمال شده طی این برنامه‌ها نه تنها موجبات کاهش فقر و نابرابری را فراهم نکرد بلکه تا حدودی آنها را تشدید نمود، به گونه‌ای که در سال‌های پایانی برنامه عمرانی پنجم، نسبت درآمدها و هزینه‌های شهری به روستایی افزایش یافت. از آثار منفی این برنامه‌ها می‌توان به مهاجرت‌های روستایی اشاره نمود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی برنامه‌های توسعه روستایی بر خلاف برنامه‌های قبل از آن که از الگوی رشد اقتصادی پیروی می‌کردند، عمدتاً مبتنی بر الگوی پاسخ به نیازهای اساسی و با هدف اولیه توزیع مجدد منابع شکل گرفته‌اند. اگرچه در برنامه اول پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، برنامه‌های توسعه روستایی در قالب هدف‌های ملی، عمران منطقه‌ای، کشاورزی و آمایش مد نظر قرار گرفت و دارای فصل مستقلی نبود، در برنامه دوم (۱۳۷۷-۱۳۷۳)، عمران و توسعه روستاها برای نخستین بار پس از انقلاب اسلامی به عنوان سر فصلی مستقل در اسناد برنامه جای گرفت و بر ارتقاء مهارت فنی و افزایش بهره‌وری روستائیان، تنوع‌بخشی به فعالیت‌های تولیدی و توسعه صنعت در فضاها، روستایی، مطالعه و طراحی ساختار فضایی مطلوب، تجهیز سلسله مراتبی مراکز روستایی و ایجاد شرایط لازم جهت واگذاری امور روستاها به نهادهای مدیریتی و مردمی به عنوان مهمترین سیاست‌های توسعه روستایی تأکید شد.

از زمره اهداف برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) با تأکید بر گروه‌های آسیب‌پذیر به ویژه روستایی می‌توان به تلاش برای حفظ قدرت خرید گروه‌های کم درآمد، فراهم آوردن زمینه‌های اشتغال و تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی، اهتمام به توسعه و عمران روستاها، توجه ویژه به معیشت روستائیان، تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در کالاهای اساسی با افزایش تولید داخلی بویژه کشاورزی، گسترش و عمق بخشیدن به روحیه تعاون و مشارکت عمومی و رفع محرومیت‌ها به خصوص در مناطق روستایی کشور اشاره داشت.

در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) توسعه بخش کشاورزی و منابع طبیعی با محوریت خودکفایی در تولید محصولات اساسی و حمایت از گسترش صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی به منظور کاهش ضایعات در صدر برنامه‌های مربوط به کشاورزی قرار گرفت. ضمن آنکه مصوب شد حداقل ده درصد از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی و به صورت ارزی - ریالی جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌های موجه بخش کشاورزی اختصاص یابد.

در برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰) به منظور ارتقاء سطح کلی حمایت از کشاورزی بر اهداف و برنامه‌های مهمی از جمله حفظ محیط زیست و دستیابی به توسعه پایدار، ارتقاء بهره‌وری منابع و صادرات محصولات کشاورزی، بالابردن بینش و مهارت تولیدکنندگان این بخش، تهیه و تدوین الگوهای کشت نوین و ... تأکید شده است.

بطور کلی سیاست توسعه روستایی بویژه کشاورزی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در افزایش تولید محصول در مقایسه با دوره قبل از آن موفق بوده اما این افزایش با تقاضای جمعیت رو به رشد مطابقت نداشته است. ارزیابی‌ها حاکی از این است که با وجود محوریت کشاورزی در برنامه‌های توسعه و اهمیت برنامه‌ریزی و تاثیر عمیق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در رشد کشاورزی، تخصیص اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌های این بخش در مقایسه با سایر بخش‌ها با نوسانات زیادی روبرو بوده است که این خود می‌تواند خطری جدی فراروی توسعه پایدار بخش کشاورزی به شمار آید.

اهمیت و ضرورت توسعه روستایی و کشاورزی در توسعه کلان کشور به گونه‌ای است که در سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران نیز در چندین بخش به اهمیت و نقش آن در توسعه اشاره شده است، از جمله مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تأکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی
- توسعه روستاها
- ارتقاء سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان

یکی از پارامترهای مهم در مبحث توسعه روستایی، پیشگیری از مهاجرت روستائیان و تبعات ناشی از آن می‌باشد که از جمله دلایل این مهاجرت‌ها بیکاری و فقدان شغل مناسب از یک سو و عدم برنامه‌ریزی و ضعف امکانات زیستی از سوی دیگر است. افراد با ترک روستا ضمن ایجاد تنزل و انحطاط نسبی در روستاها به لحاظ فقدان

مهارت‌های لازم و ضعف بنیه اقتصادی به ناچار در حاشیه شهرها ساکن شده و به مشاغل کاذب روی می‌آورند. لذا به منظور حفظ بافت کالبدی روستاها (علی‌الخصوص در مناطق مرزی)، ایجاد اشتغال مولد و تقویت بنیان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی آنها و به ویژه گسترش روستانشینی به جای روستاگریزی، می‌توان هماهنگ با سند چشم‌انداز با اتکاء به مشاغل نظیر صنایع روستایی و تبدیلی، صنایع دستی، گردشگری کشاورزی، فروش تولیدات اولیه خانگی و مازاد بر مصرف که امکان توسعه آنها در روستاها وجود داشته و از طرفی نیاز به سرمایه‌گذاری زیاد، دانش و تکنولوژی پیچیده‌ای ندارند، گام‌های موثری را در جهت نیل به اهداف توسعه ملی و منطقه‌ای برداشت.

منابع:

- توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، مایکل تودارو
- جامعه‌شناسی توسعه و توسعه نیافتگی روستایی، مصطفی ازکیا
- جغرافیای اقتصادی ایران، سید حسن مطیعی لنگرودی.
- سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاست‌های کلی برنامه چهارم
- توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲) - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
- ضعف راهبرد؛ چالش توسعه روستایی در ایران، مجتبی بیات
- بررسی موانع و چالش‌های توسعه روستایی ایران از منظر برنامه‌ریزی، آرزو مختاری حصاری و زهرا زارعی دستگردی.
- توسعه روستایی در فرایند توسعه یافتگی ایران در افق ۱۴۰۴
- توسعه روستایی چیست؟ (مقاله سایت رشد)
- ضرورت توسعه روستایی و نقش آن در توسعه ملی (شبکه اطلاع‌رسانی کاوش)
- جایگاه توسعه پایدار کشاورزی در برنامه‌های توسعه ایران، حسن افراخته و همکاران